

PARIS, le 3 mai 1999

version complétée le 31 mai 1999

**Groupe de travail interministériel et interpartenaires
sur la définition des contrats de ville du XIIème Plan**

- - - - -

Rapport final

**Nouvelles recommandations pour la négociation des
contrats de ville de la nouvelle génération (2000 - 2006)**

(complétant les propositions formulées dans le rapport d'étape du 28 octobre 1998)

présenté

à

Monsieur le Ministre Délégué à la Ville

par

**Georges Cavallier
Président du groupe de travail**

- - - - -

Rapporteur : Philippe Méjean

Le président du groupe interpartenaires et son rapporteur tiennent à remercier toutes les personnes -dont les noms suivent- qui ont bien voulu participer, depuis l'installation du groupe jusqu'au terme de ses travaux, à une ou plusieurs de ses séances plénières ou des réunions thématiques tenues en parallèle, avec une mention particulière pour les membres du groupe qui ont produit, pour nourrir le rapport d'étape ou le rapport final, des contributions écrites et des notes de synthèse.

C. ABROSSIMOV, J-P ALDUY, A. ANDERSON, D. ARRANZ, J. BAC, A. BADOUARD, N. BARANGER, R. BARDIN, D. BARRIOLADE, D. BARROY, M. BARTOLUCCI, J. BATTAIL, D. BEHAR, D. BELARGENT, S. BELLION, J-L BERNARD, G. BLANC, J. BORDONNE, B. BOUBE, M. BOUCHEZ, P. BOURGUIGNON, O. BOVAR, R. BREGEON, C. BREVAN, A. BRUSTON, G. CAILLAT-GREHIAU, B. CARLON, C. CHALLEAT, M. CHATOT, C. CHAUMIN, F. CHOUAT, MME CHENU, B. CITHAREL, P. CLOUTOUR, D. CLOSIER, J-B COMBRISON, C. CURE, D. DALIER, E. DARRAS, A. DEBREIL, D. DELCOUR, J. DELPIANO, E. DEVLIN, M. DIDIER, J-P LE DIVENAH, P. DUBOIS, D. DUJOLS, P. DUNOYER DE SEGONZAC, J-P DUPORT, S. DURAND-SAVINA, J-C EMIN, P. ESTEBE, J. FARGE, A. FAUX, R. FELTIN, D. FIGEAT, V. FOURNEYRON, A-M FRIBOURG, V. GALLERAND, F. GEINDRE, J-M GILONNE, B. GIZARD, M-F GOLDBERGER, C. GOUYON, A. GUILLEMOT, L. GUINARD, T. GUINONNEAU, J-P GUISLAIN, E. GUYOT, S. HARBURGER, G. HERAUT, J-C JACOB, B. JANIN, G. JESTIN, B. LABORDE, M. LACIRE, C. LALU, C. LANVERS, F. LARROQUE, A. LEBORGNE, M. LEGROS, D. LEONE, F. LEONHARDT, M-A LEVEQUE, D. L'HEVEDER, M-P DE LIEGE, C. MADELINE, M. MALLET, A. MARTIN, M. MARTIN-DUPRAY, J. MAHIEUX, B. MAZAS, G. MAZIERE, M-L MEAUX, R. MONNEREAU, D. MOREAU, J-M MOREL, E. MOULIN, C. MOUNOU-GUY, J-L OBIN, P. NARRING, P. NAVARRO, M. NOEL, M-C NUCHY, D. PARTHENAY, J. PERRON, A. PEULVAST, F. PICHON-VARIN, A. PLANTEVIN, L. POIRRIER, J-B DE PREMARE, B. PRIEUR, M. PROST, P. QUERCY, J. RAVOUNA, M. REY, C. RICHARD, G. RICONO, P. RIFFAUT, Y. ROBERT, M. RODRIGUEZ, T. ROGELET, A-M ROQUES, J. ROS, I. SAPORTA, A. SAUVANT, P. SERIZIER, M. SIMON, V. SIMON-LOUDETTE, G. SMADJA, N. SMADJA, G. SORBA, D. TALMANT, O. THERY, S. THIBAUD, L. TINSEAU, M. VALETTE, N. VARET, J-M VERNAT, Y. VIGIER, M-L VIGUIER, J-P WARLOP, V. WATHIER, A. WEBER.

AVANT-PROPOS

Confirmant que la politique de la ville est plus que jamais au cœur de l'action gouvernementale, le Comité Interministériel des Villes a décidé, le 30 juin 1998, sous la présidence du Premier ministre, de mettre en chantier une nouvelle génération de contrats de ville.

Ces nouveaux contrats, mieux conçus et plus performants que ceux venus à échéance, seront, dès l'an prochain, le principal outil de la politique que j'ai la charge de conduire. Ils devront exprimer, cas par cas, un projet global concerté de développement urbain solidaire. Ils constitueront le cadre de mise en oeuvre des politiques territorialisées conduites à l'appui de ce projet. Les collectivités locales et l'Etat pourront ainsi conjuguer leurs efforts, en partenariat avec les milieux professionnel et associatif. Les habitants, eux mêmes, seront invités à prendre part à l'élaboration de chaque projet et à suivre les différentes phases de sa réalisation. J'attends de ces contrats qu'ils réconcilient, dans chacune des agglomérations concernées, le social et l'économique, le politique et le citoyen, ainsi que les différents échelons territoriaux, du niveau central jusqu'au terrain.

Pour initier cette démarche, deux dispositifs complémentaires ont été mis en place. L'élaboration de ces nouveaux contrats a été engagée, pragmatiquement et par anticipation, dans seize sites-pilotes de préfiguration. Un groupe de travail national, interministériel et partenarial, a été, parallèlement, chargé de formuler des recommandations pour la conception et la négociation des futurs contrats.

J'ai personnellement installé, le 31 août 1998, ce groupe de travail dont j'ai confié la présidence à Georges Cavallier, en lui demandant de me remettre ses premières propositions, dès le mois d'octobre, afin d'éclairer les options que le gouvernement devait arrêter, avant la fin de l'année, quant au contenu et aux modalités de préparation des futurs contrats. Le rapport d'étape qui m'a été remis le 28 octobre a, de fait, très utilement contribué à la préparation des décisions interministérielles que traduit la circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998

J'avais invité le groupe interpartenaires à poursuivre son travail et à présenter, pour le mois de mai 1999, de nouvelles recommandations propres à faciliter la négociation des nouveaux contrats.

Je remercie tous les membres du groupe d'avoir mobilisé leurs compétences au service d'un travail collectif incarnant le partenariat élargi qu'appelle la conception même des nouveaux contrats. Je leur sais gré d'avoir produit deux rapports de qualité. Ce rapport final complètera le cadre de référence que constitue la circulaire du Premier ministre ainsi que le dossier élaboré par la délégation interministérielle à la ville à l'occasion de la rencontre des élus du 6 mai 1999. Il sera un outil précieux pour tous ceux qui, à différents niveaux, sont engagés dans la préparation des futurs contrats. Ils y trouveront matière à inspirer leur action et à éclairer leurs choix.

Claude BARTOLONE
Ministre délégué à la Ville

SOMMAIRE

	PAGES
A INTRODUCTION : OBJET, CONTEXTE ET MODALITÉS D'ÉLABORATION DU PRÉSENT RAPPORT	I À II
B RAPPORT	1 A 30
I- LA STRUCTURE ET L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DU CONTRAT DE VILLE	2
1.1 LA NOUVELLE CONCEPTION DU CONTRAT DOIT PERMETTRE UNE VÉRITABLE REFONDATION LOCALE DE LA DÉMARCHE CONTRACTUELLE	2
1.2 MOBILISER ET RECOMPOSER LES POLITIQUES DE DROIT COMMUN	3
1.3 DISTINGUER, AU SEIN DE LA CONVENTION CADRE, UNE FONCTION ORGANIQUE ET UNE FONCTION ORGANISATIONNELLE	3
1.4 QUELQUES PRÉCONISATIONS RELATIVES AUX CONVENTIONS D'APPLICATION	6
II- PILOTER ET METTRE EN OEUVRE LES CONTRATS DE VILLE	7
2.1 DISTINGUER CLAIREMENT LE NIVEAU POLITIQUE (LA MAÎTRISE D'OUVRAGE) DES ÉCHELONS TECHNIQUES D'EXÉCUTION (LA MAÎTRISE D'OEUVRE)	7
2.2 CONSTITUER DÈS LA SIGNATURE DU CONTRAT UNE INSTANCE POLITIQUE DE PILOTAGE REPRÉSENTATIVE ET RESPONSABLE	8
2.3 CONFORTER LE DISPOSITIF TECHNIQUE DE CONDUITE DE PROJET QUI DOIT Désormais GÉRER D'AVANTAGE DE COMPLEXITÉ TOUT EN RESTANT SIMPLE, LISIBLE ET EFFICACE	9
2.4 PRÉVOIR LES MOYENS D'ASSURER UNE GESTION DYNAMIQUE DU CONTRAT TOUT AU LONG DE SON EXÉCUTION	10
III- TROIS THÉMATIQUES AU COEUR DU CONTRAT DE VILLE POUR PROMOUVOIR LA MIXITÉ SOCIALE ET URBAINE	11
3.1 LE CONTRAT DE VILLE, VECTEUR PRIVILÉGIÉ DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI CONTRE LES EXCLUSIONS	12
3.2 UN OBJECTIF ESSENTIEL DES CONTRATS DE VILLE : L'ACCÈS ÉQUITABLE À UN SERVICE PUBLIC DE QUALITÉ	15
3.3 LES PROCHAINS CONTRATS DE VILLE PEUVENT CONSTITUER UN INSTRUMENT PRIVILÉGIÉ DE MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE RENOUVELLEMENT URBAIN	18
IV LES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES À PRÉVOIR POUR TENIR COMPTE DE LA SITUATION SPÉCIFIQUE DE CERTAINES RÉGIONS	22
4.1 L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE	22
4.2 LES DOM-TOM	24
V- LA MISE SUR ORBITE	25
5.1 LA RÉALISATION DES DIAGNOSTICS PRÉALABLES AUX CONTRATS DE VILLE	26
5.2 DES PRÉCONISATIONS DESTINÉES AUX SERVICES DE L'ÉTAT, QUI CONCERNENT TANT LES MISSIONS D'IMPULSION ET DE SUIVI DES ADMINISTRATIONS CENTRALES, QUE LE RÔLE DES ÉCHELONS DÉCONCENTRÉS	30
C ANNEXES	
D RAPPORT D'ÉTAPE EN DATE DU 28 OCTOBRE 1998	

INTRODUCTION

OBJET, CONTEXTE ET MODALITES D'ELABORATION DU RAPPORT

Le présent rapport prolonge et complète le rapport d'étape en date du 28 octobre 1998¹, qui formulait, en vue d'éclairer les choix gouvernementaux en la matière, *"un premier ensemble de propositions pour l'élaboration des contrats de ville de la nouvelle génération"*.

Ces propositions constituaient le fruit des réflexions initiales du *"groupe de travail interministériel et partenarial sur la définition des nouveaux contrats"*, mis en place par le ministre délégué à la ville, conformément à la décision prise en Comité interministériel des villes (CIV) le 30 juin 1998.

La lettre du ministre de la ville, en date du 16 juillet 1998, confiant à Georges Cavallier la présidence de ce groupe de travail (cf. annexe n° 1) indiquait qu'un premier rapport devrait être remis pour la mi-octobre et que, sur la base des décisions arrêtées par le CIV en fin d'année, les conclusions définitives du groupe *"devraient être déposées au cours du mois de mai 1999"*.

Affirmant, lors du CIV du 2 décembre 1998 présidé personnellement par le Premier ministre, *"une nouvelle ambition pour les villes"*, le gouvernement a fixé les grandes orientations devant déterminer la conception et l'élaboration des futurs contrats de ville. La circulaire du Premier ministre en date du 31 décembre 1998 (cf. annexe n° 2) est venue préciser la définition (l'objet, la nature, la durée) et les modalités de préparation (la géographie, le partenariat, le calendrier de travail, l'articulation avec les contrats de plan, d'agglomération, de pays).

C'est dans ce cadre, dans des circonstances strictement conformes aux prévisions initiales, que le groupe de travail interpartenaires a repris ses activités, dès le début de cette année.

. Fonctionnement du groupe de travail

La composition du groupe de travail n'a évidemment pas changé depuis son installation, le 31 août dernier, par le ministre de la ville. Il est toujours formé (cf. annexe n° 3) d'une quarantaine de membres dont les deux-tiers représentent les grands partenaires institutionnels : ministères directement concernés, les six grandes associations nationales d'élus territoriaux ainsi que la CDC, le FAS, et l'UNFOHLM (étant précisé que les personnes assurant ces représentations n'ont pas toujours été les mêmes). Les seize autres membres du groupe, personnalités qualifiées, désignées *"intuitu personae"*, ont été, pour certaines d'entre elles, moins assidues qu'en première phase, ce qui ne saurait surprendre, les acteurs de terrain de la politique de la ville, majoritaires parmi ces personnalités, étant depuis le début de l'année de plus en plus sollicités par leurs obligations locales.

Le groupe a tenu six réunions plénières, les 11 et 26 janvier, 11 mars, 1er, 7 et 13 avril. Deux réunions spécifiques, ouvertes aux membres du groupe et à d'autres participants directement concernés se sont tenues le 17 février pour débattre des problèmes spécifiques de l'agglomération parisienne (avec la participation personnelle du préfet de région) et le 2 mars pour examiner ceux des départements et territoires d'Outre-mer. Les relevés de conclusions figurent en annexe n°4.

Innovant par rapport à sa pratique antérieure, le groupe a constitué en son sein, quatre sous-groupes de travail thématiques (pilotage des futurs contrats, l'amélioration de l'accès aux services publics, contrats de ville et mise en oeuvre de la loi contre les exclusions, mixité et renouvellement urbain) qui ont tenu chacun plusieurs réunions préparatoires aux réunions plénières, à l'initiative et sous la responsabilité de leurs animateurs (respectivement : Michel Didier, Bruno Carlon, Philippe Estèbe, Aude Debreil). Les synthèses produites par ces sous-groupes figurent en annexes numéros 5 à 8.

Le Conseil National des Villes a, par ailleurs, organisé un atelier consacré à « la place des habitants dans les contrats de ville » et produit une contribution sur ce thème (cf. annexe n°9)

Les travaux du groupe plénier et de ses sous-groupes ont suscité, comme en première phase, beaucoup d'intérêt de la part des différents participants. Ce groupe, dont la composition illustre le partenariat qui doit porter les contrats de ville, a fonctionné comme un lieu d'échange ouvert, comme une enceinte d'information mutuelle et d'acculturation réciproque, comme une instance d'identification collective des problèmes et de confrontation des solutions susceptibles de leur être apportées. C'est la composition du groupe et la diversité de ses membres qui ont fait, pour l'essentiel, la valeur ajoutée de ses travaux.

¹ le texte intégral de ce rapport d'étape figure en fin du présent rapport (partie D)

Enfin, au delà des travaux du groupe, son président et son rapporteur Philippe Méjean ont pris directement l'attache de personnalités oeuvrant, à différents niveaux et dans des fonctions variées, dans le champ des politiques urbaines.

. **Objet et nature du présent rapport**

Le groupe interpartenaires avait pour mission, dans cette deuxième phase de ses travaux de formuler, en aval et dans le cadre de la circulaire du Premier ministre du 31 décembre dernier, de nouvelles recommandations, plus détaillées, sur l'élaboration, la structure et la substance des futurs contrats de ville, afin de rendre la démarche contractuelle aussi pertinente et aussi performante que possible.

La brièveté des délais qui lui étaient impartis et le souci d'éviter les redites et les doubles emplois ont conduit le groupe à ne pas aborder des questions d'importance sur lesquelles le cabinet du ministre de la Ville avait mandaté, parallèlement, d'autres instances. C'est pourquoi n'ont pas été évoquées les questions posées par :

- le financement des contrats de ville, dont un groupe interministériel ad hoc est en charge,
- la prévention de la délinquance, objet de la rencontre nationale thématique tenue à Montpellier les 17 et 18 mars,
- le développement économique local, qui donnera lieu à une autre rencontre nationale thématique les 28 et 29 juin prochain à Nantes, à l'issue d'une mission confiée par le Premier ministre à deux parlementaires.

D'autres questions, qui ont été également traitées dans d'autres instances comme la participation des habitants à la préparation et à la mise en oeuvre des contrats ou encore l'amélioration de la gestion urbaine de proximité, ont été partiellement reprises par le groupe, compte tenu de leur imbrication profonde avec les sujets qu'il s'est attaché à éclairer sans être, pour autant, approfondies en elles-mêmes.

Enfin, le groupe a dû travailler dans un contexte institutionnel mouvant. Il doit rendre ses conclusions avant de connaître la formulation définitive de deux textes législatifs importants -la loi relative à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale et la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire-, qui ne manqueront pas d'avoir une incidence forte sur la préparation des contrats de ville, et sur celle des futurs contrats d'agglomération.

*
* *

Il faut enfin préciser que, s'il s'efforce de retracer fidèlement les conclusions dégagées par le groupe, le rapport, tel qu'il se présente, n'a pas été formellement validé par ses membres. Les termes de ce rapport n'engagent par conséquent que son président et son rapporteur. L'un et l'autre tiennent, comme lors de la première phase, à remercier Evelyne Hardy, chargée de mission (CGPC) et Michèle Brielle, assistante d'études (CGPC), qui ont pris une part très active au bon fonctionnement du groupe de travail, à la préparation de ses travaux, ainsi qu'à la documentation, la composition et la réalisation de ce rapport final.

RAPPORT

Le présent rapport s'efforce de récapituler les constats dressés et les propositions exprimées par le groupe de travail, lequel a examiné successivement :

- les conséquences des choix opérés quant à la forme et à l'architecture des futurs contrats,
- les questions posées par le pilotage des dispositifs de conduite et de mise en oeuvre de ces contrats,
- les moyens propres à prendre en compte trois thématiques (l'organisation des services publics, la lutte contre les exclusions, le renouvellement urbain) qui doivent être au coeur des nouveaux contrats et qui permettent une approche élargie du défi de la mixité sociale et urbaine.

Le rapport formule ensuite quelques suggestions sur les dispositions particulières à prévoir pour tenir compte de la situation spécifique de l'agglomération parisienne et des DOM-TOM.

Enfin, il énonce quelques propositions qui lui paraissent nécessaires pour que la préparation des contrats de ville s'engage dans les meilleures conditions

Les nouvelles propositions du groupe s'inscrivent, résolument et tout naturellement, dans le cadre des instructions données par la circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 ².

Ce faisant, le groupe n'a pas eu à remettre en cause les conclusions qu'il avait forgées lors de la première phase de ses travaux. Il a pu rester dans le droit fil de ses propositions initiales, dont il a été heureux de constater qu'elles avaient été, pour l'essentiel et dans leurs grandes lignes, reprises et validées par les décisions interministérielles.

Il s'est félicité, en particulier, de constater que quelques idées-force qui constituaient le substrat de ses premières réflexions inspirent pareillement les choix gouvernementaux.

Il tient à réaffirmer, à cet égard et en préambule, une triple conviction :

- c'est désormais le projet, c'est-à-dire la capacité de mobilisation collective des acteurs qui vivent sur un territoire, qui fait la substance et la force de ce territoire. La cohésion sociale est, plus que jamais, tout à la fois, un enjeu et un levier du développement local ;
- dans un système fortement imbriqué d'acteurs publics et privés qui, les uns et les autres mais souvent dans le désordre, font bouger la ville, les pouvoirs publics ont une responsabilité majeure et spécifique : veiller à la maîtrise du long terme et, surtout donner le sens, dans la double acception du terme : la direction et la signification ;
- la logique de l'innovation doit désormais l'emporter sur la logique de la rationalisation. Ce qui fait aujourd'hui l'efficacité, c'est, avant tout, la capacité de saisir des opportunités et de mobiliser les initiatives. C'est pourquoi l'action publique doit évoluer, en cessant de se contenter de gérer des procédures parfaitement définies et depuis longtemps éprouvées. Elle doit désormais promouvoir l'invention et la conduite de processus d'action qui sont d'abord des processus d'implication et d'interpellation réciproque des différents acteurs locaux.

Il croit enfin utile, avant d'exposer ses nouvelles propositions, de mettre l'accent **sur trois des principales caractéristiques des futurs contrats de ville**, tels qu'ils sont aujourd'hui définis par les instructions du Premier ministre :

- **« Le contrat de ville doit comporter des programmes d'action à l'échelle de la commune et de l'agglomération, concourant à la lutte contre les processus de ségrégation urbaine et sociale »**. Ce principe était déjà présent dans les contrats de ville du XI^{ème} plan, mais il s'était trouvé neutralisé par la prégnance de la géographie prioritaire. Réaffirmé pour le XII^{ème} plan, il suppose une importance accrue du diagnostic initial. Il convie aussi à considérer le contrat comme un processus de construction progressive d'une politique de solidarité urbaine, et non pas seulement comme le cadre de mise en oeuvre d'un programme préétabli.

² J.O du 15 janvier 1999

- **La géographie du contrat de ville doit se déduire, localement, de l'objectif général de solidarité d'agglomération.** Ainsi les contrats de ville peuvent-ils traiter des territoires non encore pris en compte par la politique de la ville ainsi que des politiques d'agglomération dont les conséquences spatiales aggravent les risques d'exclusion de certains territoires ou de certaines catégories de population.
- **La production de cette solidarité d'agglomération implique une mobilisation forte des moyens ordinaires et des politiques de droit commun,** notamment pour éviter les risques de substitution ou d'enfermement liés à un recours trop exclusif aux crédits spécifiques de la politique de la ville.

I - LA STRUCTURE ET L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DU CONTRAT DE VILLE

Cet ensemble de principes se trouve inscrit dans une construction contractuelle à deux étages. La circulaire du Premier ministre prévoit que les futurs contrats de ville, à la différence des contrats du XI^{ème} Plan, ne prendront pas la forme d'un seul document contractuel, mais seront constitués d'un ensemble indissociable comprenant « (...) *une convention cadre qui déterminera les objectifs du contrat et fixera les programmes d'action thématiques applicables à l'ensemble du périmètre du contrat et des conventions territoriales qui définiront les programmes d'action à mener sur les sites prioritaires (...)* »

Cette option est loin d'être de pure forme. Elle comporte au contraire d'importantes implications.

1.1 La nouvelle conception du contrat doit permettre une véritable refondation locale de la démarche contractuelle.

La combinaison d'un contrat « politique », passé à l'échelle de l'agglomération et liant ses principaux responsables, et d'un ensemble de conventions de mise en oeuvre, engageant pour des durées, des objets et des territoires variables, les divers acteurs directement concernés, offre de nouvelles opportunités. Elle doit permettre en effet de :

- **distinguer clairement le niveau de l'engagement politique** -sur une stratégie globale à l'échelle large du périmètre d'agglomération et pour la durée du XII^{ème} Plan- **de celui de la mise en oeuvre des différents programmes d'action** aux échelles particulières qui sont les leurs,
- **mieux identifier les niveaux respectifs de responsabilité, et mieux mobiliser les différents acteurs**, chacun d'eux étant invité à s'engager explicitement sur son mandat et sa mission. On doit éviter ainsi les effets de déresponsabilisation collective auxquels ont pu aboutir certains des contrats de ville de la première génération,
- **faciliter ainsi l'émergence, puis la consolidation, d'une véritable maîtrise d'ouvrage politique du contrat** assumant devant les citoyens -et surtout envers ceux qui habitent des quartiers en difficulté- la conduite et l'évaluation des programmes engagés, là même où aujourd'hui fleurissent trop souvent des dérives procédurières et des modes de fonctionnement technocratiques,
- **prendre le temps d'élaborer des projets et des programmes de qualité**, sans les enfermer dans un calendrier arbitraire, puis organiser leur mise en oeuvre dans des délais réalistes, en substituant aux contraintes formelles de la procédure les exigences de la cohérence et de la crédibilité,
- **faciliter les adaptations à mi-parcours** pour tenir compte, notamment, de la mise en place des nouvelles équipes municipales issues des élections de 2001.

Ces effets positifs dont il convient de tirer parti pour refonder localement la démarche contractuelle peuvent être, si l'on n'y prend garde, occultés, voire annihilés, par des effets de dérive, vis-à-vis desquels il convient de prendre quelques précautions. C'est ainsi qu'il faudra en effet **éviter** :

- **une mauvaise lecture du dispositif qui pourrait laisser croire à une complexité accrue de la démarche contractuelle**, là où chacun est demandeur de simplifications,
- **une multiplication excessive du nombre de conventions** aboutissant à un ensemble illisible d'engagements sectoriels,

- **un caractère trop général des conventions cadre** qui, si elles se réduisaient à l'énoncé d'intentions trop formelles, n'auraient ni véritable signification politique, ni réelle efficacité pour organiser l'action,
- **des conventions thématiques qui consisteraient en la reprise pure et simple des différents contrats sectoriels en place** (CLS, CEL, PLIE ...), et qui ne seraient pas « revisitées » en fonction des exigences transversales de la politique de la ville,
- **des conventions territoriales mal périmétrées**, qui limiteraient l'intervention publique aux seuls quartiers déjà fortement stigmatisés par les zonages actuels.

1.2 Mobiliser et recomposer les politiques de droit commun.

On ne répètera jamais assez que la politique de la ville ne saurait être une politique sectorielle parmi d'autres. Pour être véritablement efficace, elle doit mobiliser et mettre en cohérence, au profit des objectifs de solidarité et d'équité, les différentes politiques de droit commun.

C'est dans cette optique -instituer la préoccupation et les moyens de cette mobilisation permanente- que doit être conçu l'ensemble contractuel constitutif des nouveaux contrats de ville.

Il ne s'agit pas là que d'un objectif -la recomposition progressive de l'action publique, par l'adaptation et la modernisation de ses méthodes et de ses procédures aux nouvelles exigences de la société urbaine- mais aussi d'un véritable moyen d'intervention au service des stratégies de développement territorial. **Le contrat de ville, tout en mobilisant un certain nombre de moyens exceptionnels, devra agir d'abord et surtout par redéploiement, recalage des priorités et allocation optimale des moyens de droit commun**, qu'il s'agisse de conventions territoriales ou de conventions thématiques.

1.3 Distinguer, au sein de la convention cadre, une fonction organique et une fonction organisationnelle.

Afin de jouer pleinement son rôle de plate-forme politique pour la conduite pluriannuelle d'une véritable stratégie locale de développement solidaire de l'agglomération, la convention cadre devrait revêtir une double fonction :

- la première, fondatrice, est une fonction de caractère organique : elle répond aux questions : qui ? quoi ? pourquoi ? Elle consiste à énoncer les objectifs que l'on s'assigne, identifier les rôles et les compétences des institutions ou des acteurs parties prenantes, choisir les sites et les thèmes d'interventions prioritaires,
- la seconde, qui répond à la question : comment ? a le caractère d'une fonction organisationnelle : elle vise à identifier et à prescrire les différents moyens qu'il faut mobiliser, à concevoir et à agencer les différents dispositifs à mettre en oeuvre, à ordonnancer et à programmer les différents « chantiers » que l'on décide de conduire dans le temps du contrat.

1.3.1 La fonction « organique » de la convention cadre : expliciter les grands objectifs, identifier les sites et les thèmes prioritaires

1.3.1.1 La formulation des objectifs poursuivis par les signataires doit traduire le projet « politique » d'agglomération au croisement des orientations gouvernementales décidées par les CIV des 30 juin et 1er décembre 1998 ainsi que des volontés et des choix exprimés par les élus des collectivités territoriales concernées, compte tenu des contributions éventuelles d'autres partenaires. On sait que trop souvent les contrats qui viennent à échéance pèchent par l'absence ou l'insuffisance de formulation de ces objectifs, du fait d'une négociation initiale conduite dans des conditions peu satisfaisantes. La formulation du projet, dans la convention cadre, devrait comporter :

- les principaux enseignements du diagnostic partagé, formulés en termes d'enjeux,
- le choix sélectif des objectifs que l'on s'assigne, assorti de leur hiérarchisation,

- le choix des sites et des situations prioritaires, en termes de quartiers ou de secteurs, accompagné de l'indication des périmètres d'intervention souhaitables qui devront être aussi larges que faire se peut, jusqu'à intéresser plusieurs communes quand la géographie le commandera. Devront être précisés ceux d'entre eux qui appellent la mise en place d'une convention territoriale,
- le choix des actions structurelles à conduire sur les thèmes constitutifs d'une politique de lutte contre la ségrégation et de développement d'une ville plus solidaire et plus équilibrée, et notamment :
 - l'accessibilité généralisée et la qualité des services urbains,
 - l'égalité devant le service public, notamment de l'emploi, de la santé, de l'école et de la culture,
 - le libre accès de tous à des espaces partagés,
 - la construction de nouveaux espaces démocratiques,
 - le droit à la sécurité et à la tranquillité publique,
 - la lutte contre les différentes formes d'exclusion à l'oeuvre dans la ville,
 - l'insertion des populations étrangères dans la ville,
 - l'amélioration et la diversification de l'offre d'habitat dans une organisation urbaine non ségrégée.

Devraient de même être désignés, dans la convention cadre, ceux de ces thèmes devant donner lieu aux premières conventions thématiques.

1.3.1.2 La convention cadre doit désigner les parties prenantes au contrat et leur mode de coopération :

- Les signataires de la convention cadre peuvent se réduire aux signataires de base :
- l'Etat représenté par le préfet de département,
- les collectivités locales -communes et EPCI- dont les compétences permettent l'engagement dans les politiques locales de développement social urbain,

Mais d'autres signatures apparaissent souhaitables :

- celles des conseils généraux (et des conseils régionaux), dès lors qu'ils impliquent leurs propres compétences à l'échelle du périmètre du contrat, allant donc au delà de leur seule contribution financière à la réalisation de telle action,
- celles des organismes HLM, à la condition de leur implication collective et de l'engagement de signature de la totalité des organismes gérant du patrimoine sur le territoire du contrat,
- celle du FAS, et éventuellement celle de la CDC.
- Le mode de coopération des signataires doit être, dès ce stade, explicitement précisé :

Les contrats qui viennent à échéance ont, pour un nombre significatif d'entre eux, du fait de l'absence d'un véritable projet politique débattu et explicitement validé, pêché par l'absence de dispositif collectif de pilotage digne de ce nom. Un tel dispositif doit être, en effet, efficient (il ne peut se réduire à la réunion formelle d'un comité ne disposant pas des moyens de décision) et pérenne (c'est-à-dire capable de piloter le contrat dans sa durée, par delà les inévitables changements d'hommes). **La convention cadre se doit d'explicitier le plus clairement possible le rôle et la composition de l'instance de maîtrise d'ouvrage à constituer ainsi que le mode de travail envisagé en son sein.**

Il appartient de même à la convention cadre de prévoir le dispositif d'évaluation en continu, mentionné dans la circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998. Il ne saurait s'agir là d'une simple déclaration d'intention, satisfaisant formellement à une contrainte procédurale, mais d'un véritable engagement, plaçant l'évaluation au coeur de la conduite de l'action publique. A cet effet, les objectifs, les dispositifs et les outils de l'évaluation à conduire doivent être précisés, dès ce stade, ainsi que les modalités d'association des habitants à cette démarche et les conditions de restitution de ses résultats.

1.3.1.3 « *La participation des habitants, qui est au coeur de la politique de la ville, doit franchir une nouvelle étape à l'occasion de la préparation des prochains contrats de ville* » affirme la circulaire du Premier ministre en date du 31 décembre 1998. Il y a dix ans, en 1989, une autre circulaire du Premier ministre de l'époque, utilisait pratiquement les mêmes termes.

Cette exigence forte reste pourtant trop souvent réduite, localement, à la portion congrue, voire à l'état d'une simple clause de style. Elle apparaît au mieux comme un chapitre résiduel dans les dernières pages des programmes d'actions.

Pour qu'elle puisse s'imposer de manière permanente et se décliner selon des modalités les mieux adaptées à l'objectif poursuivi et au type d'intervention conduite, le groupe fait trois propositions :

- d'une part, **la convention cadre doit ouvrir un espace public de débat et valoir, en la matière, charte formelle d'engagement** de ses signataires qui doivent préciser les enjeux, les objectifs et les moyens spécifiques à mettre en oeuvre,
- d'autre part, **le contrat doit prévoir la création d'une instance ad hoc**, distincte du comité de pilotage, et **qui**, associant un certain nombre de représentants d'habitants, **joue un rôle à la fois de veille et de propositions**. Cette « commission locale de concertation » pourrait s'inspirer, pour partie, de l'ancienne formule des commissions locales de développement social des quartiers, mais sans se limiter, en aucun cas, à cette unique échelle,
- enfin, **la concertation doit devenir la préoccupation de tous et ne pas être cantonnée dans un domaine balisé d'initiés**. En effet, nombre d'habitants ne se reconnaissent pas, ou plus, dans des associations locales parfois émoussées, d'autres oeuvrent dans des associations de fait. Les collectivités locales ont tendance à privilégier des circuits traditionnels qui n'irriguent qu'une partie de la population. L'aptitude et la crédibilité des services de l'Etat à entretenir un dialogue constructif avec les habitants restent, à tout le moins, incertaines. Les acteurs du contrats de ville doivent s'engager résolument dans une approche renouvelée de la démarche participative.

1.3.2 La fonction organisationnelle de la convention cadre : définir la maîtrise d'oeuvre, le dispositif de financement et les démarches de travail à engager.

1.3.2.1 L'organisation du dispositif partenarial de maîtrise d'oeuvre.

Il revient à la convention cadre de prévoir de manière explicite le dispositif de direction de projet et de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale (MOUS) territorialisée. Si les signataires jugent nécessaire de ne pas figer trop rapidement les choses en la matière, la convention cadre doit au moins définir les principes et les missions de ces instances, renvoyant à un train de décisions ultérieures, celles relatives à l'organisation, à la répartition des compétences et des moyens, ainsi qu'au mode de fonctionnement des différentes composantes de la maîtrise d'oeuvre.

1.3.2.2 La mobilisation des moyens financiers, qu'il s'agisse :

- des engagements financiers prévisionnels des signataires à l'échelle de la totalité du contrat et de sa durée. La convention cadre devrait comporter l'indication des enveloppes financières que les signataires de cette convention comptent dégager pour l'ensemble de l'exercice pluriannuel, quitte à ne faire état que d'enveloppes plancher, actant l'effort minimum qu'ils sont disposés à consentir ;
- du financement spécifique des dispositifs et démarches de mise en oeuvre et de suivi du contrat et notamment du financement du dispositif de mise en oeuvre, du financement de l'évaluation, des moyens financiers que l'on convient de mettre à disposition des habitants (associations, comités de quartiers, comités d'usagers, « commission locale de concertation » ...) pour leur permettre de prendre part à la production de certains projets (financement de contre-expertises par exemple), et plus largement pour concrétiser, selon différentes modalités, l'objectif de participation qui vient d'être évoqué. **L'inscription de ces trois engagements spécifiques dans la convention cadre devrait être rendu obligatoire.**

1.3.2.3 La mise en chantier d'un certain nombre de processus collectifs de travail.

La dimension nouvelle des futurs contrats de ville liée au prolongement de leur durée (7 au lieu de 5 ans) et à l'ambition qui s'y attache (travailler au delà de la requalification des quartiers en difficulté à l'émergence d'une ville plus solidaire et plus équilibrée), la forme que revêtent désormais ces contrats (distinguant la convention cadre des conventions d'application territoriales ou thématiques) obligent à prévoir, d'entrée de jeu, les conditions dans lesquelles seront progressivement élaborées les conventions d'application qui prendront effet au delà de l'entrée en vigueur de la convention cadre.

Le contrat constitue en outre une formidable opportunité pour ouvrir des chantiers autour d'un certain nombre d'enjeux forts, par exemple le renouvellement urbain dans sa dimension prospective, qui implique la remise en perspective des démarches et des outils de la planification locale (DTA, schémas directeurs, PDU, DVA, PLH, ...) ou encore la remise à niveau d'un certain nombre de services publics, qui renvoie au processus long de modernisation de l'action publique de « droit commun ». De tels chantiers ne peuvent à l'évidence, sauf à être traités de manière superficielle, donner lieu à des programmes d'action conclus dès la signature du contrat ou même au cours de ses premières années d'application.

La convention cadre doit fournir l'occasion d'enclencher les premiers processus collectifs de travail sur différents sujets dont la portée est de moyen-long terme. Elle doit en fixer le cadre et prévoir les démarches et moyens à mettre en oeuvre, notamment en matière d'études, pour enclencher une dynamique constructive sur chacun des thèmes retenus, dont certains, le moment venu, pourront fournir la matière de conventions d'application.

Cette façon de faire aurait en outre le mérite d'instaurer un climat mobilisateur au sein des administrations concernées et de produire, par anticipation, des matériaux qui pourraient se révéler utiles dans la perspective de l'élargissement des contrats de ville aux contrats d'agglomération.

1.4 Quelques préconisations relatives aux conventions d'application

Ces conventions n'appellent pas de recommandations aussi précises, compte tenu de leur caractère nécessairement spécifique et de leur étroite subordination aux stratégies locales préalablement arrêtées. Il importe cependant d'affirmer ici :

- qu'il faudra en éviter la multiplication, sauf à complexifier à l'extrême la gestion inévitablement croisée de l'ensemble de ces procédures et à courir le risque de graves dérives,
- qu'elles doivent présenter un caractère explicitement opérationnel, précisant la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'oeuvre et les moyens à mobiliser, en fonction du territoire, du sujet et du système d'acteurs concernés et comportant, dans toute la mesure du possible, l'indication et la quantification des résultats recherchés.
- qu'elles doivent rester sous le contrôle et le pilotage de la maîtrise d'ouvrage organisée par la convention cadre, celle-ci étant forcément signataire de celles-là,
- que leur calendrier de préparation et de mise en oeuvre doit rester fonction de leur objet, et que leur élaboration ne saurait être bâclée pour respecter des échéances artificielles.

1.4.1 S'agissant des conventions territoriales

Il a été indiqué que leur périmètre, pour prétendre à la meilleure pertinence, ne devait pas se limiter aux seuls sites prioritaires, qui en constituent en quelque sorte le coeur de cible. Il faudra être également attentif à la prise en compte de l'insertion de ces sites dans leur environnement, non seulement pour en traiter les franges, mais aussi en vue d'identifier le territoire urbain large qui permet d'en comprendre la situation et de formuler des propositions efficaces pour leur réintégration dans la ville.

Conformément aux conclusions relatives à la « gestion urbaine de proximité », présentées par ailleurs par la DIV, la DGUHC et l'UNFOHLM, le groupe préconise que toute convention territoriale comporte systématiquement un volet traitant de cette question, déterminante si l'on veut requalifier les quartiers de manière durable. Le groupe fait sienne la proposition figurant parmi les dites conclusions de formaliser les engagements pris par les partenaires en la matière dans des « conventions de gestion urbaine de proximité », à condition que ces conventions ne soient pas autonomes par rapport aux contrats de ville. Il lui semble, en effet, important de lier solidairement les conventions territoriales et les engagements portant sur la gestion rapprochée, afin de ne pas concevoir l'une sans l'autre et, en particulier, de pouvoir articuler explicitement les projets de recomposition urbaine et leurs conséquences en termes de gestion future.

Dans un souci de continuité de l'action menée d'un Plan à un autre et nonobstant la préconisation, déjà énoncée, de gérer avec souplesse le calendrier de mise au point des conventions particulières, il faut sans nul doute considérer que les conventions territoriales traitant des sites les plus prioritaires, (qui seront pour la plupart ceux déjà pris en compte dans les actuels contrats et actuels zonages), devront être prêtes dès la fin 1999, quitte à faire l'objet de compléments et de précisions sous forme d'avenants à suivre. L'ancienneté de la politique conduite sur la plupart de ces sites, la connaissance fine de leur situation et la présence, de longue date, d'acteurs de terrain, devraient le permettre sans trop de difficultés.

1.4.2 S'agissant des conventions thématiques

Le groupe met en garde contre le fait qu'elles ne doivent en aucun cas contribuer à une nouvelle sectorisation de l'action publique, découpant abusivement, en fonction des tropismes culturels et organisationnels des différentes administrations et services publics concernés, des approches qui gagnent à être de plus en plus globales. Au contraire, la politique de la ville doit s'employer à mieux corréliser et mettre en cohérence les différentes composantes de l'action publique afin de mieux répondre aux attentes des citoyens. Il faudra donc être attentif au risque de labellisation hâtive en conventions thématiques de contrats sectoriels déjà signés ou préparés sans référence explicite à la politique de la ville.

A cet effet, le groupe propose de réserver les conventions thématiques à des « groupes de politiques » qui s'emploieraient à mobiliser sur un certain nombre d'enjeux transversaux (la tranquillité publique, la diversification de l'offre d'habitat, les politiques en direction de la jeunesse, l'intégration sociale, économique et culturelle de certaines populations marginalisées ...) des institutions et des dispositifs encore insuffisamment coordonnés.

II - PILOTER ET METTRE EN OEUVRE LES CONTRATS DE VILLE

On a déjà souligné que le contrat de ville ne constitue pas seulement le cadre d'exécution de programmes préalablement arrêtés dans le détail mais qu'on doit le considérer comme un processus permettant de conduire, dans la durée, une stratégie à multiples points d'impact. Deux questions, celle de la définition des dispositifs dont on se dote, d'entrée de jeu, pour conduire ce processus -de la décision politique à la mise en oeuvre opérationnelle- et celle, d'autre part, des moyens permettant d'assurer la gestion dynamique du projet, tout au long des sept années du contrat, sont, dès lors, déterminantes.

2.1 Distinguer clairement le niveau politique (la maîtrise d'ouvrage) des échelons techniques d'exécution (la maîtrise d'oeuvre)

La définition initiale des dispositifs de travail doit faire l'objet d'une attention particulière des partenaires qui préparent le contrat. C'est là un sujet de débat aussi important que le projet politique que l'on se propose de conduire à bonne fin.

Le contrat, lui-même, doit concrétiser un véritable engagement sur ces dispositifs, ce qui suppose un bon niveau d'explicitation, au delà donc d'une simple mention : c'est bien un système qu'il faut concevoir, dont il faut préciser les objectifs, l'organisation et le mode de fonctionnement.

Il importe particulièrement, dans le cadre de la réflexion préalable conduite localement, à ce titre, par les futurs signataires du contrat, **de s'employer à distinguer ce qui relève de la maîtrise d'ouvrage politique** -qu'il faut identifier et organiser en tant que telle- **et ce qui est du ressort de la maîtrise d'oeuvre technique** mandatée pour réaliser. Cette réflexion doit tenir le plus grand compte des enseignements des actuels contrats, qui dans un certain nombre de cas, ont été, en quelque sorte, délaissés par le politique et corrélativement investis, à leur corps défendant, par des équipes techniques au delà même de leur légitimité et de leurs capacités.

2.2 Constituer dès la signature du contrat une instance politique de pilotage représentative et responsable

Les contrats de ville du XI^{ème} Plan prévoyaient déjà la nécessité d'une telle instance, qualifiée alors de comité de pilotage. Cette terminologie reste la bonne pour désigner ce qui est en jeu : la définition du cap à atteindre, l'explicitation du sens de l'action, le choix de la route à emprunter et la surveillance du déroulement des opérations. Le groupe tient cependant à souligner que la constitution de cette instance politique de pilotage doit prendre en compte :

- Des données nouvelles qui ne manqueront pas d'influer sur sa structure :
- l'emboîtement des échelles territoriales d'intervention (de l'agglomération au quartier), qui implique la responsabilité additionnée et coordonnée de plusieurs échelons de pouvoir ; c'est particulièrement le cas s'agissant des collectivités locales : les communes et le (ou les) EPCI qui les regroupent devront davantage que par le passé combiner leurs compétences et distribuer leur responsabilité en fonction du projet à conduire,
- la multiplication probable du nombre des signataires, avec notamment la présence souhaitée, et probable dans un nombre significatif de contrats, des conseils généraux,
- Une difficulté structurelle qu'il ne faut pas négliger :

Si cette instance a bien pour vocation d'être le lieu de la décision politique s'agissant de la conduite collective du contrat, elle ne peut l'être complètement dès lors que les collectivités locales disposent de leurs propres assemblées élues démocratiquement et qui sont seules à pouvoir les engager.

Cette difficulté n'est pas mince. Elle explique pour une bonne part les problèmes qu'ont connus les comités de pilotage des actuels contrats de ville pour être reconnus -et d'abord par les élus- comme lieux de la conduite effective des affaires. Contourner cet obstacle suppose de bien expliciter la chaîne locale de la décision politique, depuis sa préparation collective au sein de l'instance partenariale jusqu'à son approbation par les conseils élus.

2.2.1 La composition de l'instance de pilotage ne pose pas problème dans son principe. En sont, évidemment, membres les différentes parties prenantes au contrat.

Le groupe attire par contre l'attention sur :

- le nécessaire engagement personnel des signataires : préfet de département en personne, maires et présidents des EPCI, présidents ou vice-présidents des autres collectivités territoriales,
- l'importance pour l'Etat de trouver localement la manière d'associer aux côtés du préfet, les représentants de la justice et de l'éducation nationale.

Une des modalités possibles consiste à réunir un comité de pilotage stratégique constitué de l'instance de pilotage proprement dite élargie à d'autres partenaires non signataires du contrat.

2.2.2 Les missions de maîtrise d'ouvrage comportent, pour l'essentiel :

- l'orientation politique de l'ensemble du projet et la préservation de sa cohérence (exigence renforcée par la multiplication des conventions d'application et ses possibles effets centrifuges),
- l'adoption des programmes d'action et de leur financement,
- la commande à la maîtrise d'œuvre (équipe de direction du projet) et le bilan de son exécution ,
- la mobilisation des principaux partenaires non signataires du contrat,
- la prescription de l'évaluation et sa restitution,
- la définition et le suivi des modalités d'association des habitants, avec l'appui de l'instance ad hoc proposée en 1.3.1.3

Mais le comité de pilotage doit assurer également une autre mission. Il doit être, en quelque sorte, le « greffier » des différentes conventions, évitant que les différents documents contractuels ne se dispersent au gré des calendriers qui leur seront propres et selon leur leadership respectif.

2.2.3 Le mode de fonctionnement de l'instance politique de pilotage relève évidemment de ses membres et n'a pas à être modélisé.

Le groupe insiste par contre sur la nécessité qu'il y a de le prévoir en tant que tel, et de le formaliser à la façon d'un règlement intérieur, ainsi que sur l'importance d'un choix judicieux de rythme de réunions, celles-ci devant coïncider avec de véritables étapes décisionnelles.

2.3 Conforter le dispositif technique de conduite de projet qui doit désormais gérer davantage de complexité tout en restant simple, lisible et efficace.

2.3.1 Complexe en elle-même, la conduite de projet va devenir plus délicate du fait de l'architecture des contrats de ville du XIIème Plan, et notamment de :

- La pluralité des échelles de mise en oeuvre, et la nécessité d'emboîter efficacement plusieurs niveaux bien identifiés :
 - l'agglomération qui est l'échelle de la stratégie d'ensemble et donc de la coordination globale du contrat,
 - les communes, échelles de base de la vie démocratique locale,
 - les quartiers, terrains de réalisation concrète des actions.

La conduite de projet doit être organisée à ces différents échelons, en les mettant en réseau sans ordre hiérarchique. Le risque à l'évidence est ici d'éviter que ne s'instaure une maîtrise d'oeuvre à deux vitesses : celle du contrat à l'échelle de l'agglomération, qui serait la plus noble et la plus valorisée pour les professionnels qui en auront la charge, et celles des échelles inférieures qui pourraient être, à tort, tenues pour mineures.

- La multiplication des signataires du contrat, et notamment la présence des conseils généraux qui devront dorénavant participer au même titre que les autres contractants au mandatement et au portage des équipes techniques, et simultanément y « trouver leur compte », en ayant la garantie que les prestations de ces équipes intégreront leurs propres objectifs.
- Le nouvel enjeu qui s'attache à la mobilisation au profit des objectifs de la politique de la ville de l'ensemble des politiques de droit commun : la nécessité de produire un nouvel agencement de ces politiques implique la capacité des équipes de maîtrise d'oeuvre à investir ces politiques et à intervenir pour mettre en cohérence les différentes procédures et dispositifs, là où les contrats de ville du XIème Plan ont trop souvent cantonnés les chefs de projet dans un registre d'exception. Pour ce faire, des maîtrises d'oeuvre spécialisées devront être associées, voire intégrées, aux différentes échelles géographiques, aux équipes de conduite de projet .
- La nécessité de mettre en oeuvre simultanément non plus un seul contrat, mais un ensemble de conventions dont les territoires et les thématiques varieront.

2.3.2 L'organisation du dispositif de conduite du contrat doit également tirer les leçons du passé en tenant compte des difficultés qu'ont connues, au cours du XIème plan, de nombreuses équipes de MOUS, et notamment :

- la dérive techniciste d'équipes trop occupées de procédures et de montage de dossiers, au détriment de leurs missions d'animation et de coordination,
- l'excessive municipalisation des dispositifs qui les placent sous le contrôle exclusif des communes, au détriment de leur mission collective au service de l'ensemble des signataires du contrat,
- les problèmes persistants que soulève la question délicate des cadres d'emploi.

2.3.3 Le groupe a fait sienne les propositions que le sous-groupe, constitué en son sein sur ce thème, a formulées quant aux caractéristiques souhaitables de ces dispositifs (annexe n°5). On insistera ici sur quelques préconisations essentielles :

- **il ne saurait y avoir de modèle unique d'organisation du dispositif de conduite de projet ; aucune des formules expérimentées ne s'est avérée parfaite.** En tout état de cause, l'organisation mise en place doit résulter de choix locaux souverains de la maîtrise d'ouvrage, en fonction de l'ambition du projet (et de ses divers points d'application), de l'expérience acquise (dans certains sites, les dispositifs en place oeuvrent depuis de longues années et on a eu tout le loisir d'apprécier leurs atouts et leurs handicaps), ainsi que de la nouvelle configuration partenariale. En substance, et sous réserve de la déclinaison locale des modes d'organisation et de rattachement, **le dispositif de conduite du contrat devrait comporter une direction de projet, dépendant directement de la maîtrise d'ouvrage, s'appuyant sur une équipe de maîtrise d'oeuvre opérationnelle**, composée de référents thématiques et par territoires (villes et quartiers) en fonction des sites et des enjeux prioritaires à traiter,
- **la question de la qualité professionnelle et humaine des hommes et des femmes en charge de ces missions est évidemment déterminante**, et l'on ne saurait trop conseiller aux décideurs locaux de se donner tous les moyens de conserver et/ou d'attirer sur ces métiers les meilleurs éléments du milieu professionnel qui s'est progressivement constitué, au fil des dernières années. Les processus récents de structuration de ce milieu en associations et réseaux divers lui donnent une visibilité nouvelle qui a longtemps fait défaut,
- **le co-mandatement de ces dispositifs par les signataires du contrat continue à constituer une formalité essentielle.** Délicat à mettre en pratique, plus encore demain qu'aujourd'hui, **il doit être considéré comme incontournable** ; il importe de ce point de vue de :
 - désolidariser la question du mandatement de celles du cadre d'emploi (qu'il faut simultanément régler au mieux), et plus particulièrement du statut. L'appartenance d'un agent à la fonction publique territoriale ou à celle de l'Etat, n'interdit nullement qu'il soit co-mandaté par l'ensemble des parties prenantes au contrat,
 - organiser le co-mandatement en tant que tel et le formaliser par tous moyens (la lettre de mission ad hoc paraît une bonne formule),
 - appliquer la formule du co-mandatement à l'ensemble du dispositif de conduite du projet et non aux seuls « directeurs de projet » en charge de la coordination générale du contrat. Il faut raisonner en termes d'équipe de direction, intégrant l'ensemble des chefs de projet territoriaux et des chargés de mission thématiques. Quand bien même les chefs de projet de quartier se trouvent logiquement plus proches des élus communaux en charge de ces territoires, ils ont besoin, au même titre que les autres responsables de la maîtrise d'oeuvre, de la marge de manoeuvre que permet le co-mandatement.
- **la continuité de la maîtrise d'oeuvre doit être assurée**, malgré la mobilité professionnelle d'un certain nombre de ses responsables, qu'ils relèvent des services de l'Etat ou de ceux des collectivités territoriales. L'expérience a montrée qu'en matière de politique de la ville, les dispositifs de travail sont fragiles tant leur dynamisme doit à l'équation individuelle des professionnels qui ont la charge de son animation. Il importe donc que l'encadrement supérieur, tant du côté de l'Etat que de celui des collectivités territoriales, se soucie de prévenir par tous les moyens, les risques de discontinuité, voire de rupture ; cela suppose à la fois d'anticiper ces évolutions et d'organiser clairement et de façon pérenne, les différentes compétences déléguées, notamment par la systématisation de lettres de mission.

2.4 son Prévoir les moyens d'assurer une gestion dynamique du contrat tout au long de l'exécution.

Le groupe a beaucoup insisté sur le rôle décisif d'une maîtrise d'ouvrage qui s'exerce, avec constance dans la durée, sans succomber à l'usure ni tomber dans la routine. On ne saurait trop y insister : **il ne peut y avoir de bonne politique de la ville si les décideurs ne portent pas, sans désespérer, leur projet collectif** et, s'ils n'exercent pas pleinement et dans la continuité leur « magistrature » sur le dispositif de conduite de projet. On a vu trop de comités de pilotage formels qui cessent de se réunir au bout d'une ou deux années pour ne pas enfoncer le clou.

Deux facteurs nouveaux devraient aider à inscrire, dans la durée, la gestion dynamique du contrat.

- la construction contractuelle à deux étages qui, par le jeu des conventions d'application, appelle la saisine régulière des instances décisionnelles,
- l'obligation d'évaluer en continu qui contraindra ces mêmes instances à organiser progressivement les travaux conduits à ce titre et à veiller à leur bonne exécution.

Mais des efforts particuliers doivent être consentis par chacun des partenaires pour s'organiser, dans le temps long, ce qui implique notamment la constitution de véritables « bases arrières », structurées et solides.

Leur implication dans le comité de pilotage et leur co-mandement du dispositif de conduite du projet ne constituent pas une condition suffisante de la bonne mobilisation des différents services, tant du côté de l'Etat que de celui des collectivités territoriales. **Chacun des partenaires doit donc se donner les moyens d'entraîner dans le projet ses propres troupes**, en sollicitant tant les administrations que les professionnels de terrain. Cela s'est déjà fait par le biais des différents dispositifs (délégué de l'Etat, comité interservices, « référent politique de la ville » de différentes administrations,...) mais trop souvent à la marge et de manière insuffisamment productive.

Cette question interpelle au premier chef l'Etat, dont les compétences et les missions sont moins sollicitées que celles des collectivités locales dans la gestion quotidienne de la ville, et qui, davantage encore qu'elles, est confronté à la difficile question de la territorialisation de ses actions. Pas plus que les quartiers, les agglomérations n'ont aujourd'hui de réalité dans les découpages, eux-mêmes multiples, des territoires de compétence des administrations de l'Etat.

Il leur faut donc faire un effort particulier d'organisation et de méthode. De ce point de vue, **il apparaît au groupe que l'institution des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville mérite d'être réinterrogée**. L'expérience montre en effet qu'ils éprouvent quelque difficulté à trouver leur place aux côtés des sous-préfets d'arrondissement, en charge de l'animation quotidienne de la pratique de la ville, et des secrétaires généraux de préfecture, qui ont pour mission permanente d'animer l'interministérialité locale.

Enfin l'« ardente obligation » de la participation des habitants, dont l'importance a déjà été soulignée, peut constituer un aiguillon propre à éviter l'affadissement progressif et l'érosion naturelle des dispositifs de gestion du contrat. La prise en compte explicite de cet enjeu dans le contrat doit rendre possible des avancées significatives sans lesquelles la politique de la ville échouera à inverser le cours des choses. La mise en place d'une instance ad hoc de vigilance et de proposition (cf. §1.3.1.3), devrait permettre de dépasser le cadre des intentions, aussi généreuses soient-elles, et de leur donner le contenu concret que chacun est en droit d'attendre.

III. TROIS THEMATIQUES AU COEUR DU CONTRAT DE VILLE POUR PROMOUVOIR LA MIXITE SOCIALE ET URBAINE

Faire en sorte que la ville puisse jouer pleinement son rôle traditionnel et plus que jamais nécessaire de lieu de rencontre, d'échange, de brassage, éviter que la balkanisation du tissu urbain ne consacre l'existence de groupes plus ou moins antagonistes qui, au mieux, s'ignorent mais finissent par se redouter, puis se combattre, empêcher que les quartiers en difficulté ne glissent dans l'enfermement et l'exclusion, éviter que les quartiers riches ne se ferment sur eux-mêmes, dans des univers clos à l'abri de la misère qui les entoure, en abandonnant progressivement l'espace public aux plus démunis, tels sont, concrètement exprimés, les grands objectifs de la mixité urbaine et sociale.

La réponse aux défis de cette mixité urbaine implique qu'on mette un terme aux processus d'écramage et d'accumulation, quelque peu paradoxaux, qui sont aujourd'hui à l'oeuvre, puisque pour loger les plus démunis, on accentue les phénomènes ségrégatifs. Cette préoccupation met très fortement l'accent sur les problèmes de diversité de peuplement, de cohabitation, de voisinage, d'assignation à résidence, de regroupements affinitaires...., et par là même sur les politiques d'attribution des logements sociaux.

Ces questions sont certes essentielles et méritent une attention permanente des pouvoirs publics. Mais **la question de la mixité urbaine ne peut se limiter à la seule dimension de la coexistence, plus ou moins probable, de différents groupes sociaux dans un même espace résidentiel**. Sa

solution ne peut s'exprimer seulement sous la forme d'hypothétiques dosages de catégories sociales à l'intérieur d'îlots ou de quartiers, dont une main magique redistribuerait les cartes.

Trois autres problématiques, qu'il convient de placer au coeur des contrats de ville de la nouvelle génération, peuvent, utilement, promouvoir la mixité urbaine et sociale :

- rendre effectifs, pour tous, les droits en vigueur. Tel est l'objet de la loi contre les exclusions dont le contrat de ville peut devenir un vecteur privilégié, en organisant de façon cohérente sur le territoire de l'agglomération, la mise en oeuvre de nombre de ses dispositions ;
- les services urbains sont, par nature, des lieux et des occasions d'échange. Ils s'effectuent dans le cadre d'un rapport social qui lie le prestataire à l'usager. C'est aussi à travers eux que cet usager perçoit l'attitude de la collectivité publique envers lui. Ils ont donc à remplir un rôle essentiel -et peut-être méconnu- pour la cohésion sociale : celui d'entretenir vivante la relation entre la société urbaine et chacun des citoyens, entre la vie économique et la vie sociale. La question de l'accès équitable à un service public de qualité doit donc être au centre des prochains contrats de ville ;
- mixité et renouvellement urbain se tiennent aussi très fortement. Car ce qui fait problème aujourd'hui pour la mixité urbaine, c'est la spécialisation fonctionnelle d'un certain nombre de quartiers victimes de processus cumulatifs de dévalorisation. **Le défi à relever est celui de la lutte contre ce qui s'apparente à des « cantonnements sociaux » de ménages désaffiliés et immobilisés dans certains quartiers, avec des effets de marquage dont ils sont certes les premières victimes mais dont l'ensemble urbain tout entier pâtit également. C'est donc la question de la captivité qu'il faut mettre au centre des interventions publiques.** Au delà des actions de réinsertion sociale, économique et culturelle des populations en cause, le désenclavement recherché appelle à la fois la revalorisation urbaine de quartiers (qu'il faut tenter de réintroduire dans le marché local du logement) et une action résolue en faveur de la mobilité, tant résidentielle (restaurer des processus de mobilité à l'intérieur des différents segments de l'offre d'habitat) que physique (en facilitant l'accès de tous à tous les territoires de la ville : espaces publics, transports, équipement collectifs, centres commerciaux ...). **Ces espaces, partageables par tous, sont en effet des facteurs essentiels de la mixité urbaine** : lieux publics où se croisent les hommes, où s'échangent les informations et où, culturellement, socialement et symboliquement, la ville éprouve et refonde régulièrement son identité. Les représentations ne sont pas seules ici en cause : la conception de l'espace, son accessibilité et ses qualités d'usage jouent un rôle non négligeable. **L'amélioration des lieux publics existants et la promotion de nouveaux espaces doivent être, au sein des contrats de ville, des composantes fortes des programmes de renouvellement urbain.**

3.1 Le contrat de ville, vecteur privilégié de la mise en oeuvre de la loi contre les exclusions

La loi du 29 juillet 1998 ³ a fait de la lutte contre les exclusions « un impératif national » et « une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation ». Elle tend à garantir à tous, et sur l'ensemble du territoire, l'accès aux droits fondamentaux : l'emploi, le logement, la protection de la santé, de la famille et de l'enfance, la formation et la culture.

Cette loi présente deux caractéristiques essentielles. D'abord et contrairement aux pratiques habituelles de l'action sociale, elle n'entend cibler aucune strate particulière de population en difficulté. Elle a heureusement évité d'ajouter aux catégories de publics plus ou moins handicapés au regard de la norme, une catégorie nouvelle : celle des exclus.

Ainsi, la loi, s'adressant à un large public et visant un objectif général de retour au droit commun, ne construit pas des systèmes spécifiques de prise en charge, mais s'attache à définir des situations de risques, caractérisées par un déficit d'accès au droit commun, soit que les populations en cause ne puissent satisfaire aux normes en vigueur, soit que les procédures actuelles s'avèrent insuffisamment efficaces. Plutôt que de créer de nouveaux droits, elle s'attache à préciser les modalités d'accès aux droits déjà reconnus (comme le droit au logement par exemple), de façon à les rendre effectifs.

3.1.1 Loi contre les exclusions et contrats de ville : des logiques convergentes

Cette logique conduit à s'interroger sur ce qui, dans le fonctionnement ordinaire des prestations de droit commun, provoque les évictions, les mises à l'écart, les dénis de prise en charge. Les institutions qui ont la responsabilité d'administrer le droit commun doivent désormais faire la preuve qu'elles sont capables d'apporter un niveau semblable de prestations à chacun, quelle que soit sa situation

³ Loi n° 98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (JO du 31 juillet 1998)

économique, sociale, familiale ..., sans nécessairement passer par le détour de prises en charge spécifiques (même si de tels détours peuvent se révéler temporairement nécessaires). Il leur appartient de mettre en lumière les points de blocage, là où l'accès aux droits (emploi, soins, logement) ne se fait pas et d'analyser les causes de ces dysfonctionnements. Il leur incombe enfin de faire en sorte que la territorialisation des politiques publiques concoure plus efficacement à la production locale de solidarité (la loi comporte un article 156 prescrivant la signature de conventions pour coordonner les interventions de tous les acteurs au niveau territorial pertinent).

Ainsi, l'esprit de la loi contre les exclusions s'accorde parfaitement aux grands principes qui président à la conception des contrats de ville de la nouvelle génération : gérer des situations locales plutôt que des populations ; prévenir les risques d'exclusion, qu'ils procèdent de causes particulières ou qu'ils soient la conséquence de décisions publiques ; recomposer, pour conforter la cohésion sociale, les politiques publiques de droit commun ; organiser la cohérence territoriale de ces politiques pour mieux mettre en oeuvre cet objectif de solidarité.

Dès lors, les nouveaux contrats de ville peuvent-ils, dans les agglomérations où ils seront mis en place, constituer le dispositif privilégié de mise en oeuvre de la loi contre les exclusions ? A quelles conditions ?

3.1.2 Quatre conditions pour une mise en oeuvre conjointe de la loi contre les exclusions et des contrats de ville

Il paraît légitime de faire en sorte que les contrats de ville deviennent des vecteurs efficaces de la mise en oeuvre de la loi contre les exclusions et qu'ils constituent, notamment, l'instrument de coordination territoriale prévue par l'article 156 de cette loi. Quatre conditions préalables s'imposent à cette fin :

- **Considérer le territoire du contrat de ville pour ce qu'il est : un espace d'accord politique où l'action collective devient possible**, un territoire où les différents opérateurs peuvent conjuguer leurs efforts quel que soit le type de pertinence territoriale qu'appellent leurs actions spécifiques. En effet, tel qu'il est défini par le contrat de ville, le périmètre de l'agglomération ne saurait constituer un espace absolument pertinent pour chacun des intervenants ou chaque domaine d'action. Les responsables de la lutte contre les exclusions ont chacun leur territoire de référence, celui sur lequel ils élaborent leur diagnostic puis conduisent leurs propres actions. C'est ainsi, par exemple, que les enjeux spécifiques des politiques de l'emploi, du logement, de la santé, ne s'appréhendent pas nécessairement aux mêmes échelles territoriales. Il ne s'agit donc pas de demander aux responsables de ces politiques d'abandonner leurs propres aires d'intervention au profit du seul territoire du contrat de ville. Au contraire, chacun d'eux doit continuer à oeuvrer sur son terrain de référence, tout en considérant que le contrat de ville fournit un territoire privilégié pour une action efficace puisqu'il témoigne de la volonté collective des signataires d'agir ensemble pour construire une véritable solidarité d'agglomération. Les réflexions et les activités conduites par chacun des opérateurs sur son propre territoire de compétence peuvent, pourvu qu'on le veuille, aboutir, sur le périmètre du contrat de ville, à un diagnostic partagé, à une mise en réseau de ces opérateurs et à la constitution d'une maîtrise d'ouvrage collective regroupant les principaux donneurs d'ordres en matière de lutte contre les exclusions.
- **Impliquer directement, sur leurs compétences, les conseils généraux et les conseils régionaux.** Même si les communes et leurs groupements gardent le premier rôle dans la conception des projets d'agglomération et dans la mise en oeuvre des contrats de ville, la prise en compte de la lutte contre les exclusions dans ces contrats implique une association forte et explicite des conseils généraux et des conseils régionaux à la définition puis à l'application des programmes d'actions. Il ne s'agit pas seulement, comme cela a été trop souvent le cas au cours du XIème Plan, de rechercher des subventions spécifiques et d'organiser des financements croisés. L'objet essentiel de l'association à concrétiser est la mobilisation, au profit de la politique de la ville et de la lutte contre les exclusions, des compétences propres de chaque instance, et notamment de leurs ressources humaines. C'est ainsi, par exemple, que, plutôt que de multiplier les intermédiaires associatifs, les travailleurs sociaux relevant de la collectivité départementale pourraient utilement se voir confier les fonctions de diagnostic fin, d'accompagnement pour l'accès aux soins et à l'emploi, pour autant que les contrats de ville le prévoient et l'organisent.
- **Mobiliser, à cette même fin, les services locaux de l'Etat.** Pour toutes les politiques concourant à la lutte contre les exclusions et portées par les services locaux de l'Etat, qu'il s'agisse notamment du logement, de la santé ou de l'emploi, le préfet doit inciter ses chefs de services, dans les différentes priorités qu'ils sont appelés à traiter, au réflexe « contrat de ville ». Il doit les inviter à entrer systématiquement dans le jeu de la négociation avec les commanditaires du contrat. Il doit les convaincre que, pour assurer leur lisibilité et leur efficacité, le contrat de ville est une modalité privilégiée de mise en oeuvre des politiques dont ils ont la charge.

- **Inverser la logique traditionnelle des diagnostics portant sur les territoires ou les populations en difficulté.** Ces diagnostics ont habituellement pour objet de caractériser les lacunes ou les handicaps de certains territoires ou de certaines populations pour en déduire, thème par thème, des mesures compensatoires nécessaires à leur remise à niveau. Dès lors que le contrat de ville et la loi contre les exclusions mettent, l'un et l'autre, l'accent sur la maîtrise des politiques de droit commun pour prévenir les risques d'exclusion, les diagnostics développés par les opérateurs de ces politiques doivent insister sur la dimension préventive, sur la mise à jour des risques d'exclusion liés à l'application aveugle de politiques sectorielles à l'échelle de l'agglomération. Ils leur faut instaurer une veille permanente sur l'impact social et territorial des décisions relatives au développement économique, à l'aménagement urbain, à l'habitat et aux transports ... en s'interrogeant notamment sur l'accessibilité réelle et sur les retombées effectives des dispositifs de droit commun.

3.1.3 Enjeux et recommandations particulières pour l'accès aux soins, au logement et à l'emploi

L'accès aux soins, l'accès au logement, l'accès à l'emploi, constituent les objectifs majeurs de la loi contre les exclusions. Ce sont aussi des thèmes de convergence privilégiés pour la mise en oeuvre de cette loi et celle des contrats de ville.

- **Dans le domaine de la santé, l'enjeu central paraît être celui de la mobilisation des réseaux de droit commun,** qu'il s'agisse des actions préventives de santé publique, de l'accès aux soins ou de l'urgence sanitaire et sociale. Le contrat de ville peut constituer à ce titre un outil performant. Il en résulte que, dans toutes les agglomérations qui en seront dotées, les contrats de ville doivent constituer une maille essentielle de l'élaboration des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS). C'est dire qu'en amont les opérateurs des contrats de ville (conseils généraux, CCAS, associations ...) doivent être associés à l'élaboration des PRAPS. En aval, les PRAPS devraient nourrir (voire constituer) le volet santé des contrats de ville. Mais il y a plus. Le périmètre d'agglomération doit être intégré en tant que tel dans les schémas régionaux d'orientation sanitaire (SDROS), ce qui implique un échange d'informations entre les instances de conception et de pilotage de ces schémas et ceux des contrats de ville. Les contrats de ville devraient comporter systématiquement une approche « santé », mobilisant, avec une participation active des DDASS et des DRASS, les autres services de l'Etat concernés, les CCAS, les services du conseil général, les organismes de sécurité sociale, les services de médecine du travail et de santé scolaire, les instances hospitalières et les principales associations qui oeuvrent dans le domaine de l'accès aux soins et de la santé publique.
- **Dans le domaine du logement, le contrat de ville, dans les agglomérations qui en seront dotées, peut être un outil efficace de mise oeuvre de la loi contre les exclusions dans une double perspective : la mise en oeuvre du droit au logement** (préoccupation désormais commune à l'Etat, aux conseils généraux, aux collectivités locales et organismes bailleurs), **l'élaboration d'une politique d'ensemble de régulation du marché local du logement** (prenant à la fois en compte l'offre et la demande). Pour qu'il en soit ainsi, le périmètre du contrat de ville doit être constitué en un « bassin d'habitat » (ou agréger plusieurs « bassins d'habitat » contigus) au sens de l'article L-441-1-4 du code de la construction et de l'habitation. Par ailleurs, la conférence intercommunale du logement, instituée par ce même article et représentative du dit (ou des) « bassin(s) d'habitat », doit évidemment, ipso facto, jouer le rôle de commission « droit au logement/mixité sociale » du contrat de ville. Cette conférence intercommunale peut enfin constituer l'instance locale de mise en oeuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Elle pourrait disposer, à ce titre, de moyens du FSL.
- **Dans le domaine de l'emploi, les contrats de ville pourraient constituer un cadre d'application de la loi contre les exclusions sur trois thèmes : l'amélioration des services à la personne facilitant l'accès à l'emploi ; la mise en concordance des formations dispensées et des qualifications recherchées ; la sécurisation des emplois précaires.** Même si le périmètre des contrats d'agglomération n'est pas nécessairement pertinent vis-à-vis des questions d'emploi, leur prise en considération dans ces contrats répond à un double enjeu.: elle peut permettre au service public de l'emploi, en renforçant ses liens avec les autres acteurs de la politique urbaine, de mieux accomplir sa mission de suivi personnalisé des demandeurs d'emploi, à la lumière des expériences acquises dans le cadre des PLIE et des missions locales. Par ailleurs, **les contrats de ville pourraient offrir l'opportunité d'expérimentations dérogatoires au droit commun** (ce qui implique la reconnaissance d'un « droit à la dérogation balisée »). Ces expérimentations pourraient permettre de rechercher pragmatiquement des solutions aux problèmes posés d'une part par la stabilisation de certains contrats de travail, d'autre part par la garantie d'une certaine continuité de la rémunération par lissage du revenu dans certains parcours individuels chaotiques. Cette recherche de solutions expérimentales suppose, notamment, la constitution d'un groupe de travail local regroupant les organisations d'employeurs (y compris les

agences d'intérim), les organisations syndicales, le service public de l'emploi, les CAF et les ASSEDIC. Enfin, la prise en compte de l'accès à l'emploi dans les contrats de ville implique que les connaissances détenues par le service public de l'emploi (notamment l'identification des obstacles à l'accès à l'emploi) soient mises à la disposition des différents partenaires du contrat de ville, pour constituer un véritable réseau local d'accès à l'emploi.

- Le tableau ci-après récapitule l'essentiel des enjeux thématiques et des conditions correspondantes de convergence de la loi contre les exclusions et des contrats de ville.

	THÈMES DE CONVERGENCE	ENJEUX DE LA CONVERGENCE	CONDITIONS DE CONVERGENCE
SANTÉ	• Actions préventives de santé publique • Accès aux soins • Urgence sanitaire et sociale	• La santé doit être une composante forte des politiques publiques locales • L'agglomération doit constituer un maillon essentiel de l'élaboration des schémas régionaux d'orientation sanitaire (SDROS)	• Participation des acteurs des contrats de ville à l'élaboration des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) • Communication du SDROS au comité de pilotage des contrats de ville • Systématisation des commissions santé dans les contrats de ville avec présence des DDASS
LOGEMENT	• Accès au logement des ménages en difficulté • Protection des locataires • Renforcement des dispositions de la LOV	• Convergence, sur l'agglomération des politiques sociales du logement et des politiques économiques du logement • Régulation globale du marché du logement (neuf/ancien, public/privé locatif/accession, offre/demande)	• Constitution du périmètre du contrat de ville en bassin d'habitat • La conférence intercommunale joue le rôle de commission « droit au logement/mixité sociale » du contrat de ville • Cette conférence est l'instance locale de mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
EMPLOI	• Accès à l'emploi des publics en grande difficulté • Adéquation emploi-formation • Sécurisation des emplois précaires	• Renforcer les liens entre le service public de l'emploi et les acteurs de la ville (santé, logement, services) • Expérimentation « balisée » de traitement de la précarité de l'emploi : contrat de travail et revenu	• Communication des diagnostics du service public de l'emploi aux acteurs du contrat de ville • Implication des employeurs, syndicats de salariés, ASSEDIC, CAF dans les actions expérimentales

3.2 Un objectif essentiel des contrats de ville : l'accès équitable à un service public de qualité

Les services publics, en répondant aux attentes et aux besoins des citoyens, y compris ceux, pas toujours faciles à appréhender, de certaines populations marginalisées et défavorisées, contribuent à construire un nouveau bien-être urbain qui réconcilie l'habitant avec son territoire et sa ville, quel que soit le quartier où il réside.

Beaucoup a été fait ces dernières années pour améliorer la qualité du service public, et particulièrement dans le cadre de la politique de la ville. Mais les progrès enregistrés apparaissent, en bien des endroits, très en-deçà des enjeux. Un certain nombre de dérives sont à mettre au débit de la politique de la ville : ainsi le retrait de tel service d'un certain nombre de quartiers prioritaires au prétexte que les moyens exceptionnels de cette politique prenaient dorénavant le relais du droit commun.

3.2.1 Tirer parti des acquis et remédier aux insuffisances

Les services publics ont été l'objet d'une attention soutenue tant dans les opérations de développement social des quartiers que dans les contrats de ville du XIème plan. Bien souvent d'ailleurs l'interpellation faite par les quartiers, et l'acuité et la complexité des besoins à y satisfaire, ont déclenché, ici et là, de véritables dynamiques de recomposition du service public, bien au delà des territoires concernés, et interrogeant à la fois les normes mêmes de l'action, les cultures des organisations et l'ensemble des processus de travail des agents.

Localement, au moment où se préparent les futurs contrats de ville, il faut dresser un bilan, identifiant les avancées et les lacunes. C'est ce qu'invite explicitement à faire la circulaire Intérieur-Fonction publique-Ville du 6 janvier 1999. Le diagnostic ne peut être que local, rapporté à des situations particulières, à des enjeux territoriaux et aux caractéristiques spécifiques de la demande sociale. On peut cependant tirer à grands traits quelques lignes d'évolution de caractère général, avant que ne soient disponibles les résultats des travaux de synthèse des diagnostics locaux que l'inspection générale de l'administration doit établir.

On peut résumer les acquis, incontestables, sur cinq axes fortement corrélés :

- l'adaptation d'un grand nombre de prestations de service public à la spécificité des publics habitant les quartiers prioritaires de la politique de la ville,
- le développement de logiques de proximité là où, antérieurement, le service public ne déterminait et ne conduisait ses interventions qu'à partir de normes stéréotypées définies par les organes centraux des différentes instances concernées,
- le processus de territorialisation d'un certain nombre de services, dans un mouvement de déconcentration très positif, qui a concerné tout à la fois les services municipaux, ceux des organismes bailleurs, ceux de l'Etat et ceux des autres principaux partenaires de l'action sociale et du service public de l'emploi,
- la globalisation de la réponse aux usagers par le moyen de nombreux dispositifs de guichets uniques et de plates-formes de services,
- la mise en réseau, et plus largement les pratiques de coopération d'agents qui auparavant agissaient en ordre dispersé et selon leur seule logique professionnelle. Il y a là l'amorce d'une nouvelle culture de la coproduction du service public.

Mais, à côté de ces avancées, de graves insuffisances demeurent . On peut les regrouper en cinq catégories :

- les logiques d'intervention essentiellement réparatrices et compensatrices n'ont eu que peu d'effets sur la gestion urbaine ordinaire, à l'échelle de l'ensemble de la ville, ainsi que sur les rapports entre élus, habitants et administrations,
- la fourniture de prestations aux quartiers en difficulté s'est trop souvent limitée à l'octroi d'aides spécifiques et à l'accès aux droits sociaux élémentaires en direction des publics en situation d'exclusion,
- ce mode de production de services a abouti à une spécialisation de l'action publique, propre aux quartiers concernés et participant involontairement à leur stigmatisation,
- les processus institutionnels de territorialisation, nombreux et intéressants dans les années 1980, s'agissant notamment des mairies de quartier, ont ensuite marqué le pas et trouvé leurs limites et sont à la recherche d'un second souffle,
- les dynamiques d'adaptation des services se sont souvent cantonnées dans le registre de l'exception sans atteindre le coeur des métiers et des organisations concernées.

3.2.2 Construire des systèmes locaux de services garants de la qualité globale du service rendu

Outre l'enjeu qui s'attache, ici et là, à la confortation et à la consolidation des acquis -et il s'agit bien là de la toute première priorité-, **les nouveaux contrats de ville**, dont les ambitions et les échelles spatiales et temporelles devraient le permettre et le faciliter, **pourraient** s'organiser autour des trois axes stratégiques suivants :

- **combiner explicitement la lutte contre l'exclusion et la modernisation de l'action publique ordinaire**, en dépassant la logique de la fourniture de prestations spécifiques à des publics spécialisés, **au profit de véritables fonctions collectives d'intérêt public**. Au delà du seul service public « stricto sensu », seraient ainsi prises en compte les principales fonctions d'utilité publique qui sont remplies simultanément, et souvent concurremment, par le milieu associatif et les services marchands. Pourrait ainsi être mis en débat le rôle original de définition politique et d'agencement que doit jouer la puissance publique locale. Serait concomitamment évalué et repensé l'ensemble des délégations faite au monde associatif ainsi qu'aux grands prestataires de services urbains (transports, habitat, sécurité...). Cahiers des charges, contrats d'objectifs seraient expertisés au regard des enjeux de solidarité et d'équité urbaine, avant d'être éventuellement remis en chantier, ou élaborés quand ils font défaut. Pourrait ainsi être privilégiée la notion de production collective de ces fonctions par les différents acteurs et groupes sociaux ainsi que son appropriation par les habitants.
- **utiliser pleinement l'échelle large de la ville, en s'interrogeant sur la place et le rôle des différents services publics dans l'armature urbaine d'ensemble**. Sortir ainsi du cadre restreint de quelques quartiers pour appréhender les contrastes et les inégalités dans le traitement et la gestion des territoires, et dans l'allocation des moyens rapportés à la réalité des besoins. Pour cela, il faut dépasser les seules logiques de proximité et raisonner en termes de mobilité dans la ville, d'accessibilité. Il faut également dépasser la distinction peu productive, car trop exclusive, entre les publics et les territoires, au profit de la notion de situation urbaine qui permet de les combiner de façon opératoire. De même faut-il croiser, simultanément, l'approche thématique qui, à l'échelle de l'agglomération et par service public, interroge le sens de l'action et les choix organisationnels, et l'approche territoriale qui renseigne sur les modes d'accès et de participation des habitants à ces services.
- **mettre la question des modes d'organisation et de fonctionnement des services centraux au coeur de la réflexion collective**. Trop souvent, on l'a déjà souligné, la modernisation s'est faite à la marge des services, cantonnant les missions et les agents dans un certain pragmatisme, empêchant ainsi les effets d'entraînement au sein des organismes concernés. L'encadrement supérieur, et plus encore les hiérarchies intermédiaires -qui offrent les plus grandes résistances au changement- se sont souvent contentés de laisser faire, sans reconnaître l'originalité mais aussi la difficulté de ces nouvelles missions, et sans saisir l'opportunité de changements en profondeur. L'"aventure" des agents, d'individuelle devrait dorénavant devenir plus collective, en confortant et consacrant moins des nouveaux métiers que de nouvelles façons de les exercer. S'il appartient aux responsables locaux des administrations déconcentrées de l'Etat de repositionner ainsi le dossier "politique de la ville" au sein de leurs services, il leur faut également pouvoir compter sur l'appui de leur administration centrale, et sans doute voir s'accroître leurs degrés de liberté dans le cadre d'une déconcentration renforcée de leurs moyens. Les avancées locales risquent fort, en effet, de se heurter aux directives et aux contraintes nationales, et en tout état de cause, il convient que les efforts faits par les administrations déconcentrées bénéficient de dispositions d'accompagnement, confortatives et incitatives.

3.2.3 Des préconisations pour la mise en oeuvre

La mise en oeuvre de ces systèmes locaux de services portée par les partenaires du contrat de ville doit s'insérer, cas par cas, dans un contexte particulier. Il ne saurait donc être question de préconiser ici un quelconque "mode d'emploi" de portée générale. Le groupe ne peut, à cet égard, que formuler quelques suggestions :

3.2.3.1 S'agissant des démarches à initier et de l'utilisation optimale du nouveau cadre contractuel :

- **Le diagnostic préalable devrait comme indiqué plus haut s'employer à croiser les trois approches complémentaires des territoires, des publics et des thèmes**, afin de saisir des situations et de les qualifier au mieux. Il devrait organiser une itération entre l'échelle large de la zone agglomérée et les échelles plus limitées des communes et des quartiers, sans s'interdire de descendre au niveau de l'ilot si besoin est. Il devrait associer, de manière systématique, l'ensemble des prestataires par delà leurs statuts, qu'ils soient publics, privés ou associatifs. Il mobilisera autant que faire se peut le témoignage des usagers et des habitants, etc... Ces différentes préconisations sont déjà celles de la circulaire du 6 janvier 1999 auxquelles le groupe adhère pleinement, en insistant tout particulièrement sur deux points. D'abord, parce qu'un tel diagnostic, même conçu de manière large, conserve un statut sectoriel rapporté à l'ensemble des sujets dont traitera le contrat, il devra, s'il se fait de manière anticipée par rapport au diagnostic global de l'agglomération, être; le moment venu, repris en compte et validé dans le cadre des travaux ultérieurs du diagnostic large. Autre recommandation : parce qu'un tel diagnostic ne pourra sans doute pas être totalement mené à bien dans les délais fixés par la circulaire précitée, ni même d'ici

juin prochain, échéance fixée pour la phase préparatoire des contrats de ville, il faut résolument prévoir son prolongement, sous forme de compléments et d'approfondissements dans les mois, voire dans les années qui viennent, afin de pouvoir actualiser et affiner les programmes d'actions à conduire.

- Le cadre contractuel peut être évidemment utilisé pour ouvrir un tel « chantier ». Sans mésestimer l'ambition et la complexité d'une telle initiative, il revient à la convention cadre d'en concevoir les enjeux et les objectifs, et d'organiser les processus de travail (partenaires, moyens, calendrier). Il lui appartient également d'inscrire cette démarche dans les priorités de l'évaluation du contrat, et d'identifier la part que devrait y prendre la commission locale de concertation. Pour autant, il va de soi que les différentes conventions d'application constitueront le cadre opérationnel et évolutif de sa mise en oeuvre concrète :
 - **les conventions territoriales pourront mettre dans leurs priorités les actions de mise à niveau et d'amélioration de la qualité et de l'accessibilité de tous aux services publics**, étant précisé que les réponses aux demandes des habitants des quartiers ne se matérialisent pas toutes sous la forme de prestations locales et qu'il s'agit bien de privilégier, au delà des seuls services publics, les grandes fonctions d'intérêt public,
 - des conventions thématiques, traitant de manière transverse telle ou telle de ces fonctions pourront prendre utilement appui sur des éléments affinés de diagnostic, l'évaluation des modes d'organisation et l'indication des lignes d'évolution souhaitables dans une perspective de changement social, une charte de coopération et de mise en réseau des services publics, privés et associatifs concernés, l'identification des financements spécifiques au titre de la politique de la ville, et du redéploiement simultané des crédits de droit commun, l'explicitation des différentes délégations consenties par la puissance publique.

3.2.3.2 S'agissant des dispositifs d'accompagnement,

- **Des programmes locaux de formation des intervenants du service public devraient faire partie des engagements contractuels signés localement.** Ces formations devraient, pour intéresser les cultures et les logiques des organisations impliquées, s'adresser aux différentes catégories de personnel sans omettre les personnels d'encadrement .
- Des protocoles d'accord, entre les administrations centrales et leurs échelons déconcentrés, pourrait être négociés, au vu d'un projet original à l'échelle d'un territoire ou d'une thématique, afin d'accroître, pour la mise en oeuvre de ce projet, le champ de la déconcentration, par délégation explicite de compétences et de moyens.

3.3 Les prochains contrats de ville peuvent constituer un instrument privilégié de mise en oeuvre de la politique de renouvellement urbain

Renouvellement urbain : ce concept est à la mode et tend à devenir un mot « valise », au contenu confus et incantatoire. Pour clarifier les objectifs que les partenaires du contrat doivent s'assigner à ce titre, il faut d'abord préciser ce dont il s'agit. Le renouvellement urbain intéresse à la fois le traitement des quartiers victimes de processus combinés de relégation sociale et de dévalorisation urbaine et, au delà, dans le temps plus long de la production de la ville et dans l'espace large de la zone agglomérée, la fabrication patiente d'une ville plus équilibrée et dont l'accès et l'usage seraient pour chacun plus équitables. Il entend répondre à une double question :

- la question du devenir, de la requalification, de la recomposition de la ville existante, dans le cadre de projets urbains plus ou moins ambitieux, ainsi que la question de l'amélioration de sa gestion et de sa maintenance au quotidien,
- la question de la ville qui continue de s'étendre, fabriquant de nouveaux territoires habités qui, selon leur localisation, leur occupation spatiale, et plus largement leur fonctionnalité à l'échelle large de l'ensemble urbain, pourront contribuer à l'objectif de rééquilibrage progressif ou aggraver encore des processus de spécialisation et de marquage.

3.3.1 Les prochains contrats de ville offrent des opportunités nouvelles

Les contrats de ville de la nouvelle génération offrent, par leur conception même, des possibilités qu'il importe de mobiliser pleinement. Ils invitent à la fois à revenir sur des conceptions qui ont prévalu en matière de requalification des quartiers traditionnels de la politique de la ville, et à tracer de nouvelles perspectives de travail collectif.

Ils devraient permettre, sur l'ensemble de ces questions, de « passer la vitesse supérieure » en traitant simultanément de l'évolution globale des agglomérations concernées ainsi que des quartiers existants, dont les plus disqualifiés restent l'objectif premier de la politique de la ville.

On doit, en effet, tirer parti de leur configuration, et notamment :

- du changement d'échelle spatiale : ces contrats devraient être plus intercommunaux que leurs prédécesseurs, couvrant ainsi des périmètres larges où peuvent se concevoir et se conduire des politiques globales de recomposition et de rééquilibrage urbain,
- du changement d'échelle temporelle : le prolongement de la durée des contrats donne davantage de temps pour construire des stratégies et des projets d'aménagement, inévitablement complexes et toujours longs à produire et à se concrétiser. De plus, la nouvelle économie du contrat permet, comme on l'a souligné, d'ouvrir un certain nombre de chantiers stratégiques et de ménager des temps de définition préalable pour des politiques qui ne seront pas toutes mises en oeuvre dans les délais d'application du contrat. Le renouvellement urbain doit être un thème privilégié de telles réflexions. De ce point de vue l'amarrage des contrats de ville et des contrats d'agglomération, là où ce sera possible, devrait être particulièrement opérant.
- de l'évolution même de l'objet de la politique de la ville, qui traite de manière générale de l'enjeu de la revalorisation territoriale et permet de prendre en compte une palette large de secteurs de ville (au delà des seuls ensembles d'habitat social, et entre lesquels de nouvelles dynamiques résidentielles peuvent être construites) et d'adopter une attitude de veille préventive, notamment à l'endroit des quartiers menacés de fragilisation.

3.3.2 Les préconisations du groupe de travail

Les actions de renouvellement urbain inscrites au contrat devraient se structurer autour de trois axes stratégiques.

3.3.2.1 La revalorisation durable des quartiers prioritaires de la politique de la ville

Il s'agit, ici, de redonner véritablement de la valeur à ces sites **du triple point de vue économique** (s'agissant de la valeur immobilière des ensembles concernés), **symbolique** (l'image, la réputation, l'aménité), **physique** (l'architecture et la qualité des espaces), **ainsi qu'en termes d'usage** (le confort, la sécurité, la qualité des services ...). Cette revalorisation doit se vouloir durable, car si l'on sait réhabiliter un quartier, on sait moins en maintenir dans le temps les acquis et le niveau de qualité.

L'objectif à poursuivre, à ce titre, est essentiellement celui de la banalisation, c'est à dire de la sortie du statut d'exception et de l'organisation progressive de la mutabilité des tissus urbains concernés. Cette banalisation s'obtiendra dans le temps par le jeu combiné de la diversification des fonctions, de la diversification de l'offre de logements (statut, prix ...), d'un travail de requalification urbaine, dans une gamme large qui va de l'amélioration de l'existant à la refonte de certains secteurs par la démolition et la reconstruction, d'une gestion urbaine rapprochée de grande qualité.

Une démarche préalable s'impose dans les quartiers qui ne sont pas sortis de leur singularité d'origine, celle de la banalisation du droit des sols. En effet, la plupart des territoires des anciennes zones à urbaniser en priorité (ZUP) n'ont pas été réintroduits, comme le prévoyait la loi d'orientation pour la ville (LOV), dans le droit commun du plan d'occupation des sols (POS). Elles constituent toujours des zones « hors POS », régies par les règlements initiaux qui figent les droits à construire, empêchant toute mutation du tissu urbain. De même, la propriété foncière est souvent restée dans sa situation initiale, les constructeurs conservant l'ensemble des emprises foncières à l'exception de la voirie secondaire. Souvent encore, le foncier a été mal redistribué entre les promoteurs et la collectivité locale, par le jeu de rétrocessions de terrains partielles ou mal conclues. Dans tous les cas il faut recréer un véritable parcellaire, relevant du droit commun, libérant des droits à construire et redistribuant clairement les responsabilités et les coûts de gestion entre les bailleurs et les collectivités locales.

Enfin il faut insister sur le fait que **toute opération de restructuration urbaine dans laquelle l'Etat et ses partenaires** -particulièrement la Caisse des dépôts et consignations- s'engageraient (grand projet urbain (GPU), grand projet de ville (GPV), etc ...) **devra être conçue et conduite dans le cadre du contrat de ville et ses déclinaisons territoriales** dont elles devraient constituer un des programmes d'action.

Les futures conventions territoriales constitueront un cadre privilégié pour la mise en oeuvre de ces objectifs. Le groupe préconise de s'inspirer, ici, des programmes de référence, prévus par la LOV pour sortir les quartiers de leur statut d'exception en élaborant un véritable projet de quartier qui tout à la fois procède au nécessaire « toilettage » du droit des sols, reconstitue un parcellaire, réorganise la propriété foncière, définit des actions de requalification et de désenclavement, prévoit la remise à niveau des services publics.

Les futures conventions territoriales devraient donc, chaque fois que nécessaire, prévoir et organiser le processus de travail à engager entre les organismes HLM, les communes et les services de l'Équipement pour réintégrer ces quartiers dans la règle du POS. Un appui méthodologique pourrait être apporté par l'administration de l'Équipement (DGUHC). Simultanément, il serait procédé au remembrement foncier ; son coût, qui peut dans certains cas constituer un obstacle difficile, devrait pouvoir bénéficier des financements de la politique de la ville selon des modalités à préciser.

Ces conventions devraient, en outre, obligatoirement comporter, comme déjà indiqué, un programme de gestion rapprochée, assorti de véritables obligations de résultats. Le groupe insiste sur le caractère crucial de la contractualisation de tels programmes, et ce d'autant plus que la préoccupation de gestion n'est pas encore suffisamment intégrée dans la culture traditionnelle de ceux qui « font la ville ».

La future « charte de qualité urbaine », qui devrait accompagner les futurs « grands projets de ville » devrait servir, au delà des quelques dizaines de sites envisagés, à améliorer, de façon plus générale, la qualité de la production urbaine.

La mise en oeuvre de ces nouvelles ambitions devrait s'accompagner :

- de nouveaux dispositifs locaux associant, dans une même structure, des responsables publics et privés. Sans la mobilisation de ces derniers on voit mal comment parvenir à une diversification fonctionnelle des quartiers qui soit réellement significative,
- de la constitution d'opérateurs fonciers spécialisés dans des opérations de renouvellement urbain. Les établissements publics fonciers devraient concentrer leurs moyens sur des opérations de ce type alors même que certains d'entre eux contribuent à un étalement intempestif des villes dans leur extrême périphérie,
- d'une flexibilité accrue des financements du logement, d'un assouplissement et d'un élargissement des règles d'attribution des prêts, des aides et des primes diverses, en contrepartie des engagements du contrat et au vu des caractéristiques locales du marché du logement ; il faut ainsi tendre vers une modulation significative des règles nationales en la matière.

Le groupe a bien conscience de ce que certaines de ces préconisations ne relèvent pas de la capacité actuelle des acteurs locaux et appellent, en préalable, des évolutions législatives et réglementaires. La future loi urbanisme, habitat, transport pourrait opportunément se saisir de ces différentes questions à la lumière d'études de cas significatives.

3.3.2.2 La promotion des espaces urbains partageables

L'importance de l'enjeu qui s'attache à ces espaces fait de cet axe d'intervention, encore relativement négligé, une ligne d'action riche d'importants développements.

Pour contribuer à une offre urbaine à la fois amène et équitable, le renouvellement urbain doit s'appliquer à prendre en compte les espaces qui sont, ou devraient être, ouverts et utilisés par tous. Les « vides » de la ville, ses rues, ses places, ses marchés en constituent le bien commun par excellence ; mais d'autres lieux -les équipements collectifs, les réseaux de transports et leurs gares, les centres commerciaux ...- invitent à la rencontre sans la permettre toujours, voire en l'interdisant, quelquefois « de facto », à certaines catégories de citoyens.

Les futurs contrats de ville devraient ici faire preuve d'originalité et de créativité. Partant de l'analyse de ces lieux, de l'expertise de leurs potentialités en termes d'ouverture, d'accessibilité, de confort et de valeur d'usage, des programmes pluriannuels pourraient être contractualisés visant à corriger leurs défauts, à combler leurs carences et, de façon générale, à les diversifier et à les multiplier.

3.3.2.3 La mise en chantier d'une nouvelle planification locale

Le repositionnement effectif des quartiers existants, la prévention de nouveaux processus de dévalorisation territoriale, et plus largement l'ambition de dessiner progressivement une ville plus solidaire et plus équilibrée, commandent de remettre en chantier les outils et procédures de la planification à l'échelle des agglomérations concernées.

La situation actuelle est à grands traits caractérisée par :

- la multiplication des outils et des procédures relevant de maîtrises d'ouvrage différentes, s'appliquant sur des périmètres variés, sans que nulle part les cohérences d'ensemble soient recherchées. Ainsi les plans de déplacement urbain (PDU), les dossiers de voirie d'agglomération (DVA), les directives territoriales d'aménagement, les POS, les schémas directeurs, les PLH, les conférences intercommunales du logement, etc ...
- l'obsolescence de la plupart des schémas directeurs élaborés sur des périmètres aujourd'hui dépassés par les nouvelles extensions périurbaines,
- la grande difficulté des PLH à appréhender au bon niveau (le bassin d'habitat) les mécanismes du marché du logement et à constituer de véritables outils de programmation.

Cette situation témoigne de la grande difficulté qu'éprouve la puissance publique à organiser la croissance urbaine, à maîtriser le processus continu d'étalement périphérique, dopé par les aides de l'Etat (prêts à taux zéro notamment), la consommation problématique des espaces, la spécialisation croissante des zones résidentielles, le dépérissement de certains centres-ville et des banlieues dévalorisées...

Les conditions sont aujourd'hui réunies pour rouvrir cet ambitieux chantier de la planification territoriale, dans le cadre des dispositions des lois Voynet et Chevènement ; **les contrats de ville**, quand bien même cette ambition peut sembler excéder leur objet, **devraient**, comme indiqué dans la première partie du rapport, **offrir l'opportunité d'enclencher un tel processus de travail**, qui devrait être, dans le plus grand nombre de cas possibles, élargi et poursuivi dans le cadre des futurs contrats d'agglomération.

Les contrats de ville devraient permettre d'initier ce « chantier » en précisant, cas par cas, les objectifs, en identifiant les partenaires à associer et en convenant des premiers travaux, qui ne manqueront pas de comporter l'expertise des différents outils en place et l'approfondissement du diagnostic, au delà des travaux conduits en application des circulaires du 9 octobre 1998 et du 1er avril 1999.

A ce titre, et de façon plus modeste -si l'on peut dire- **une place particulière devrait être réservée aux programmes locaux de l'habitat (PLH)**, qui intéressent très directement les thèmes de la mixité et du renouvellement. Les contrats de ville de la première génération ont globalement échoué à susciter et à intégrer ces PLH, comme cela était pourtant préconisé au début du XIème Plan, tandis que ces mêmes PLH peinaient à trouver leur propre place. Il y a à cela de nombreuses explications, dont l'une nous intéresse ici plus particulièrement. La politique de la ville s'est cantonnée jusqu'à maintenant dans l'intervention sur l'habitat existant des quartiers prioritaires, tandis que le PLH se portait plus spontanément sur la programmation de l'habitat nouveau dans les zones d'extension urbaine. Dorénavant, la situation pourrait être toute autre : un contrat de ville traitant de manière large l'enjeu de diversification de l'habitat et considérant à la fois les quartiers existants et ceux qui sont en voie de création, ne peut pas ne pas s'adosser à un véritable PLH, dont les objectifs, la procédure et les effets devraient, dans le même temps, être réformés au plan national à l'initiative du ministère de l'Équipement, des transports et du logement.

IV LES DISPOSITIONS PARTICULIERES A PREVOIR POUR TENIR COMPTE DE LA SITUATION SPECIFIQUE DE CERTAINES REGIONS

4.1 L'agglomération parisienne

En soulignant que ce sont les solidarités de projet qui doivent désormais déterminer la géographie des contrats de ville, le rapport d'étape du 28 octobre 1998 faisait remarquer que *« l'émergence de ces périmètres de pertinence sera, sans doute, particulièrement difficile dans certaines zones urbaines étendues ou très denses, où les territoires sont interdépendants, les logiques de regroupement variables et les réalités institutionnelles et administratives peu favorables »*. Il en concluait que *« des dispositions particulières devront être notamment prévues pour l'agglomération parisienne »*.

La circulaire du Premier ministre en date du 31 décembre a fait sienne cette suggestion, en spécifiant qu'*« en Ile de France, un dispositif particulier pourra être mis en place dans la zone agglomérée, à l'initiative du préfet de région et des préfets de département, en concertation avec le conseil régional et les conseils généraux concernés »*

Comment concevoir un tel dispositif ? Peut-on identifier quelques principes directeurs susceptibles d'en constituer l'assise ? C'est en confrontant la situation très particulière de cette aire urbaine à l'ambition assignée aux contrats de ville de la nouvelle génération qu'on peut tenter de formuler, à ce titre, quelques propositions.

4.1.1 Les spécificités de l'agglomération parisienne à l'égard de la politique de la ville

- Malgré sa vitalité économique (en 1990, c'était la troisième ville du monde en termes de production totale ou de production par habitant et elle pèse à elle seule, de ce point de vue, beaucoup plus lourd ⁴ que nombre de pays), **l'agglomération parisienne connaît une forte dualité sociale et territoriale, déjà très marquée** (elle compte un demi million d'exclus, 38% des étrangers résidant en France, 27% des habitants des quartiers ayant bénéficié dans notre pays, au cours du plan qui s'achève, de la politique de développement social urbain) **et qui tend**, malheureusement, **à s'aggraver**.
- **Ni la conception, ni la mise en oeuvre de la politique de la ville n'ont été, pendant le XIème plan, adaptées à l'ampleur des problèmes à traiter**. La géographie prioritaire s'est avérée trop étroite et trop rigide. La faible articulation des contrats de ville et du contrat Etat-région a confiné la politique de la ville dans des actions correctrices, plus ou moins expérimentales, menées à la seule échelle des quartiers en difficulté. L'intervention publique n'a pu être significativement infléchie au bénéfice des territoires urbains défavorisés, que ce soit en matière d'emploi, de logement, de transports ou de localisation des services publics.
- **Les situations d'exclusion territoriale sont très fortement diversifiées au sein même de l'agglomération**. En petite couronne, de vastes zones, désertées par l'industrie traditionnelle, connaissent une concentration massive des problèmes de paupérisation et de marginalisation (Seine-Saint-Denis, une partie du Val d'Oise et du Val de Marne). Dans l'ouest de la métropole, de nombreux quartiers en difficulté jouxtent des zones prospères et en plein développement. Plusieurs villes moyennes ou petites de la grande couronne (Meaux, Melun, Montereau, Mantes, Clichy-Montfermeil, La Courneuve, Champigny..) ont accueilli dans les années soixante des grands ensembles, complètement hors d'échelle, qui sont devenus autant de « hauts lieux » du développement social urbain. En petite couronne et à Paris même, des poches éparses d'habitat social de fait concentrent des populations appauvries, souvent d'origine étrangère. Enfin, la précarité tend à se diffuser dans de nouveaux territoires : certains quartiers des villes nouvelles (Evry, Cergy..), des lotissements pavillonnaires du Val d'Oise et de Seine-et-Marne, des « résidences » devenues des copropriétés dégradées....
- L'Ile-de-France compte 8 départements, près de 1200 communes dont 380 dans la seule zone urbaine agglomérée. **La balkanisation institutionnelle est patente**. En témoigne notamment la faible proportion de contrats de ville du XIème plan, signés dans la région, comportant une dimension pluricommunale (13 sur 58). Donnée forte, cet émiettement est aussi une caractéristique pérenne. Car la loi relative à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, qui doit être prochainement promulguée, n'a pris en compte la spécificité francilienne que sous un seul angle : l'alimentation du fonds de solidarité des communes de la région. Elle ne paraît guère, dans ces conditions, de nature à faire évoluer significativement les découpages institutionnels dans l'agglomération parisienne.

⁴ le PIB de la seule agglomération parisienne est supérieur à celui de pays comme l'Inde ou le Mexique, supérieur au PIB cumulé de l'ensemble des pays de l'Afrique sub-saharienne.

4.1.2 Orientations pour l'action

- Les politiques publiques conduites en Ile de France n'ont pas su enrayer les progrès de l'exclusion territoriale. Elles sont souvent restées cloisonnées, inadaptées aux spécificités locales et n'ont pas trouvé, sur le terrain, les relais nécessaires à leur application. **L'Etat doit, dès lors, promouvoir en Ile de France, une véritable politique de territorialisation poussée de l'action publique, recomposant les politiques sectorielles, concentrant les moyens et s'efforçant de les mettre en synergie sur des territoires de projet.** Les politiques en matière d'éducation, de justice, de police, de santé devront, notamment, faire l'objet de cadrages et d'inflexions explicites en faveur de ces sites.
 - Même si l'intercommunalité marque peu à peu quelques progrès en Ile de France, elle se heurte aux réalités institutionnelles et administratives qui demeurent peu favorables aux solidarités de projet. La politique de l'habitat reste une pomme de discorde. Malgré les besoins évidents de coopération, rien ne s'oppose aujourd'hui à ce que des communes limitrophes disposant d'importantes bases de taxe professionnelle se regroupent en excluant des communes voisines plus pauvres, ce qui justifie les prélèvements supplémentaires au profit du Fonds de solidarité des communes d'Ile de France, constitué par le projet de loi Chevènement, permettant ainsi d'effectuer une péréquation « par le haut » puisque la péréquation « par le bas » se heurte à des résistances.
 - **Les contrats de ville en Ile de France doivent néanmoins s'organiser, comme partout ailleurs, à partir d'initiatives locales, portées par les collectivités locales concernées. Cependant, l'Etat doit veiller à susciter de telles démarches sur les territoires où se posent de graves problèmes et qui sont durablement en déficit de projet intercommunal** (ou lorsque l'initiative locale ne permet que de mutualiser les efforts de communes pauvres). Compte tenu de la spécificité francilienne, les contrats de ville pourraient être choisis, dans cette région, pour constituer le noyau coopératif autour duquel se structurerait progressivement l'intercommunalité de projet et se développeraient, dans un second temps, des programmes d'action contractualisés sur un champ plus large (l'équivalent de ce que devraient être, en province, les contrats d'agglomération). Au delà des « hauts lieux » du développement social urbain, les villes nouvelles, les sites stratégiques, les zones de redynamisation économique, pourraient donner lieu à l'élaboration de tels contrats qui permettraient de faire bénéficier les communes pauvres (fiscalité) et les populations des quartiers défavorisés (emploi) des richesses créées sur des périmètres en développement débordant largement la géographie prioritaire de la politique de la ville.
- Hors contrat de ville, des actions ciblées continueraient à être conduites pour corriger les situations ponctuelles d'exclusion territoriale qui persistent dans Paris même ou dans la petite couronne.
- **Chaque conseil général doit être invité à signer une convention particulière sur la politique de la ville et à signer chacun des contrats de ville établi sur son territoire**, étant précisé que l'idée d'élaborer un contrat d'agglomération couvrant l'ensemble d'un département (ou une partie significative de ce département) pourrait être retenue dans certains départements de la première couronne.
 - A la différence des grandes mégapoles mondiales, l'agglomération parisienne dispose avec la région Ile de France et nonobstant la multiplicité des communes qui la composent, d'une entité politique disposant de larges compétences et d'importants moyens intellectuels et financiers lui permettant de contribuer efficacement à la maîtrise et à l'équilibre du développement urbain. **Il est donc essentiel qu'au cours du XIIème plan, la politique de la ville mobilise directement la solidarité régionale.** A la différence du précédent contrat Etat-région qui isolait la politique de la ville dans un volet spécifique, **le prochain contrat de plan doit mettre la solidarité envers les territoires en difficulté au coeur des grandes politiques régionales contractualisées (transports, logement, santé, emploi, éducation...).** L'Etat doit veiller à orienter dans ce sens la négociation de ce contrat.
 - Enfin **pour que l'Etat puisse exercer pleinement ses responsabilités** et s'engager significativement dans des partenariats avec les collectivités locales, **il paraît nécessaire de reconstituer ses moyens d'action** (compte tenu notamment du transfert du FARIF à la région), afin qu'il puisse les redéployer et les réorienter de façon crédible.

4.2.1 Concernant les enjeux de la politique de la ville outre-mer

Compte tenu du rythme et des caractéristiques de la croissance urbaine dans les villes d'outre-mer, il est impératif de lier étroitement la ville à créer et la ville à réparer. Il importe notamment que les nouvelles extensions périphériques, qui font une place prépondérante au logement locatif, bénéficient de tous les apports de la politique de la ville et du développement social urbain pour ne pas constituer, demain, les nouveaux lieux de l'exclusion.

Compte tenu de la dimension et de la configuration de certains territoires (particulièrement les Antilles, la Réunion et Mayotte), les « bonnes échelles » de l'aménagement du territoire et de la politique de la ville devraient se confondre : c'est bien toute l'île qui doit faire l'objet d'une stratégie de développement urbain. De ce point de vue les schémas d'aménagement régionaux constituent un enjeu fort et l'on peut regretter le retard pris par leur mise au point, en Guadeloupe et en Guyane notamment. De ce point de vue également les différents zonages infra-départementaux -type ZFU, ZRU, ZUS- posent particulièrement problème : les territoires découpés sont souvent arbitraires, stigmatisants et mal compris, tout en empêchant de prendre les problèmes à la bonne échelle.

La situation financière des collectivités locales rapportée aux coûts massifs d'urbanisation handicape toute politique urbaine soucieuse de qualité. La « politique de la ville » peut dans ces conditions apparaître comme un luxe, alors que n'ont pu être satisfaits un certain nombre de besoins premiers en matière d'équipement des territoires (réseaux divers, voiries).

La question des transports collectifs revêt également un caractère crucial outre-mer : le retard en la matière est important, et les évolutions restent peu significatives. Cette question devrait occuper une place de premier ordre dans les contrats de ville.

4.2.2 Concernant les outils et les moyens à mobiliser dans le XIIème Plan

La politique de la ville outre-mer doit s'aligner sur le « droit commun » : il n'y a pas lieu de s'écarter, dans les DOM-TOM, des cadres décidés pour la métropole. Elle devra faire preuve d'un grand pragmatisme et d'une grande souplesse dans la mise en oeuvre locale.

- S'agissant du cadre contractuel, **comme ailleurs, le contrat de ville doit constituer le cadre unique de définition et de conduite de la politique de la ville** ; il n'est donc pas finalement souhaité de reconduire un dispositif spécifique de convention de DSU, comme cela avait été envisagé en première phase de travail du groupe. Le contrat prendra ainsi en compte des situations très différentes, auxquelles il lui faudra s'adapter ; sa durée, son ambition, ses priorités thématiques varieront significativement d'un contexte à un autre.

S'agissant des « grands projets de ville », il faudra là aussi conjuguer la conception nationale du programme et les spécificités locales. Les grands projets de ville, dans les DOM-TOM, devront être davantage le moyen de structurer et d'équiper un territoire plutôt que celui de réformer un ensemble urbain, à la façon de certains quartiers métropolitains. Pour autant ces GPV devraient ne pas se contenter de traiter des réseaux et de la trame viaire, mais bien constituer un projet urbain global. Cette action s'appliquerait plus particulièrement à des sites tels que ceux de Cayenne et de Mamoudzou. Les trois autres chefs-lieux des DOM, ainsi qu'éventuellement Nouméa, pourraient également constituer les sites des futurs GPV.

- S'agissant des politiques de l'habitat, le projet de circulaire sur la RHI en préparation vise, entre autres, à mieux replacer les futures opérations dans le cadre d'un projet local ; la bonne complémentarité de la politique de la ville et de celle de résorption de l'insalubrité devrait en être facilitée. Par ailleurs, la préparation des futurs contrats de ville devrait être l'occasion de faire le point sur les travaux des conseils départementaux de l'habitat et la préparation des PLH.
- S'agissant des moyens financiers de la politique de la ville, le groupe met l'accent sur les points suivants :
 - la généralisation des contrats de ville appliqués à des situations souvent fort diverses a pour contre partie la nécessité de privilégier les urgences de l'action publique sur les sites les plus en difficulté ; il faudra donc, à l'échelle du DOM concerné, faire un important travail de hiérarchisation des situations,

- les enveloppes « politique de la ville » du XIIème Plan destinées à l'outre-mer devraient être déterminées en fonction de critères pour une part différents de ceux utilisés pour la métropole : la croissance démographique et la taille de certaines communes devraient, entre autre, être prises en compte,
- enfin, il convient de réfléchir à la façon de doper les interventions financières des collectivités locales, soit par mise en place de subventions exceptionnelles d'équipement (cf. les décisions du CIV du 4 février 1999 concernant la rénovation des écoles), soit par des aides au fonctionnement, compensant l'effort sollicité en investissement, à la façon des GPU et des futurs GPV.

V - LA MISE SUR ORBITE

La circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1999 donne le véritable départ de la démarche d'élaboration des contrats de ville de la nouvelle génération. Les préfets et les collectivités locales ont été invités à se mettre au travail, avec une ambition renouvelée quant aux objectifs de la politique de la ville, mais également à respecter un calendrier contraignant, alors même que se poursuit la préparation des contrats de plan Etat-région et que s'amorce celle des autres documents contractuels (contrats d'agglomération et de pays) devant « territorialiser » ces contrats Etat-région.

On peut d'ailleurs s'interroger à ce stade, compte tenu des incertitudes qui continuent à peser, au moment où se rédige ce rapport, sur la rédaction de l'article 20 de la loi Voynet, si l'élaboration des contrats d'agglomération ne risque pas d'être significativement retardée du fait des conditions imposées à leur mise en chantier. Dès lors, le décalage entre la préparation des contrats de ville et celle des contrats d'agglomération pourrait s'accroître au point de devenir dommageable. Il serait difficile, en effet, de considérer comme deux temps d'une même démarche, des contrats dont l'élaboration serait décalée de plusieurs années.

Au demeurant, et abstraction faite de cette remarque, le lancement de la démarche « contrat de ville » reste une phase critique, non dénuée de risques, même si le contexte général se confirme très porteur.

Sans prétendre disposer d'une vue significative des choses, le groupe de travail a recueilli un certain nombre d'informations, s'agissant des villes en sites pilotes et d'un certain nombre d'autres situations, sur la façon dont s'opère le lancement local des démarches de préparation des contrats.

Il souhaite appeler l'attention sur quelques difficultés qui semblent affecter la « mise sur orbite » du dispositif et auxquels il serait bon de porter remède :

- le retard pris, dans un nombre significatif de départements, dans l'initialisation des travaux de diagnostic et dans la saisine concrète des collectivités locales concernées ;
- les cas fréquents d'externalisation pure et simple de ces travaux de diagnostic, mesurables par la multiplication d'appels d'offre, qui ne se limitent que rarement à la recherche d'un appui technique et méthodologique ; les bureaux d'études spécialisés et compétents, qui ne sont pas en nombre illimité sont eux-mêmes préoccupés par cette sollicitation excessive, à laquelle ils sont incapables de répondre dans de bonnes conditions ;
- la difficulté rencontrée par les services des préfectures à identifier clairement le rôle qui leur revient dans la nécessaire coproduction qu'il convient d'organiser avec les collectivités locales.

C'est ainsi que la recommandation utilement faite aux services de l'Etat de forger leur propre point de vue sur les situations locales a eu, dans un certain nombre de cas, pour effet de cantonner chacun dans ses propres logiques, au détriment de l'exigence de démarche partagée ; il y a là une certaine incompréhension des messages, dont on a confondu les moyens et les finalités : l'élaboration par chacun des partenaires de son point de vue n'empêche pas, comme il se doit, le partage simultané des éléments de bilan et de diagnostic ; au contraire, puisque l'un peut très utilement nourrir l'autre ;

- le risque d'une certaine incompréhension des décideurs locaux (services de l'Etat et collectivités) quant à la cohérence d'ensemble du « système » proposé, ce qui suppose d'accroître sa lisibilité, et sans doute un travail de commentaires et d'explication auprès de ceux qui ont aujourd'hui l'initiative locale (préfets de région) ;

- faute de quoi, on s'exposerait à un dérapage préjudiciable des calendriers de préparation des contrats de ville, avec les conséquences fâcheuses dont on a pu apprécier les effets dévastateurs lors de la préparation des contrats du XIème Plan.

5.1 La réalisation des diagnostics préalables aux contrats de ville

5.1.1 Un diagnostic unique, au profit de plusieurs démarches contractuelles

Les décisions du CIAT du 15 décembre 1998 et la circulaire du 1er avril 1999 ont des implications importantes quant à la préparation des contrats de ville : elles appellent à concevoir une démarche de diagnostic qui s'inscrive dans un diagnostic large à conduire à l'échelle des aires urbaines visées par le CIAT, en en tirant le plus grand profit (c'est le sens même d'une politique de la ville qui se donne l'ambition d'agir sur les facteurs et processus structurants de la dévalorisation d'un certain nombre de territoires), sans pour autant se perdre dans un exercice trop globalisant et trop ambitieux. Cette démarche doit donc être à la fois stratégique et soucieuse de pragmatisme.

Pour relever ce défi, dans les mois à venir, le diagnostic d'agglomération doit intégrer explicitement (dans sa conception et dans sa conduite) l'obligation de déboucher, avant l'été, sur le document commun d'orientation (DCO) du futur contrat de ville, tout en permettant la poursuite des travaux de connaissance et de compréhension du territoire large de l'agglomération dans la perspective de la future charte de développement, objet du contrat d'agglomération dans les sites où il y en aura.

Le compte à rebours est donc très serré : si l'on convient que le DCO, véritable plate-forme d'accord politique du futur contrats de ville, nécessite un mois de discussion et de mise au point (juin 1999), la séquence du diagnostic global utile à la politique de la ville doit se dérouler dans un délai d'à peine quatre mois au mieux, quand les services déconcentrés de l'Etat ont pu faire diligence dans le lancement des démarches, ce qui n'est pas partout le cas.

5.1.2 Un diagnostic généralisé qui n'augure pas de géographie de la politique de la ville pour le XIIème Plan

Toutes les agglomérations de plus de 50.000 habitants doivent faire l'objet d'un diagnostic, soit 138 sites concernés.

Pour autant :

- **un contrat de ville ne sera pas nécessairement élaboré dans toutes ces 138 agglomérations** (pas plus d'ailleurs que les futurs contrats d'agglomération) : ce serait faire l'impasse sur les critères, posés par le CIV, d'un véritable portage politique local et de la nécessaire qualité du projet ; un travail de diagnostic bien conduit devrait d'ailleurs permettre de s'assurer que ces conditions peuvent, a priori, être réunies pour le site concerné ;
- **à l'inverse, il n'est pas exclu qu'un contrat de ville puisse être élaboré dans des agglomérations plus petites** : ceci commande que les préfets de région confirment, si ce n'est déjà fait, la liste des agglomérations de petite taille qui leur semblent justifier l'élaboration d'un contrat de ville.

5.1.3 Un diagnostic au service d'un projet politique

La démarche de diagnostic n'est pas une fin en soi. Elle n'a de sens et d'utilité qu'au service d'un projet politique, qu'elle aide à constituer et à préciser. Plus que jamais, la politique de la ville doit se fonder sur un véritable projet local de transformation de la ville, et corriger ainsi les dérives procédurières des dernières années.

Le diagnostic ne saurait donc constituer une démarche de connaissance en tant que telle appliquée à un territoire : une telle démarche serait par définition sans borne, tant dans le périmètre pris en compte (on peut aller chercher très loin les échelles les plus pertinentes de collecte de données sur le phénomène urbain visé) que dans les thématiques à étudier ou les dimensions à explorer.

Il faut donc prendre garde à ce que la «montée» progressive du discours sur les diagnostics, ainsi que la multiplication des démarches actuellement impulsées (cf. la circulaire de janvier 1999 relative aux services publics), n'occulent, au profit d'une conception purement technique, la bonne compréhension du sens même de la démarche.

Ce risque est accru par l'ambition initiale qui s'attache à des diagnostics d'agglomération qui, par définition, doivent «balayer large» dans tous les sens du mot, ainsi que par le flou inévitable qui accompagne pour l'instant la définition des futurs contrats d'agglomération .

Il convient donc qu'au moment du lancement local d'une démarche de ce type ait lieu, à l'initiative des préfets, un débat sur le sens même de l'entreprise dans laquelle on se lance, qui prémunisse tout un chacun de l'idée selon laquelle la «bonne politique» à conduire se déduirait automatiquement d'une démarche de connaissance aussi savante qu'exhaustive.

La phase de diagnostic doit être conçue comme l'étape première de l'élaboration d'un projet, qui permette de fabriquer ou d'accroître la compréhension collective d'une situation et de formuler le jugement synthétique sur lequel pourra se fonder une stratégie d'intervention.

5.1.4 Concevoir et conduire localement un diagnostic : cinq questions-clés

Ces questions se déduisent de ce qui précède : elles correspondent à autant d'enjeux, voire de contradictions que les acteurs locaux ont chacun, à leur manière et en fonction des contextes, à gérer, voire à dépasser.

5.1.4.1 Echelles du diagnostic, territoire du contrat et maîtrise d'ouvrage politique

Le problème de l'échelle doit être abordé sous divers angles :

- l'échelle du diagnostic ne sera pas, sauf cas rare, celle du futur contrat de ville (voire d'agglomération),
- on ne conçoit **pas de démarche pertinente de diagnostic qui ne soit pas décidée puis pilotée par une maîtrise d'ouvrage politique** (celle constituée par les collectivités concernées par le futur contrat de ville et par les représentants de l'Etat),
- cette instance de maîtrise d'ouvrage politique n'existe que rarement à l'échelle large du diagnostic (plus on s'éloigne de la zone agglomérée de base, moins on a de chance d'avoir un EPCI susceptible de prendre la maîtrise d'ouvrage de la démarche, et même si c'est le cas, il n'aura véritablement pas vocation à s'engager dans le futur contrat),
- cette question d'échelle ne se pose pas que sur le territoire (y compris l'espace institutionnel), mais aussi dans le temps : on ne peut guère imaginer de conduire pendant des mois un diagnostic d'agglomération, éventuellement porté par un EPCI, voire un regroupement informel de communes, pour, à la fin du premier semestre 1999, solliciter une autre maîtrise d'ouvrage compétente sur un champ plus restreint, qui aurait la charge, elle, de confectionner le contrat.

Il n'y a évidemment pas de formule magique pour sortir aisément et partout de cette difficulté. On peut seulement recommander de ne pas :

- dissocier trop nettement, comme la logique semble pourtant y inciter, les territoires d'étude et les territoires de la future contractualisation,
- opposer de manière étanche deux temps du diagnostic dont l'un serait large et global et l'autre restreint et sectoriel.

Pour cela, il faut concevoir une démarche qui « fabrique » en temps réel son portage politique et provoque des va-et-vient permanents entre les différentes échelles territoriales (du macro au micro et inversement) et les différentes problématiques (celle des facteurs structurants de l'évolution de l'agglomération et celle de la vie quotidienne des habitants).

Entre les techniciens et les politiques, il faut ainsi amorcer une sorte de «pas de deux» permettant aux premiers de s'avancer dans des démarches de connaissance avec un minimum de validation politique et aux seconds de commencer à se positionner sur la base d'un certain nombre de données d'expertise.

Concrètement, si une équipe de «direction du projet» se met en place, réunissant un certain nombre de techniciens de l'Etat et des collectivités, il lui faut se soucier en permanence de son mandat politique, et provoquer, le plus tôt possible, puis à intervalles réguliers, la réunion d'une instance de pilotage politique.

Cette dynamique se mettra d'autant plus aisément en place que la démarche de diagnostic sera à même de sélectionner les thèmes et de se focaliser sur un certain nombre de sujets à la fois cruciaux et suffisamment «figuratifs» (on pense notamment aux deux questions de l'habitat et des déplacements).

5.1.4.2 Un diagnostic nécessairement partagé

On peut être tenté de distinguer pour les opposer deux démarches : celle qui consiste à conduire, par l'Etat et par les collectivités, leur propre diagnostic et celle qui, dans un deuxième temps, organise la confrontation des points de vue.

Pas davantage que pour le point précédent, il ne saurait y avoir de vérité unique en la matière : **le principe** de la politique contractuelle, **qui veut que l'on coproduise des objectifs avant de tenter de les atteindre ensemble, incite cependant à débiter et à conduire la démarche de diagnostic de façon conjointe et solidaire.** Ce qui est en effet en jeu, c'est bien la capacité des acteurs locaux à produire une compréhension collective de la situation urbaine considérée, pour la traduire en un projet partagé.

Les contraintes de calendrier pèsent dans le même sens : on aura difficilement le temps de mener à bien deux étapes successives, la première «solitaire» et la deuxième collective. Mais ceci ne dispense pas, loin s'en faut, pas plus que cela ne la complique, que chacun ait à forger son propre point de vue sur la situation. Les deux exercices peuvent être parfaitement conduits simultanément l'un par rapport à l'autre (cf. l'exemple du district d'Amiens).

5.1.4.3 Une démarche de diagnostic plutôt qu'un diagnostic.

Il ne s'agit pas d'élaborer un diagnostic conçu comme une opération intellectuelle unique et fortement spécifique, **mais de mettre en route une démarche** de diagnostic jouant de plusieurs méthodes et mobilisant à son profit plusieurs dispositifs de travail.

Une démarche d'abord soucieuse de faire le bilan des politiques conduites, associant fortement les professionnels de ces politiques (au premier rang desquels les équipes de la politique de la ville) et mobilisant fortement les mémoires locales.

Une démarche conduite principalement « en régie », par ceux qui sont parties prenantes de la politique de la ville dans ses différentes composantes institutionnelles, et qui ne fait appel à l'expertise externe, que pour profiter d'un regard tiers et se faire appuyer méthodologiquement ; prêtant particulièrement attention à ce que la complexité de l'exercice, combinée avec les contraintes de calendrier, n'incitent pas à une forte externalisation du diagnostic : pour ce faire, la délégation aux préfets d'importants crédits de la DIV et de la DATAR (20 millions de francs) doit être assortie de recommandations expresses.

Une démarche qui pourra très utilement se prolonger au delà du premier semestre, pour :

- poursuivre et approfondir des éléments de diagnostic dans la perspective d'un futur contrat d'agglomération : il semble en effet difficile de tout faire dans la première phase qui doit permettre d'aller à l'essentiel s'agissant de conclure la première étape que constitue la mise au point du contrat de ville ;
- dans un autre registre, mettre en place et faire vivre un certain nombre d'outils permanents d'observation et de suivi de situations locales (cf. l'exemple de l'APRAS à Rennes).

5.1.4.4 Un diagnostic qui prenne la mesure des nouvelles ambitions de la politique de la ville

Sans doute la continuité est-elle forte avec les contrats de ville venus à échéance ; il y a cependant un certain nombre d'éléments nouveaux (ou tout au moins de formulations nouvelles) dont on attend précisément qu'ils puissent faire la différence avec le XIème plan, et qui sont à prendre en compte dans la conception même du diagnostic, d'autant plus qu'ils ont des implications fortes en termes de méthode (choix des sujets à privilégier, niveau de connaissance à constituer,...)

Ces innovations sont au moins au nombre de quatre et méritent d'être rappelées ici :

- La politique de la ville ne doit plus se contenter de la réparation de la ville existante mais prendre en compte la ville en train de se faire et la ville à venir : c'est ainsi que nous avons proposé de comprendre le terme de « renouvellement urbain », c'est seulement ainsi que l'on pourra assurer le développement à moyen-long terme d'une « *ville équilibrée permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes* » (CIV du 2 décembre 1998). Ceci a plusieurs conséquences en matière de diagnostic : il faut notamment intégrer une dimension prospective et s'interroger sur les relations entre les politiques de solidarité et les politiques de planification, d'aménagement et d'équipements structurants du territoire d'agglomération.
- La politique de la ville n'a plus à s'enfermer, tant intellectuellement qu'opérationnellement, dans la seule question des quartiers « labellisés » (le summum de cette labellisation ayant été opéré par les zonages du pacte de relance), qui grosso modo correspondent au tissu urbain des grands ensembles locatifs des périphéries, souvent devenues faubourgs. Dorénavant, tout « territoire dévalorisé », quels que soient ses dimensions, sa forme urbaine et son statut d'occupation doit pouvoir être pris en compte : il s'agit notamment de certains quartiers anciens des villes, de copropriétés dégradées et de quartiers pavillonnaires en cours de disqualification. Là aussi les implications sur le diagnostic sont importantes : d'abord parce qu'on ne dispose pas toujours, loin s'en faut, du repérage et d'une connaissance pertinente de ces secteurs urbains, à côté desquels la politique de la ville a pu passer ; ensuite, parce qu'il faudra être capable de hiérarchiser ces situations sauf à ce que le futur contrat se disperse dans une programmation tous azimuts, donc inefficace.
- **La politique de la ville n'est pas une politique sectorielle de plus. Elle constitue une dimension de toutes les politiques publiques...** (circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998). **Il est donc temps de sortir du cercle, souvent vicieux, qui enferme la politique de la ville dans l'exception**, stigmatisant plus encore des populations et des quartiers, et opérant par substitution des politiques de droit commun, qui d'une part n'apportent pas leur contribution, pourtant essentielle et d'autre part peuvent continuer à entretenir, voire à produire dans certains cas des situations d'exclusion. Le diagnostic doit donc interroger avec force ces politiques qu'il s'agisse de celles de l'Etat ou de celles des collectivités territoriales (communes, EPCI, conseil général, conseil régional). « *L'enjeu principal de la politique de la ville [est bien]...le retour dans le droit commun de la ville [...]* des territoires qui s'en trouvent écartés ... » (circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998).

Le contrat de ville doit comporter des obligations de résultats là où la politique de la ville s'est jusqu'à présent, et au mieux, donnée des obligations de moyens. Il s'agit là d'un élément crucial qui, réussi, pourrait marquer un véritable virage pour une action publique qui peine gravement à faire bouger significativement les choses et particulièrement à l'échelle de la vie quotidienne des habitants de ces quartiers. Là aussi les implications en termes de diagnostic sont importantes ; quelle connaissance affinée doit-on avoir des situations, des sites, sur lesquels il pourrait y avoir obligation de résultat ? Quelle compréhension acquérir ou approfondir des processus de production, notamment en matière de gestion urbaine, susceptibles d'être mobilisés et dopés pour atteindre les résultats souhaités ? Quels types d'indicateurs imaginer pour vérifier la tenue de ces objectifs ?

Ces différents points, mis bout à bout et débattus localement au sein de la « maîtrise d'ouvrage de préfiguration », devraient permettre d'organiser ou de préciser une démarche de diagnostic qui prenne à la fois la pleine mesure de l'objet et se donne les moyens de préparer le débat sur les enjeux politiques de la nouvelle génération contractuelle. Et l'on sait que ce débat a jusqu'à présent fait trop souvent défaut.

5.1.4.5 Un diagnostic ouvert aux partenaires et aux habitants.

- L'ouverture aux partenaires : **les nouveaux contrats de ville devraient faire une place significative à un certain nombre de partenaires, de premier rang, des politiques de solidarité et du logement.** Il s'agit essentiellement des conseils généraux et des bailleurs sociaux.

Si les premiers sont explicitement visés par la circulaire du 31 décembre 1998, ce n'est pas le cas des seconds. Il importe à cet égard que des messages insistants soient adressés aux préfets pour qu'ils fassent toute leur place aux organismes HLM, en essayant dans toute la mesure du possible d'obtenir une participation collective de leur part, dans une démarche interorganismes.

On sait, en effet, que la distribution historique des rôles entre les différents organismes HLM d'une agglomération -et particulièrement entre les offices et les SA HLM- combinée avec les politiques conduites par les communes membres de la même agglomération en matière de logement social sont pour beaucoup dans les processus de spécialisation résidentielle d'un certain nombre de quartiers.

Il est par ailleurs fortement souhaité que les organismes HLM, dans les futurs contrats de ville, s'engagent fortement aux côtés des communes pour développer des programmes de gestion rapprochée tant sur le plan locatif que sur le plan technique.

Tout ceci milite pour que les bailleurs sociaux puissent, comme les conseils généraux, être associés aux démarches de diagnostic, et ce dès leur initialisation, de façon à faire valoir leurs analyses des situations et des politiques conduites.

- **L'ouverture aux habitants** : elle est indispensable mais paraît devoir être conduite, par souci de réalisme, à l'échelle des quartiers prioritaires et non à celle de l'agglomération. Elle devrait se donner pour objet de mieux connaître les attentes des habitants des quartiers, notamment en ce qui concerne le service public (la circulaire de janvier 1999 relative à la réalisation de diagnostics locaux interpartenaires sur les relations entre services publics et usagers va bien dans ce sens, mais n'épuise pas le sujet). Elle pourrait également permettre de recenser utilement, dans cette phase initiale, le point de vue des habitants sur les formes diverses d'organisations citoyennes à l'oeuvre ainsi que sur l'intérêt relatif des différentes démarches participatives auxquelles les citoyens concernés ont été appelés à prendre part.

5.2 Des préconisations destinées aux services de l'Etat, qui concernent tant les missions d'impulsion et de suivi des administrations centrales, que le rôle des échelons déconcentrés

5.2.1 Au niveau central

Une impulsion ministérielle initiale paraît indispensable s'agissant d'expertiser les politiques de droit commun dans le cadre des diagnostics de territoire.

Il apparaît en effet au groupe que les préfets auront quelques difficultés à obtenir des différents services déconcentrés -et a priori de ceux sur lesquels ils n'ont pas autorité : justice, éducation nationale- qu'ils jouent le jeu du diagnostic partagé concernant leur champ de compétence. On a pourtant indiqué ci-dessus tout l'enjeu qui s'attache à la remobilisation de ces différentes politiques, mises au service des objectifs de développement solidaire de la politique de la ville.

Ceci est d'autant plus nécessaire que certains ministères continuent et continueront de développer des politiques contractuelles qui, si elles ont leur utilité intrinsèque, doivent impérativement être mises en cohérence avec les contrats « généralistes » que sont les contrats de ville.

Il appartient, de même, aux administrations centrales d'assurer le suivi de ces travaux, notamment pour s'assurer de la bonne qualité des démarches locales.

5.2.2 Au niveau des échelons déconcentrés

« L'ardente obligation » de réussir l'amarrage des contrats de ville aux futurs contrats de plan Etat-région commande une coopération active entre services du SGAR et préfectures de département, de façon à organiser l'itération indispensable entre les travaux conduits par les uns et par les autres, prenant appui sur la charte de la déconcentration, et ce dès la phase de diagnostic.

La circulaire du 31 décembre 1998 confie à l'échelon régional l'animation et la coordination de la politique de la ville. Des mesures d'accompagnement sont à prendre par les trois ministères de l'intérieur, de l'aménagement du territoire, de la ville pour aider les préfectures de région à concrétiser l'instruction du Premier ministre. C'est ainsi par exemple que les réunions régulières que la DATAR organise avec les SGAR, tout au long du processus de préparation des contrats de plan Etat-régions devraient systématiquement intégrer un temps d'échange et de mise au point concernant les démarches simultanées de préparation des contrats de ville.

Les services déconcentrés doivent enfin intégrer la nécessité de stratégies locales adaptées au contexte et au système d'acteurs. Selon les situations, et particulièrement en matière de coopération intercommunale, les préfets et leurs collaborateurs, ont à jouer un panel large de rôles qui va de l'appui technique d'une démarche fortement portée par les élus à une quasi coordination des démarches intercommunales. L'Etat stratège doit se muer, en tant que de besoin, en Etat animateur, coordonnateur et ensemblier.

*

* *

ANNEXES

- ANNEXE N° 1:** Lettre de mission, en date du 16 juillet 1998, du Ministre délégué à la ville à Georges Cavallier
- ANNEXE N° 2:** Circulaire du Premier Ministre du 31 décembre 1998
- ANNEXE N° 3:** Composition du groupe de travail interministériel et interpartenaires
- ANNEXE N° 4:** Relevés de conclusions des réunions plénières et des réunions spécifiques du groupe de travail
- ANNEXE N° 5:** Note de synthèse du sous-groupe de travail consacré au pilotage des futurs contrats de ville
- ANNEXE N° 6:** Note de synthèse du sous-groupe de travail consacré à l'amélioration de l'accès aux services publics
- ANNEXE N° 7:** Note de synthèse du sous-groupe de travail consacré à la mise en oeuvre de la loi contre les exclusions et des contrats de ville
- ANNEXE N° 8:** Note de synthèse du sous-groupe de travail consacré à la mixité et au renouvellement urbain
- ANNEXE N° 9:** Note de synthèse de l'atelier consacré à la place des habitants dans les contrats de ville

Le Ministre Délégué à la Ville

Paris le 16 JUIL. 1998

Affaire 98 - 167-02

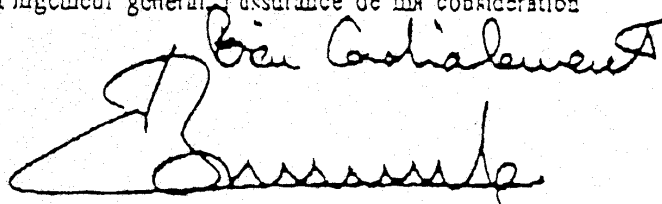
Monsieur l'ingénieur général

Le comité interministériel du 30 juin 1998 a décidé la mise en place d'un groupe interministériel et partenarial chargé de la définition des futurs contrats de ville. Il devra s'attacher à réaliser un premier bilan des contrats de ville du XI^{ème} plan, à cerner la géographie d'intervention de l'Etat, à définir les principes d'élaboration, les orientations prioritaires des contrats et les modalités de leur articulation avec les contrats d'agglomération.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir assurer la présidence de ce groupe de travail qui comprendra, outre des responsables de la DIV et les représentants des services centraux et déconcentrés des ministères intéressés, un représentant de la CDC et du FAS, deux SGAR ou correspondants régionaux, deux sous-préfets à la ville, deux chefs de projets, quelques experts spécialisés de l'évaluation de la politique de la ville et la secrétaire générale du CNV.

Un premier rapport devra être remis pour le 15 octobre. Sur la base des décisions du CIV de fin novembre et des premiers enseignements à tirer des travaux menés dans les sites de préfiguration, le groupe pourrait ensuite formuler de nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville. Celles-ci devraient être déposées au cours du mois de mai 1999.

Je vous prie d'agréer, monsieur l'ingénieur général, l'assurance de ma considération distinguée.



Claude BARTOLONE

Monsieur Georges CAVALLER
Ingénieur général
Conseil général des Ponts et Chaussées
Ministère de l'équipement, des transports
et du logement
Tour Pascal B-92055 La Défense Codex

Circulaire n°14-153, du 31 décembre 1998

Le Premier ministre

A

Madame et messieurs les préfets de région
Mesdames et messieurs les préfets de département**Les contrats de ville 2000 – 2006**

Le comité interministériel des villes du 30 juin 1998 a fixé les orientations de la politique de la ville du gouvernement. Cette nouvelle ambition se dessine autour de quatre objectifs, garantir le pacte républicain, renforcer la cohésion sociale, mobiliser autour d'un projet collectif, construire un nouvel espace démocratique avec les habitants.

Les moyens supplémentaires réservés dans le prochain budget à la mise en œuvre des contrats de ville et aux autres conventions actuellement en vigueur vous permettront d'amplifier fortement le soutien de l'Etat au travail des acteurs de terrain dès 1999.

La présente circulaire a pour objet de vous donner les premières instructions nécessaires à la préparation de la prochaine génération de contrats de ville qui couvriront la période 2000 – 2006.

1) L'objet et le contenu du contrat de ville

Le contrat de ville constitue 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, visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes. Son objectif est le développement d'une ville équilibrée permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes.

Le contrat de ville doit comporter des programmes d'action à l'échelle de la commune et de l'agglomération concourante à la lutte contre les processus de ségrégation urbaine et sociale : actions favorisant la mixité de l'habitat, la diversification des fonctions des quartiers d'habitat social, la coordination des interventions des acteurs engagés dans la prévention et la lutte contre les exclusions, l'emploi et le développement économique local, le désenclavement des quartiers dans le cadre d'une politique cohérente de transports et de déplacements urbains, l'égalité des citoyens devant le service public (éducation, santé, culture, justice, accès au droit), la prévention de la délinquance et la tranquillité publique, l'intégration des immigrés et de leurs familles.

Le contrat de ville doit par ailleurs comporter des interventions sur des sites prioritaires définis localement (îlot, quartier, ensemble de quartiers...). Ces sites pourront évoluer au cours du contrat. Pour autant, cette plus grande souplesse ne devra pas conduire à une dispersion des actions sur l'ensemble de la ville ou de l'agglomération. A l'échelle de ces sites prioritaires, doivent être poursuivies et développées, dans le cadre d'un projet global, les actions de développement social et culturel, les opérations de renouvellement urbain et de réhabilitation de logements, la création et le soutien au fonctionnement d'équipements de quartiers ainsi que les interventions au titre de la gestion urbaine de proximité. Celle-ci doit faire l'objet de programmes d'ensemble cohérents (éclairage public, entretien et gestion des espaces collectifs, enlèvement des déchets, mobilier urbain, gestion locative...).

Les futurs contrats de ville comprendront une convention cadre qui déterminera les objectifs du contrat et fixera les programmes d'action thématiques applicables à l'ensemble du périmètre du contrat et des conventions territoriales qui définiront les programmes d'action à mener sur les sites prioritaires.

Le contrat de ville ne doit pas se limiter à une déclaration d'intention assortie d'une programmation indicative de moyens. Il doit constituer le cadre d'une véritable recomposition de l'action publique de lutte contre les processus de ségrégation urbaine et sociale, au service de programmes d'action finalisés, comportant des objectifs précis et des obligations de résultats, dans une logique de projet territorial. Les principes d'une évaluation en continu associant les habitants et les moyens qui y seront consacrés, devront être définis dans la convention cadre.

2) La géographie d'intervention de l'Etat et la durée de la contractualisation

Le contrat de ville sera la procédure de contractualisation unique pour la politique de la ville. Il constituera la déclinaison pour la politique de la ville des priorités du contrat de plan. Il pourra concerner aussi bien des agglomérations que des villes petites et moyennes, si la gravité des problèmes rencontrés dans ces aires urbaines, la capacité de mobilisation et de coopération des acteurs locaux, la qualité du projet collectif d'action solidaire le justifient. Il reposera dans toute la mesure du possible sur une démarche intercommunale, s'appuyant sur les établissements publics de coopération intercommunale quand ils existent et qu'ils disposent des compétences essentielles à la mise en œuvre de la politique de la ville, ou d'une intercommunalité de projets reposant sur des structures de coopération ad hoc plus souples.

Il sera conclu pour sept ans, comme les contrats de plan Etat-région. Les aires urbaines bénéficiant actuellement de PACT urbains, de conventions de développement social urbain en outre-mer, celles pour lesquelles vous envisagiez des conventions de sortie, pourront, si l'acuité des problèmes le justifie, bénéficier de contrats de ville. Pour certaines de ces villes, la durée du contrat pourra être plus courte, trois ans par exemple. Dans les villes faisant l'objet d'un grand projet urbain, le contrat de ville sera le cadre unique de contractualisation et de mise en œuvre des actions. Ces sites continueront de bénéficier de moyens exceptionnels, compte tenu de l'ampleur des actions de renouvellement urbain qui doivent y être menées. En Ile-de-France, un dispositif particulier pourra être mis en place dans la zone agglomérée, à l'initiative du préfet de région et des préfets de département, en concertation avec le conseil régional et les conseils généraux concernés.

Il appartient aux échelons déconcentrés de l'Etat, à l'issue des discussions qui seront engagées avec les collectivités locales, de définir les périmètres de contractualisation, villes ou agglomérations. Je souhaite que cet exercice soit coordonné par les préfets de région, en conférence administrative régionale, sur la base des propositions des préfets de département. Les chefs de juridiction seront associés à cette démarche.

Ce niveau me paraît le plus opportun dans la mesure où la charte de la déconcentration reconnaît la circonscription régionale comme l'échelon territorial d'animation et de coordination des politiques de l'Etat relatives à la ville. Le choix de cette démarche facilitera également les discussions avec le conseil régional et les exercices ultérieurs de programmation et de répartition des crédits.

L'établissement de la liste des sites au niveau déconcentré ne doit pas conduire à une dispersion de l'action de l'Etat sur un nombre trop important d'aires urbaines. La répartition des enveloppes financières régionales tiendra compte essentiellement de critères objectifs et non du nombre de contrats envisagés.

Le contrat de ville étant conclu pour sept ans, il devra faire l'objet de révisions sur la base des résultats du dispositif d'évaluation qui sera mis en place. En effet, si le contrat a vocation à servir de cadre stratégique sur toute sa durée, il doit ménager la capacité d'adaptation des programmes d'action qui peuvent comporter des échéances différentes. Un examen d'ensemble interviendra nécessairement à l'occasion d'un bilan à mi-parcours en 2003.

3) Le partenariat avec les conseils régionaux et généraux

La politique de la ville constituera pour l'Etat une priorité de la négociation des contrats de plan Etat-région. L'appui apporté par le conseil régional aux contrats de ville en constitue un élément déterminant et il faudra s'attacher à obtenir des conseils régionaux une implication plus forte qu'au cours du onzième plan.

Par ailleurs, l'enjeu central de la politique de la ville, à savoir le retour dans le droit commun de la ville et de la gestion quotidienne de celle-ci, de territoires qui s'en trouvent écartés, doit conduire à conférer à cette préoccupation une place plus grande que celle qu'elle occupe actuellement dans les volets du contrat de plan Etat-région consacrés aux politiques structurelles : développement économique, emploi et formation professionnelle, culture, transports, habitat, éducation et recherche... La politique de la ville n'est pas une politique sectorielle de plus. Elle constitue une dimension de toutes les politiques publiques.

Cette même double préoccupation doit vous guider dans vos discussions avec les conseils généraux. Ceux-ci doivent être pleinement associés à l'ensemble du processus. Je souhaite que soit proposée à chaque conseil général la signature d'une convention particulière sur la politique de la ville, parallèlement au volet du contrat de plan Etat-région relatif à la politique de la ville, convention particulière qui pourra s'accompagner de la signature par les conseils généraux des contrats de ville. A ce niveau également, les compétences propres des conseils généraux devront être sollicitées, qu'il s'agisse en particulier de l'action sociale (aide sociale à l'enfance, fonctionnement des circonscriptions de travail social, protection maternelle et infantile, prévention spécialisée, actions d'insertion liées au revenu minimum et au logement des plus démunis) ou de la gestion des collèges.

Le niveau et la qualité des interventions des départements dans les sites prioritaires identifiés par les contrats de ville, devraient dans ces domaines, faire l'objet d'une attention particulière.

4) L'articulation avec les autres dispositifs

Le projet de loi relatif à l'aménagement durable du territoire prévoit deux nouvelles modalités de contractualisation : les contrats d'agglomération et les contrats de pays.

Les contrats de ville en agglomération (ce terme désignant les aires urbaines au sens du projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale) ont naturellement vocation à s'intégrer aux contrats d'agglomération susceptibles d'être conclus à moyen terme dans ces mêmes aires urbaines. Dès lors, même si leur préparation est décalée dans le temps, les contrats de ville et les contrats d'agglomération constituent deux temps d'une même démarche, poursuivant un objectif commun : mettre les politiques publiques au service d'un projet territorial global.

Le contrat de ville peut ainsi constituer l'axe de cohésion sociale et territoriale, négocié par anticipation, des futurs contrats d'agglomération. La préparation des contrats de ville dans celles des agglomérations dont les problèmes urbains justifieront selon vous cette démarche, doit donc s'inscrire dans une logique de stratégie globale d'agglomération, définie préalablement. En effet, c'est dès le départ que l'enjeu de développement solidaire doit être pris en compte dans les démarches de diagnostic d'agglomération et dans l'élaboration de la stratégie de développement urbain.

Certains contrats de ville dans de petites villes pourront également dans les mêmes conditions, s'intégrer dans les contrats de pays.

L'élaboration du contrat de ville doit vous permettre d'agencer l'ensemble des procédures contractuelles initiées par l'Etat et actuellement en vigueur dans le champ du développement social urbain, notamment celles concernant l'habitat, le désenclavement des quartiers, la sécurité, l'éducation, l'environnement, la culture, l'intégration, l'emploi et le développement économique, la santé et la lutte contre les toxicomanies, la jeunesse et les sports, la lutte contre l'exclusion en mettant en œuvre les conventions prévues par l'article 156 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. La préparation du contrat de ville devra être le cadre naturel de la discussion de ces conventions.

5) Le calendrier de travail

Afin d'élaborer des contrats de bonne qualité, vous devez utiliser pleinement l'année de préparation. Je vous demande d'engager les discussions avec les collectivités locales, communes, structures intercommunales, conseils généraux, conseils régionaux dès réception de la présente circulaire.

Dès que vous aurez recueilli un accord des villes et des structures intercommunales qui souhaitent s'engager avec l'Etat et pour lesquelles vous jugez nécessaire la préparation d'un contrat de ville, il conviendra d'entamer l'élaboration d'un diagnostic partagé et la préparation d'un document commun d'orientation. Les services de l'Etat devront participer activement à cette phase d'études préalables en s'attachant à construire de façon collégiale un point de vue de l'Etat sur les enjeux essentiels qui le concernent. Cette étape devrait être achevée à la fin du premier semestre 1999.

Le deuxième semestre devrait être réservé à la préparation du contrat, la signature devant intervenir avant la fin de l'année pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000.

6) Les financements

Les enveloppes financières consacrées à la prochaine génération des contrats de ville feront l'objet de décisions ultérieures dans le cadre de la préparation des contrats de plan Etat-région. Des enveloppes financières régionales seront fixées dans ce cadre et vous seront communiquées à la fin du premier semestre 1999. Elles seront complétées en tenant compte des nouvelles modalités d'intervention définies par l'Union européenne. Un prochain CIV fixera les règles de financement applicables aux futurs contrats de ville.

Je vous rappelle toutefois que les financements de base de la politique de la ville doivent demeurer ceux des actions de droit commun de l'Etat qui doivent être concentrés sur les sites nécessitant des interventions au titre de la solidarité urbaine. Les crédits spécifiques de la politique de la ville doivent permettre de financer essentiellement l'ingénierie du contrat, les interventions identifiées comme prioritaires et les actions innovantes. Les opérations de renouvellement urbain feront l'objet d'un effort particulier. Ils doivent par ailleurs permettre d'aider plus fortement celles des communes dont les ressources ne son manifestement pas à la hauteur des problèmes qu'elles rencontrent. C'est aussi pourquoi l'effort de redistribution engagé en leur faveur en 1999 sera poursuivi, par le moyen notamment de la dotation de solidarité urbaine, au cours des prochaines années.

Pour vous aider à préparer des contrats de ville de bonne qualité qui supposent des diagnostics préalables approfondis, vous pourrez faire appel dès le début de l'année 1999 à des crédits d'ingénierie qui ont été inscrits au budget de la délégation interministérielle à la ville.

7) La mobilisation des services de l'Etat

Trois principes devront guider l'action des services de l'Etat dans ces travaux :

- une action publique fortement décentralisée et déconcentrée. Il ne s'agit plus de dupliquer localement un modèle national, mais d'inventer des réponses spécifiques, adaptées à chaque projet territorial ;
- une action publique de type stratégique ayant l'ambition de peser sur les causes des processus de dévalorisation mais qui soit également capable d'opérer rapidement et efficacement face à des urgences concrètes ;
- une action publique qui parie sur la qualité des démarches et des dispositifs. La logique de projet, la démarche de diagnostic, la négociation d'objectifs partagés, le pilotage dans la durée de politiques complexes, l'évaluation comme mode normal d'ajustement des programmes d'action sont autant de nécessités requises pour une telle ambition. Il vous faudra donc mettre en place, particulièrement au sein de l'Etat, des programmes de formation ambitieux et faire vivre des dispositifs performants d'échanges et d'animation.

La préparation des contrats de ville doit être l'occasion d'une forte mobilisation des services de l'Etat au niveau régional comme au niveau départemental. C'est l'occasion de dynamiser les instances collégiales à même d'impliquer l'ensemble des responsables : conférence administrative régionale, comité interservices régional, collège des chefs de services.

Ce dernier doit être régulièrement réuni autour des enjeux de la politique de la ville et associer à cette occasion les chefs de juridiction et les partenaires publics, notamment le FAS, la CDC et les CAF. Dans le prolongement des travaux des collèges des chefs de service, le sous-préfet à la ville ou le responsable départemental, que vous devez désigner parmi les membres du corps préfectoral ou les chefs des services déconcentrés, pour coordonner cette politique prioritaire, anime la cellule interservices dans laquelle le trésorier payeur général et l'inspecteur

d'académie doivent être représentés. L'institution judiciaire et l'ensemble des autres partenaires publics concourant à la politique de la ville doivent également y être associés.

8) La participation des habitants

La participation des habitants qui est au cœur de la politique de la ville doit franchir une nouvelle étape à l'occasion de la préparation des prochains contrats de ville. Cette plus forte implication conditionne la réussite de ces contrats. Il convient en particulier d'organiser les démarches permettant aux habitants de se prononcer, en amont de l'élaboration des projets, sur les priorités des programmes d'action qui concernent le cadre de leur vie quotidienne, mais aussi de les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires du contrat de ville.

A cet effet devront être fortement soutenues, dès 1999, les initiatives visant à favoriser l'exercice de la citoyenneté, à faire participer les usagers au fonctionnement des services publics, les procédures de gestion participative, les actions visant à favoriser la prise de parole et l'expression collective des habitants.

Encourager la participation des habitants, et notamment des jeunes, demande une capacité d'écoute, de prise en compte des préoccupations exprimées et d'apport de solutions concrètes chaque fois que possible. La participation des habitants renvoie donc à la crédibilité de l'aptitude des institutions à traiter efficacement ce qui touche ceux-ci de près. Les services de l'Etat doivent s'engager fortement en la matière.

* * *

Le gouvernement a mis l'accent, ces derniers mois, sur l'importance pour le pays tout entier des enjeux liés à nos villes. L'enjeu de la nouvelle étape contractuelle est donc bien de placer la solidarité au cœur de l'action publique dans une politique urbaine plus cohérente et plus ambitieuse. Il nous faut pour cela allier le souci de réalisme et le dessein d'une ambition forte.

C'est sur la base de ces orientations que je vous demande d'engager la préparation des contrats de ville. Vous recevrez pour cela l'appui de la délégation interministérielle à la ville. Vous rendrez compte régulièrement au ministre délégué à la Ville de l'avancement de vos travaux.

Lionel JOSPIN

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL**Ministère de l'Emploi et de la Solidarité**

- Cabinet

Ministère de la Ville

- Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain

Secrétariat d'Etat à la Santé

- Direction générale de la santé
- Mission droit et ville

Ministère de la Justice

- Direction des affaires criminelles et des grâces - Secrétariat général de la politique de la ville

Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie

- Direction de l'enseignement scolaire

Ministère Délégué à l'Enseignement Scolaire

- Cabinet

Ministère de l'Intérieur

- Direction générale des collectivités locales
- Direction central de la sécurité publiques
- Direction générale de la police nationale

Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer

Direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'Outre-Mer

Secrétariat d'Etat à l'Industrie

- Direction des Postes et des Télécommunications

Secrétariat d'Etat au Budget

- Direction du Budget

Ministère de la Défense

- Direction générale de la gendarmerie nationale

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement et Secrétariat d'Etat au Logement

- Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

Ministère de la Culture et de la Communication

- Délégation développement et action territoriale

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

- Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation

- Direction générale de l'administration et de la fonction publique - Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat

Ministère de la Jeunesse et des Sports

- Cabinet
- Direction de la jeunesse et de la vie associative
- Direction des sports

Caisse des dépôts et consignations**Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM****Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles****Association des maires de France****Association des maires des grandes villes de France****Fédération des maires des villes moyennes****Association des maires villes et banlieurs de France****Association des régions de France****Associations des départements de France**

Christine ABROSSIMOV, Sous-Préfet à la ville Essonne - Sous-Préfet Arrondissement d'Evry

Josiane BATTAIL, Pdte du réseau AMADEUS - Directrice de la politique de la ville et du logement, Conseil général de l'Essonne

Gérard BLANC, Directeur de l'Agence des villes

Bruno CARLON, Consultant CIVITO

Francis CHOUAT, Secrétaire général adjoint, Ville de Gennevilliers

Paul CLOUTOUR, Chargé de mission contrat de ville, Ville de Nantes

Sylvie DURAND-SAVINA, Chef de projet, Contrat de ville Les Mureaux Val de Seine

Philippe ESTEBE, Consultant ACADIE

Bruno GIZARD, Secrétaire général pour les affaires régionales Basse-Normandie

Marie-François GOLDBERGER, Chargée de mission, Conseil National des Villes

Marie-Pierre de LIEGE, Secrétaire générale du Conseil National des Villes

Béatrice PRIEUR, Chef de projet, Ville de Brest

Michel PROST, Chargé de mission auprès du Préfet Région Rhône-Alpes

Thierry ROGELET, Sous-préfet ville Haute-Garonne

Danièle TALMANT, Directrice citoyenneté, santé et solidarité, Région Nord-Pas de Calais

Marc VALETTE, Inter-Réseaux des professionnels DSU

**RELEVES DE CONCLUSIONS DES REUNIONS PLENIERES
DU GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTERIEL ET INTERPARTENAIRES
DES 11 et 26 janvier, 11 mars, 1er, 7 et 13 avril
ET DES REUNIONS SPECIFIQUES
DES 17 février et 2 mars**

Groupe de travail interministériel et partenarial sur la préparation de la nouvelle génération de contrats de ville Les participants à la réunion des 11 et 26 janvier 1999
--

Ministère de l'Emploi et de la solidarité, Cabinet
DGS

Ministère de la ville, DIV

Ministère de la justice, DACG secrétariat gal politique de la ville
Ministère de l'édu. natio., de la recherche et de la techno, DESCO
Ministère de l'intérieur, DGCL

DCSP

Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer, DAESCOM

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Secrétariat d'Etat au budget, direction du budget

Secrétariat d'Etat à l'industrie, Dir des P et T

Ministère de la défense, DGGN/bureau analyse prospective

Ministère de l'équipement, des transports et du logement et

Secrétariat d'Etat au logement, DGUHC

Ministère de la culture et de la communication, DDAT

Ministère aménagement du territoire et environnement, DATAR

Ministère fonct. publ, réforme Etat et décent, DIRE

Ministère de la jeunesse et des sports, DJVA

Caisse des dépôts et consignations

Union nationale des fédérations d'organismes HLM

Fonds d'action sociale, FAS

Association des maires de France (AMF)

Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)

Fédération des maires des villes moyennes

Association des maires des villes et banlieues de France (AMVBF)

Assemblée des Présidents des Conseils Généraux de France

M. MARTIN-DUPRAY

TH. GUINONNEAU

C. LANVERS, A. BRUSTON, M. DIDIER,
J. MAHIEUX et M. RODRIGUEZ

N. BARANGER et J. FARGE

J.C. EMIN et L. POIRRIER

Ph. RIFFAUT

J. PERRON et A. FAUX

L. GUINARD

V. GALLERAND

B. LABORDE

D. DALIER

A. DEBREIL et E. MOULIN

M. BOUCHEZ

S. THIBAUD

D. BARROY et D. DELCOUR

D. BARRIOLADE

O. THERY

J.P. GUISLAIN

J.P. Le DIVENAH et J. BAC

J.P. ALDUY et M.L. VIGUIER

C. MOUNOU-GUY,

J.M. VERNAT

A. GUILLEMOT, R. FELTIN et P. NAVARRO

C. CHAUMIN et J.B. de PREMARE

Membres d'associations de professionnels :

M. VALETTE et J.L. BERNARD, réseau des chefs de projet DSU

Membres siégeant intuitu personae

G. BLANC, directeur de l'Agence des villes

B. CARLON, consultant

P. CLOUTOUR, Chargé de mission ville (Nantes)

F. CHOUAT, secrétaire général adjoint, Ville de Gennevilliers

Ph. ESTEBE, consultant

M.F. GOLDBERGER, chargée de mission au CNV

M.P. de LIEGE, secrétaire générale du CNV

B. PRIEUR, chef de projet - ville de Brest

Président du groupe de travail Georges CAVALLIER assisté d'Evelyne HARDY et de Michèle BRIELLE
Rapporteur Philippe MEJEAN

Etaient excusés B. GIZARD, D. TALMANT, M. PROST, Th. ROGELET, S. DURAND-SAVINA

Les deux premières réunions de la deuxième phase de travail du groupe interministériel et partenarial sur la nouvelle génération des contrats de ville ont été consacrées d'une part à la définition de la méthode de travail, d'autre part à un débat sur le thème du diagnostic préalable à l'élaboration des contrats de ville et d'agglomération.

Méthode de travail : Il est retenu que le travail sur quatre thématiques : pilotage des contrats de ville, amélioration de l'accès aux services publics, contrats de ville et mise en oeuvre de la loi contre les exclusions, mixité et renouvellement urbain se fera dans des sous-groupes de travail animés respectivement par Michel Didier, Bruno Carlon, Philippe Estèbe et Aude Debreil qui rendront compte au groupe plénier lors de réunions consacrées essentiellement à chacun de ces thèmes.

Diagnostic : Après une présentation par Emmanuel Moulin de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du ministère de l'Équipement des premiers résultats du travail initié par le ministère de l'Équipement et mené par les directions régionales de l'Équipement sur les agglomérations qui devraient relever d'un contrat d'agglomération au sens de la loi Voynet, la discussion s'est engagée sur les recommandations qu'il y aurait lieu de faire pour que les diagnostics des contrats de ville et des contrats d'agglomération aient un même socle et soient des diagnostics vraiment partagés entre tous les partenaires aux contrats.

Diagnostic ne veut pas dire compilation sur un territoire donné. Il s'agit également pour le mener d'engager, tant du côté de l'État que du côté des collectivités locales, une dynamique de travail en continu et donc il sera nécessaire d'éviter d'externaliser la compétence d'élaboration, tout en n'excluant pas le recours à des experts sur des points bien définis et nécessitant des connaissances non représentées dans les services.

Diagnostic partagé : même si l'État doit se faire sa propre opinion de la situation de l'agglomération par rapport à un territoire plus vaste, il ne s'agit en rien d'imposer. L'échange entre les collectivités locales et l'État doit pouvoir se faire sur une connaissance approfondie de la situation de l'agglomération. Et si chacun est appelé à construire son propre point de vue, il est bien entendu recommandé d'échanger le plus tôt possible, voire de mener des investigations en commun si l'on est d'accord sur l'objectif poursuivi par exemple en matière de données à réunir (en mobilisant tous les services), à tenir à jour pour assurer un suivi efficace, de bilan financier.

Diagnostic, ne signifie pas usine à gaz : il s'agit d'un acte politique et stratégique qui ne doit pas embrasser tout le champ de la politique de la ville au risque de s'y noyer. Il s'agit d'identifier les grands choix structurants, au niveau de l'agglomération qui se retrouveront dans la convention cadre. Il s'agit également de bien identifier les pierres d'achoppement rencontrées ces dernières années, de comprendre pourquoi cela n'a pas marché, de rechercher des solutions, éventuellement en s'inspirant d'autres expériences.

Diagnostic partagé entre l'État et les collectivités locales, mais également avec tous les acteurs de la politique de la ville et notamment les habitants. Les méthodes pourront varier d'un territoire à un autre, mais il sera nécessaire de les faire connaître, d'identifier des temps forts et des lieux où il sera possible de s'exprimer.

Dès le diagnostic, il sera important de se poser la question de l'obligation de résultat que l'on assigne aux futurs contrats. Sans ce préalable, il ne pourra y avoir d'évaluation digne de ce nom.

*

* *

Groupe de travail interministériel et partenarial sur la préparation de la nouvelle génération de contrats de ville Les participants à la réunion consacrée à l'Ile de France le 17 février 1999
--

Au titre des ministères membres du groupe de travail national :

Ministère de l'Emploi et de la solidarité, DGS/SP2 : Th. GUINONNEAU
Ministère de la ville, DIV : C. LANVERS , M. DIDIER et M. REY
Ministère de la justice, mission droit et ville : D. MOREAU
Ministère de l'intérieur, DGPN/DCSP : A. FAUX
Ministère de la défense, DGGN : G. SORBA
Ministère de l'équipement, des transports et du logement, DGUHC : G. MAZIERE
Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement ,DATAR : S. THIBAUD et C. CURE
Ministère de la jeunesse et des sports, cabinet : Y. VIGIER

Autres institutons nationales :

F.A.S : J. BAC
UNFOHLM : J.P GUISLAIN

Membres siégeant intuitu personae

C. ABROSSIMOV , sous-préfet à la ville (Essonne)

Membres d'associations de professionnels

J. BATTAIL, Amadeus
J.L BERNARD, réseau chefs de projet DSU

Au titre de l'administration déconcentrée de l'Etat :

Préfecture de région Ile de France : J.P DUPORT, préfet de région, S. ICHENNE et A. PLANTEVIN
Mission ville régionale : N. SMADJA, J.C JACOB

et

CDC direction régionale IDF : Ph. SERIZIER
Association régionale HLM : J.B COMBRISSE et R. BARDIN

Président du groupe de travail national : Georges CAVALLIER assisté d'Evelyne HARDY

Jean-Pierre Duport, préfet de la région Ile de France, a introduit le débat par une présentation de la problématique spécifique de l'Ile de France à partir des résultats du travail d'évaluation de la politique de la ville menée ces dernières années et des réflexions engagées au sein des services régionaux de l'Etat sur la territorialisation des projets. L'instance d'évaluation de la précédente génération des contrats de ville a mis en évidence la très grande disparité des situations des territoires en Ile de France. Il ressort du travail d'évaluation que l'Etat régional reprend entièrement à son compte, que si globalement la région Ile de France est une région riche, 5 types de zones méritent une attention particulière :

- les zones en désindustrialisation où la pauvreté ne cesse de se concentrer et de croître (Seine Saint-Denis et franges),
- les zones en développement, mais comportant des poches de pauvreté (par exemple Gennevilliers, le département des Yvelines...),
- les grands ensembles historiques de la politique de la ville" (Meaux - la pierre Collinet, Grigny - la grande Borne....),
- le développement de secteurs de pauvreté dans des urbanisations nouvelles (copropriétés dégradées, villes nouvelles...)
- la concentration de pauvreté dans des quartiers anciens notamment à Paris ou en petite couronne.

De la présentation de Jean-Pierre Duport et de l'échange qui a suivi on peut retenir :

En matière de territorialisation des projets, la région tout entière constitue une vaste agglomération urbaine. A l'exception d'un secteur bien délimité de Seine et Marne qui pourrait relever de la catégorie "pays", il pourra y avoir, en Ile de France, des structurations autour de projets d'aménagement et de développement, plus rarement des regroupements institutionnels de type agglomération. Mais cette non structuration institutionnelle d'un territoire, alors que le projet de loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire l'impose, n'entraînera pas un abandon, de la part de l'Etat, d'une dynamique de contractualisation et d'une territorialisation des actions à mener dans le cadre du prochain contrat de plan Etat-région. Les villes nouvelles et quelques zones bien délimitées comme certains secteurs stratégiques du schéma directeur (Plaine Saint Denis, Roissy et ses alentours, plateau de Saclay ou encore Le Bourget-Blanc-Mesnil-La Courneuve...) doivent être, quelle que soit leur structuration institutionnelle, des territoires de projet. **En Ile de France donc, il serait nécessaire d'inventer un dispositif contractuel spécifique, dont le contrat de ville, par exemple, pourrait être l'entrée privilégiée, dès lors qu'il serait préparé dans une acception large.**

Pour engager la négociation avec les élus sur un territoire donné, la politique du logement ne sera jamais posée comme un préalable en Ile de France. Ce n'est qu'au cours du débat sur le projet d'aménagement et de développement du territoire concerné que l'Etat abordera cette question, car c'est un sujet trop explosif.

La place et le rôle du département pourra ne pas être la même suivant l'aire géographique concernée et ce d'autant plus que Paris est une ville-département, que des pratiques ont cours depuis la dernière contractualisation. Toutefois, en Seine Saint Denis par exemple, si le diagnostic peut être mené à l'échelon départemental, il y aura des déclinaisons de contrats à l'échelon intercommunal voire communal.

Une conférence interservices a été installée pour la préparation et le suivi de la mise en oeuvre de la contractualisation : sa dernière réunion a été consacrée aux questions de justice. Les services de police n'y sont pas représentés en tant que tel puisque le préfet de région n'a pas d'interlocuteur administratif à ce niveau.

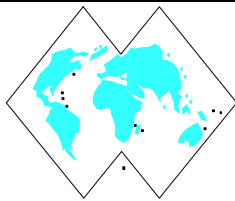
Pour aider les services de l'Etat dans le travail de territorialisation des actions du contrat de plan, il a été fait appel à un groupe d'universitaires de référence (LATTS, l'OEIL)

En matière de financement des actions de l'Etat et donc en préalable à la négociation du contrat de plan Etat-région des réponses sont attendues en ce qui concerne la compensation du transfert progressif du FARIF à la région (qui se déroulera de 1999 à 2004, le parlement n'ayant voté que le taux pour l'année 1999) si l'on veut maintenir une capacité d'action à l'Etat en Ile de France. L'élargissement de l'assiette de la taxe sur les bureaux aux commerces et aux entrepôts qui devrait assurer de nouvelles ressources soulève de vives protestations. Son devenir n'est pas encore précisément connu. Par ailleurs, la réforme du syndicat des transports parisiens, pour laquelle le préfet de région vient de recevoir mission devrait, elle aussi, entraîner un besoin de crédits nouveaux, y compris pour les indemnités compensatrices qui seront inéluctables. **Il reste donc, avant d'engager la négociation, à préciser le montant des financements dont l'Etat disposera en Ile de France pour la période du contrat de plan.**

Ces disparités territoriales en Ile de France justifient des approches et des solutions spécifiques à chaque zone concernée et le besoin de bien articuler la politique de la ville avec l'ensemble des politiques sectorielles. Il faudra notamment être très attentif au domaine sanitaire, où les agences régionales d'hospitalisation se préoccupent avant tout des structures hospitalières et non pas de santé publique. C'est le sens qui souhaite être donné à la prochaine génération de contractualisation. L'Etat, en Ile de France doit donc pouvoir exprimer des exigences fortes.

La préparation du plan de déplacements urbains doit nourrir le diagnostic préalable au contrat de plan Etat-région, mais également aux contrats de ville ou d'agglomération. La requalification du tissu urbain autour des axes de transport en commun sera l'une des priorités, et des PDU locaux devront être mis au point dans le respect des grandes orientations retenues pour le PDU régional.

S E C R E T A R I A T D ' E T A T

A L'OUTRE-MER

D I R E C T I O N D E S A F F A I R E S É C O N O M I Q U E S ,
SOCIALES ET CULTURELLES DE L'OUTRE-MER

Affaires sociales et culturelles

Département de l'habitat et de la
politique de la ville

affaire suivie par: Alain SAUVANT

TEL: 01 53 69 25 87

DAESC/ASC/DHPV/N°

REF: 3240/PG/ POLVILLE/CONTRAVIL/DOCUMENT2

Groupe interpartenaire et interministériel
Préparation des contrats de ville du XIIème plan

=====

Réunion outre-mer du 2/03/99

Participant :

A. SAUVANT :
L. GUINARD :
G. EL KAIM :
D. CLOSIER :
M. LEFEUVRE :
P. MEJEAN :

Outre-mer. DAESC
Outre-mer. DAESC
DIV
DGHUC
DGHUC
Groupe Cavalier

Relevé des principales conclusions :

La réunion a permis de prolonger et de préciser les premiers éléments relatifs à l'outre-mer figurant en annexe 6 du rapport Cavalier.

Ne sont retenus ici que les compléments et ajustements par rapport à cette annexe.

1-Concernant les enjeux de la politique de la ville outre-mer

★ Compte tenu du rythme et des caractéristiques de la croissance urbaine, il est impératif de lier étroitement la ville à créer et la ville à réparer.

Il importe notamment que les nouvelles extensions périphériques, qui font une place prépondérante au logement locatif, bénéficient de tous les apports de la politique de la ville et du développement social urbain pour ne pas constituer, demain, les nouveaux lieux de l'exclusion.

★ Compte tenu de la dimension et de la configuration de certains territoires (particulièrement les Antilles, la Réunion et Mayotte), les " bonnes échelles " de l'aménagement du territoire et de la politique de la ville devraient se confondre : c'est bien toute l'île qui doit faire l'objet d'une stratégie de développement urbain.

De ce point de vue les schémas d'aménagement régionaux constituent un enjeu fort et l'on peut regretter le retard dans leur mise au point, en Guadeloupe et en Guyane notamment.

De ce point de vue également les différents zonages infra-départementaux – type ZFU, ZRU, ZUS- posent particulièrement problème : les territoires découpés ne peuvent qu'être arbitraires, stigmatisants et mal compris, tout en empêchant de prendre les problèmes à la bonne échelle.

★ La situation financière des collectivités locales rapportée aux coûts massifs d'urbanisation handicape toute politique urbaine soucieuse de qualité. La " politique de la ville " peut dans ces conditions apparaître comme un luxe, alors que n'a pas été satisfait un certain nombre de besoins premiers en matière d'équipement des territoires (réseaux divers, voiries).

A l'avenir il importerait d'allouer de manière plus claire les différentes ressources selon leur origine : fonds structurels européens, crédits politique de la ville.

★ La question des transports collectifs revêt également un caractère crucial outre-mer ; le retard en la matière est important, et les évolutions restent peu significatives.

Cette question devrait occuper une place de premier ordre dans les futurs programmes de la politique de la ville.

2- Concernant les outils et les moyens à mobiliser dans le XIIème plan

La politique de la ville outre-mer doit être placée sous un triple signe :

- celui du " droit commun " : il n'y a pas lieu de s'écarter des cadres décidés pour la métropole.
- celui d'un grand pragmatisme et d'une grande souplesse dans la mise en œuvre locale.
- celui du nécessaire dopage des moyens financiers.

★ S'agissant du cadre contractuel :

- Comme ailleurs, le contrat de ville doit constituer le cadre unique de définition et de conduite de la politique de la ville ; il n'est donc pas souhaité de reconduire un dispositif spécifique de convention de DSU.
- Le contrat prendra ainsi en compte des situations très différentes, auxquelles il lui faudra adapter ; sa durée, son ambition, ses priorités thématiques varieront significativement d'un contexte à un autre.

★ S'agissant des " grands projets de ville ", il faudra là aussi combiner la conception nationale du programme et les spécificités locales.

L'idée est avancée de possibles " GPU à l'horizontale ", désignant par là davantage un territoire qu'il faut structurer et équiper qu'un objet urbain à réformer à la façon de certains quartiers métropolitains.

Pour autant ces GPV devraient ne pas se contenter de traiter des réseaux et de la trame viaire mais bien constituer un projet urbain global. Cette action s'appliquerait plus particulièrement à des sites tels que ceux de Cayenne et de Mamoudzou.

Les trois autres capitales des DOM, ainsi qu'éventuellement Nouméa, pourraient également constituer les sites des futurs GPV.

★ S'agissant des politiques de l'habitat :

- Le projet de circulaire sur la RHI vise, entre autre, à mieux replacer les futures opérations dans le cadre d'un projet local ; la bonne complémentarité des politiques de la ville et de résorption de l'insalubrité devrait en être facilitée.
- La préparation des futurs contrats de ville devrait être l'occasion de faire le point sur les travaux des conseils départementaux de l'habitat et la préparation des PLH.

★ S'agissant des moyens financiers de la politique de la ville :

L'accent est mis sur les points suivants :

- la généralisation des contrats de ville appliqués à des situations souvent fort diverses a pour contre partie la nécessité de privilégier les urgences de l'action publique sur les sites les plus en difficultés ; il faudra donc, à l'échelle du DOM concerné, faire un important travail de hiérarchisation des situations.
- les enveloppes politiques de la ville XIIème plan destinées à l'outre-mer devraient être déterminées en fonction de critères pour une part différents de ceux utilisés pour la métropole : la croissance démographique et la taille de certaines communes devraient, entre autre, être prises en compte.
- Enfin, il convient de réfléchir à la façon de " booster " les interventions financières des collectivités locales soit par la mise en place de subventions exceptionnelles d'équipement (cf. les décisions du CIV du 4/02/99 concernant la rénovation des écoles), soit par des aides au fonctionnement, compensant l'effort sollicité en investissement, à la façon des GPU et des futurs GPV.

**Groupe de travail interministériel et partenarial
sur la préparation de la nouvelle génération de contrats de ville
Les participants à la réunion du 11 mars 1999**

Ministère de la ville, DIV

Ministère de la justice, Mission droit et ville

Ministère de l'édu. natio., de la recherche et de la techno, DESCO

Ministère de l'intérieur, DCSP

Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer, DAESCOM

Ministère de la défense, DGGN/bureau analyse prospective

Ministère de l'équipement, des transports et du logement et

Secrétariat d'Etat au logement, DGUHC

Ministère de la culture et de la communication, DDAT

Ministère aménagement du territoire et environnement, DATAR

Ministère fonct. publ, réforme Etat et décent, DGAFF

Ministère de la jeunesse et des sports, Cabinet

DJVA

Union nationale des fédérations d'organismes HLM

Fonds d'action sociale, FAS

Association des maires de France (AMF)

Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)

Association des maires des villes et banlieues de France (AMVBF)

Assemblée des Présidents des Conseils Généraux de France

M. DIDIER, Ch. MADELINE

F. LEONHARDT

D. MOREAU

JL. POIRRIER

A. FAUX

L GUINARD

E. DARRAS

A. DEBREIL et Ch. GOUYON

M. BOUCHEZ

S THIBAUD

D. DELCOUR

Y. VIGIER

D.BARRIOLADE

J.P. GUISLAIN

J.BAC

J.P.ALDUY

C.MOUNOU-GUY

PH. NAVARRO

J.B de PREMARE

Représentants d'associations de professionnels :

M. VALETTE et J.L BERNARD (inter-réseaux DSU)

Membres siégeant intuitu personae

B. CARLON, consultant

M.F GOLDBERGER, chargée de mission au CNV

B. PRIEUR, chef de projet - ville de Brest

Président du groupe de travail **Georges CAVALLIER** assisté d'Evelyne HARDY et de M. BRIELLE
Rapporteur **Philippe MEJEAN**

Etaient excusés : C. ABROSSIMOV, G. BLANC, F. CHOUAT, PH. ESTEBE, B. GIZARD, M.P de LIEGE; S. DURAND SAVINA, R. FELTIN, O. THERY, PH. RIFFAUT.

Le pilotage des contrats de ville.

Après une présentation rapide de l'état des travaux du sous-groupe par Michel Didier, son animateur, dont le rapport définitif figure en annexe 5 du rapport final, la discussion s'est engagée sur la maîtrise d'ouvrage et sur la maîtrise d'oeuvre du contrat de ville.

Si le pilotage ne justifie **pas de modélisation nationale**, il nécessite, au niveau local, un cahier des charges précisant les conditions de sa mise en oeuvre. Les enseignements tirés de l'expérience passée montre qu'il est nécessaire d'**affirmer très fortement la maîtrise d'ouvrage politique** en charge de définir les orientations stratégiques et de mobiliser les moyens financiers pour la mise en oeuvre des différentes actions inscrites au contrat, y compris l'évaluation qui ne doit pas être considérée comme résiduelle. **Un comité "stratégique" élargi aux autres partenaires devrait permettre d'assurer la cohérence du contrat de ville avec les autres politiques de droit commun et de les impliquer dans l'ensemble du dispositif.**

Le comandatement est un besoin réaffirmé. Afin que l'Etat et les collectivités locales, s'impliquent fortement dans la direction du projet, il faut que la **maîtrise d'ouvrage politique** soit **très resserrée**. Il lui appartiendra de définir les objectifs de résultat des actions qui seront confiées à une maîtrise d'oeuvre, la direction de projet. Bien structurée (pouvant être collective), ayant reçu un mandat explicite, devant rendre compte et non se substituer à la maîtrise d'ouvrage politique, elle encadrera le (les) chef(s) de projet qui pourra(ont) ainsi agir au mieux.

Cette structuration forte de la maîtrise d'ouvrage politique implique une bonne organisation tant au niveau de l'Etat local que des collectivités locales. Si le travail en réseau est plus que jamais d'actualité, la **nécessité d'une interface Etat collectivités locales, clairement mandaté et en position de décision**, reste d'actualité.

Les modalités d'association des habitants devraient pouvoir prendre place dans un cahier des charges défini par la maîtrise d'ouvrage politique et figurant dans la convention cadre.

*

* *

**Groupe de travail interministériel et partenarial
sur la préparation de la nouvelle génération de contrats de ville
Liste des participants à la réunion du 1er avril 1999**

Ministère de l'Emploi et de la solidarité, DGS
Ministère de la ville, DIV
Ministère de l'intérieur, DCSP
Ministère de la défense, DGGN/bureau analyse prospective
Ministère de l'équipement, des transports et du logement et
Secrétariat d'Etat au logement, DGUHC
Ministère aménagement du territoire et environnement, DATAR
Ministère de la jeunesse et des sports, cabinet
DJVA
Union nationale des fédérations d'organismes HLM
Association des maires de France (AMF)

TH. GUINONNEAU
Ch. MADELINE
A. FAUX
E. DARRAS

A. DEBREIL
J.L. OBIN
Y. VIGIER
D. BARRIOLADE
J.P. GUISLAIN et E. DEVLIN
M.L. VIGUIER

Membres d'associations de professionnels :

M. VALETTE

Membres siégeant intuitu personae

B. CARLON, consultant
Ph. ESTEBE, consultant
M.F. GOLDBERGER, chargée de mission au CNV
B. PRIEUR, chef de projet - ville de Brest

Président du groupe de travail Georges CAVALLIER assisté d'Evelyne HARDY et de Michèle BRIELLE
Rapporteur Philippe MEJEAN

Etaient excusés B. GIZARD, S. DURAND-SAVINA, G. BLANC, F. CHOUAT, C. ABROSSIMOV, C. MOUNOU-GUY, R. FELTIN et C. CHAUMIN

Contrat de ville et amélioration de l'accès aux services publics :

Après un exposé de Bruno CARLON sur les principaux axes abordés au cours des trois réunions du sous-groupe et qui font l'objet de l'annexe N°6 du rapport final, on peut retenir :

- **un besoin de clarification de la notion de services publics** : le sous-groupe s'est attaché à prendre en compte les services au public des quartiers en difficultés, non pas du seul point de vue des prestations sociales. En effet, trop souvent, le champ de l'amélioration des services publics a été limité, arbitrairement, à ce seul secteur, les usagers des quartiers étant assimilés à des exclus. Il en est résulté, là où cela a été mis en oeuvre, une culture commune non négligeable. De nouvelles prestations (interprétariat par exemple) ont vu le jour, mais le sous-groupe a regretté l'absence totale de référence à des services marchands (EDF par exemple), et un isolement, une spécificité militante, sans impact sur les administrations de base ou du siège. Trop souvent, la maison de services publics est la maison de services à ceux qui n'ont pas la possibilité de recourir aux services marchands, la maison de l'aide à la personne et non pas du service urbain. Une analyse des fonctions collectives indispensables, visant l'égalité des populations, portant notamment sur l'habiter, la mobilité, devrait donc être menée dans le cadre du diagnostic du contrat de ville.
- **ne pas limiter l'approche des services publics à la seule recherche de services minima afin qu'un territoire donné ne se dégrade pas, mais bien rechercher la production de changement dans les rapports avec les usagers.** Privilégier l'approche "public" par un travail en réseau afin de faire émerger une nouvelle culture, identifier ce qui relève de la stratégie de proximité et ce qui peut permettre de faire évoluer la qualité de la prestation. Le thème "services publics" devrait pouvoir constituer un thème horizontal du contrat de ville et figurer dans la convention cadre.
- **rechercher un lien entre les schémas de services collectifs et le contrat de ville**, en regard de la modernisation des services publics.
- **une nécessaire réflexion de l'Etat sur la place des services publics dans l'armature urbaine, à l'échelle de l'agglomération**, sur les modes d'évolution (chacun restant encore trop "propriétaire" de sa compétence). Une convention thématique sur ces questions pourrait être négociée là où une dynamique est possible. Les habitants pourraient y jouer un rôle lors de la définition des besoins mais également dans la production du service lui-même et son évaluation.

*

* *

**Groupe de travail interministériel et partenarial
sur la préparation de la nouvelle génération de contrats de ville
Les participants à la réunion du 7 avril 1999**

Ministère de l'Emploi et de la solidarité, DGS
Ministère de la ville, DIV
Ministère de l'intérieur, DCSP
Ministère de la défense, DGGN/bureau analyse prospective
Ministère de l'équipement, des transports et du logement et
Secrétariat d'Etat au logement, DGUHC
Ministère aménagement du territoire et environnement, DATAR
Ministère fonct. publ, réforme Etat et décent, DIR
Ministère de la jeunesse et des sports, DJVA
Union nationale des fédérations d'organismes HLM
Association des maires de France (AMF)
FAS

TH. GUINONNEAU
C. LANVERS et C. RICHARD
A. FAUX
G. SORBA

CH. GOUYON et A. BADOUARD
S. THIBAUD
D. DELCOUR
B. JANIN
J.P. GUISLAIN et E. DEVLIN
J.P. ALDUY et S. BELLION
J. BAC

Membres siégeant intuitu personae

Ph. ESTEBE, consultant

Président du groupe de travail Georges CAVALLIER assisté d'Evelyne HARDY et Michèle BRIELLE

Etaient excusés Ph MEJEAN, B. GIZARD, S DURAND-SAVINA, G. BLANC , F. CHOUAT, C. ABROSSIMOV, C. MOUNOU-GUY, R. FELTIN et C. CHAUMIN

L'objet du travail du sous-groupe, animé par Philippe Estèbe, était l'identification des intersections entre les contrats de ville et la loi visant la lutte contre les exclusions.

Pour ce faire le sous-groupe s'est attaché à l'analyse de trois thèmes, l'accès aux soins, l'accès à l'emploi, l'accès au logement. Quatre contributions importantes ont été faites lors des quatre réunions du sous-groupe : par la DIRMI, la DIV et la direction de la santé, la DGFP sur les enjeux et le rôle du service public en matière d'emploi, et par la DGUHC et l'UNFOHLM. Le rapport du sous-groupe figure en annexe N°7 du rapport final. Il présente les convergences et les complémentarités. Sur les objectifs généraux, les contrats de ville et la loi sont en phase même si les périmètres d'action ne sont pas les mêmes : **l'agglomération** ne peut être le creuset de tous les territoires, mais elle **doit être considérée comme un territoire politique**. Sur le contenu même, on a affaire à deux dispositifs complémentaires, le contrat de ville est un processus mobilisateur, la loi de lutte contre l'exclusion contient des mesures susceptibles d'alimenter le contrat sur les champs qu'il va couvrir.

En matière de santé, **le contrat de ville devrait pouvoir alimenter l'élaboration des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) et constituer le volet santé du contrat de ville**. Pour ce faire, les DDASS et la DRASS, animatrice du PRAPS, doivent être associées à la préparation des contrats de ville car l'agglomération en contrat de ville est un maillage pertinent pour l'élaboration et le suivi de ce PRAPS, et tous les intervenants sur la chaîne santé : services sociaux locaux, plan municipal santé etc... doivent être pris en compte. C'est pourquoi **une commission "santé" pourrait être mise en place, au sein des instances en charge de l'élaboration et du suivi du contrat de ville**, regroupant les principaux services de l'Etat en charge de ce domaine, le conseil général, le CCAS, les organismes de sécurité sociale... et les instances hospitalières. Cette commission pourrait avoir pour mission, l'élaboration du diagnostic d'agglomération en ce qui concerne la santé, les orientations des politiques à mettre en oeuvre, l'instruction des projets, l'animation du réseau, le suivi et le bilan annuel

Le service public de l'emploi doit pouvoir alimenter en statistiques, mais également en analyses sur le fonctionnement du marché du travail le diagnostic sur le contrat de ville. Le contrat de ville devrait pouvoir être un cadre de mise en concordance de la formation et des qualifications recherchées par les employeurs. Notamment, des expérimentations "balisées" devraient être ouvertes, par exemple pour la stabilisation de certains contrats de travail par le regroupement d'employeurs et/ou de structures d'aides car il s'agit là d'un vrai sujet : la globalité et la continuité notamment pour ceux qui passent d'un stage à un emploi temporaire, puis à un emploi qualifiant, puis.... Favoriser la non rupture de la chaîne pour des personnes qui sont, le plus souvent, en réinsertion est indispensable et les dispositifs actuels ne le permettent pas.

En matière de logement, le contrat de ville devrait pouvoir être reconnu comme un bassin d'habitat. La conférence intercommunale prévue par la loi devrait ainsi pouvoir contribuer à l'élaboration du volet mixité sociale et droit au logement du contrat de ville et constituer l'instance locale de mise en oeuvre du plan départemental pour le logement des plus démunis en se voyant attribuer des financements du fonds de solidarité.

C'est donc bien une recherche de complémentarités avec la loi lutte contre les exclusions qui doit être recherchée, lors de la préparation et du suivi du contrat de ville, en insistant sur le caractère expérimental de certaines initiatives, que le contrat de ville devrait entériner et financer.

*

* *

Groupe de travail interministériel et partenarial sur la préparation de la nouvelle génération de contrats de ville Les participants à la réunion du 13 avril 1999

Ministère de la ville, DIV
Ministère de la justice, Mission droit et ville
Ministère de l'intérieur, DCSP
Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer, DAESCOM
Ministère de la défense, DGGN/bureau analyse prospective
Ministère de l'équipement, des transports et du logement et
Secrétariat d'Etat au logement, DGUHC

Ministère de la culture et de la communication, DDAT
Ministère aménagement du territoire et environnement, DATAR
Ministère fonct. publ, réforme Etat et décent, DGAFP
Ministère de la jeunesse et des sports, Cabinet
Caisse des dépôts et consignations
Union nationale des fédérations d'organismes HLM
Fonds d'action sociale, FAS
Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)

C. LANVERS
D. MOREAU
A. FAUX
L GUINARD
G. SORBA

A. DEBREIL, Ch. GOUYON,
D. CLOSIER
M. BOUCHEZ
S THIBAUD
D. DELCOUR
Y. VIGIER
P. NARRING
J.P. GUISLAIN
J. BAC
C. MOUNOU-GUY,

Représentants d'associations de professionnels :

M. VALETTE (inter-réseaux DSU)
A. ANDERSON (inter-réseaux DSU)

Membres siégeant intuitu personae

B. CARLON, consultant
M.F GOLDBERGER, chargée de mission au CNV
M.P de LIEGE, secrétaire générale du CNV
G. BLANC, directeur de l'agence des villes
Ph. ESTEBE, consultant

Président du groupe de travail Georges CAVALLIER assisté d'Evelyne HARDY et de M. BRIELLE
Rapporteur Philippe MEJEAN

Etaient excusés : C. ABROSSIMOV, B. GIZARD, R. FELTIN, O. THERY, PH. RIFFAUT, J.P ALDUY, C. CHAUMIN.

Contrat de ville, mixité et renouvellement urbain :

Aude Debreil a introduit la réunion par une présentation des conclusions du sous-groupe spécifique qui a tenu 5 réunions au cours de ces trois derniers mois. Le sous-groupe s'était élargi à un représentant de la fédération nationale des promoteurs constructeurs (FNPC).

En préalable, le sous-groupe a souhaité ne pas s'attarder sur la définition de la mixité afin de ne pas s'enliser. Il a préféré s'attacher à un rapprochement des notions de renouvellement urbain et de mixité, à **identifier les conditions susceptibles de réintégrer les territoires qui connaissent des difficultés dans la "banalité" des autres territoires**. Car la tendance à la ségrégation se poursuit aujourd'hui encore, et parfois au nom de la mixité, on a opéré un transfert de la ségrégation vers d'autres zones du territoire.

Le sous-groupe insiste donc sur la nécessaire vision globale, prospective et dynamique de la ville, sur le besoin de mise en synergie des acteurs, sur la mise en oeuvre d'une véritable gouvernance urbaine. Il est nécessaire d'organiser les complémentarités, d'inciter aux démarches de projet. Le renouvellement urbain, pour le sous-groupe, c'est une attitude, un cap commun, qui ne doit pas étouffer les initiatives. Et pour cela il est possible de s'appuyer sur un certain nombre de leviers : la gestion urbaine (sécurité, environnement, qualité des services publics...), la valorisation de l'existant pour favoriser sa mutabilité notamment.

La recherche d'une véritable flexibilité urbaine est indispensable, de même un équilibre entre les partenaires. Le sous-groupe a estimé par exemple que plutôt que de tomber dans un excès de réglementation, il faudrait retrouver "l'esprit" de la LOV, en réactualisant les programmes de référence par exemple.

Le contrat de ville devrait donc pouvoir jouer le rôle de levier en faisant émerger la démarche de projet. L'engagement d'un programme local de l'habitat devrait être une figure imposée du contrat de ville : **le PLH devenant l'outil de connaissance et de programmation de l'habitat**, notamment en ce qui concerne les règles d'attribution des prêts, des aides, des primes y compris celles de l'ANAH.

Le contrat de ville pourrait également être l'occasion d'inciter à la constitution d'opérateurs spécialisés, notamment fonciers, à la réflexion stratégique voire à la remise à plat de la planification : révision d'un POS par exemple. **Pour réussir le renouvellement urbain, il est nécessaire de s'interroger sur le foncier périphérique, mais également sur les politiques de peuplement, sur la mobilité, sur l'accessibilité.**

*

* *

GROUPE DE TRAVAIL INTERPARTENAIRES SUR LES FUTURS CONTRATS DE VILLES

Sous-groupe de Travail : Pilotage et Maîtrise d'œuvre du Contrat animé par Michel Didier

AVERTISSEMENT

Ce rapport est une synthèse des réunions d'un groupe de travail interpartenaires qui s'est réuni à différentes reprises.

La méthode de travail a consisté d'abord à identifier les questions à éclairer :

- l'organisation de la maîtrise d'ouvrage du contrat de ville (articulation entre niveau stratégique et niveau opérationnel, articulation entre les différentes échelles territoriales),
- l'organisation de la maîtrise d'œuvre et le lien avec les dispositifs de droit commun,
- l'organisation de l'Etat local,
- la question du co-mandatement de la direction de projet,
- les questions relatives aux fonctions, qualifications, statut et cadre d'emploi des chefs de projet,
- la place des habitants (qui n'a pas été traitée ici car elle a fait l'objet d'une réunion de travail organisée par le CNV et d'une contribution spécifique).

Elle a consisté, d'autre part, à recenser les travaux existants, ouvrages, rapports ou littérature « grise », relatifs à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre des contrats de ville et d'en effectuer une lecture transversale, permettant de repérer les problématiques et les points de vue des acteurs du champ de la politique de la ville.

Elle a consisté enfin à auditionner différents opérateurs de la politique de la ville représentatifs d'une première typologie de modèles existants : directeur de GPU, chef de projet d'un contrat de ville intercommunal, chef de projet contrat de ville intégré dans la structure municipale d'une grande ville, agent de développement social et chef de projet de quartier, délégué Etat ... A travers une grille de questions posées aux différents intervenants et la discussion, le groupe a pu mieux saisir la réalité des situations locales et analyser les différentes figures d'organisation de la maîtrise d'ouvrage et du pilotage des dispositifs politique de la ville.

Par ailleurs, différentes contributions écrites (Inter-Réseaux DSU, ville de Perpignan, A.P.C.G.F., direction du projet urbain de Persan) ont permis d'alimenter les travaux du groupe.

I. LES ELEMENTS DE PROBLEMATIQUE

1. L'état des lieux : une forte diversité.

On constate d'abord une grande diversité de situations dans les dispositifs de pilotage des contrats de ville du XIème Plan, tant dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage que de la maîtrise d'œuvre .

a) L'organisation du pilotage des contrats de ville du XIème Plan

On peut repérer trois types d'organisation, qui coexistent:

1°) Le modèle municipal

La gestion des quartiers prioritaires de la politique de la ville s'est banalisée et a été étendue à toute la ville. Le dispositif technique de développement social urbain a initié de nouvelles pratiques de gestion et a fait levier sur la modernisation de l'organisation municipale et la territorialisation des services municipaux.

L'implication des élus est forte et la maîtrise d'ouvrage est essentiellement communale. Le dispositif DSU et l'équipe opérationnelle sont intégrés au fonctionnement courant de l'administration municipale. Le chef de projet est souvent positionné en lien direct avec le secrétaire général pour l'animation de la transversalité à l'échelle de toute l'administration et le co-mandatement a peu de réalité.

Il s'agit plutôt de grandes villes avec des maires de poids (Nantes, Strasbourg, Montreuil, etc.). L'Etat semble souvent en position de simple accompagnement financier.

L'intercommunalité apparaît moins nécessaire et dépend de la volonté politique de la ville-centre.

2°) Le modèle mixte

La gestion spécifique des quartiers prioritaires coexiste avec la gestion ordinaire de l'ensemble de la ville. La politique de la ville concerne seulement les quartiers en difficulté (ex. Toulouse).

La maîtrise d'ouvrage est partagée entre l'Etat et les collectivités locales en s'appuyant sur l'intercommunalité (ex. Communauté Urbaine de Lyon).

Le chef de projet est plutôt en extériorité par rapport aux services et proche des élus et du secrétaire général. La maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) est plutôt étoffée, elle est en capacité de négocier avec l'Etat et les différents partenaires.

L'Etat est légitimé pour répondre aux problématiques spécifiques à la politique de la ville. Il est parfois présent dans les équipes sous la forme de délégués de l'Etat.

3°) Le modèle des grand projets urbains (GPU)

Les problématiques à traiter sont lourdes et la ville est écrasée par la complexité des problèmes à traiter.

La fonction de maîtrise d'ouvrage est clairement identifiée.

Le dispositif de pilotage est fortement structuré autour d'une instance de pilotage politique chargée de définir les orientations stratégiques et les moyens, et d'une instance technique assurant la direction de projet, chargée de préparer les décisions, d'animer et de coordonner le travail entre les différents opérateurs.

Le multi-mandatement du chef de projet est réel, notamment lorsqu'il y a une structure de pilotage de type Groupement d'Intérêt Public (G.I.P.), qui mutualise les différents financements.

L'intercommunalité est un enjeu fort. L'Etat est légitimé pour la faire avancer et pour focaliser les leviers politiques et financiers sur les sites.

b) L'organisation de la maîtrise d'œuvre

On a constaté une évolution considérable des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) depuis le Xème Plan et au cours du XIème Plan.

Les chefs de projet et les équipes opérationnelles présentent aujourd'hui une grande diversité dans leur formation, leur statut, leur positionnement. On peut cependant observer quelques tendances générales :

- une élévation générale du niveau d'études et de qualification,
- une difficulté de professionnalisation alliée à une certaine précarité des statuts,
- le poids croissant de la gestion administrative et financière dans le travail quotidien,
- une tendance forte à la municipalisation en raison de l'implication plus forte des collectivités locales dans la politique de la ville qui s'organisent de plus en plus sur une base territoriale, et une intégration grandissante des équipes dans les structures municipales, rompant parfois avec le principe du co-mandatement ville/Etat et de la position médiatrice du chef de projet, perçu surtout comme un agent de la ville⁵.

⁵ N.B. Une enquête réalisée en 1998 par la ville de Montreuil auprès des 156 communes françaises de plus de 40.000 habitants portant sur la prise en compte des quartiers dans les organisations municipales montre à quel point la politique de la ville a influencé l'évolution des services municipaux : 84% d'entre elles ont mis en œuvre une approche quartier liée à la politique de la ville, 68% ont une mission de développement social urbain, 64% ont expérimenté des modes de coordination transversale à l'échelle des quartiers, 57% ont territorialisé les services municipaux, 51% ont créé une direction de l'action territoriale (cf. Délégation Interministérielle à la Ville/« Les sites pilotes de préfiguration des contrats de ville du XIIème Plan », mars 1999).

2. De nouveaux enjeux

La nouvelle génération de contrats de villes 2000-2006 oblige à prendre en compte de nouveaux enjeux et à définir une nouvelle configuration de la maîtrise d'ouvrage et du pilotage des projets. Ces enjeux sont les suivants :

- les nouveaux contrats privilégient la dimension intercommunale et doivent combiner différentes échelles de territoires, le quartier, la ville, l'agglomération,
- l'entrée de nouveaux partenaires dans la contractualisation (conseils généraux et conseils régionaux, organismes HLM, chambres consulaires transporteurs, etc.), qui nécessitent d'intégrer de nouveaux champs de compétence et de nouveaux professionnels dans le champ de la politique de la ville,
- la nécessité de mobiliser davantage les politiques de droit commun qui structurent fortement la gestion des territoires et les mécanismes de lutte contre l'exclusion (logement, emploi, éducation, sécurité, intégration) et de mettre en cohérence les différentes procédures et dispositifs d'action publique (contrats locaux de sécurité, contrats éducatifs locaux, PLIE, etc.).

Compte tenu des enjeux, il est nécessaire de faire appel à des professionnels de plus en plus qualifiés, capables d'organiser la combinaison des échelles et des thématiques, d'intervenir davantage que par le passé sur les leviers de commande structurants, de faire travailler ensemble une multiplicité de partenaires, de gérer des procédures administratives et financières complexes.

D'une manière générale, il s'agit d'imaginer un pilotage qui gère davantage de complexité, mais qui doit être simple, lisible et efficace. Il s'agit là d'un enjeu important pour la nouvelle étape de la politique de la ville, perçue trop souvent comme compliquée ou bureaucratique.

II. LES RECOMMANDATIONS ET LES PROPOSITIONS

1 Ne pas modéliser un dispositif de pilotage unique

La diversité des situations locales et des territoires, les modalités particulières d'édification du partenariat et de la politique de la ville au plan local, le souhait des collectivités locales, notamment de nouveaux partenaires comme les conseils généraux, de ne pas se trouver déresponsabilisées, plaident pour ne pas modéliser un dispositif de pilotage unique au plan national. Le mode de pilotage doit s'adapter à la situation locale.

Cependant, il apparaît indispensable de définir un cahier des charges minimal, qui constituera le cadre de référence commun à l'ensemble des acteurs engagés dans la contractualisation. Ce cahier des charges doit préciser les principes d'organisation du pilotage du contrat et identifier les missions à assurer en matière de direction de projet (directeur de projet, chefs de projet, agents de développement, etc.) et, le cas échéant, les prérequis pour pouvoir les exercer.

L'évaluation doit être utilisée comme un élément permanent d'ajustement des pratiques et des modes d'organisation. L'obligation de résultats doit primer sur l'obligation de moyens.

Le groupe de travail propose que le directeur de projet soit mandaté pendant les 6 premiers mois de son activité pour effectuer un audit de l'organisation initiale et proposer les ajustements nécessaires ou de nouvelles modalités d'organisation du dispositif de pilotage.

2 Différencier les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'oeuvre

La conception des nouveaux contrats de ville conduit à organiser le pilotage des contrats à différents niveaux : celui du projet d'ensemble assuré par une instance politique composée des signataires de la convention cadre, et celui de la mise en œuvre opérationnelle du ou des projets, selon les conventions d'application thématiques et territoriales négociées au plan local et mises en œuvre par les différents partenaires.

Ce nouveau cadre doit conduire également à créer, là où cela est nécessaire, une nouvelle fonction de direction de projet à l'échelle de l'agglomération.

La maîtrise d'ouvrage

La fonction politique de maîtrise d'ouvrage doit être clairement identifiée et distinguée des fonctions techniques de maîtrise d'œuvre opérationnelle.

A l'échelle de l'agglomération, la maîtrise d'ouvrage doit définir :

- les enjeux stratégiques à traiter à cette échelle, en fonction du diagnostic initial, ainsi que les outils et les moyens mis en œuvre pour intervenir
- un cadrage des grandes orientations qui doivent être déclinées aux échelles inférieures et les conditions de la cohérence du projet d'ensemble
- une délimitation, s'il y a lieu, des territoires prioritaires bénéficiant de contrats particuliers et des dispositifs correspondants
- les missions et le mandat de la direction de projet d'agglomération qui doit coordonner les dispositifs de conduite de projet locaux sur les communes et les sites prioritaires.

Le groupe de travail propose de distinguer trois instances:

- un comité de pilotage politique, ayant la fonction de maîtrise d'ouvrage à l'échelle de l'agglomération, composée des partenaires signataires du contrat. C'est l'instance de décision politique, lieu de validation du diagnostic, de confrontation des points de vue, de définition des orientations stratégiques, des moyens humains et financiers, de l'évaluation.
- un comité de pilotage stratégique, élargi aux acteurs qui ne seraient pas signataires du contrat cadre, qu'il s'agisse des opérateurs dans les secteurs du logement, des transports, de l'aménagement, du développement économique ou qu'il s'agisse de partenaires importants comme le F.A.S., la CAF ou la Caisse des dépôts. Cela peut être également un moyen pour l'Etat d'associer de manière plus spécifique les représentants de la justice et de l'éducation nationale aux côtés du préfet. Certains opérateurs pourraient devenir éventuellement signataires du contrat à la condition de s'organiser (par exemple, une union HLM).
- une direction de projet dépendant directement de la maîtrise d'ouvrage et co-mandatée, s'appuyant sur une équipe opérationnelle composée de référents thématiques et de référents par territoire (villes et quartiers) en fonction des sites et des enjeux prioritaires à traiter, dont le mode d'organisation et de rattachement est à décliner localement.

Il est cependant difficile de faire des préconisations en matière de structuration de la maîtrise d'ouvrage et de portage juridique des futurs contrats dans l'attente des dispositions des futures lois sur l'aménagement du territoire (contrats d'agglomération) et sur la coopération intercommunale (communautés d'agglomération). Dans le cadre des sites pilotes, on constate que là où existe déjà un dispositif intercommunal (district, etc.), la maîtrise d'ouvrage du diagnostic, préfigurant ainsi le dispositif de pilotage du futur contrat, s'appuie naturellement sur le dispositif existant. Ailleurs, on observe un certain attentisme, sauf lorsque se met en place une véritable démarche d'intercommunalité de projet.

Différentes hypothèses peuvent être envisagées : soit le portage par une structure déjà existante, communale ou intercommunale, ou s'appuyant sur un opérateur particulier (syndicat mixte, association), soit le portage par une structure spécifique de type Groupement d'Intérêt Public (GIP).

Le GIP pourrait constituer un outil adapté à la politique de la ville, en tant que structure de neutralité et de co-responsabilité permettant un portage juridique et de mutualiser des fonds, tout en offrant des garanties, une visibilité et une rationalisation des coûts de gestion aux différents partenaires que n'assurent ni les associations ni les établissements publics. Cette solution n'est cependant intéressante qu'à la condition expresse d'une réforme du décret de 1988 complété par le décret et l'arrêté du 27 Mars 1993 relatifs aux GIP-DSU. En effet, dans l'état actuel de leur fonctionnement, il y a une limite considérable à la possibilité d'embauche, qui ne peut avoir qu'un caractère subsidiaire. Cette réforme pourrait être engagée soit par voie législative, soit sous forme d'un « toilettage » dans le cadre du travail engagé entre le ministère de la Ville et le ministère du Budget à cet effet.

La maîtrise d'œuvre

La direction de projet a une fonction d'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage et d'animation de la maîtrise d'œuvre opérationnelle du contrat. Elle doit donc être organisée aux différentes échelles de territoires concernés par le contrat :

- . l'agglomération, échelle de la stratégie d'ensemble et du traitement d'un certain nombre de thèmes structurants
- . la commune, échelle de la cohérence sociale et politique et de la vie démocratique
- . le ou les quartiers prioritaires, échelle de la proximité et de la réponse concrète aux attentes de la population.

L'organisation du dispositif de conduite de projet doit privilégier la notion d'équipe de projet et favoriser un fonctionnement en réseau plutôt que hiérarchique. Il y a en effet un risque d'un pilotage trop rigide et de création d'une profession à deux vitesses, avec un directeur de projet à l'échelle de l'agglomération à qui serait reconnu un statut de haut niveau et des chefs de projet à l'échelle de la ville ou du quartier moins bien reconnus, alors même qu'ils sont en première ligne sur le terrain.

Elle doit également prendre en compte les différentes conventions thématiques ou contrats sectoriels en organisant leur cohérence et leurs relations. C'est un des enjeux d'une plus grande mobilisation des politiques de droit commun.

Enfin, le mandat donné aux équipes opérationnelles doit être explicite et clairement prévu dans le contrat (cf. chapitre 6).

3 Produire un nouvel agencement des politiques de droit commun

La nouvelle étape de la politique de la ville doit peser plus fortement sur les politiques de droit commun. Plutôt que de faire reposer le pilotage des contrats de ville sur le seul chef de projet, il convient d'aller dans le sens d'une maîtrise d'œuvre plus collective, associant compétences généralistes et compétences sectorielles ou thématiques, permettant d'associer ou d'intégrer, aux différentes échelles, des maîtrises d'œuvres plus spécialisées (CCPD, CLS, PLIE, C.E.L., PLH, projet urbain, etc.). C'est l'enjeu d'une meilleure mobilisation des politiques de droit commun, notamment sur les thématiques prioritaires de la sécurité, de l'éducation, de l'emploi et du développement économique, dont les dispositifs étaient souvent peu intégrés dans la politique de la ville.

Il convient de mobiliser les services de droit commun, qu'il s'agisse des services de l'Etat, des communes ou des départements, en constituant des « binômes » sur les thématiques majeures à traiter au plan local, en favorisant la territorialisation des interventions, notamment dans le champ des politiques partenariales d'action sociale, d'insertion et d'emploi.

L'implication plus forte des conseils régionaux sur leurs champs de compétences et des conseils généraux, compétents notamment dans des domaines comme la santé, l'aide sociale à l'enfance, la prévention spécialisée, les collèges, l'action sociale, constitue une opportunité nouvelle pour atteindre ces nouveaux objectifs.

On peut avoir différents cas de figure : l'intégration au sein d'une équipe opérationnelle pluridisciplinaire des agents en charge d'animer les dispositifs spécialisés sur des thématiques prioritaires comme l'emploi, l'éducation, la prévention et la sécurité (à l'image de ce qui existe aujourd'hui avec certains animateurs CCPD) ou un pilotage à géométrie variable avec un système d'association de « chefs de file », désignés naturellement parmi les différentes institutions en fonction du domaine d'action et du champ de compétence sectoriel considéré.

Il peut cependant y avoir débat dans la désignation du chef de file. Dans le domaine de la sécurité et de la tranquillité publique, par exemple, il peut y avoir des maîtrises d'ouvrages différentes selon les dispositifs, les procédures et les interprétations qui en sont faites localement. C'est ainsi que le C.L.S. est parfois décrit comme relevant plutôt d'une maîtrise d'ouvrage Etat, le CCPD plutôt d'une maîtrise d'ouvrage déléguée au Maire, et le contrat de ville d'une maîtrise d'ouvrage partagée. L'essentiel est d'éviter des modes d'intervention cloisonnés entre ce qui relève de la sécurité publique, de la prévention, de l'éducation et de la citoyenneté, en veillant à intégrer le CLS comme un volet du contrat de ville, chacun des partenaires prenant en charge le pilotage d'une ou plusieurs actions.

Les chefs de file peuvent être choisis parmi les acteurs publics, les acteurs associatifs ou les acteurs privés, par exemple dans le domaine économique.

4 Repositionner l'Etat

L'Etat est particulièrement interpellé dans ses fonctions et dans son organisation : il lui est souvent reproché d'avoir été trop en retrait dans le pilotage des contrats de ville du XI^{ème} Plan. Outre la mise en œuvre des priorités définies au niveau gouvernemental, il doit assumer sa responsabilité de garant du pacte républicain et ses compétences particulières en matière d'armature urbaine. Il a une fonction de maîtrise des échelles territoriales, d'arbitrage et de régulation dans le cadre de contrats de ville qui seront davantage intercommunaux.

Il s'agit en fait d'aller vers « mieux d'Etat », en renforçant la coordination des différents services – en particulier avec la Police, la Justice, et l'Education nationale - en mettant en place des modalités de travail plus collégiales, notamment à travers la phase actuelle d'élaboration des diagnostics, en adaptant l'organisation de ses services sur une base territoriale, en soutenant davantage ses agents de proximité (enseignants, policiers, etc.).

L'expérimentation de dispositifs comme celui des délégués de l'Etat dans le département du Rhône, qui a donné de bons résultats, pourrait être utilement développée. Ces fonctionnaires proviennent de l'ensemble des administrations avec lesquelles ils restent en lien permanent mais bénéficient d'une décharge partielle pour jouer un rôle de correspondant transversal de l'Etat sur un site et réfèrent en permanence au sous-préfet ville.

Il s'agit également de mieux définir les champs de compétence et la complémentarité entre le niveau régional et le niveau départemental pour une meilleure lisibilité des processus de décision.

Il convient enfin de lutter contre les effets du turn-over dans les services et les missions ville des préfectures, en valorisant les fonctions liées à la politique de la ville, en développant la fonction « mémoire » et en généralisant les modules de formation à la prise de poste (sous-préfets ville, agents des missions ville des préfectures, correspondants de l'Etat). De même, l'organisation de rencontres de travail sur le terrain entre agents de différents services publics, toutes institutions confondues, pourrait être systématisée.

5 La question du co-mandatement des équipes opérationnelles

La reconnaissance du rôle primordial des maires dans la conduite du contrat de ville et l'intégration progressive des chefs de projet dans les structures municipales conduisent à réinterroger la pertinence du principe de « co-mandatement » Ville/Etat des équipes opérationnelles. Par ailleurs, l'entrée de nouveaux partenaires dans la contractualisation nécessite d'élargir le champ de ce double mandatement, au profit d'un pluri-mandatement.

On peut observer que, quel que soit leur positionnement, l'ensemble des chefs de projet auditionnés, y compris ceux qui sont intégrés dans les directions municipales comme le réseau AMADEUS, ont réaffirmé leur attachement au principe du co-mandatement. Philippe ESTEBE remarque également, à propos d'un travail en cours avec les chefs de projet de Seine St-Denis⁶ au sein de « Profession Banlieue », que même dans les situations où le leadership communal est reconnu avec un dispositif DSU banalisé, le chef de projet a besoin de disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour impliquer les différents partenaires et pour interpeller la commune en s'appuyant d'une part sur les habitants et d'autre part sur l'Etat, grâce à sa « double casquette » (ville/Etat), même si elle n'a qu'une fonction symbolique.

Il convient également de dissocier la question du co-mandatement de celle du cadre d'emploi et du statut qu'il faut par ailleurs traiter pour sortir d'un certain nombre de situations précaires (cf. chapitre 7). L'appartenance d'un agent à la fonction publique territoriale n'exclut pas qu'il soit mandaté par les autres partenaires.

Il peut donc y avoir municipalisation et co-mandatement, sauf lorsque le chef de projet occupe une fonction à la tête de l'administration communale (par exemple au secrétariat général). En fait la réalité du co-mandatement dépend aussi de la capacité des partenaires à s'entendre sur un projet et à le mettre en œuvre, et particulièrement de la capacité de l'Etat à être un véritable partenaire dans le pilotage du contrat, en capacité de se construire un point de vue sur le territoire, de coordonner ses services, d'animer le réseau des chefs de projet.

Un certain nombre de questions sont restées ouvertes sein du groupe de travail :

- Le co-mandatement doit-il exister à toutes les niveaux de mise en œuvre du contrat ? A l'échelle de l'agglomération, il paraît indispensable que la direction de projet soit co-mandatée. A l'échelle communale et infracommunale, la question peut se poser, même si le co-mandatement paraît souhaitable.
- Ne conviendrait-il pas d'introduire une distinction entre les grands projets où les enjeux de restructuration urbaine et les investissements financiers nécessitent un large co-mandatement et les autres sites où la maîtrise d'œuvre pourrait être intégralement déléguée au maire ?

Quelle que soit l'hypothèse retenue, il est cependant souligné que pour qu'il y ait co-financement par l'Etat d'un ou de plusieurs niveaux de la direction de projet, il doit y avoir obligatoirement co-mandatement.

Dans ce cas, le groupe de travail propose la systématisation de lettres de mission, co-signées par les partenaires et adressées à chaque chef de projet, précisant les objectifs de la maîtrise d'ouvrage et les résultats attendus, les contenus des missions et les modalités de compte rendu de l'action.

6 Reconnaître et renforcer la professionnalité des chefs de projet

Quel que soit le dispositif de pilotage, l'ensemble des auteurs et des personnes auditionnées s'accordent pour réaffirmer la nécessité d'une fonction transversale durable, « en tension » entre les différentes institutions, les élus et les habitants. La nouvelle ambition de la politique de la ville et le passage au niveau de l'agglomération nécessitent par ailleurs un renforcement quantitatif et qualitatif des équipes actuelles et une meilleure reconnaissance de la fonction.

Le chef de projet a tout à la fois une fonction de catalyseur de la demande sociale, de coordination des acteurs et de modernisation des institutions, à travers le recours à l'expérimentation et à l'« innovation ». Sa principale plus value est « de trouver les voies pour rendre l'action possible » (Philippe ESTEBE).

Le rôle du chef de projet consiste, selon l'image du « pain d'épices » et du « mille feuilles » employée par Jean-Marie DELARUE, à faire le lien, à partir du terrain, entre des compétences techniques multiples, souvent fortement cloisonnées et clivées entre domaine social et domaine technique ou urbain, à mettre en réseau les différentes institutions et acteurs qui composent le système local, à faire de l'« horizontal remontant » en s'adressant aussi bien au gardien d'immeuble, à l'association de quartier, au commissaire de police, au maire, etc.

Cela exige de mettre en œuvre une multiplicité de compétences professionnelles qui vont « du promoteur d'actions à l'organisateur social et institutionnel » (Michel BONETTI) : réalisation de diagnostics, élaboration de

⁶ On se reportera avec intérêt aux conclusions du travail mené par Philippe ESTEBE et Profession Banlieue (en cours) qui analyse, à partir des pratiques des professionnels, la professionnalité et les différentes figures de chefs de projet en Seine-Saint-Denis.

programmes, mobilisation des acteurs et animation de réunions, négociations institutionnelles, montage de dossiers administratifs et financiers. Le chef de projet doit être en capacité de comprendre les dynamiques sociales et de faire prendre en compte les attentes des habitants sans en être seulement l'avocat mais en agissant sur le fonctionnement des organisations.

Il doit être également en capacité de repérer les ressources du quartier ou du territoire, au premier rang desquelles les habitants eux-mêmes, de soutenir leurs initiatives et de favoriser leur participation à l'élaboration du diagnostic et à la mise en œuvre des actions.

C'est également une fonction « où la dimension sociale et humaine joue un grand rôle » (Michel CANTAL-DUPART) qui requiert à la fois des qualités professionnelles et des qualités humaines d'engagement et de motivation souvent déterminantes dans la réussite des actions. Il convient donc d'apporter une attention particulière au recrutement des professionnels à qui on souhaite confier ces missions et à les soutenir dans leur tâche.

Il y a cependant aujourd'hui une grande diversité de profils et de missions entre le chef de projet de quartier, le chef de projet ville, le chef de projet d'agglomération, le directeur de projet urbain... Ces différences vont tendre à s'accroître avec la mise en place des contrats de ville à l'échelle de l'agglomération mais chacune des fonctions doit s'inscrire dans une logique de complémentarité.

Par delà cette diversité et la spécificité des compétences requises pour exercer l'une ou l'autre de ces fonctions, il apparaît d'autant plus nécessaire d'identifier les connaissances, savoirs et savoir faire qui peuvent constituer les éléments d'un corpus et d'un référentiel commun d'un « métier », dans un objectif de professionnalisation.

L'élargissement des problématiques urbaines et du champ d'intervention de la politique de la ville nécessiterait par ailleurs d'engager une réflexion d'ensemble sur les métiers de la ville, en pleine évolution. Cette réflexion doit porter à la fois sur les métiers spécifiques du développement social urbain, les nouveaux métiers en émergence (emplois jeunes, « médiateurs », « correspondants de nuit », « femmes-relais », « développeurs de quartiers » des organismes HLM, etc.), et les métiers traditionnels (agents des services publics, travailleurs sociaux, animateurs, architectes, urbanistes, etc.) dont il convient d'adapter les modes d'intervention, notamment au regard de la territorialisation des politiques publiques, et de recomposer les modes d'articulation avec les équipes opérationnelles.

Cette réflexion doit également s'attacher à la formation des professionnels, tant du point de vue des formations initiales que des formations permanentes et de l'ingénierie même de la formation.

Les professionnels de la politique de la ville et les équipes opérationnelles doivent bénéficier d'un programme de formation adapté aux besoins, en les qualifiant dans des domaines thématiques insuffisamment maîtrisés mais qui constituent des enjeux stratégiques pour la nouvelle phase de la politique de la ville (par exemple, le développement économique), en privilégiant des formations sur site, interdisciplinaires et interpartenaires pour favoriser le travail en commun et en systématisant les formations à la prise de poste, notamment en direction des sous-préfets ville et des agents de l'Etat.

Il convient enfin de développer les lieux d'échanges, de rencontres et de qualification entre professionnels de culture et d'institutions différentes, de capitaliser les expériences et de développer le lien avec la recherche et le milieu universitaire. Le centre ressources de la DIV et les centres de ressources départementaux et régionaux pour la politique de la ville, ont vocation à occuper cette fonction.

7 La question du statut et du cadre d'emploi des chefs de projet

Dans la mesure où l'importance de la fonction de chef de projet est réaffirmée, il convient de rechercher les moyens de constituer un réseau de professionnels stable, avec un statut adapté et un cadre d'emploi harmonisé.

On doit cependant constater qu'il n'y a pas de position homogène des chefs de projet sur le choix du statut et du cadre d'emploi. L'exemple des chefs de projet de Marseille auditionnés est significatif. Trois positions s'expriment : l'intégration dans la fonction publique territoriale (avec statut contractuel), le retour à la situation antérieure avec une structure de pilotage associative « neutre » garantissant une certaine autonomie (association PACT-ARIM), le recours à la structure du Groupement d'Intérêt Public (GIP) mais à la condition qu'il soit rénové, compte tenu des difficultés rencontrées dans sa mise en place localement et du mouvement de protestation qui s'en est suivi.

L'opportunité de créer une filière professionnelle à part entière fait également débat. Certains considèrent que c'est le moyen de structurer un milieu professionnel et de le consolider, d'autres pensent qu'il convient de ne pas fonctionnariser une profession qui se caractérise par sa polyvalence et son caractère non permanent, même s'il faut la reconnaître davantage par un système de validation des acquis et de progression de carrière.

Différentes hypothèses peuvent être envisagées et devront faire l'objet d'une étude plus approfondie, notamment au plan juridique :

pour les chefs de projet :

- l'intégration dans la fonction publique territoriale avec la création d'une filière spécifique relative aux métiers de la ville et du développement local. Il y a en effet actuellement une difficulté pour ceux qui le souhaitent de pouvoir intégrer la fonction publique territoriale dans le cadre des filières existantes, peu adaptées à la fonction exercée : filière animation, filière administrative (attaché ou administrateur) ou filière technique (ingénieur subdivisionnaire). Cependant, ce n'est pas une revendication majoritaire des chefs de projet et des difficultés existent : le CNFPT n'y est pas pour le moment favorable, la mise en place d'une nouvelle filière est toujours longue et le nombre d'emplois concernés doit être suffisant pour la justifier. Il sera difficile de reclasser les contractuels existants, notamment au plan de leur mobilité professionnelle à venir et du niveau de rémunération qui sera nécessairement revu à la baisse.

- pas d'intégration dans la fonction publique territoriale, mais avec une modification de la réglementation en vigueur, par voie législative ou de circulaire :

- soit en modifiant certaines dispositions de la loi du 26 janvier 1984 (et ses décrets d'application) relative à la fonction publique territoriale qui interdisent normalement l'appel à des contractuels, hors emplois dits « spécifiques », en autorisant explicitement l'embauche de ces derniers sur des fonctions de directeur de projet sur des contrats spécifiques, pouvant être adossés sur la durée des contrats de ville et renouvelables

- soit par voie de circulaire interministérielle recommandant une plus grande « bienveillance » en matière de recrutement aux représentants chargés du contrôle de légalité pour que les postes DSU soient plus facilement reconnus comme des emplois spécifiques (seul cas de figure où est autorisé l'appel à des contractuels).

- la création d'un établissement public spécifique au plan national permettant à la fois la mise à disposition d'agents de la fonction publique d'Etat et d'agents de la fonction publique territoriale (par l'intermédiaire du centre de gestion du CNFPT), et le recours aux contractuels comme aujourd'hui . Cette structure serait en charge de proposer des candidatures aux structures employeurs, en particulier les GIP locaux. Cette solution apparaît cependant complexe à mettre en œuvre compte tenu des risques de lourdeur de gestion et des coûts de fonctionnement induits.

A ce stade de la réflexion, le groupe de travail préconise la création d'une structure nationale d'appui aux chefs de projet, sorte d'ANPE pour les chefs de projet, permettant une meilleure gestion des carrières et des mobilités professionnelles, une plus grande sécurité en cas de rupture de contrat ou de perte d'emploi, l'élaboration de conventions collectives, etc. Le C.N.F.P.T. pourrait avoir vocation à gérer une telle structure, qui s'inscrit bien dans les missions de cet organisme compétent à la fois en matière d'emploi et de formation. Il conviendra de l'inscrire dans le cadre d'une convention avec l'Etat et de préciser s'il s'agit d'une structure centralisée ou décentralisée, et les conditions dans lesquelles d'autres partenaires pourraient y être associés.

*
* * *

COMPTE-RENDU DES AUDITIONS :

Séance du 9 février 1999

Audition de Monsieur Jacques Magny, directeur du GPU d'Aulnay-sous-Bois (Seine Saint Denis).

Historique des interventions en matière de politique de la ville sur le quartier d'Aulnay-sous-bois, qui compte 25 000 habitants, et dont le bailleur principal est la SAHLM Logement Français (4 400 logements).

Présentation des caractéristiques du territoire d'intervention, qui est le même pour le GPU, le PIC URBAN, la ZRU et qui est territoire prioritaire du Contrat de ville.

Création en 1995 d'un Groupement Intérêt Public pour coordonner une démarche de projet fédérant les procédures existantes. C'est l'outil de partenariat privilégié de l'ensemble des acteurs : Ville (1/3), Etat (1/3), bailleurs sociaux présents sur le site (1/6), Caisse des dépôts (1/6). Le budget annuel du GIP est de 3MF, dont 2 MF pour des missions d'ingénierie (assistance, études, expertise

Les mécanismes institutionnels de conduite du projet sont assez élaborés et permettent de s'assurer du soutien de l'ensemble des acteurs, tout en favorisant une dynamique d'action importante.

Le Conseil d'Administration. examine les projets et valide les subventions GPU en fonction de la conformité au programme d'actions. Pour PIC URBAN, Le CA fait fonction de Comité Local de Suivi, ce qui élargit le champ des actions à l'économique et à l'insertion.

En amont, un Comité de Projet réunissant le Directeur du GIP, le premier adjoint au Maire, le Sous Préfet d'arrondissement, le Directeur Régional du Logement Français et la Direction des Services Municipaux prépare les dossiers devant passer devant le C.A.

S'agissant du PIC URBAN, une équipe de référents, choisis pour leur responsabilité dans les champs de compétence du programme anime les projets en relation avec le GIP.

Le GIP s'est par ailleurs associé à l'action d'un groupe préexistant d'agents de service public présents dans les quartiers Nord (Centre Social, crèche, Mission locale, ZEP, bailleurs, police municipale, transporteurs), pour une meilleure communication sur les projets.

En fait le dispositif, qui dispose de moyens financiers importants, repose sur trois étages distincts que le directeur du GIP coordonne :

- 1) Une maîtrise d'ouvrage forte (le C.A.), « plate-forme neutre de dialogue » où le consensus se réalise au niveau le plus haut et qui pilote l'ensemble des actions.
- 2) Une maîtrise d'œuvre disposant d'outils d'observation et d'ingénierie importants : mission de coordination et d'aide technique au projet.
- 3) Les agents de service publics qui sont des relais et des vecteurs d'action. « le projet est mené avec les gens qui sont là ».

L'ensemble des structures sont mises en place au service du projet dans une logique de décloisonnement et de changements des méthodes de travail, avec le souci permanent de l'évaluation.

A travers certains projets, notamment de restructuration urbaine (destruction de logements pour améliorer la continuité urbaine et la desserte), J. Magny évoque l'enjeu de la participation des habitants aux décisions : de gros efforts de communication ont été faits pendant plusieurs mois sans que les résidents des bâtiments visés par les opérations se sentent réellement concernés. Mais à partir du moment où les familles directement touchées par la destruction des 30 logements ont intégré l'enjeu, le contact et les outils de dialogue ont été extrêmement importants. Les agents des services publics sont alors des acteurs essentiels dans le dialogue, l'information et la prise en compte des demandes.

La discussion avec les membres du groupe de travail revient sur la genèse du dispositif et sur les échecs précédents de la politique de la ville. Entre 1990 et 1995, les différences d'appréciation sur les stratégies à mettre en œuvre entre les acteurs institutionnels ont permis « d'essuyer les plâtres » et de préparer le terrain. La mise en place du GPU a été le catalyseur des différents projets émergents. La cohérence territoriale des procédures et la mise en place d'une structure de coordination de haut niveau a permis de lancer la dynamique de projet actuelle.

Intervention de Madame Cécile Chaumin de l'APCG

Voir déclaration officielle de l'APCG à la fin de l'annexe

Audition de Monsieur Jean Louis Bernard, Chef de projet du contrat de ville intercommunal de Sainte-Geneviève des Bois / Saint-Michel sur Orge.

J.L. Bernard décrit le dispositif mis en place dans le cadre du contrat de ville sur les deux communes, avec une forte différenciation des méthodes et des logiques d'interventions (Présence 4 jours sur Sainte-Geneviève et 1 jour sur Saint-Michel). L'employeur est le syndicat intercommunal.

De fait, l'intercommunalité sur ces deux communes est une réalité quotidienne :

- pour les habitants qui utilisent en partie indistinctement les services des deux communes et constatent la perméabilité d'une frontière communale peu visible.

- pour les services municipaux et départementaux qui coopèrent dans un certain nombre de domaines.

La pratique du chef de projet, au-delà de la procédure, est liée aux processus de dégradation sociale constatés sur le terrain : « le bureau, c'est le lieu de passage de tous les problèmes locaux », c'est également le lieu des projets qui ont une dimension transversale : emploi, insertion, innovation sociale...

Le poste de chef de projet a évolué avec la montée en charge de cette dimension et son positionnement est actuellement de Secrétaire général adjoint en charge des projets transversaux et du contrat de ville. De fait, la mission est de contribuer l'appareil municipal pour l'adapter aux changements sociaux et aux nouvelles demandes des habitants.

L'équipe de la MOUS est constituée de :

- 1 directeur
- 1 chef de projet quartier sur la ZUS, secondé par 2 emplois jeunes
- 1 chargé de mission Emploi/Insertion et développement de projet, secondé par 2 emplois jeunes
- 1 chargé de mission, secondé par 1 emploi jeune
- 1 écrivain public/ animateur d'ateliers d'écriture, affecté sur la ZUS

La mise en place progressive d'un correspondant Politique de la Ville dans chaque service.

Un CCPD et une mission locale intercommunale complètent le dispositif.

En plus de la coordination de la structure municipale et du travail avec les habitants et les associations, le dispositif s'appuie sur un comité technique qui rassemble 30 professionnels de service public pour échanger de l'information, développer des projets partenariaux notamment dans le domaine de l'insertion.

Avec les bailleurs sociaux, une réunion mensuelle permet de faire le point de la situation et de préparer les actions mises en œuvre dans le cadre du C.V. mais aussi de coordonner les missions avec l'ensemble des services municipaux.

Les rapports avec l'Etat sont compliqués par les changements de personnes, notamment au niveau des sous-préfets ville, qui nuisent aux collaborations à long terme. C'est d'autant plus vrai qu'avec le cumul de la responsabilité d'un arrondissement, le sous-préfet est happé par d'autres urgences. J.L. Bernard regrette également l'absence de cellule transversale interne à l'Etat.

Pourtant, concernant le co-mandatement Etat-Commune, il est nécessaire et doit faire l'objet d'une réelle reconnaissance des deux côtés. Le chef de projet, comme la politique de la ville au niveau local, « ont besoin de l'Etat » qui puisse être un interlocuteur technique des chefs de projet.

L'imbrication des différentes procédures et des co-financements Etat, région et département peut paraître un handicap, mais, à partir d'une bonne ingénierie financière, cela permet de réaliser des projets qui ne pourraient pas être financés sans le croisement des subventions. L'intervention nouvelle du département dans la politique de la ville a permis, pour de nombreux projets d'atteindre le palier nécessaire à leur mise en œuvre.

Par contre, cela nécessite d'avoir des interlocuteurs en face de nous (exemple de la mission Politique de la Ville de la région IDF qui est trop faible en personne pour suivre près d'une centaine de contrats de ville, les GPU...).

A travers l'expérience de ce contrat de ville et de ce dispositif, J.L. Bernard dégage quelques principes forts :

- l'enjeu central est de savoir « qui » dit le projet ? Il ne peut y avoir « 36 personnes qui définissent le projet ».
- le responsable du contrat de ville se doit d'être en liaison directe avec l'ensemble des partenaires et doit disposer de réels interlocuteurs au sein de chaque institution.
- « Arrêtons d'être normatifs » : l'ensemble des structures doit s'adapter à la réalité, il faut assouplir et développer les ressources pour qualifier les acteurs.

Séance du 23 février 1999

Elle été consacrée à l'audition d'acteurs représentant deux cas de figure bien identifiés, une maîtrise d'œuvre municipale d'une grande ville, une représentante d'une préfecture ayant mis en place une organisation « territorialisée » spécifique.

Audition de Monsieur Paul Cloutour, Chef de projet Contrat de Ville de Nantes

En préambule, Paul Cloutour tient à affirmer deux grandes tendances décisives :

- 1) Le processus d'intégration municipale des dispositifs DSU ne peut que se renforcer de façon inéluctable
- 2) La montée en charge de nouvelles politiques thématiques va modifier le rapport et les articulations de ces politiques avec les politiques territorialisées. Cette dimension constitue l'enjeu central à venir pour la politique de la ville.

Il présente le dispositif nantais qui a connu différentes phases selon l'évolution de la politique de la ville et des modifications des orientations municipales :

1989 : intégration du chargé de mission DSU dans l'organigramme au sein de la direction de l'urbanisme (période DSQ). Equipes territoriales sur les 5 quartiers en difficulté.

1994 : contrat de ville : sites prioritaires identiques aux 5 quartiers en DSQ. Echec de la perspective intercommunale. Aucun changement dans les pratiques ni dans les contenus pré-existants. La question du co-mandatement ne s'est réellement jamais posée.

Les actions menées ont fortement interpellé l'organisation communale et ont contribué à injecter des problématiques transversales dans les services municipaux.

1995 : l'équipe municipale renouvelée a été élue sur une orientation très forte :

- développement de la vie des quartiers (démocratie locale et concertation) et action territorialisée (adaptation de l'organisation) étendue à l'ensemble du territoire de la ville.

Nouvelle organisation :

11 quartiers de 20 à 25 000 habitants avec à chaque fois un comité consultatif et un chargé de mission quartier.

Sur les 5 ZUS (ex DSQ), équipes renforcées : un chef de projet DSU + 3 personnes et un comité consultatif.

Un maire-adjoint avec délégation au développement de la vie des quartiers et à la vie associative et présence de conseillers municipaux au sein des comités consultatifs. Pas de maire-adjoint de secteur. Les élus thématiques restent entièrement responsables de leurs champs de compétence ; les chargés de mission n'ont pas de pouvoir en tant que tels, ils doivent négocier avec les directions.

Le chef de projet est positionné en lien direct avec le Secrétaire général pour l'animation de la transversalité à l'échelle de toute l'administration. Une direction « vie des quartiers » est créée, en charge de l'animation des équipes de quartier (25 personnes).

Ce dispositif présenté à l'époque au préfet n'a pas posé de problème à l'Etat dans la mesure où la logique de territoire prioritaire était respectée. Il correspond à une volonté des élus pour une intervention de proximité cohérente et de plus en plus forte.

- Articulation de la politique de la ville avec les politiques thématiques et contractualisées

5 dispositifs contractualisés pour des politiques essentielles :

1990 : PDLD, PLIE

1997 : CLS (contrat local de sécurité), Emplois-Jeunes

1999 : CEL (contrat éducatif local)

Ces dispositifs se sont organisés dans des logiques spécifiques avec des modes d'animation différents. Leur point commun est l'identification d'un directeur ou chef de projet (à chaque fois différent), avec une maîtrise d'ouvrage à plusieurs partenaires engagés dans le champ d'action visé.

La complexité des organisations demande de faire un effort de lisibilité et de cohérence.

Cette complexité pose certaines questions : comment se met-on d'accord sur les dispositifs ? sur la direction de projet ? pour l'évaluation ?

La compétence d'un chef de projet reconnu par l'ensemble des partenaires est un point-clé.

Du point de vue des perspectives d'évolution des dispositifs CV, deux points sont « non négociables » :

- 1) L'entrée «quartier», soit l'identification de territoires prioritaires sur lesquels des politiques transversales sont élaborées et mises en œuvre.
- 2) L'entrée «agglomération», soit l'engagement fort des différents acteurs au niveau agglomération et la mise en place d'un comité de pilotage et d'une cellule technique (maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre).

La nouvelle donne des politiques thématiques impose des ajustements avec une articulation réelle avec les politiques territoriales : il faut intégrer de nouveaux acteurs, les chefs de projets des politiques thématiques et mettre en œuvre des outils pour réaliser de véritables politiques transversales.

Le Contrat de Ville n'est pas de ce point de vue la procédure des procédures. Il doit tenir compte de la montée en charge de ces nouvelles procédures thématiques.

L'enjeu futur pour la politique de la ville est la modernisation de l'action publique et l'évolution des organisations territoriale des services publics.

Elle nécessite de ce point de vue «mieux d'Etat».

Les professionnels du DSU

La ville de Nantes considère ces fonctions professionnelles comme très exposées, d'où la nécessité d'un positionnement intégré dans les services municipaux au sein de la Mission générale Développement social et action territorialisée. Une démarche d'accompagnement des 25 professionnels a été mise en place avec le CNFPT. L'Etat participe actuellement pour 900 000 F annuels à cette MOUS.

Audition de Madame Christine Mathuriaud, déléguée de l'Etat sur le département du Rhône

La politique de la ville dans le département du Rhône est organisée avec plusieurs procédures :

- contrat de ville d'agglomération avec la Courly : 13 communes, 25 ZUS, 23 quartiers prioritaires, selon un diagnostic de l'agence d'agglomération qui classe les quartiers selon une échelle de difficulté de 1 à 3.
- un contrat de ville avec le district de Villefranche-sur-Saône
- un PACT urbain avec Givors et Grigny.

Pour ce qui concerne le C.V. d'agglomération avec la Courly, il n'y a pas de réelle intercommunalité de projet. Chaque commune dispose de sa propre maîtrise d'œuvre et d'un comité de pilotage particulier. Par contre, la Courly a mis en place des groupes de direction par sites qui traitent des enjeux urbains en rassemblant la direction urbaine de la Courly, le maire de la commune, le sous-préfet Ville, la DDE, le Département et la Région. La Courly est par ailleurs l'employeur de la plupart des chefs de projet. Il s'agit donc d'un tri-mandatement Ville/COURLY/Etat. L'Etat participe au recrutement. Au total, le service DSU de la Courly représente 14 chefs de projet (le département totalise 70 agents, chefs de projet, agents de développement social économique, culturel...).

Les équipes opérationnelles élargies fédèrent également des représentants de la CAF, du FAS et des services de l'Etat du Département et de la Région.

Une expérimentation menée depuis 1991, suite aux convergences de vue du préfet, du SGAR et des fonctionnaires mettant en œuvre la politique de la ville, a permis d'instaurer un système de Délégués de l'Etat. Sur 21 quartiers, l'ensemble des partenaires ont un référent unique désigné par le préfet qui représente l'Etat et se trouve chargé de la coordination de l'ensemble des services déconcentrés. Ces agents viennent de tous les types de services : actuellement 5 agents préfecture, 5 Education nationale, 3 DDAS, 2 PJJ, 2 DDE, 1 Trésorerie régionale,...

Ils restent affectés à leur service d'origine et sous la responsabilité de leur responsable hiérarchique. Mais ils affectent une partie de leur emploi du temps à leur rôle de délégué de l'Etat sur un territoire, participent aux réunions de l'équipe opérationnelle, tissent des liens avec les services de l'Etat, font remonter les demandes et les questions au niveau de la mission ville de la préfecture.

Un temps de coordination hebdomadaire d'une demi-journée animé par le sous-préfet ville permet la coordination et le pilotage du dispositif. En plus de cette cellule de coordination, le dispositif est animé par deux personnes qui ont en charge :

- l'accueil des nouveaux délégués auxquels est expliquée l'organisation complexe de l'Etat.
- la formation/qualification, avec des séances thématiques et des réunions d'information sur les procédures, les financements et les nouvelles orientations de l'Etat.

« L'Etat a enfin un visage » : les interlocuteurs locaux apprécient visiblement les efforts d'adaptation et de coordination des services de l'Etat. Cela pose malgré tout un certain nombre de problèmes, notamment dans les relations des délégués de l'Etat avec les grandes administrations et leurs correspondants politique de la ville.

On peut constater une adaptation très différenciée des services de l'Etat, avec certaines directions qui territorialisent mieux leur action, en lien étroit avec le délégué de l'Etat.

La définition la plus fidèle au rôle du délégué de l'Etat est sans doute celle de M. Paul BERNARD, préfet à l'origine du projet : « un médiateur actif entre les collectivités locales et l'ensemble des services de l'Etat ».

Un certain nombre de questions ont été soulevées par les membres du groupe de travail, notamment sur le positionnement interne des délégués dans l'organisation de l'Etat local. La superposition pour le fonctionnaire de ce nouveau cadre de mission en plus de la mission existante suscite des réserves et appelle sans doute des clarifications. En effet, le délégué reste dépendant de son supérieur hiérarchique et se trouve évalué sur son seul cadre de mission pré-existant. Il n'y a pas de valorisation en tant que telle de la mission et des inquiétudes sont exprimées sur le déroulement de carrière de ces agents. Il est demandé un exemple de lettre de mission d'un délégué lors de sa prise de fonction.

Séance du 3 Mars 1999 (Marseille)

Compte rendu d'un entretien avec Madame Zoubida MENGUENNI, agent de développement social et Madame Marie MARTIN-RAGET, chef de projet à Marseille.

Il ne s'agit pas là d'un compte-rendu d'audition mais d'une synthèse d'entretiens avec Zoubida MENGUENNI, agent de développement et présidente de l'association SHEBBA, et Marie MARTIN-RAGET, chef de projet, puis avec des membres de la mission ville de Marseille, dans le cadre d'une réunion informelle consacrée aux problèmes du GIP local et aux différentes alternatives de cadre d'emploi pour les chefs de projet.

Lors de la proposition faite par l'Etat de créer un G.I.P. comme employeur unique, une majorité de chefs de projets et de salariés s'est prononcée en faveur de cette solution. Par la suite, il s'est avéré que le GIP ne pouvait embaucher dans les conditions prévues alors que tous les contrats de travail avaient été dénoncés. Un mouvement de protestation s'en est suivi. Aujourd'hui, les chefs de projet ne bénéficient que d'un contrat à durée déterminée d'un an, à titre dérogatoire.

Les chefs de projet rencontrés revendiquent tous leur attachement à la politique contractuelle et au maintien d'une fonction spécifique, clairement identifiée et co-mandatée, sans pour autant être d'accord sur le cadre d'emploi. Ils se répartissent en 3 catégories :

- les partisans de la municipalisation sous forme d'une embauche par la ville de Marseille comme agents contractuels de la fonction publique territoriale sur contrats à durée déterminée (trois fois trois ans en général).
- les partisans du GIP, mais avec des formes nouvelles permettant l'embauche de personnels, avec des contrats à durée déterminée adossés à la durée du contrat de ville
- les partisans d'un retour à une structure employeur « neutre », associant public et privé , à l'image de l'ancien dispositif où la structure employeur support était l'association des PACT ARIM, garantissant une autonomie plus forte pour les chefs de projet.

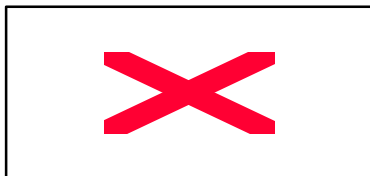
Il ressort le souhait de séparer fonction et statut, dans le but de sortir de la précarité.

La maîtrise d'ouvrage du contrat de ville de Marseille est organisée autour du C.O.C. (Comité d'organisation et de coordination), composé de représentants de l'Etat (sous préfet ville), de la ville (Elu) et de la Région, auquel d'autres partenaires peuvent être associés aux travaux (FAS, CDC, CAF). Le C.O.C. est assisté de commissions thématiques. L'équipe de maîtrise d'œuvre est constituée de la mission du Développement social urbain qui regroupe 33 personnes. Elle est composée de chefs de projet de quartier et d'agents de développement social sur 10 sites, ainsi que d'une équipe prévention de la délinquance et d'une équipe toxicomanie-sida. Elle est désormais rattachée à la direction générale municipale chargée de la prévention et de la protection .

Il existe également un GPU, mais la coopération entre le dispositif DSU et le GPU apparaît conflictuelle.

Le contrat de ville signé en 1994 précise que « le chef de projet est placé sous la responsabilité directe du Maire et exerce une mission de service public pour le compte de la commune, de l'Etat et de la Région ». Il est chargé notamment d'élaborer avec l'ensemble des partenaires les programmes d'actions annuels et d'en assurer le montage opérationnel, d'assurer la participation active des habitants, d'assurer la cohérence des interventions publiques sur le quartier, d'assurer le suivi des actions et d'évaluer leur impact.

Zoubida MENGUENNI insiste particulièrement sur la place des usagers dans les instances de mise en œuvre de la politique de la ville et sur la fonction de proximité du chef de projet, qui tient sa légitimité des habitants, ainsi que sur les risques de dérive d'une direction de projet trop éloignée du terrain. Elle souligne une trop faible proportion de personnes issues de l'immigration dans les équipes opérationnelles.



CC/SB/avis182

**NOTE A L'ATTENTION DES MEMBRES DE LA COMMISSION URBANISME,
POLITIQUE DE L'HABITAT ET SERVICES PUBLICS
Réunion du 18 février 1999**

Objet : Avis

Un précédent avis avait permis d'exposer les difficultés rencontrées par les Conseils généraux dans le cadre de la politique de la ville et leur souhait d'être considérés comme des partenaires à part entière des contrats de ville.

Ils ont donc pris acte avec satisfaction du changement d'orientation de l'Etat et des annonces faites tant par Monsieur Claude BARTOLONE que par le Premier Ministre dans sa circulaire du 31 décembre 1998.

Cette circulaire invite, en effet, les Préfets à associer pleinement les Conseils généraux à l'ensemble du processus de la politique de la ville. Il est même indiqué que « les compétences propres des Conseils généraux devront être sollicitées qu'il s'agisse en particulier de l'action sociale (aide sociale à l'enfance, fonctionnement des circonscriptions de travail social, protection maternelle et infantile, prévention spécialisée, action d'insertion liées au RMI et au logement des plus démunis) ou de la gestion des collèges ».

Les Conseils généraux souscrivent tout à fait à la logique de projet de territoire sur laquelle semble fondée l'élaboration des nouveaux contrats de ville,

Ils sont prêts à y engager leurs institutions et leurs personnels au titre de leurs compétences de droit commun exercées en direct mais estiment également nécessaire d'y être reconnus et bien identifiés au titre de l'ensemble des associations (activités et services) dont ils assurent souvent seuls le financement dans des domaines comme la prévention spécialisée, l'accompagnement des publics en difficultés, le soutien aux familles, l'aide au logement...

Ils considèrent que le contrat doit être la concrétisation de l'engagement des divers acteurs et pourrait aller jusqu'à une valorisation des apports de chacun des partenaires au titre de ses compétences propres comme au titre de ses apports complémentaires.

Ils considèrent que la transversalité nécessaire tant dans le diagnostic que dans le suivi et l'évaluation du contrat les amènera à réfléchir à leurs propres modes d'organisation interne pour répondre aux exigences de cette transversalité.

Ils souhaitent également mettre en avant les difficultés qu'ils rencontrent avec la formation des travailleurs sociaux : les insuffisances en terme d'apprentissage méthodologique et d'analyse institutionnelle sont criantes et ne sont d'ailleurs pas spécifiques à la politique de la ville. C'est la même problématique pour la lutte contre l'exclusion, l'insertion ou la prévention de la délinquance.

Des difficultés apparaissent également dans le cadre de la spécificité de certains métiers territoriaux auxquels le statut FPT est inadapté.

Les Conseils généraux se considèrent comme partie prenante indispensable à toutes les phases de la maîtrise d'ouvrage : diagnostic, pilotage, suivi, évaluation.

En revanche et s'agissant de la maîtrise d'œuvre, ils considèrent qu'il convient de bien mesurer l'éventualité de leur implication, celle-ci concernant a priori davantage la commune ou le quartier. Ils souhaitent qu'on puisse se tourner vers des choix conditionnés par des notions de chef de file.

Enfin, ils insistent sur la nécessité de pallier plusieurs difficultés ou écueils possibles.

Le chevauchement des procédures multiples engagées entre les contrats de plan, les projets d'agglomérations, les contrats d'agglomérations et les contrats de ville doit rapidement trouver une lisibilité tant auprès des services de l'Etat qu'auprès des acteurs locaux.

L'Etat doit arrêter de manière claire au plan local les priorités qu'il entend retenir dans le cadre de sa politique contractuelle et s'assurer des conditions de la mise en œuvre par ses services déconcentrés ou les organismes qui dépendent de lui.

Il doit également être en mesure de fixer des objectifs et des obligations de résultats aux parties prenantes plutôt que de décliner par voie de circulaire des normes de procédure, d'organisation déresponsabilisantes pour les acteurs locaux. A ce titre, la souplesse nécessaire et l'expérimentation doivent être privilégiées pour parvenir à une véritable appropriation locale autour de projets plus que de concepts d'organisation institutionnelle.

COMPOSITION DU SOUS-GROUPE DE TRAVAIL :

Michel DIDIER (DIV), animateur, rapporteur
Marie-Louise VIGUIER (ville de Perpignan)
Marie-Françoise GOLDBERGER (CNV)
Patrice DUNOYER DE SEGONZAC (UNFOHLM)
Sylvie HARBURGER (C.D.C)
Christiane MADELINE (DIV)

Denis DELCOUR (DGAFF/DIRE)
Marc VALETTE (Inter-Réseaux DSU)
Cécile CHAUMIN (A.P.C.G.)
Jean-Baptiste de PREMARE (A.P.C.G.)
N. Baranger (Justice)
Frédéric LEONHARDT (DIV)

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES :

Jean-Louis BERNARD, chef de projet contrat de ville intercommunal de Ste-Geneviève-des-Bois/St-Michel-sur-Orge
Paul CLOUTOUR, responsable du contrat de ville de Nantes
Jacques MAGNY, directeur du GPU d'Aulnay-sous-Bois
Christine MATHURIAU, déléguée de l'Etat département du Rhône
Marie MARTIN-RAGET, chef de projet ville de Marseille
Zoubida MEGUENNI, agent de dévelop. social, présidente de l'association SHEBBA (Marseille), membre du CNV
N.B. Toutes les auditions ont fait l'objet d'un compte rendu écrit.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ECRITES

Marie-Louise VIGUIER, Ville de Perpignan Assemblée Permanente des Conseils Généraux
Marc VALETTE, Inter-Réseaux DSU
Emmanuel BAUNARD, directeur du projet urbain de Persan

LISTE DES DOCUMENTS DE REFERENCE⁷

- « Services municipaux et développement social urbain » - Commission Nationale pour le développement social des quartiers, Centre national de la fonction publique territoriale - Actes des rencontres de Lyon, 1987
- « L'amélioration des services publics dans les quartiers » – Rapport au ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, Paul PICARD - juillet 1991
- « Professionnels du DSU : les médiateurs de la ville ». Revue Territoires n° 360 - septembre 1995
- « Les missions de DSU dans 10 villes de France », Rapport AMADEUS –, réalisé par le bureau d'études TETRA - mai 1996 – (volumes 1 et 3),
- « Développer les cités » - Rapport sur la formation des acteurs de la politique de la ville – Michel CANTAL-DUPART - septembre 1996,
- « La formation, un outil au service de la politique de la ville » – rapport DIV novembre 1996,
-
- « Les compétences du chef de projet de développement : du promoteur d'action à l'organisateur social et institutionnel » - Michel BONETTI – mai 1997,
- « Acteurs du développement, compétence et qualification - systèmes de coopération », CR/DSU - juin 1997,
- « Le développement social urbain : des qualifications en émergence » – Elisabeth DUGUE, Philippe MOUTON – 1997
- Contribution du réseau AMADEUS au rapport Sueur « Politique de la ville et mode de contractualisation » - septembre 1997
- « Etude sur les métiers de la politique de la ville » Contribution à la mission Sueur DIV Novembre 1997,
- « Inter-réseau des professionnels DSU » : Audition devant la commission Sueur (note de synthèse) – janvier 1998
- « Bilan évaluation GPU » – Délégation Interministérielle à la Ville - 1998
- « Point sur les équipes de MOUS » – Délégation Interministérielle à la Ville - avril 1998
- « Le renouvellement des relations Etat région – Une pièce maîtresse de la réforme de l'Etat » – Pierre CALAME et André TALMANT – mai 1998
- « Perdre en propre pour gagner ensemble. Construire des partenariats ». Annie GUILLEMOT, Claude LANVERS, Pierre SUCHET - Revue « Economie et Humanisme » n°346 Novembre 1998 (numéro spécial consacré au DSU).
- « Quelle évolution des interventions publiques pour la ville ? Le rôle des professionnels aujourd'hui » Intervention à la 3ème rencontre nationale de l'Inter-réseaux – Pierre CALAME – 7 décembre 1998
- « Politiques de la ville de la zone au territoire » – Antoine ANDERSON – 1998
- « Note à l'attention des membres de la commission urbanisme politique de l'habitat et services publics » – APCGF – Réunion du 18 février 1999
- « Contribution de la ville de Perpignan au sous-groupe de travail sur le pilotage du contrat de ville » - février 1999
- « Contribution au groupe de travail CAVALLIER sur les dispositifs maîtrise d'ouvrage – maîtrise d'œuvre », Inter-Réseaux des professionnels du DSU – mars 1999
- « Optimisation de la fonction de direction de projet urbain dans le cadre du Programme Renouvellement Urbain de la CDC et dans le cadre du 12ème Plan », proposition de contribution – Emmanuel BAUNARD – mars 1999
- « Le renouvellement urbain, une méthode pour l'action » - Programme renouvellement urbain CDC – Avril 1999
- « Les chefs de projet en Seine Saint-Denis, entre procédure et politique » - Philippe ESTEBE - Compte rendu du groupe de travail de Profession Banlieue, septembre 1998 (document à paraître juin 1999)
- « Piloter le projet » – in Dossier sur les contrats de ville 2000-2006 - Délégation Interministérielle à la Ville - Rencontre Nationale avec les Elus, CNIT, 6 Mai 1999

⁷ Documents disponibles au centre de ressources de la DIV

Groupe interpartenaires Contrats de ville Sous-groupe "services publics" animé par Bruno Carlon

Le groupe de travail a fonctionné avec un nombre réduit de personnes, puisque beaucoup parmi ceux qui s'étaient engagés, ne sont pas venus ou sont venus à une seule réunion.

1 - LA PROBLEMATIQUE DES SERVICES PUBLICS DE QUARTIER

La réflexion sur les services publics s'est principalement construite dans les précédents Contrats de ville autour de deux axes d'intervention : "services publics de quartier", plaçant au centre de la démarche la recherche d'amélioration et d'adaptation des prestations, de rapprochement des usagers dans le cadre d'une logique de proximité. Ces démarches constatant les dysfonctionnements, inadaptations et désinvestissements de certains quartiers de la géographie prioritaire, ont privilégié au nom de la discrimination positive, la constitution de lieux inter-services apportant ou réinstallant des prestations en direction de publics en situation d'exclusion.

L'appel au partenariat s'est souvent organisé autour d'un accueil commun pour une meilleure orientation des usagers et le développement d'une culture commune entre les agents.

En cherchant à améliorer l'accès aux droits sociaux dans un esprit d'équité, à rendre plus lisible et plus accessible des prestations déficitaires et à en installer de nouvelles (interprétariat- médiation), ces lieux ont aussi cherché à occuper une fonction d'interface, voire de redynamisation entre les habitants et les organisations en charge le plus souvent des actions d'insertion sociale, d'accès à l'emploi et à la formation, d'accès aux droits administratifs.

D'autres prestations à caractère marchand (EDF, Poste, Télécoms) sont venues s'y installer mais souvent dans une logique de complémentarité.

Ces démarches ont, de façon générale, répondu à 3 types d'objectifs :

- déconcentrer des prestations administratives en les rapprochant des habitants (logique prestataire),
- produire de nouveaux services dans une logique d'intégration urbaine et de décroisement des quartiers (logique territoriale),
- promouvoir des pratiques de collaboration et de réseau plus dynamiques, entre les services municipaux, ceux de l'Etat et des opérateurs marchands (logique partenariale).

Elles ont peu affecté les modes d'organisation des services et les modalités d'intervention des agents quant à leur conception du rapport aux habitants et à la notion de service.

D'une certaine façon ces lieux se sont constitués en extériorité au fonctionnement ordinaire des services publics et leur insertion territoriale doit plus à l'inscription dans la géographie prioritaire des contrats de ville, qu'à une politique infracommunale inscrivant son action dans une démarche d'intégration urbaine ou de redéploiement des services.

Les plates-formes ont constitué des formes de réaménagement technico-administratif sans modifier les rapports entre les agents des services et les bénéficiaires (logique de guichet).

On peut y voir un certain paradoxe car les plates-formes résultant d'un constat d'inadaptation des services, voire d'inadéquation des prestations, s'organisent au nom de l'égalité d'accès à des biens, mais de fait offre une nouvelle spécialisation qui vient s'adresser aux plus exclus, donc à une population spécifique sans changer les conceptions et modes d'organisation des services publics.

Par ailleurs, la nature des prestations fournies, souvent relatives à l'action d'insertion sociale réduit l'objet et en cible la clientèle, les plus démunis, un peu comme si ceux auxquels s'adressait la plate-forme sont ceux qui n'ont pas accès aux services marchands.

La gestion de quartier

La crise des territoires urbains a conduit certaines municipalités à rechercher de nouveaux modes de gestion souvent au nom du désenclavement et de la recomposition des modalités et des niveaux d'intervention de la commune. Le quartier a alors constitué une échelle infracommunale pour mettre en place une démarche d'ordre gestionnaire, par le biais de dispositifs territorialisés offrant une amélioration technique des prestations (entretien des voiries, des espaces publics, gestion des réclamations au sein de mairies annexes ...).

La mise en place d'une gestion différenciée et délocalisée vise souvent à optimiser les prestations, à produire une approche décloisonnée et à introduire de la transversalité entre les prestations de service.

Ces initiatives, prises pour faire exister de façon spécifique certains quartiers dans la gestion municipale, ont contribué à faciliter d'autres formes d'interventions particulières aux territoires (équipement de quartier, mairie annexe, antenne HLM ...), à initier des processus de rapprochement cette fois plus politiques, entre les élus communaux et les habitants, et à promouvoir de nouvelles formes de lien et d'appartenance entre le quartier et la ville.

Pour autant, il convient de constater que les approches territorialisées sont plutôt restées confinées dans des logiques d'intervention à visée réparatrice, n'ayant que peu d'effets sur la globalité de la gestion urbaine municipale et sur le sens politique de l'élaboration de nouveaux rapports entre les habitants, les élus et l'administration.

2 - LES ENJEUX

Il est souhaitable que, localement, les services de l'Etat, en partenariat avec les villes, introduise une réflexion sur la place des services publics dans la construction de l'armature urbaine à l'échelle de l'agglomération, afin d'observer la répartition des services publics en s'interrogeant sur la pertinence qu'il y a à envisager des formes de co-présence et des complémentarités entre services, en veillant à relier l'impératif de réorganisation des services au traitement des territoires les plus sensibles et à approcher globalement la gestion urbaine. Il s'agit de prolonger les avancées acquises en matière de territorialisation de la gestion urbaine en reliant les dimensions gestionnaires et politiques et les approches intercommunales, communales et infracommunales, par un traitement simultané des enjeux et des besoins aux différentes échelles.

Il s'agit là de réconcilier les enjeux de la lutte contre l'exclusion et la modernisation de services (démarche qualité, redéfinition de la norme).

Au regard des déséquilibres qui existent entre les territoires, c'est aussi à la solidarité nationale d'agir pour permettre les équilibres. La politique de la ville est-elle légitimée pour agir sur ces déséquilibres auprès des différents ministères? A-t-elle la responsabilité pour piloter une réflexion qui aurait des effets sur l'organisation et les choix financiers des services ? Les administrations de l'Etat peuvent-elles et souhaitent-elles discuter de ces redéploiements dans le cadre de la politique de la ville?

Proposition

Il pourrait être envisagé une démarche d'aller-retour entre les échelons locaux et nationaux :

- à partir d'une définition des priorités locales, aux différentes échelles du territoire par les administrations ensemble dans le cadre d'un projet négocié,
- d'une remontée à l'échelle nationale dans le cadre d'un espace de dialogue entre les instances locales et nationales,
- en échange d'un projet local négocié, il pourrait être donné plus de latitude aux acteurs locaux des administrations déconcentrées (voire apporter des incitations financières) pour agir sur le redéploiement et l'équilibre des besoins, c'est-à-dire opérer les transferts pour appliquer la solidarité nationale.

La question des échelles est à apprécier à différents niveaux :

- en analysant les rapports publics/ services au regard des situations d'exclusion et avec l'objectif de rétablir l'égalité d'accès aux services (approche par les publics),
- en appréciant localement la dynamique proximité/ accessibilité urbaines au regard d'une stratégie d'intégration des territoires à la ville et de rétablissement d'une égalité d'accès pour tous.

On a peut-être trop attendu des projets de services publics qu'ils jouent un rôle de socialisation et d'acculturation d'organisation des relations sociales de proximité . Ils doivent aussi contribuer à favoriser plus la mobilité des citoyens, l'accès aux services urbains. (que faut-il territorialiser? à quelle échelle?).

Par ailleurs, il existe un risque à ce que les programmes d'action à l'échelle de l'agglomération soient flous et trop généraux s'il n'y a pas d'analyse des situations territoriales spécifiques, d'où la pertinence de l'échelle du quartier pour agir efficacement à l'échelle de l'agglomération.

Les services publics doivent donc être approchés à l'échelle ville / quartier / agglomération, pour intégrer les territoires "déqualifiés" dans une globalité urbaine d'approche des services.

D'un point de vue méthodologique, il semble intéressant de croiser simultanément une double approche:

- 1- thématique, à échelle agglomération par service public, sur le sens du redéploiement des services publics, sur ce qui fonde les choix organisationnels, à partir du double enjeu (modernisation services publics, gestion des différents territoires urbains),
- 2- territoriale, en repérant les besoins des habitants en services collectifs aux échelles du quartier et de la commune, en analysant les modes d'accès et de participation des habitants aux services, et en repérant ce qui doit et ce qui peut évoluer dans l'organisation des services.

L'implication dans cette approche du droit commun des services est nécessaire pour deux raisons :

- comprendre les modes d'accès ou d'inaccès aux services,
- mettre en oeuvre une dynamique de production de services où les habitants soient coproducteurs, c'est-à-dire ne pas les penser uniquement comme bénéficiaires des services (santé, habitat, éducation, transports, loisirs, sécurité) mais reconnaître que la qualité des prestations et surtout leur adéquation supposent l'organisation de processus participatifs à identifier.

Affirmer une crédibilité implique :

- de développer une stratégie d'appui aux initiatives des habitants dans la production des services,
- d'assurer une continuité dans la présence des agents (fidéliser les agents à partir de a nouvelle bonification indiciaire),
- d'aider les habitants à avoir un point de vue critique et productif en terme de service,
- d'apporter une plus grande lisibilité et rapidité des réponses et des objectifs.

L'affirmation des enjeux de la production de services publics nécessite leur inscription dans les conventions territorialisées, par le biais de l'affirmation des fonctions collectives qu'il faut assurer sur les territoires concernés.

La contractualisation dans un programme de convention thématique doit prendre appui sur :

- un diagnostic des fonctions et services collectifs à promouvoir,
- une évaluation des modes d'organisation et d'intervention et de leur évolution (ce qui doit changer dans une perspective de changement social),
- une charte de coopération, de travail en réseau - services publics,
- une identification de ce qui doit être financé spécifiquement dans le contrat de ville pour apporter les moyens du repositionnement,
- une identification des conditions de délégation par la puissance publique.

La mise en place de programmes de formation-action

La formation des agents d'accueil est souvent développée dans une logique restrictive d'adaptation aux fonctions d'accueil et d'orientation.

Il apparaît intéressant d'opérer une approche qui ne s'adresse pas seulement aux agents d'accueil de première ligne mais qui intègre également les hiérarchies intermédiaires qui sont dans une position qui peut concourir à faire évoluer les pratiques institutionnelles.

Cet aspect visant à l'implication des hiérarchies est important car souvent les techniciens des administrations estiment qu'ils n'ont pas d'autonomie en dehors des élus et de leur hiérarchie.

L'émergence de nouvelles fonctions à intégrer mais aussi à interroger

Il y a risque de substitution en ce qui concerne des fonctions qui relèvent des services publics et qui sont au croisement de différentes fonctions (agents de prévention, médiation, agents d'accueil dans les plates-formes, ...).

Ces agents qui fabriquent du lien social le font par défaut de réorganisation des services publics.

Il faut être prudent aux effets de délégation qui leur sont dévolus et qui souvent participent de la redéfinition de nouvelles normes, sans dialogue.

L'évaluation

Elle constitue un enjeu et doit donner lieu à une obligation de résultats.

L'évaluation doit être pluraliste, contradictoire, espace de débat et concerner les agents, les habitants et les hiérarchies :

- sur la démarche managériale d'ensemble,
- sur les modalités de production du service,
- sur la qualité du service rendu et la coproduction agents/habitants,
- sur le partenariat,
- sur la délégation de service aux opérateurs.

Elle doit également prendre en compte le point de vue autonome des usagers-citoyens-consommateurs ainsi que le point de vue autonome des agents des services.

3 - LE DEVELOPPEMENT DES FONCTIONS COLLECTIVES ET DES SERVICES D'INTERET PUBLIC

L'approche dans le cadre de la politique de la ville, s'est principalement effectuée par l'ajustement de l'offre en services. Il apparaît intéressant de promouvoir le développement des fonctions collectives d'intérêt public, qui de fait sont remplies concurremment par toutes sortes de structures publiques, marchandes, associations, car l'action publique n'est pas toujours le maître d'oeuvre.

La puissance publique doit clarifier son rôle de maître d'ouvrage (impulser, concéder, évaluer) aux meilleures conditions de prix, d'efficacité, en veillant à ce que les fonctions collectives soient identifiées et assurées.

Cet aspect doit faire l'objet de réflexions et de négociations au sein de la maîtrise d'ouvrage des contrats et apparaître dans les conventions cadres.

- Quelles sont les fonctions collectives qui doivent être assurées? et par qui? Lesquelles demandent une intervention publique?

Par exemple, pourquoi la fonction "mobilité/déplacements" doit-elle trouver plutôt une réponse par les transports collectifs qu'une réponse individuelle ?)

- Comment la question des modes d'habiter est-elle prise en compte dans la politique d'habitat et la gestion urbaine de proximité ?
- Comment tient-on compte du potentiel associatif pour les gardes d'enfants?
- Comment une politique de services éducatifs de prévention et de socialisation des enfants, travaille-t-elle la question de l'accès aux fonctions langagières?

L'approche par les fonctions collectives d'intérêt public répond à l'intérêt de mettre en scène la production collective par les groupes sociaux des solidarités locales, sociales, familiales en facilitant l'appropriation par les habitants, de toutes les formes de liens communs.

La production du service public par des administrations, des associations, des entreprises, doit être placée sous la responsabilité de la puissance publique (impulsion, évaluation, cahier des charges, contrats d'objectifs) et impliquer autant que de besoin, la solidarité nationale, dans le cadre de la convention cadre.

Les co-contractants doivent s'engager pour eux-mêmes et clarifier leurs responsabilités pour les secteurs qui sont dans leurs compétences.

- ⇒ Renforcer la problématique de l'accessibilité aux services urbains ;
- ⇒ Faire évoluer les relations des services entre agents et habitants, pour donner de l'épaisseur aux relations de services, et inciter à organiser de façon pragmatique, la coproduction de services ;
- ⇒ Promouvoir les fonctions et services collectifs d'intérêt public en établissant les responsabilités des co-contractants dans le pilotage et les conditions de la délégation (contrat d'objectifs, évaluation) ;
- ⇒ Organiser un espace de négociation entre les instances locales et nationales des administrations qui facilite un redéploiement des moyens ;
- ⇒ Réaliser, dans le cadre du diagnostic et du contrat cadre du contrat de ville, une analyse et une programmation simultanée :
 - à l'échelle de l'agglomération, du redéploiement des services afin d'assurer l'égalité d'accès à des services, mais aussi l'égalité des situations personnelles et collectives d'insertion,
 - à l'échelle du quartier, des besoins en services et fonctions collectifs dont il faut assurer le développement et l'appropriation par les habitants.
- ⇒ Organiser une évaluation en continu du processus.

GROUPE DE TRAVAIL INTER PARTENAIRES
chargé de la définition des contrats de ville du XIIe Plan
Sous-groupe « loi contre les exclusions » animé par Philippe Estèbe

Rapport de synthèse

Objectif du sous-groupe

Ce groupe n'a vocation ni à réfléchir à une mise en œuvre globale de la loi contre les exclusions, ni à revenir sur les grandes lignes des contrats de ville telles qu'elles ont été définies par le groupe « Cavalier ».

Il a pour objectif de mettre en lumière les « points d'intersection » entre loi contre les exclusions et contrat de ville, ceci afin de cerner :

- Les points communs en termes d'enjeu et d'objectifs
- Les points de synergie possible au stade de la mise en œuvre
- Les risques de redondance ou de neutralisation

Il est apparu aux membres du sous-groupe que, pour traiter ces questions, il fallait prendre 3 thèmes de convergence possible. Ceux-ci constituent, en même temps, les points les plus saillants de la loi contre les exclusions. Il s'agit :

- Du thème de l'accès aux soins
- Du thème de l'accès à l'emploi
- Du thème de l'accès au logement.

Le groupe a fonctionné avec un noyau de participants stables, au cours de trois séances. Celles-ci ont été alimentées par 4 contributions :

- F. Landais (DIRMI) est venu exposer les grandes lignes de la loi contre les exclusions.
- Catherine Richard (DIV) et Thierry Guimonneau (DGS) ont fait une communication sur le thème de l'accès aux soins.
- Bénédicte Mazas (DGEFP) est venue exposer les objectifs et le rôle du service public de l'emploi dans le cadre de la loi contre les exclusions.
- Annick Leborgne (DGUHC) et Dominique Bélargent (UNFOHLM) ont fait une communication sur le thème de l'accès au logement. (communication en annexe).

Le groupe a conscience de ne pas avoir épuisé le sujet. Il a notamment écarté les thèmes de l'urgence et de l'action sociale, pour des raisons de temps. On trouvera néanmoins des éléments relatifs à ce dernier sujet dans le compte rendu.

Ce rapport du sous-groupe est organisé en deux parties :

1. Quelles sont les compatibilités et les risques d'interférences entre les contrats de ville et la loi contre les exclusions ?
2. Comment articuler les dispositifs sur les trois registres de l'emploi, du logement et de la santé pour qu'ils produisent les plus d'effets d'entraînement possibles ?

1 – Les croisements d'enjeux et d'objectifs

Les contrats de ville du XIIe Plan

La forme du contrat de ville telle qu'elle se dégage du premier rapport du groupe « Cavalier » comporte quatre caractéristiques principales :

- Le contrat de ville vise la mise en œuvre de politiques concertées de solidarité urbaine à l'échelle des agglomérations. Ce principe était déjà présent dans les contrats de ville du XIe Plan, mais il s'était trouvé en partie neutralisé par la prégnance de la notion de « géographie prioritaire ». Il est réaffirmé pour le XIIe Plan. Ce principe suppose une importance accrue du diagnostic initial. *Il convie aussi à considérer le contrat comme un processus de construction de cette politique de solidarité urbaine* et non pas seulement comme le cadre de mise en œuvre d'un programme préétabli. De ce premier grand objectif, découlent les trois autres.
- La géographie du contrat de ville n'est pas définie a priori : elle se déduit, localement, de l'objectif général de solidarité d'agglomération. Ainsi les contrats de ville peuvent-ils traiter des territoires non encore pris en compte par la politique de la ville (copropriétés en difficultés, ensembles pavillonnaires, etc.) ; *ils doivent être aussi conduits à traiter de phénomènes ou de politiques d'agglomérations* (infrastructures, transport, logement, développement économique...) dont les conséquences spatiales aggravent les risques d'exclusion de certains territoires ou de certaines catégories de la population.
- L'accent est mis sur l'implication des moyens ordinaires et des politiques de droit commun dans la production de cette solidarité d'agglomération. *Ceci, notamment, pour éviter les effets de substitution, ou d'enfermement, lié à un usage trop systématique des crédits spécifiques de la politique de la ville.* Ce

principe suppose une analyse du rôle des politiques ordinaires dans la production de solidarité à l'échelle des agglomérations.

- Cet ensemble de principes se trouve inscrit dans une construction contractuelle à deux étages. D'une part un contrat « politique », passé à l'échelle de l'agglomération avec les principaux acteurs politiques de ce territoire, qui précise les enjeux et trace les grandes options ; il peut être soumis à révision à la suite d'élections municipales. De l'autre un ensemble de « conventions de mise en œuvre », liant pour des durées, des objets et des territoires variables, les acteurs, organismes et collectivités territoriales concernées par le thème ou le territoire. *Cette distinction entre programmes et contrat devrait permettre à ceux-ci de conserver un caractère d'accord politique susceptible d'évoluer.*

La loi contre les exclusions

Dans ses grandes lignes, la loi contre les exclusions présente quatre caractéristiques principales :

- Elle ne cible pas de catégories précises de population : elle ne définit pas, contrairement à l'action sociale classique des types de publics en grande difficulté, par souci de ne pas créer de catégorie supplémentaire — celle des exclus— justiciable de dispositions spécifiques, hors droit commun. La loi s'attache à définir des *situations de risque* et s'adresse donc à un éventail large de public. *Ces situations de risque se définissent par des déficits d'accès au droit commun, soit que les individus ou les groupes ne satisfassent pas aux normes en vigueur, soit que les procédures d'application du droit commun constituent en elles-mêmes un obstacle à sa mise en œuvre efficace.*
- Elle vise un objectif général de retour au droit commun, dont certaines des conséquences ne sont pas inscrites dans la loi. Elle ne crée donc pas de droits nouveaux (comme le droit à l'insertion, à la ville ou au logement par exemple) mais s'attache à préciser les modalités d'accès à ces droits de façon à les rendre effectifs. Dans le domaine de l'emploi, la principale disposition consiste dans l'affichage d'un rôle central du service public de l'emploi dans l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi. Dans le domaine de la santé, l'objectif est celui de la mise en place de la couverture maladie universelle (CMU) et d'un système territorialisé d'accès aux soins et à la prévention (PRAPS). Dans le domaine du logement, la principale disposition est celle de la réforme des attributions de logements sociaux, destinée à apporter plus de transparence au système, s'accompagnant d'un accord départemental entre l'État et les organismes HLM, destiné à faciliter l'accès au logement social pour des ménages en difficulté financière et/ou sociale.
- La loi comporte des dispositions préventives qui visent des situations particulières : prévention du surendettement ; prévention des expulsions du logement
- Enfin, la loi apporte une reconnaissance officielle aux services d'urgence sociale.

Les points possibles de synergie

Contrat de ville et loi contre les exclusions poursuivent des objectifs similaires : les deux dispositifs ciblent des situations plus que des populations ; les deux dispositifs visent à une meilleure implication et application du droit commun dans la production locale de solidarité ; les deux dispositifs appellent à une territorialisation des politiques publiques (emploi, santé, logement notamment) pour mettre en œuvre cette solidarité ; les deux dispositifs affichent un objectif préventif —et donc cherchent à prévenir les *risques d'exclusion*, qu'ils procèdent de caractéristiques individuelles, sociales ou économiques ou qu'ils soient la conséquence de décisions politiques.

Une inversion de la charge de la preuve

Plus globalement, on peut dire que ces deux dispositifs témoignent d'une inversion de la charge de la preuve entre l'individu et la société —ou les institutions de l'intégration sociale. Dans le régime dominant, l'individu est en permanence appelé à « faire ses preuves », à démontrer de sa bonne volonté, à se mettre à niveau. Dans l'esprit du contrat de ville et de la loi contre les exclusions, il revient aux institutions en charge d'administrer le droit commun d'apporter la preuve qu'elles sont capables d'apporter le même niveau de prestation à chacun. Il s'agit donc d'une obligation de résultats qui pèse sur les produits de l'action publique.

Ceci est cohérent avec le souci commun aux deux dispositifs d'impliquer le droit commun. Dans un régime où la charge de la preuve est à faire par l'usager, il devient légitime de construire des systèmes spécifiques de prise en charge comme autant de « sas » ou « d'étapes intermédiaires » entre la situation de l'usager et les exigences du droit commun. Ainsi le logement se décline-t-il en différentes formules spécifiques, destinées en principe à des catégories de publics plus ou moins « handicapées » au regard de la norme ; le secteur de l'emploi a vu se développer nombre de dispositifs périphériques dont le principal effet consiste dans l'évitement de la rencontre entre le service public de l'emploi et ses usagers les plus dépendants ; dans le domaine de la santé, des associations jouent parfois un rôle de substitution par rapport aux systèmes normaux de prise en charge, comme le travail social, la médecine libérale ou l'hôpital.

Dans un régime où la charge de la preuve de sa capacité à intégrer revient aux institutions en charge du droit commun, il s'agit de faire évoluer celui-ci pour qu'il se révèle capable de faire évoluer les situations de difficultés sociales sans nécessairement passer par le détour de prises en charges spécifiques. Il est certain que, parfois, de tels détours peuvent se révéler nécessaires, mais le dispositif doit être conçu de telle façon que ces détours ne soient que temporaires et visent bien le retour au droit commun.

Les enjeux d'un diagnostic partagé

Ceci commande donc une inversion des diagnostics. Habituellement, ceux-ci portent sur les manques et les handicaps des territoires et des publics ; on en déduit, thème par thème, les mesures compensatoires nécessaires à la mise à niveau de ces publics. Cette logique de diagnostic conduit presque nécessairement à la production d'une sphère spécifique de prestations para publiques, en général confiées à des associations. Dès lors que l'on met l'accent sur l'accès aux droits et la mobilisation du droit commun dans le souci de traiter et de prévenir les risques d'exclusion, on est conduit à se poser systématiquement la question : qu'est-ce qui, dans le fonctionnement ordinaire des prestations de droit commun conduit aux évictions, aux mises à l'écart, au déni d'une prestation commune ? La question n'est donc plus comment « mettre à hauteur » les habitants des exigences du droit commun mais, à l'inverse, comment mettre le droit commun à hauteur des exigences des publics compte tenu de leur situation économique, sociale, familiale, etc. ? En même temps qu'il s'agit de donner à voir les enjeux territoriaux et sociaux sur lesquels intervient le contrat de ville, il s'agit aussi de mettre en lumière les points où l'accès aux droits (emploi, soins, logement) ne se fait pas et d'analyser les raisons pour lesquelles cet accès ne fonctionne pas.

La complémentarité des deux dispositifs

Cependant, ces deux dispositifs sont symétriques —et donc complémentaires ? Les contrats de ville sont d'abord une forme, une méthode, une procédure ; la loi contre les exclusions est d'abord un ensemble de dispositions positives. Cette dernière souffre de nombreuses carences au stade des dispositions concernant la mise en œuvre : articulation des compétences internes à l'État, coprésence de différents niveaux de collectivités territoriales dans la mise en œuvre (Conseils Régionaux, Conseils Généraux, Communes...), dispositions concrètes d'association des différents acteurs publics, parapublics ou associatifs (emploi, santé, logement). Inversement, les contrats de ville XI^e Plan n'ont pour l'instant guère de contenu positif, dans la mesure où ils renvoient le diagnostic et la mise en œuvre sur des coalitions d'acteurs locaux.

On peut alors avancer l'hypothèse que les contrats de ville peuvent constituer le dispositif privilégié de mise en œuvre de la loi contre les exclusions dans les agglomérations où ils seront mis en place. Partout où il existe, le contrat de ville peut constituer l'instance de coordination visée à l'article 156 de la loi contre les exclusions.

Cette hypothèse entraîne trois conséquences principales :

- Au stade de la maîtrise d'ouvrage, il faut accepter que « l'agglomération » ne concerne pas seulement les communes : celles-ci sont, au premier chef, les partenaires pivot du contrat de ville, mais elles ne sont pas les seules. L'hypothèse de la conjonction loi contre les exclusions-contrat de ville suppose une association forte des conseils généraux et des conseils régionaux aux contrats de ville *sur leurs propres compétences* et non seulement, comme cela a été trop souvent le cas au cours du XI^e Plan, via l'octroi de crédits spécifiques.
- S'agissant de l'enjeu et de l'objectif des contrats de ville et de la loi contre les exclusions, *la dimension préventive* — c'est-à-dire la mise à jour des *risques d'exclusion* lié à l'application « aveugle » de politiques sectorielles à petite échelle (l'agglomération en l'occurrence) — doit être privilégiée par les opérateurs de ces deux politiques. Le diagnostic initial ou continu doit consister dans une veille permanente sur l'impact social et territorial de décisions relatives au développement économique, à l'aménagement, à l'urbanisme, aux transports, au logement. L'interrogation centrale devrait donc être celle-ci : *le droit commun est-il accessible à tous ? L'application du droit commun profite-t-elle de la même façon à chacun ?*
- S'agissant enfin de la mise en œuvre des actions, la conjonction loi contre les exclusions-contrat de ville invite à une *stratégie de territorialisation des politiques publiques*. Territorialisation doit être ici entendue selon trois registres : une analyse territoriale des enjeux relatifs aux principaux domaines de politique publique (quels sont les enjeux spécifiques pour les politiques d'emploi, de logement, de santé, etc. ?) ; une mise en réseau des opérateurs de ces politiques publiques, en prenant appui sur l'existant (dispositifs existants relatifs aux attributions de logement, dispositifs existants d'accompagnement personnalisés en réseau vers l'emploi) ; une maîtrise d'ouvrage collective regroupant les principaux donneurs d'ordres dans les domaines concernés. Cette territorialisation doit constituer le principal axe du diagnostic, autant du côté de l'État que des collectivités territoriales et des autres acteurs (HLM, CAF, CPAM...). Ceci ne signifie pas que toutes les actions doivent nécessairement converger vers le périmètre de l'agglomération tel qu'il sera défini par le contrat de ville : celui-ci ne sera jamais à la bonne échelle une fois pour toutes. *Ceci suppose en revanche que le contrat de ville doit être considéré comme l'échelle de mise en œuvre privilégiée par l'ensemble des opérateurs quel que soit le type de pertinence territoriale qu'il recherche*. Il faut donc distinguer la territorialisation comme instrument d'analyse qui peut constituer le porter à connaissance stratégique des services de l'État, qui peut constituer le point de vue du conseil général ou des HLM par exemple d'une part ; d'autre part, le périmètre de contractualisation qui s'il doit être le plus large possible ne sera jamais le seul espace d'analyse, mais qui constitue un bon échelon de mise en œuvre puisqu'il témoigne de la volonté collective des signataires d'agir dans le sens de la production d'une solidarité d'agglomération.

2 - Orientations pour une mise en œuvre commune de la loi contre les exclusions et du contrat de ville

De ces constats, découlent trois propositions d'orientation pour la mise en œuvre conjointe de la loi contre les exclusions et du contrat de ville.

Thèmes de convergence contrat de ville/loi contre les exclusions

Dans le domaine de la santé, trois champs paraissent centraux :

1. Le champ de l'accès aux soins qui doit mobiliser, dans le cadre de la mise en œuvre de la CMU, l'ensemble des acteurs du domaine de la santé et, notamment, les médecins libéraux, l'hôpital, les caisses d'assurance maladie et (le cas échéant, les mutuelles). La mise en œuvre de la CMU demande en effet que se constituent, localement, des réseaux de veille et d'alerte qui permette d'affilier automatiquement les demandeurs de soins lorsqu'ils ne sont pas couverts. Le volet santé du contrat de ville peut constituer le cadre adapté à une telle ambition.
2. Le champ de la santé publique et des actions préventives. Ici, la liste est longue des thèmes et des actions possibles. L'enjeu consiste à définir un certain nombre de thèmes, en fonction des diagnostics santé effectués notamment dans le cadre de l'élaboration des PRAPS pour définir un ou plusieurs thèmes qui pourront faire l'objet d'une action concertée (information, visites préventives, dépistage, ateliers, formation professionnelle, etc...).
3. Le champ de l'urgence sanitaire et sociale, qui demande le fonctionnement d'un réseau permanent d'accès aux soins et de suivi, notamment lorsque l'hôpital est concerné.

Enjeux de la convergence de la loi contre les exclusions et du contrat de ville

Dans le domaine de la santé, l'enjeu central est celui de la mobilisation des réseaux de droit commun. La loi contre les exclusions le permet. Ceci signifie que les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) doivent être élaborés à l'échelle des contrats de ville lorsqu'ils existent. Autrement dit, le contrat de ville doit constituer une maille essentielle de l'élaboration du PRAPS. Ceci pour plusieurs raisons :

- Nombreuses sont les municipalités qui ont déjà une pratique en matière de politique communale de santé publique. Des réseaux existent, des expériences ont été conduites : cet acquis doit être intégré dans les PRAPS.
- La concentration de déficit d'accès aux soins et à la prévention est vraisemblablement plus forte dans les sites en contrat de ville.
- Le contrat de ville constitue un outil par lequel l'ensemble des acteurs de la santé publique et de la prévention peuvent être touchés (d'autant plus que le conseil général en est signataire).

Dispositions nécessaires à la convergence

- Le périmètre de l'agglomération doit être intégré en tant que tel dans les schémas régionaux d'organisation sanitaire. Notamment les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins devraient constituer (ou intégrer) le volet « santé » des contrats de ville. A minima, les DRASS devraient venir exposer les schémas devant les instances politiques des contrats de villes et les DDASS devraient participer aux commissions thématiques santé de ceux-ci lorsqu'elles existent (ce qui est déjà le cas). Inversement, les acteurs des contrats de ville (conseil généraux, CCAS, associations) doivent participer à l'élaboration des PRAPS.
- Les DDASS et les DRASS doivent pouvoir constituer le pivot de l'animation du réseau d'accès aux soins et à la prévention. Néanmoins, on ne peut que recommander la généralisation de commissions « santé » dans les contrats de ville —avec une contractualisation particulière à la clé— regroupant les services de l'État, le CCAS, le conseil général, les organismes de sécurité sociale, les services de médecine du travail et de santé scolaire, les instances hospitalières, les syndicats de médecins et les principales associations —dont certaines ont pris, ces dernières années, une place prépondérante dans les deux domaines de l'accès aux soins et de la santé publique. Le même schéma pourrait s'appliquer à la question de l'insertion et de l'accès à l'emploi, en y intégrant le Conseil régional pour la formation professionnelle.

Ces commissions devraient avoir quatre fonctions :

- Constitution de diagnostics d'agglomération
- Définition des orientations particulières à l'agglomération dans le cadre des politiques existantes (accès à la prévention et aux soins, accès à l'emploi)
- Instruction des projets et animation de réseau
- Suivi et bilan annuel des actions engagées.

L'emploi

Thèmes de convergence Loi contre les exclusions/contrat de ville

Dans le domaine de l'emploi, trois thèmes peuvent constituer le croisement entre contrats de ville et loi contre les exclusions :

- Les services à la personne facilitant l'accès à l'emploi : transports, santé, logement, garde d'enfants, etc... constituent autant d'éléments handicapants ou facilitant l'accès à l'emploi. Ils peuvent être élaborés dans le cadre du contrat de ville, à condition que les acteurs de celui-ci disposent des éléments de diagnostics fournis par le service public de l'emploi.

- L'adéquation formation/emploi dépend désormais des relations entre Conseils régionaux et service public de l'emploi. On peut considérer que le contrat de ville puisse être un cadre de mise en concordance de la formation et des qualifications recherchées par les entreprises.
- La précarité dans l'emploi devient un thème de préoccupation croissante du service public de l'emploi. Celui-ci enregistre plus d'inscriptions à l'ANPE issues de fin de contrats précaires que de licenciements massifs. Les contrats de ville pourraient comporter un volet « sécurisation des précaires », par le biais, notamment, de l'incitation à la création de groupements d'employeurs.

Enjeux de la convergence de la loi contre les exclusions et des contrats de ville

L'agglomération n'est pas nécessairement pertinente pour l'emploi. Ici, l'enjeu est double.

1. Un enjeu de droit commun : le thème emploi du contrat de ville doit pouvoir être *le plus possible tourné vers l'appui au service public de l'emploi* dans la mission qui lui est confiée de suivi personnalisé des demandeurs d'emploi. Les expériences acquises dans le cadre des PLIE et des missions locales pourraient être judicieusement réutilisées dans ce cadre. Il s'agit d'aider le service public de l'emploi à accomplir cette mission tout en offrant la possibilité aux demandeurs d'emploi de sortir de « parcours d'insertion » trop spécifiques et peu branchés sur l'emploi.
2. Un enjeu d'expérimentation : si le thème de la précarité de l'emploi est considéré, lors du diagnostic, comme devant être traité dans le cadre du contrat de ville, alors la possibilité « d'expérimentations balisées » devraient être ouverte. Celle-ci pourrait suivre deux lignes : une première ligne de stabilisation de certains contrats de travail, fondée sur la création de groupements d'employeurs —avec, pourquoi pas, la participation des agences d'intérim ; une deuxième ligne de « lissage » des revenus qui permettrait d'assurer une sécurité de la rémunération dans des parcours chaotiques (emploi à durée déterminée, chômage, intérim, RMI, formation...). Il s'agirait alors d'aller au-delà de la « globalisation » des aides à l'emploi en cours au sein du service public de l'emploi pour trouver un accord avec les ASSEDIC et les CAF permettant d'éviter les ruptures de revenu.

Dispositions nécessaires à la convergence

Elles sont de deux ordres :

- D'une part, les diagnostics produits par le service public de l'emploi doivent être mis à la disposition des différents partenaires du contrat de ville. Il ne s'agit pas de délivrer des listes nominatives de demandeurs d'emploi mais d'opérer un effort de capitalisation sur les obstacles à l'accès à l'emploi (hors formation), tels que : déplacements, garde d'enfants, logement, etc... De façon à constituer un *réseau local d'accès à l'emploi*, animé par le service public de l'emploi (ou tout autre acteur local).
- D'autre part, la recherche de solutions expérimentales (sécurité du contrat de travail et lissage du revenu) suppose la constitution d'un groupe de travail regroupant des organisations d'employeurs, des organisations syndicales, le service public de l'emploi et les ASSEDIC. S'il existe un comité local pour l'emploi, celui-ci peut constituer la base de cette expérimentation.

Le logement⁸

Thèmes de convergence Loi contre les exclusions/contrat de ville

4 dispositions de la loi du 29/07/98 concernant directement les contrats de ville.

- *La réforme de l'attribution des logements* notamment dans sa partie consacrée à l'accueil des ménages défavorisés, prévoit la signature d'un accord collectif départemental entre le Préfet et les bailleurs sociaux qui définit les engagements d'accueil dans le parc social et les modalités d'accompagnement des ménages. L'accord définit les conditions d'élaboration de l'information statistique. Cet accord est territorialisé par bassin d'habitat (périmètre défini par le Préfet) dans le cadre de conférences intercommunales obligatoires. Un dispositif régional spécifique est prévu pour l'Île-de-France.
- *La réforme de la loi Besson* passe par la création d'instances locales d'aide à l'élaboration du plan départemental pour le logement des plus démunis et de mise en œuvre, le cas échéant, de celui-ci.
- *La protection des locataires* afin de prévenir les expulsions.
- *La réaffirmation de l'esprit de la loi d'orientation pour la ville (LOV)*

Enjeux de la convergence de la loi contre les exclusions et des contrats de ville

Ils sont de deux ordres :

- Les « instances locales » ou conférences intercommunales deviennent des partenaires à part entières, notamment du FSL mais aussi de l'accord départemental. Le thème du droit au logement est désormais partagé entre le Préfet, les conseils généraux, les organismes bailleurs et les collectivités locales.
- La liaison droit au logement et mixité sociale implique de remettre en chantier *une politique d'ensemble de régulation du marché local logement*, à la fois du côté de la gestion des attributions (demande) et du côté de l'offre de logement. Le parc privé doit être mobilisé au même titre que le parc public. Ces deux thèmes (droit au logement et mixité) impliquent de penser non seulement en termes d'offre (éventuellement d'offre adaptée) mais aussi en termes de mobilité ce qui suppose de porter attention à la question des mutations

⁸ Voir la contribution d'Annick Leborgne et de Dominique Bélargent.

qui, on le sait, représente la principale marge de manœuvre en matière de logement (bien plus que l'offre nouvelle : 200 000 logements construits chaque année, plus d'un million de mutations). Comme pour l'emploi, on peut imaginer (ceci est possible compte tenu de la flexibilité des financements publics du logement et de l'aide à la personne) des formules « d'expérimentation balisée » qui permettent, notamment, de libérer des possibilités de parcours résidentiels en mobilisant les différents parcs sur le territoire de l'agglomération.

Dispositions nécessaires à la convergence

On peut en citer trois :

- La conférence intercommunale prévue par la loi doit devenir le volet « mixité sociale et droit au logement » du contrat de ville. Le contrat de ville doit être constitué en « bassin d'habitat » aux termes de la loi (il peut éventuellement, selon la taille de l'agglomération, recouvrir plusieurs bassins d'habitat en fonction des analyses faites localement ou des coopérations intercommunales existantes).
- Cette conférence intercommunale peut, dans le même temps, constituer l'instance locale de mise en œuvre du plan départemental pour le logement des plus démunis (PDALPD), en se voyant attribuer des moyens du FSL.
- Elle peut constituer l'organe d'aide à la définition d'une politique de régulation du marché local de l'habitat (mobilisation de l'offre publique et privée, parcours résidentiels, création d'offre nouvelle, politique foncière, gestion de proximité, médiation locative, dérogation aux plafonds de ressources pour les zones les plus fragiles).

Conclusion : les conditions d'une convergence raisonnable

On ne peut, c'est évident, rêver d'une pure et parfaite convergence des dispositifs et des périmètres. On sait que l'absolue rationalité est toujours revendiquée et rarement réalisée (faut-il nécessairement s'en plaindre). Il semble au sous-groupe de travail que quatre principes permettraient néanmoins la constitution de politiques locales sur ces trois domaines de la santé, du logement et de l'emploi —alors que, pour l'instant sauf cas particulier, la cohérence est d'abord le fait des municipalités plus que des autres acteurs.

- Première condition : reconnaître au contrat de ville un statut non pas nécessairement de « territoire absolument pertinent » mais d'espace où il existe un accord politique et où l'action est possible. Chaque thème dispose d'un ou plusieurs territoires de référence. Il n'est pas question de demander aux principaux acteurs de ces thèmes (les DDASS et DRASS et Conseils généraux pour la santé ; le service public de l'emploi ; les Préfets, les organismes HLM et les Conseils généraux pour le logement) d'abandonner leurs territoires de référence pour ne se consacrer qu'aux contrats de ville. Au contraire, il est souhaitable que tous ces acteurs conservent leur territoire de référence —et notamment qu'ils produisent des diagnostics à cette échelle— mais qu'ils construisent, vis-à-vis des contrats de ville un « porter à connaissance », un argumentaire qui *situe le contrat de ville dans des échelles qui, souvent, le dépassent*. De ce dialogue entre l'échelle du contrat de ville et d'autres échelles peut naître une formulation de politique publique locale qui évite le rabattement municipal trop souvent constaté au cours du XI^e Plan. Cette optique est d'autre part essentielle si l'on veut que le contrat-cadre tienne sa dimension d'accord politique publiquement débattu.
- Deuxième condition : le Préfet (ou le sous-préfet à la ville) joue un rôle essentiel. S'il ne lui revient pas de construire une stratégie globale de l'État pour le territoire du contrat de ville —on a vu les difficultés auxquelles se heurte une telle ambition lors des contrats de ville du XI^e Plan— il lui revient en revanche d'inviter les services de l'État à entrer dans le jeu de la négociation avec les signataires du contrat de ville. Il lui en revient en ce sens d'avoir le « réflexe contrat de ville » dans les différentes priorités qu'il est conduit à traiter —qu'il s'agisse du logement, de la santé ou de l'emploi. Ce réflexe contrat de ville constitue en même temps une ligne de simplification des procédures : une seule instance de mise en œuvre vaut mieux que plusieurs instances parallèles, œuvrant à des échelles et sur des territoires différents.
- Troisième condition : l'implication des conseils généraux et, notamment, des travailleurs sociaux dans la mise en œuvre conjointe de la politique de la ville et de la loi contre les exclusions. Toutes les fonctions de diagnostic fin, d'accompagnement pour l'accès aux soins et à l'emploi peuvent être utilement effectuées par les travailleurs sociaux des départements, plutôt que de multiplier les intermédiaires associatifs. Ceci suppose que l'implication des conseils généraux dans les contrats de ville doit s'accompagner d'une réflexion sur l'usage et la mobilisation de leurs ressources humaines

	Thèmes de convergence	Enjeux de la convergence	Conditions de convergence
Santé	• Santé publique et prévention • Accès aux soins • Urgence sanitaire	• La santé doit passer d'un statut expérimental à un statut de politique publique locale. • L'agglomération doit constituer un maillon essentiel de l'élaboration des schémas régionaux d'orientation sanitaire (SDROS).	• Participation des acteurs des contrats de ville à l'élaboration des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins. • Communication du SDROS au comité de pilotage des contrats de ville • Systématisation des commissions santé dans les contrats de ville avec présence des DDASS
Logement	• Accès au logement des ménages en difficulté • Protection des locataires • Renforcement des dispositions de la LOV.	• Convergence, sur l'agglomération des politiques sociales du logement et des politiques économiques du logement. • Régulation globale du marché du logement (neuf/ancien, public/privé, locatif/accession, offre/demande).	• Constitution des périmètres de contrats de ville en bassin d'habitat. • La commission intercommunale devient le volet droit au logement/mixité sociale du contrat de ville. • La commission intercommunale est l'instance de mise en œuvre du plan départemental pour l'accueil dans le logement des plus démunis.
Emploi	• Accès à l'emploi des publics en grande difficulté. • Adéquation emploi-formation. • Sécurisation des emplois précaires	• Renforcer les liens entre le service public de l'emploi et les acteurs dans la ville (santé, logement, services). • « Expérimentation balisée » de traitement de la précarité de l'emploi : contrat de travail et revenu.	• Communication des diagnostic sur les demandeurs d'emploi aux acteurs de la politique de la ville. • Implication des employeurs, syndicats de salariés, ASSEDIC, CAF dans les actions expérimentales.

Liste des membres du groupe de travail

	Téléphone	Télécopie	Courrier électronique
JP Alduy – AMF- Maire de Perpignan	04 68 66 30 66	04 68 66 33 33	estebe@univ-tlse2.fr jmgilonne@amf.asso.fr
N. Baranger – Ministère justice	01 44 77 65 78	01 44 77 65 60	
D. Belargent – UNFOHLM	01 40 75 79 71	01 40 75 79 37	
J.L. Bernard – réseau DSU Île-de-France	01 69 46 81 10	01 69 46 80 01	
C. Chaumin – APCG	01 45 49 60 20	01 45 49 60 21	
P. Estèbe – ACADIE	05 61 88 60 08	05 61 88 60 91	
J.M. Gilonne - AMF	01 44 18 13 71	01 44 18 14 24	
T. Guimonneau – DGS – SP2	01 40 56 41 39	01 40 56 40 55	
A.Leborgne – DGHUC	01 40 81 92 15	01 40 81 90 03	
M. Martin-Dupray – Ministère affaires sociales	01 44 38 27 94	01 44 38 27 90	
B. Prieur – DSU Brest	02 98 43 04 60	02 98 43 11 27	
C. Richard – DIV	01 49 17 46 57	01 49 17 46 94	
			catherine.richard@ville.gouv.fr

GROUPE DE TRAVAIL INTERPARTENAIRES
Chargé de la définition des contrats de Ville du XIIe Plan

Contrat de Ville / Mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions
THEME : LOGEMENT

Outre les mesures financières et fiscales, le volet LOGEMENT de la loi relative à la lutte contre les exclusions comporte :

- 1 - Une importante réforme du régime des attributions de logement ;
- 2 - Une réforme de la loi du 31 mai 1990, relative à la mise en œuvre du droit au logement.
- 3 - Des dispositions pour protéger les locataires, notamment au travers de la prévention des expulsions
- 4 - Des dispositions de retour à la LOV.

Les dispositions contenues dans les deux premiers volets ne sont pas sans incidence sur la mise en œuvre du volet habitat des contrats de ville ; de même les contrats de ville peuvent en faciliter la mise en œuvre sur bien des points.

I - PRESENTATION RAPIDE DES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 29/07/98.

1 - Les dispositions relatives à la réforme de l'attribution des logements.

Elles sont de deux types :

1.1 - Celles concernant l'amélioration de l'information des demandeurs et la transparence des attributions.

En particulier, la loi crée un certain nombre de droits pour le demandeur de logement, au travers de dispositions telles que :

- le numéro unique départemental de la demande de logement visant à garantir les droits du demandeur et à réserver un examen prioritaire aux demandes ayant dépassé un délai d'attente dit « manifestement anormal »,
- la motivation écrite des refus d'attribution,
- l'information préalable à la radiation des demandes,
- une commission départementale de médiation auprès du Préfet.

1.2 Celles concernant l'accueil des ménages défavorisés dans un souci de mixité.

Les deux dispositions importantes sur ce volet sont :

1.2.1 - Un dispositif départemental

Un accord collectif départemental, triennal, entre le Préfet et les bailleurs sociaux définit des engagements d'accueil dans le parc social de ménages cumulant des difficultés économiques et sociales et les dispositions et moyens d'accompagnement permettant de réaliser ces objectifs. Ces objectifs sont sectorisés par bassins d'habitat.

L'accord collectif précise également les délais d'attente anormalement longs et les conditions de l'examen prioritaire des demandes qui ont dépassé ces délais.

Enfin en matière de transparence collective, l'accord définit les conditions d'élaboration de l'information statistique à différents niveaux (communal, intercommunal, départemental).

1.2.2 - Un dispositif local

Des conférences intercommunales sont créées obligatoirement dans les bassins d'habitat définis par le Préfet.

Elles adoptent :

- des orientations prioritaires d'attribution concernant le parc des différents organismes,
- une charte intercommunale qui répartit les engagements de l'accord collectif au sein du patrimoine social du bassin d'habitat.

Ces conférences ont d'autres missions :

- donner un avis simple sur l'accord collectif départemental,
- identifier les besoins des ménages défavorisés,
- être une instance locale de mise œuvre du PDLPD (facultatif),
- examiner annuellement la situation des demandes difficiles à satisfaire,
- émettre un avis sur l'application des plafonds de ressources dans le bassin d'habitat,
- faire connaître les besoins en matière d'offre.

Pour l'Ile de France, un dispositif régional est mis au point, sous la forme d'une conférence régionale dont la mission est d'harmoniser les politiques du logement social.

2 - Les dispositions relatives à la réforme de la loi Besson

Elles ne visent pas à créer des droits nouveaux, mais à rendre plus effectifs la mise en œuvre de ceux qui existent par une actualisation de la loi Besson -

- redynamiser le partenariat, notamment avec les collectivités locales et les associations,
- réaffirmer la priorité aux situations sociales les plus difficiles,
- permettre une meilleure équité territoriale dans la mise en œuvre des dispositifs, notamment des FSL,
- améliorer la gestion des FSL.

La redynamisation du partenariat passe notamment par la création d'instances locales rendues obligatoire par la loi pour l'identification des besoins en distinguant les situations des personnes dont les difficultés d'accès ou de maintien dans le logement proviennent de difficultés financières ou d'un cumul de difficultés financières et sociales.

Ces instances locales peuvent également être chargées de la mise en œuvre des actions du plan : actions visant à la création ou à la mobilisation de l'offre, attributions des aides du FSL. ...

Elles peuvent être les conférences intercommunales prévues au titre de la réforme des attributions.

3 - Les dispositions visant à protéger les locataires. Pour l'essentiel, elles visent à prévenir les expulsions :

- en modifiant les conditions de mise en jeu de la clause de résiliation de plein droit,
- en renforçant la coordination des procédures administratives et judiciaires.

4 - Les dispositions de retour à l'esprit de la LOV.

Elles ne retiennent que le logement locatif dans la définition du logement social permettant d'apprécier si les communes ont rempli leurs objectifs de réalisation de logements sociaux. De même, l'obligation de réaliser des logements sociaux en Ile de France, s'applique à partir d'un seuil revu à la baisse : 1500 habitants.

II - CONVERGENCES ENTRE LE VOLET LOGEMENT DE LA LOI ET LES CONTRATS DE VILLE.

Le défi « mixité sociale », de lutte contre les ségrégations, ne peut prendre son sens (offres d'habitat, objectifs de peuplement...) qu'au niveau des intercommunalités ou des agglomérations.

Si le contrat de ville est destiné à devenir le volet « solidarité ou cohésion sociale » de la politique d'agglomération, la conférence intercommunale du logement pourrait être le volet « droit au logement/mixité sociale » du contrat de ville.

Pour cela, il est indispensable qu'il y ait convergence des périmètres des contrats de ville et des bassins d'habitat : ces derniers devenant, de par la loi du 29/07/98, les territoires sur lesquels la mixité sociale doit être pensée et mise en œuvre.

La conférence intercommunale à vocation à devenir l'instance constituée au niveau local pour conduire la prévention et la lutte contre les exclusions en matière de logement. Elle sera amenée également à intervenir en matière de politique de peuplement et donc de mixité sociale au travers de la répartition de l'effort social entre les communes (définition des « orientations prioritaires d'attribution, répartition de l'engagement de l'accord collectif, avis sur les plafonds de ressources).

Elle va davantage permettre de faire le lien entre politique d'accès au logement et développement de l'offre (identification des besoins dans le PDLPD - définition des besoins en matière d'offre) et pourra coordonner la recherche opérationnelle de solutions au travers de la répartition des objectifs au sein du bassin d'habitat (charte intercommunale), de l'examen des demandes difficiles à satisfaire, de la mise en place des moyens d'accompagnement (en tant qu'instance décentralisée de mise en place du PDLPD).

Au travers de la conférence intercommunale, destinée à promouvoir la satisfaction des besoins en logement dans la mixité, la loi du 29/07/98 apporte une « pièce » de politique de la ville.

Le Contrat de ville peut à son tour lui apporter les prolongements nécessaires.

Les acteurs locaux, notamment les collectivités locales pourraient trouver un intérêt à cette recherche de cohérence, et ceci dans différents domaines :

- Une connaissance des besoins plus fine et plus complète, et la possibilité de mieux agir sur l'offre (meilleure adaptation, meilleure répartition, accessibilité par le jeu des dérogations aux plafonds de ressources dans le sens d'une plus grande adaptation) ;
- Une meilleure réponse à la question récurrente du logement des ménages cumulant des difficultés économiques et sociales par une répartition concertée des efforts et le développement concerté d'une maîtrise d'ouvrage et d'une maîtrise d'œuvre sociale ;
- La possibilité d'une intervention accrue sur l'allocation des moyens FSL par l'obtention d'une déconcentration de tout ou partie de ces moyens au niveau des conférences.

Proposition 1 : la conférence intercommunale, volet « droit au logement et mixité sociale » du Contrat de ville.

La conférence intercommunale du logement doit être instituée dans le contrat de ville comme l'instance privilégiée de concertation et de définition des politiques du logement et de prévention et lutte contre l'exclusion du logement.

Son rôle, tel que défini par la loi du 29/07/98, doit être reconnu dans et au travers du contrat de ville, tant en ce qui concerne la politique du logement (définition des besoins et de l'offre nécessaire), qu'en ce qui concerne la mise en œuvre du droit au logement et de la mixité (politiques de peuplement, répartition de l'effort, besoins des personnes défavorisées, politique de création d'une offre adaptée ...).

La conférence doit promouvoir une meilleure allocation de l'offre de logements accessibles aux plus démunis, pour diminuer l'effet ghetto et permettre de remplir les objectifs d'accueil.

Proposition 2 : La conférence, instance locale de mise en œuvre du PDALPD.

Il convient de rappeler que l'instance locale est un lieu privilégié de connaissance des besoins des publics prioritaires et que de plus elle peut-être une instance de mise en œuvre du PDALPD.

Des moyens du FSL peuvent lui être attribués, tant sur le volet accueil, que sur les volets maintien et accompagnement social.

A ce titre, elle peut être amenée à intervenir sur l'ensemble de l'offre et des besoins potentiels, tant des locataires du parc public que sur ceux du parc privé.

La loi a explicitement prévu que la conférence intercommunale puisse être à l'instance locale du plan. Cette solution devrait être systématiquement recherchée dans le territoire des contrats de ville pour assurer la cohérence et l'efficacité des dispositifs.

Signalons toutefois que cette proposition peut se heurter à une difficulté juridique : la composition de la conférence intercommunale telle que définie par la loi ne prévoit pas la participation du Conseil Général, partenaire majeur de PDALD. Il importe donc que les conditions de fonctionnement des conférences soient examinées avec le comité responsable du PDALD pour surmonter cette difficulté.

Proposition 3 : convergence des périmètres comme condition indispensable.

La convergence - absolument indispensable - entre les périmètres et dispositifs prévus par la loi et ceux des contrats de ville.

Aussi doit-il à notre sens y avoir homogénéité entre les bassins d'habitat définis au titre de la loi du 29/07/98 et l'agglomération, périmètre du contrat de ville.

Cela nécessite que les contrats de ville interviennent sur un territoire pertinent et à une échelle suffisante au regard de la prise en compte de la politique de l'habitat pour qu'il y ait identité de périmètre entre contrat de ville, conférence intercommunale et instance locale du PDALPD.

Proposition 4 :

Prévoir au titre du contrat de ville des mesures permettant d'accompagner les actions conduites par la conférence intercommunale : création d'offre adaptée, politique foncière, insertion sociale par le logement, gestion de proximité, médiation locative, dérogation aux plafonds de ressources pour les sites les plus fragiles ...

Proposition 5 :

Promouvoir de manière forte, à l'échelle des agglomérations concernées les outils de connaissance en matière de marché du logement et de politiques du logement observatoires de l'habitat (demande, attributions, occupation...).

* * * * *

**Rapport de synthèse du sous-groupe de travail
MIXITÉ ET RENOUVELLEMENT URBAIN
Animé par Aude Debreil**

INTRODUCTION

La présente note de synthèse rapporte les principales conclusions du groupe de travail mis en place effectivement le 12 février 1999.

Celui-ci s'est organisé à partir de la réunion de 14 personnes.

Les travaux ont donné lieu à des débats et des échanges de qualité, complétés par les réflexions écrites de quelques participants ; elles sont jointes en annexe.

DE QUOI PARLE-T-ON ? LE SENS DES MOTS MIXITÉ ET RENOUVELLEMENT URBAIN

La question du sens de la mixité a semblé importante, mais a généré un certain malaise récurrent, qui n'a pas conduit les participants à souhaiter s'attarder durablement sur des essais de définition, préférant situer la réflexion du groupe de travail dans la perspective de propositions fondées sur une acception implicite du concept de mixité, à savoir la cohabitation dans un même espace ou territoire, de fonctionnalités, de groupes divers par l'âge, l'ethnie, le statut professionnel, les revenus.

Pour chacun, il a semblé plus aisé de décrire des situations où la mixité n'existait pas : spécialisations variées, fonctionnelles, sociales ou territoriales, en considérant la mixité comme [...] une perspective de sens [...] pour l'action publique⁽¹⁾. L'appel à la mixité sociale étant un appel au refus de la ségrégation, au refus du rejet⁽²⁾.

Au fil des réunions de travail, en revanche, le contenu de la terminologie de renouvellement urbain, s'est peu à peu précisé, selon quelques aspects qui ont semblé prépondérants :

- Il s'agit d'une requalification des quartiers de la ville qui sont dégradés ou fragiles.
- Qui peut se traduire par une remise à niveau des services de la gestion urbaine et sa répartition équitable sur les territoires urbains.
- Il doit s'accompagner d'une meilleure répartition de l'offre de logements, des fonctions urbaines, et des activités économiques.

A quelle condition le renouvellement urbain peut-il permettre d'atteindre l'objectif de la mixité ?

La condition prééminente porte sur la banalisation des tissus dont l'image est dévalorisée voire stigmatisée pour maintenir ou réintroduire ces espaces fragiles ou en voie de le devenir dans une dynamique d'échanges avec l'ensemble du territoire urbain, favorisant ainsi un brassage social.

Cela impose d'agir à court et à long terme et, sur chacun de ces registres, sur le mode préventif et curatif.

Le renouvellement urbain doit apparaître comme catalyseur de la lutte contre la ségrégation d'abord spatiale et ensuite sociale, s'il consiste en :

- Une sortie de la spécialisation fonctionnelle de ces quartiers afin de générer des fluidités quotidiennes entre espaces urbains, en comptant sur l'attractivité qu'engendre un renforcement de l'offre commerciale et de services.
- Une organisation de la mutabilité des tissus, ce qui conduira clairement :
 - A préconiser de sortir des processus qui conduisent aux statuts d'exceptionnalité, les problèmes des zones en difficulté ne sauraient être résolus par des mesures qui les viseraient exclusivement⁽³⁾.
 - A favoriser le jeu des mécanismes de marché susceptibles de produire une offre diversifiée de logements ; à cet égard la production de l'habitat privé, est l'une des composantes essentielle du renouvellement urbain qui doit contribuer à atteindre la mixité.

Il n'y aura pas de droit à la ville si le logement social continu à avoir un statut et une gestion urbaine à part, et si l'on continue à raisonner "quartier d'habitat social", expression parfois mué en "quartier populaire"⁽⁴⁾.

- Une opposition à l'éclatement urbain et à l'éclatement social que constitue l'étalement urbain. A cet égard une politique volontariste favorisant le renouvellement urbain devrait préconiser au minimum la neutralité (financière, fiscale ...) entre reconstruction de la ville sur elle-même et urbanisation périphérique.

⁽¹⁾ Daniel Behar

⁽²⁾ André Bruston

⁽³⁾ OCDE, intégrer les zones en détresse, Paris 1998

⁽⁴⁾ O.Piron

LA SITUATION ACTUELLE

La mixité sociale constitue un véritable défi pour l'avenir même de notre société urbaine, car malgré les politiques conduites et les actions réalisées la tendance à la ségrégation se poursuit.

Force en effet, est de constater que même parmi les résultats qui semblent acquis dans les quartiers d'habitat social, ils en existent peu de probants.

L'on peut, en effet, citer de nombreux exemples d'opérations de restructuration urbaines qui aboutissent à la reproduction des modèles de peuplement qui prévalaient auparavant, où d'opérations dont les coûts de production interdisent toute itération, toute reproductibilité : sites pilotes qui au lieu d'être des modèles, conservent leur nature exceptionnelle.

Dans d'autres cas si l'on observe bien la disparition du phénomène de la vacance et si la mixité est bien devenue une réalité, l'évolution dans la durée, des opérations semble montrer que le prix de la mixité acquise localement a pour contrepartie une spécialisation des quartiers situés en périphérie de ces opérations.

L'opportunité et les ambitions des futurs contrats de villes

L'opportunité que représente les contrats de ville articulés avec les contrats de plan, doit être saisie pour faire de la mixité une perspective claire du renouvellement urbain.

On s'accorde à noter que les contrats de villes :

- Doivent explicitement afficher des objectifs et les moyens correspondants, et ne peuvent être constitués par une liste de recettes.
- Doivent inscrire dans une réflexion collective, une anticipation des situations de ségrégation.
- Doivent ensuite être l'occasion de poser des questions de fonds sur la transformation de la ville.
- En l'inscrivant en particulier dans une vision prospective et dynamique opposée à la logique de conservation de l'existant qui prévaut trop souvent dans les documents de planification. Ceux-ci étant en effet issus d'une époque où le développement de la ville se faisait massivement par le développement périphérique.
- Doivent former le cadre d'une synergie du réseau local des partenaires potentiels ; le contrat cadre est à cet égard parfaitement adapté.
- Le contrat de ville doit pouvoir jouer comme levier, en faisant émerger une démarche de projet, donnant aux confrontations inévitables une perspective de production, ce qui peut permettre de les dépasser, en clarifiant les rôles attribués au pilotage, à la maîtrise d'ouvrage, et aux différentes maîtrises d'oeuvres qu'elle organisera. A ce titre c'est donc bien à la notion de « gouvernance », que renvoie la logique des contrats de villes.
- Doivent avoir pour terrain d'application, des territoires emboîtés du bassin d'habitat (intercommunalité), au quartier.
- Offrent la possibilité pour les acteurs locaux d'organiser des complémentarités dans leurs programmes et leurs actions, selon la modalité des contrats particuliers, territoriaux ou thématiques, si nécessaire ce qui permet d'adopter une attitude pragmatique dans des contextes difficiles.

Le contrat de ville doit initier une démarche de projet qui permet de sortir d'une conception du projet urbain formulée en référence au projet d'aménagement.

Le projet est nécessaire car il offre une visibilité pour l'ensemble des acteurs et des partenaires mais il ne doit pas constituer une finalité « en-soi » mobilisant des forces créatrices, à l'instant de son élaboration, mais étouffant ensuite la dynamique de suivi, d'évaluation, d'adaptation intrinsèque à la matière traitée qui est d'abord la demande sociale, en transformation constante.

La démarche de projet en revanche, est éminemment plus adaptée.

Elle procède d'abord d'une attitude, touchant à la fois à la logique des acteurs, organisant la combinatoire des actions pertinentes, engagées aux moments - clés, parfois de façon simultanée, capable par la définition des objectifs qu'elle propose et l'allocation de moyens qu'elle induit, de bouleverser des habitudes « culturelles » entendues au sens de sectorielles ou corporatistes.

PISTES DE TRAVAIL

La gestion urbaine de proximité

Un regard rétrospectif conduit à constater que l'on a plus fréquemment porté attention à la logique d'investissement, qu'à la banalité quotidienne de la gestion urbaine, qu'il s'agisse de l'entretien des bâtiments, de la qualité des services rendus au public par des organismes publics ou privés, de l'entretien de toutes les formes d'espaces publics mais aussi de la qualité de desserte par les transports en commun⁽⁵⁾

⁽⁵⁾ Voir texte de Gérard Blanc en annexe.

L'évidence s'impose : le logement (même vieillissant, dans son cadre bâti de tours et de barres) s'il dispose d'un environnement de services de haute qualité aura toujours plus d'attractivité qu'un logement de meilleure qualité mais situé dans un environnement de services médiocres.

La stigmatisation des quartiers en difficulté doit être reliée à l'insuffisance de la gestion urbaine de proximité. C'est un véritable préalable. Souvent ses carences sont à l'origine des phénomènes de vacance. Ce n'est plus la problématique du logement qui s'impose mais bien celles de la sécurité et de l'égalité devant l'ensemble des services dus au public. (exemple du service postal ou du ramassage des ordures ménagères).

La gestion, adaptée et renforcée est le tout premier moyen de prévention des risques de dérives de quartiers aujourd'hui correctement intégrés mais qui se fragilisent. Elle permet la réintégration à la ville de quartiers aujourd'hui paupérisés, et constitue un élément de modération des décisions de démolitions ou de réaménagement urbain par des investissements lourds.

La question de la sécurité porte en particulier sur le lien qui s'établit entre infrastructure urbaine (transport en commun, localisation des équipements - écoles -...) et délinquance, et sur les dispositifs qui pourraient assurer une sécurisation passive des espaces (éclairage, aménagement de la voirie).

La valorisation de l'existant

Une priorité : Les grands ensembles

L'on doit s'attacher d'abord aux 200 Zones à urbaniser en priorité (ZUP) qui ont été créées entre 1959 et 1969 et pour lesquels en l'état actuel, toute mutation ou évolution est particulièrement difficile voire impossible à envisager.

Elles regroupent chacune environ 5 000 logements, plusieurs atteignent 10 000 logements. Elles sont composées à la fois de logements locatifs sociaux et de logements en copropriété occupés soit par leur propriétaire soit par des locataires de statut de droit privé. Ces zones sont concentrées en région parisienne, dans le Nord, dans l'Est, en région Rhône-Alpes et autour de grandes villes comme Marseille, Toulouse, Bordeaux et Nantes. La plus grande part se situe dans des agglomérations de plus de 100 000 habitants, cependant, il y a quelques exceptions notables dues à des concentrations industrielles, dont la pertinence n'est plus toujours justifiée.

L'urbanisme de ces ensembles est directement issu de la Charte d'Athènes qui prônait "clarté, rigueur et simplicité" en opposition au "désordre des villes anciennes" ; il en résulte un cadre de vie le plus souvent peu convivial, avec des espaces extérieurs sans fonctions bien définies quand ce ne sont pas simplement des parkings.

Qu'elle est la situation actuelle ?

Dans ces espaces dont le logement est la fonction unique, se sont succédés différents modes d'interventions ; toutefois, dans ces politiques, les interventions lourdes, démolitions, reconstruction et réaménagement ambitieux de quartiers entiers ont été rares.

Les démolitions depuis 1990, dans ces quartiers ont concerné globalement moins de 3000 logements par an sur l'ensemble du territoire. Et ces démolitions ont eu des motivations très diverses, de l'action inéluctable, compte tenu de l'état du bâti qui nécessiterait un coût de réparation exorbitant, à l'action symbolique, sorte d'exorcisme moderne, pour chasser les problèmes liés à des populations considérées comme "difficiles". Elles se sont rarement inscrites dans une démarche de projet..

Historiquement les grands ensembles ont été construits sur des terrains expropriés, effaçant ainsi toute trace d'histoire, dont le parcellaire urbain ou rural est habituellement le témoin et le cadre des évolutions successives. Aujourd'hui, les terrains des grands ensembles connaissent sur le plan foncier des situations diverses : ils sont souvent la propriété d'un ou deux grands opérateurs, la voirie ayant été parfois rétrocédée à la commune, mais pas toujours. Dans d'autres cas, les constructeurs n'ont acquis que le tour d'échelle du bâtiment, ce qui limite toute possibilité d'aménagement des abords.

La Loi d'orientation pour la ville a mis fin à la procédure de ZUP et prévu leur réintégration dans le droit commun sans que les modalités concrètes de cette réintégration aient été définies, et de fait cette prescription est restée lettre morte.

Ces grands ensembles sont souvent considérés par les municipalités comme une zone "extraterritoriale" La réintégration de ces quartiers dans la ville, impose souvent des opérations de restructuration de désenclavement, en dégageant une maîtrise d'ouvrage claire.

En quels termes doit être posée la question de la revalorisation des grands ensembles ?

La réintégration de ces territoires et leur mutabilité imposerait de reconstituer un découpage foncier auquel s'appliquera des droits à construire définis par le POS ; ainsi naîtrait un parcellaire évoluant au gré des initiatives individuelles comme dans n'importe quel tissu urbain. Cette instauration d'une flexibilité foncière doit être recherchée selon une démarche pragmatique qui s'accompagnerait d'une clarification des responsabilités des acteurs publics ou privés.

Comment dépasser les points de blocages ?

Chaque cas, nécessite de procéder à une analyse précise et rigoureuse des intérêts divergents des acteurs en présence :

- Les propriétaires d'abord (organismes HLM ou copropriété) dont le réflexe naturel est de ne souhaiter monter des opérations que s'ils peuvent récupérer la charge foncière générée.
- Les municipalités qui sont peu sensibles à ce sujet, qui demande un travail fastidieux, coûteux et non valorisant ou valorisable politiquement. Il conviendrait ensuite de bien identifier comment se pose la question très technique des réseaux divers dont les statuts, évoluant au fur et à mesure de la transformation de la réglementation, posent, de façon très complexe, la question d'une appropriation par la collectivité locale.
- Les habitants, attendent des réhabilitations ne se traduisant pas par des hausses de loyers et de charges. Ils accepteraient donc qu'une intervention se fasse sur les grands ensembles mais essentiellement à leur bénéfice et non selon les aléas de l'évolution des emprises foncières.

Il y a donc trois bénéficiaires potentiels légitimes du redécoupage foncier ; un équilibre clair et explicite doit être établi entre eux.

Quelles sont les conditions préalables à établir ?

Indépendamment d'une typologie des grands ensembles qui reste à faire, pour éviter tout amalgame entre des situations urbaines et sociales différenciées, il conviendrait de réactualiser la démarche du « programme de référence » instaurée par la Loi d'orientation pour la ville.

Cet instrument permettrait, de préparer l'avenir des quartiers concernés en définissant à moyen terme et à long terme, un projet urbain visant explicitement l'évolution urbaine et sociale.

Tirant les enseignements de l'échec de la procédure initiale trop rigide, il faudrait retrouver l'esprit de ce dispositif qui assurait l'affichage d'objectifs clairs de développement d'un quartier, par l'autorité compétente pour ce domaine, à savoir la municipalité ou le groupement de communes.

Son renforcement devrait permettre d'assurer un lien souple avec les règles d'urbanisme de droit commun, et la transformation ultérieure du tissu urbain en clarifiant les règles de propriété des sols ainsi que leur gestion.

Son objectif serait également d'assurer l'insertion urbaine du quartier en intervenant sur les franges et sur l'environnement immédiat, tout en constituant le cadre d'une réflexion sur la localisation de certains équipements dans le grand ensemble ou hors de celui-ci, avec les implications d'adaptation de la voirie et des transports collectifs.

L'enjeu de ces opérations, par leur nature et leur implantation, est d'apporter un changement stratégique susceptible de peser sur les flux, l'attractivité, le développement social et économique, la perception de l'image du territoire, en sortant d'une logique de logement pour entrer dans une logique d'habitat, en favorisant les échanges entre différents quartiers.

LES INTERVENANTS POTENTIELS

Les acteurs habituels intervenant dans les quartiers sur lesquels porte notre attention sont les municipalités et les organismes HLM. Une des difficultés tient au fait que les copropriétaires devraient être aussi des acteurs essentiels mais que, selon l'état de la copropriété, ils ne constituent pas toujours un interlocuteur solide clairement identifié.

Les pays étrangers voisins ont su mobiliser des intervenants privés, gage non seulement de la mixité mais aussi du changement d'image issu de la nécessaire rentabilité de leurs opérations.

L'expérience conduite à partir d'avril 1995 à *Peckam (Grande Bretagne)* consistant à regrouper au sein d'une même structure partenariale, l'Etat, les services de police, université, les écoles, des entreprises de privées, collectivités locales, et associations, fondations...doit faire l'objet d'une étude approfondie pour ce qu'elle comporte d'ouvertures pour l'avenir.

Les expériences tentées en France dans ce domaine, portaient explicitement sur une association avec des entreprises de BTP, ce qui ne portait pas en soi la garantie d'une mixité réelle.

Pour obtenir banalisation des territoires et mixité, il paraîtrait paradoxal de ne s'appuyer que sur des opérateurs et des financements publics ; il faut sans doute, cependant, envisager un surcroît d'investissement public pour initier cette banalisation. Cet effort exceptionnel ne se justifiant que comme relais permettant l'investissement privé ultérieur.

Une réflexion doit donc s'opérer sur les conditions d'un élargissement des partenariats, en respectant l'intérêt général, et dans le sens des perspectives tracées notamment par l'évolution du statut de bailleur privé et des dispositifs de la loi Périssol.

CONCLUSION

Le contrat de ville doit pouvoir apporter, de façon évolutive, des réponses adaptées à la question de la mixité, à chacune des échelles de l'urbain : le quartier, la ville, l'agglomération, mais en prenant bien la mesure des nécessités et des calendriers à respecter, selon des processus qui peuvent être soit préventifs soit curatifs. Il doit être l'occasion d'initier des réflexions de fond avec les partenaires du développement urbain, et d'engager des actions concrètes sur la durée du contrat, sans privilégier, a priori, les actions d'investissements lourds. Il doit viser la complémentarité des territoires et des dispositifs correspondants, dans une démarche de projet. Le contrat de ville doit être une nouvelle étape permettant d'engager localement une politique sociale du logement en place d'une politique du logement social.

PRÉCONISATIONS, RECOMMANDATIONS.

L'objectif prioritaire est bien celui d'atteindre une **banalisation des quartiers qui sont dégradés ou fragiles par rapport au reste de la ville**. Ce processus consistant en premier lieu à remettre en mouvement les mécanismes de marchés, et à rétablir des échanges réciproques entre les différents quartiers.

La réalisation de cet objectif suppose des mesures de désenclavement :

- Par la banalisation du droit des sols lorsqu'il est marqué par un statut d'exceptionnalité.
- Par la réalisation ou l'amélioration de voiries et d'accès au réseau routier principal, ainsi que l'amélioration de la desserte en transports en commun si nécessaire.
- Par le maintien ou le développement des services de proximité : crèches, haltes-garderies, écoles primaires et secondaires selon l'évolution de l'âge des habitants et par une intervention du secteur privé, aussi bien dans le domaine de l'habitat, de l'activité économique et des services qui devra être encouragée
- Par l'instauration au profit des habitants de ces quartiers, d'une gestion urbaine traditionnelle financée par les impôts locaux, selon un principe d'équité : il s'agit ici de la propreté des lieux publics (balayeuses municipales), de l'entretien des espaces verts, de l'éclairage public,...
- Par une série d'actions sur l'image du quartier, en organisant son attractivité par la mise en place de fonctions urbaines, indispensables à tous.

Ces orientations conduisent à mettre en œuvre, temporairement des mesures fortes qui peuvent être éventuellement coûteuses mais qui visent à sortir durablement des procédures et des statuts d'exceptionnalité.

Les moyens à mettre en œuvre seraient les suivants :

1. La mise en place d'un Programme local de l'habitat (PLH), doit être une condition de contractualisation, sans que cette condition en fasse un instrument purement formel.

Dans ce cadre, l'Etat doit définir des objectifs précis à atteindre en cohérence avec un PLH à l'échelle de l'agglomération.

A cette fin, l'outil devrait être revu afin que le PLH devienne un instrument efficace de connaissance et de planification et de programmation d'actions, à l'échelle de l'agglomération, concernant aussi bien l'habitat public que l'habitat privé. Il pourrait ainsi fixer les principes des contractualisations futures, formant le cadre d'une prévision des engagements financiers de l'Etat et des collectivités locales, permettant des programmation financières à terme, mais en étant doté d'une véritable portée juridique et opérationnelle.

La contractualisation appliquée à des situations et des territoires clairement identifiés devrait permettre des adaptations ponctuelles de la réglementation en vue favoriser la mixité des statuts entre locataires et propriétaires, entre opérateurs publics et privés, dans les quartiers d'habitat social mais aussi sur l'ensemble du territoire urbain.

2. Cette adaptation :

Vise une flexibilité balisée des financements du logement dans le cadre du contrat, en contrepartie du respect de ses objectifs.

Il s'agit d'assouplir et d'élargir les règles d'attribution des prêts, des aides, des primes diverses dans le périmètre du contrat de ville en autorisant une modulation des règles nationales au vu des caractéristiques locales du marché du logement.

Cette option devrait permettre au parc ancien privé de retrouver sa pleine capacité d'accueil des ménages de toutes catégories de ressources, à commencer par les plus modestes que le parc HLM seul, ne peut loger.

A cet égard il faut signaler la mobilisation de L'ANAH pour contractualiser ses interventions dans le parc privé⁽⁶⁾

3. De nouveaux dispositifs permettant d'associer dans une même structure de maîtrise d'ouvrage, des opérateurs publics et privés sont à encourager.

Il s'agirait de rechercher l'association des compétences, des savoir-faire et des ressources détenus par des acteurs publics ou privés, bien que ces acteurs obéissent à des finalités différentes (réalisation de profits pour le secteur privé, satisfaction d'intérêts généraux et de besoins collectifs pour le secteur public)⁽⁷⁾.

4. L'inscription dans le contrat de ville d'un dispositif, (*contrat particulier*) qui à l'instar du programme de référence mis en place par la loi d'orientation pour la ville, viserait une gestion urbaine spatiale, à l'échelle de la ville, ce qui donnerait une cohérence à l'action.

Ses objectifs principaux seraient :

- la maîtrise des évolutions du tissu urbain,
- la coordination des actions d'aménagements sur le ou les quartiers,
- la concertation avec les acteurs pour l'élaboration du programme et la mobilisation des différentes instances concernées : maîtres d'ouvrages sociaux, bailleurs privés, associations, services techniques de la commune, Etat.

5. Ces dispositifs seraient complétés par l'engagement d'une adaptation de la planification stratégique.

Le POS devrait être orienté sur la priorité à la réutilisation d'espaces existants plutôt qu'à l'encouragement à l'extension périphérique, ce qui marquerait la volonté d'une meilleure gestion de l'espace dans une perspective de développement durable.

6. Le contrat pourrait être aussi l'occasion d'inciter à la constitution d'opérateurs spécialisés, notamment fonciers dont les actions auraient pour finalités le renouvellement urbain, avec pour mission première le remembrement foncier.

A minima le contrat de ville devrait permettre d'identifier des équipes ou des moyens dédiés à ces actions opérationnelles de renouvellement urbain. L'Etat ou d'autres collectivités, pouvant abonder ces moyens dans le cadre du contrat.

Les réflexions à ce sujet doivent être prolongées car malgré l'accord unanime sur sa nécessité, c'est un outil qui n'existe pas.

Paris, le 13 avril 1999

⁽⁶⁾ Voir note de M. Pommelet

⁽⁷⁾ Voir *Partenariats public - privé dans l'aménagement urbain*, sous la direction de W.Heinz, édition L'Harmattan.

ANNEXE

Participants réguliers aux travaux du groupe de travail

DIV : Mme Chenu,
DGUIHC: Mme Debreil, Mme Fribourg, M. Mallet, M. Gouyon.
Ministère de l'intérieur : Cdt. Legros, Lieutenant Noël.
UNFHOLM: M. Guislain.,
INTER-RÉSEAU DES PROFESSIONNELS DU DSU : M. Anderson
M. Mejean
FNPC : M. Lacire

Contributions :

AGENCE DES VILLES : M. Blanc
CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS : Programme renouvellement urbain : M. Narring.
ANAH : M Pommelet Directeur général

liste des contributions écrites :

Note de travail de Gérard Blanc

Note de M. Antoine Anderson

Note de M. J-P. Guislain

Note de M. André Lacire

Note de M. Pierre Pommelet

CONTRIBUTION DU CNV

Document d'étape

LA PLACE DES HABITANTS DANS LES CONTRATS DE VILLE

La démocratie participative est inscrite depuis dans les principales de la politique de la ville. Cette participation est née à la fois de la mobilisation d'habitants et de certains représentants de services publics autour de projets de développement. Au fil du temps, et très souvent dans un souci louable de diffuser les pratiques et d'accélérer les choses, cette volonté commune a toutefois été mise à mal. Il en ressort aujourd'hui une complication des dispositifs et leur technicisation parfois excessive, un foisonnement de professionnels et une multiplication des strates décisionnelles et partenariales dans lesquels les intentions de départ se sont souvent perdues. La politique de la ville a cependant permis la naissance de nombreuses initiatives de participation, l'enjeu, aujourd'hui, est d'être capable de les consolider et d'en assurer l'extension.

Le Ministre de la Ville a fait part à plusieurs reprises de sa volonté de subordonner la signature des contrats de ville à l'engagement des partenaires de mettre en œuvre une démarche de participation des habitants.

A ce sujet, il faut tenir compte d'une double revendication : les habitants souhaitent pouvoir participer à la définition des idées générales qui fondent le projet traduit dans le contrat de ville et être activement associés à la gestion de proximité.

I - Le renouvellement de la décision publique dans le cadre des contrats de ville.

La reconnaissance de la place des habitants dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des contrats de ville renouvelle le processus de la décision de publique ; celle-ci doit, dans le respect des compétences et des responsabilités des élus et des administrations, tenir compte des apports des professionnels de terrain, des habitants et des corps intermédiaires des administrations.

La démarche d'élaboration des contrats de ville doit alors passer par deux niveaux :

- un niveau d'analyse des réalités et de préparation de plans d'action (il peut y en avoir plusieurs) qui concerne les professionnels de terrain, les corps intermédiaires des administrations et les populations,
- un niveau d'arbitrage politique et stratégique qui appartient aux signataires du contrat garant de la pertinence et de la permanence de celui-ci.

Ensuite, dans la mise en œuvre, nécessairement évolutive et progressive des objectifs du contrat de ville, les habitants et les professionnels de terrain doivent continuer de jouer leur rôle.

Une garantie : la charte locale de participation

Pour garantir ce changement profond dans le processus de décision, afin d'organiser un travail commun durable et assurer la confiance et la transparence, une charte locale de la participation sera élaborée. Cette charte sera le préalable à la signature des contrats de ville.

Cette charte devra, en premier lieu, énoncer des principes généraux d'association des différents acteurs concernés par les contrats de ville, en tenant compte, bien sûr, de la place particulière des populations. Elle donnera ensuite avec précision, les règles organisant la coopération, le rôle et les prérogatives de chacun.

Les habitants ne pouvant être signataires du contrat, cette charte constituera auprès d'eux un engagement formel de l'ensemble des contractants sur les principes du travail en commun. A l'initiative des communes (éventuellement lorsqu'elles existeront, des agglomérations*) la charte locale de la participation sera discutée avec les habitants lors d'assemblées ou de forum, avec les partenaires du contrat, en particulier l'Etat local, et fera l'objet d'une délibération dans les conseils municipaux.

Enfin, le respect et l'application de la charte de participation des habitants, devra faire l'objet d'une évaluation régulière à laquelle ils seront obligatoirement associés⁹. Les résultats seront rendus publics.

Il faut également prévoir dans la charte des modalités de recours en cas de non application des dispositions.

II - Quelques principes pour organiser la participation

Le contrat et les conventions d'exécution doivent organiser l'implication des habitants selon les thèmes, les publics (jeunes, population étrangère, personnes âgées...) et les échelles de territoire (proximité, quartier, ville, agglomération).

⁹ Exemple de comités de citoyens à Strasbourg ou de conseils économiques et sociaux locaux.

Dans chacun des contrats de ville, les formes de participation ne doivent pas être rigides, ni sclérosantes, certaines peuvent être durables et annoncées comme telles, d'autres conjoncturelles. L'important dans ce domaine, est la philosophie générale, la volonté politique d'assurer la participation et les moyens mis en oeuvre pour cela¹⁰.

Il ne saurait s'agir ici de modéliser, depuis le niveau national, les modes d'association des habitants. Au contraire, il faut insister sur la diversité des formes que peut prendre cette participation aux divers stades du processus de développement du contrat de ville :

- dialogue ouvert et prospectif sur les orientations d'une politique locale, les priorités et les grands axes d'un projet....,

III - Des moyens clairement identifiés

L'engagement associatif ne constitue plus l'outil privilégié par les habitants (et notamment les jeunes) pour se mobiliser et la notion de représentativité est souvent contestée. Il convient au delà des dispositifs classiques de concertation avec le secteur associatif et les organisations professionnelles, certes nécessaires - de réfléchir aux moyens d'établir des contacts directs avec la population - leur permettant de participer de manière simple, ouverte et évolutive, à la vie de la cité et à la satisfaction de ses besoins collectifs.

Le contrat devra donc énoncer les modalités et les moyens pour rendre effective l'implication de tous.

Des espaces publics de débat et de négociation

Des espaces de négociation et de médiation existent déjà un peu partout, dans les mairies, dans les services publics, dans différentes instances locales (entreprises, associations, clubs...). Un inventaire devra être fait. Ces instances doivent être mieux investies et mises en synergie dans un «plan de participation» pour le contrat de ville.

Lorsqu'ils n'existent pas, il faudra créer des espaces publics de concertation, neutres et ouverts à tous, permettant aux groupes de confronter leurs points de vue et de rechercher les bases d'un accord possible entre eux.

De la formation

L'exercice de la citoyenneté suppose un apprentissage des fonctionnements institutionnels et des connaissances diverses acquises à travers une pédagogie appropriée :

- pour les publics les plus «éloignés» ou les plus en difficulté pour aborder les services publics et les institutions et participer ainsi au débat local des dispositifs d'initiation et des formations élémentaires seront encouragés comme dans l'expérience de l'université du citoyen à Marseille ;
- pour ceux qui sont engagés dans l'action et qui pensent avoir besoin de formation en appui, le pour le contrat de ville doit en prévoir les moyens (budgétaires et/ou des offres de formation) ;
- de même, il faudra ouvrir des possibilités de formation commune aux élus, services administratifs, professionnels de terrain, pour favoriser le décloisonnement et le travail collectif.

Des moyens budgétaires et d'expertise

L'expérience quotidienne montre que toutes ces initiatives de participation des populations à la vie collective nécessitent des moyens budgétaires spécifiques, facilement mobilisables et souples. Tout ce qui a été fait jusqu'à ce jour dans ce domaine (Fonds d'initiative locale, 1% associatif etc...), va dans ce sens. Il faut toutefois insister davantage sur ce aspect des choses et son coût notamment. Des dispositifs comme les fonds participatifs des habitants mis en place dans le Nord-Pas-de-Calais doivent être utilisés dans le contrat de ville

Par ailleurs les habitants mobilisés sur un projet doivent pouvoir faire appel éventuellement à de l'expertise indépendante pour consolider leur point de vue face aux administrations. Il faut en prévoir les financements.

IV - Rôle de chacun des partenaire

Les signataires des contrats en sont les garants. Il en va de même pour la charte et le plan local de participation. Les maires de par le suffrage universel sont les représentants des populations et ils ont, à ce titre, dans le contrat de ville, un double rôle en tant que porte-parole des besoins et en tant que garant de l'expression directe des citoyens, dépassant en cela les antagonismes démocratie représentative/démocratie participative.

De nombreux partenaires sont associés dans les contrats de ville (organismes HLM, transporteurs, entreprises délégataire de services publics, établissements publics, associations prestataires de services, services de

¹⁰ Exemple de la charte de concertation d'Amiens.

- participation au diagnostic préalable et au débat sur les objectifs et les actions à mettre en œuvre dans le contrat de ville,
- participation au mécanisme de suivi et d'évaluation des actions inscrites au contrat de ville,
- participation à certains volets de sa mise en œuvre opérationnelle, coproduction de certaines actions ou réalisations,
- intégration dans le contrat de ville d'initiatives concrètes et autonomes des habitants qui concourent à la mise en œuvre de ses objectifs.

proximité relevant du service privé, etc...) ils sont chacun dans leur domaine également responsables de la concertation et de la participation avec les usagers (devoir d'information, association à l'action, évaluation).

Les contrats de ville de cette nouvelle génération devraient permettre et justifier l'adaptation des pratiques en matière de modernisation des services publics et d'amélioration des relations avec les usagers, exigences déjà inscrites depuis plus de dix ans dans les textes (cf : circulaire de Michel Rocard en 1989 sur la modernisation des services publics).

Remarque * : le CNV n'a pas pu tenir compte pour le moment des différentes possibilités ouvertes par les futures lois (coopération intercommunale et aménagement et développement durable du territoire). A cet égard il souligne que le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale donne un cadre légal aux conseils consultatifs constitués par les établissements publics de coopération intercommunale, sur le modèle prévu pour les communes. En tenant compte des avancées réalisées par les communes depuis la loi du 2 février 1992 qui a institué les conseils consultatifs, le projet de loi pourrait aller plus loin et réaffirmer la nécessité de prévoir des dispositifs de participation des habitants à l'échelle de l'agglomération, en faisant état de la diversité des moyens à disposition.