

PARIS, le 28 octobre 1998

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

Rapport d'étape

**Premier ensemble de propositions pour l'élaboration
des contrats de ville de la nouvelle génération
(2000 - 2006)**

présenté

à

Monsieur le Ministre Délégué à la Ville

par

**Georges Cavallier
Président du groupe de travail**

Rapporteur : Philippe Méjean

SOMMAIRE

	PAGES
A INTRODUCTION : OBJET, CONTEXTE ET MODALITÉS D'ÉLABORATION DU RAPPORT D'ÉTAPE	I A II
B NOTE DE SYNTHÈSE : UNE NOUVELLE AMBITION POUR LES FUTURS CONTRATS DE VILLE	III À VI
C RAPPORT	1 À 18
I . PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE BILAN DES CONTRATS DE VILLE DU XI^{ÈME} PLAN	1
1.1 DES ÉLÉMENTS POSITIFS QUI DOIVENT ÊTRE CONSIDÉRÉS COMME AUTANT D'ACQUIS À CONFORTER	1
1.2 DES ÉLÉMENTS PLUS PROBLÉMATIQUES, VOIRE NÉGATIFS, QUI INCITENT À UNE VÉRITABLE RÉNOVATION DE LA DÉMARCHE CONTRACTUELLE	1
1.3 DES FAIBLESSES QUI TIENNENT MOINS À UN DÉFAUT DE CONCEPTION INITIALE QU'À DES DÉRIVES PROGRESSIVES DU SENS, DUES À DE MAUVAIRES CONDITIONS DE PRÉPARATION ET DE MISE EN ŒUVRE	3
1.3.1 LA PRÉPARATION DES CONTRATS DU XI ^{ÈME} PLAN	4
1.3.2 LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS DU XI ^{ÈME} PLAN	5
1.3.3 DES DÉFAUTS DANS LA CONCEPTION ORIGINELLE DES CONTRATS	5
II . LES ENJEUX DE LA NOUVELLE ÉTAPE CONTRACTUELLE	6
2.1 METTRE LA SOLIDARITÉ AU COEUR DE L'ACTION PUBLIQUE DANS UNE POLITIQUE URBAINE PLUS COHÉRENTE ET PLUS AMBITIEUSE	6
2.2 REFONDER LA POLITIQUE CONTRACTUELLE : L'ÉTAT INTERPELLÉ	7
2.3 LES IMPLICATIONS QUI EN DÉCOULENT POUR LES FUTURS CONTRATS DE VILLE	7
III . LES CONTRATS DE VILLE DU XII^{ÈME} PLAN : ÉNONCÉS DE CADRAGE	8
3.1 L'OBJET DE LA CONTRACTUALISATION	8
3.2 LA GÉOGRAPHIE DE MISE EN ŒUVRE	9
3.3 LA CONSISTANCE ET LA QUALITÉ DES CONTRATS	11
3.3.1 LA VALEUR JURIDIQUE DES CONTRATS DE VILLE	12
3.3.2 LA NATURE DES CONTRATS DE VILLE	12
3.3.3 DE L'INTÉRÊT À CONTRACTER	14
3.3.4 LA PHILOSOPHIE DU DISPOSITIF PROPOSÉ	15
IV . AUTRES PROPOSITIONS POUR LA MISE EN CHANTIER DES CONTRATS DE VILLE DU XII^{ÈME} PLAN	15
4.1 CONTRATS DE VILLE ET CONTRATS D'AGGLOMERATION : COORDONNER LEUR ÉLABORATION	15
4.2 L'ENCHAÎNEMENT DES CALENDRIERS	17
4.3 DES DÉMARCHES SIMULTANÉES À PRENDRE EN COMPTE	17
4.4 DE QUELQUES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	18
D ANNEXES	20

INTRODUCTION OBJET, CONTEXTE ET MODALITES D'ELABORATION DU RAPPORT D'ETAPE

Le présent rapport rassemble et ordonne les premières conclusions du groupe de travail mis en place pour contribuer à la définition des contrats de ville du XIIème Plan et éclairer les choix que le Gouvernement doit arrêter, à ce titre, en novembre prochain.

Le Comité interministériel des villes et du développement social urbain (CIV) a, en effet, décidé, le 30 juin dernier, qu'*«un groupe de travail interministériel et partenarial sur la définition des nouveaux contrats sera mis en place par le ministre délégué à la ville. Ce groupe étudiera la géographie d'intervention de l'Etat, le contenu des futurs contrats, les modalités d'association des habitants à l'élaboration des contrats, les modalités d'intégration des contrats de ville aux futurs contrats d'agglomération. Il proposera les mécanismes ou règles qui permettront l'harmonisation, la mise en cohérence ou la compatibilité de tous les zonages ou modes d'intervention sectoriels qui, directement ou indirectement, influent sur la politique de la ville, y contribuent ou peuvent en bénéficier.»*

- **Constitution et fonctionnement du groupe de travail**

Par lettre du 16 juillet 1998 (cf. annexe n° 1), le ministre délégué à la ville a chargé Georges Cavallier d'assurer la présidence de ce groupe de travail. Il a, de même, fixé les principaux éléments de la composition du groupe et précisé les différentes échéances à respecter pour le dépôt de ses conclusions.

Le groupe de travail a été constitué dans la quinzaine suivante. Il comprend quarante trois membres (la composition du groupe figure en annexe n° 2) relevant de deux catégories. D'abord vingt sept membres, soit les deux tiers environ, représentant les grands partenaires institutionnels : dix-huit ministères, les six grandes associations nationales d'élus territoriaux, la CDC, l'UNFOLHM, le FAS, ont été invités eux-mêmes à désigner la ou les personnes chargées de les représenter au sein du groupe. Les seize autres membres, soit un tiers environ, sont des personnalités qualifiées, choisies intuitu personae parmi les acteurs de terrain de la politique de la ville (Secrétariat du CNV, SGAR, sous-préfets à la ville, chefs de projet, fonctionnaires municipaux ou régionaux spécialistes de la politique de la ville, experts indépendants). Parallèlement, Philippe Méjean a été désigné pour exercer les fonctions de rapporteur.

Les membres du groupe ont été informés dès le 31 juillet de sa composition et de la nature de sa mission, en même temps qu'ils étaient convoqués pour sa première réunion. Celle-ci, ouverte par le ministre lui-même, s'est tenue, dans les locaux du ministère de la ville, le 31 août. Le groupe s'est de nouveau réuni, en séance plénière, les 21 septembre et 8 octobre. Une réunion en formation particulière a, en outre, été tenue à la préfecture de région Ile-de-France, le 1er octobre, pour débattre des problèmes spécifiques de l'agglomération parisienne (les comptes-rendus sommaires de ces réunions font l'objet de l'annexe n° 3).

Le groupe s'est notamment appuyé sur les nombreux documents produits ces derniers mois -dont au premier chef le rapport de Jean-Pierre Sueur- concernant tant l'évaluation des contrats de ville de la première génération, que la définition du cadre des contrats de la nouvelle génération. Il a pris également connaissance des différentes démarches engagées, parallèlement à sa propre activité, en application des décisions du CIV du 30 juin 1998 ainsi que des différentes directives déjà adressées aux préfets. (cf. annexe n° 4).

Les travaux du groupe ont suscité beaucoup d'intérêt de la part de ses membres. Les réunions de travail ont donné lieu à des échanges de qualité et à de véritables débats convergeant, le plus souvent, vers un consensus. Outre leur participation aux réunions, la plupart des membres du groupe ont nourri ces travaux par des contributions écrites (cf. annexe n° 5).

Par ailleurs, des contacts informels ont été pris, parallèlement, par le président et le rapporteur du groupe avec différentes personnalités, responsables de l'administration de l'Etat, de la fonction publique territoriale, ainsi que des milieux professionnels et associatifs concernés.

Un échange de vues sur les premières conclusions du groupe a eu lieu avec les membres du bureau du Conseil national des villes.

- **Objet et nature du rapport d'étape**

Conformément au cadre tracé par la lettre de mission du 16 juillet 1998, le présent rapport ne constitue qu'un document d'étape, présentant un premier ensemble de propositions pour l'élaboration des contrats de ville de la nouvelle génération, dans la perspective des décisions que le Gouvernement doit prochainement arrêter à ce titre.

Le groupe de travail reprendra, dès que ces décisions auront été prises, le cours de ses réunions. Il doit formuler, dès le printemps prochain, notamment à la lumière des travaux conduits dans les seize sites de préfiguration, de nouvelles recommandations, plus détaillées, pour la négociation de ces contrats de ville du XIIème Plan.

C'est pourquoi le groupe a cru bon de ne pas brûler les étapes et de renvoyer à la deuxième phase de ses travaux les questions d'importance liées à la substance même des contrats, à leur financement, à la méthodologie et aux dispositifs de mise en oeuvre, ainsi qu'à l'implication des habitants dans l'élaboration et le suivi des contrats. Nombre de ces questions doivent être, en effet, éclairées par les démarches exploratoires engagées, parallèlement aux travaux du groupe, en application des décisions du CIV du 30 juin.

De plus, il n'aurait guère été raisonnable de cultiver prématulement la fleur des propositions dans le jardin des hypothèses. Ce n'est qu'après avoir fixé clairement, et sans ambiguïté, les règles du jeu devant gouverner l'élaboration des contrats de la nouvelle génération, que des recommandations circonstanciées pourront être utilement formulées sur leur contenu et les modalités de leur mise en place. Ce qu'il importe de déterminer avec autant de précision que de détermination, à ce stade et dans un premier temps, c'est l'idée de manœuvre globale qui doit présider à l'élaboration de ces contrats, en répondant aux questions suivantes : dans quel but doit-on les établir ? Dans quels sites faut-il les mettre en chantier ? Avec quels partenaires ? Quelles doivent être la forme et la nature des nouveaux contrats ? Quelle articulation entre les contrats de ville et les contrats d'agglomération ? Quel changement faut-il apporter aux dispositions retenues pour les contrats de la première génération ?

C'est à ces grandes questions, et à elles seules, que s'efforce de répondre, pour l'essentiel, le présent rapport en proposant un ensemble ambitieux et cohérent de principes d'action et de recommandations susceptibles de fonder les décisions gouvernementales qui doivent être prises, à bref délai, en la matière.

Ces propositions se veulent :

- nourries des éléments de bilan tirés des différentes évaluations conduites, à différents niveaux, sur les contrats de ville du XIème Plan,
- conformes, bien entendu, aux orientations générales précédemment retenues par le Gouvernement, et compatibles avec les dispositions des quelques documents rendus publics en matière de préparation des contrats territoriaux du XIIème Plan, notamment des diverses circulaires déjà adressées aux préfets sur ce thème,
- robustes et, en particulier, viables quelles que soient les hypothèses d'évolution du cadre législatif national.

Elles sont d'abord résumées dans une note de synthèse, puis explicitées dans le corps même du rapport. Dans un souci de clarté et d'intelligibilité, la rédaction de ces deux textes a pris délibérément le parti de sobriété et de concision que requièrent leur propos et la qualité de leur destinataire.

*

* * *

Il faut enfin préciser qu'en l'état de sa rédaction, le rapport n'a pas été explicitement validé par le groupe et ses termes n'engagent par conséquent que son président et son rapporteur. L'un et l'autre tiennent à remercier Evelyne Hardy, chargée de mission (CGPC) et Michèle Brielle, assistante d'études (CGPC), qui ont pris une part active au bon fonctionnement du groupe de travail, à la préparation de ses travaux, ainsi qu'à la documentation, la composition et la mise en forme de ce rapport d'étape.

NOTE DE SYNTHESE UNE NOUVELLE AMBITION POUR LES FUTURS CONTRATS DE VILLE

Le groupe s'est d'abord attaché à récapituler les principaux éléments de bilan de la première génération des contrats de ville, tels qu'ils ressortent des nombreux documents d'évaluation, nationaux ou locaux, consacrés au contrats de ville du XIème Plan.

Il n'a pas jugé utile de s'appesantir sur les aspects positifs de ce bilan, en les considérant comme autant d'acquis à conforter et en soulignant qu'ils s'étaient avérés suffisamment probants pour confirmer le bien-fondé de la démarche contractuelle en tant que mode d'organisation privilégié des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Il s'est efforcé d'identifier plus précisément les défauts, les lacunes, les insuffisances qu'ont dénoncées les différents évaluateurs, afin d'en tirer les leçons et de mettre les contrats de ville de la nouvelle génération à l'abri des mêmes critiques.

A partir de ce constat, et tirant par ailleurs les conséquences des orientations précédemment arrêtées par le Gouvernement pour prendre en compte, de façon décisive, le fait urbain, et notamment des décisions prises en CIV le 30 juin dernier, faisant du contrat de ville l'instrument privilégié de la mise en oeuvre partenariale et interministérielle de la politique de la ville, le groupe a essayé d'esquisser ce que devraient être les contrats de ville du XIIème Plan et les modalités de leur préparation.

Ses conclusions peuvent être résumées en un ensemble cohérent de vingt propositions, couvrant les différents champs impartis à sa réflexion :

Contrats de ville et contrats d'agglomération

- **Proposition 1** : Considérer que l'échelle territoriale pertinente du contrat de ville est celle de l'agglomération urbaine, dès lors que ce contrat n'est pas seulement destiné à mettre en oeuvre une politique localisée et catégorielle de traitement d'urgence des quartiers en crise, mais qu'il doit aussi constituer un véritable contrat global de solidarité urbaine.
- **Proposition 2** : En déduire que, même si leur préparation est décalée dans le temps (un, deux, voire trois ans) du fait de nécessités politiques et techniques, les contrats de ville et les contrats d'agglomération constituent deux temps d'une même démarche, poursuivant un même objectif : mettre les politiques publiques au service d'un projet territorial global. Le contrat de ville doit constituer, en quelque sorte, le noyau dur, préparé par anticipation, des futurs contrats d'agglomération.
- **Proposition 3** : En conclure que la préparation des contrats de ville doit s'inscrire dans une logique de stratégie globale d'agglomération, définie préalablement et traçant les grandes orientations devant s'imposer aussi bien, dans l'immédiat, aux contrats de ville eux-mêmes qu'aux futurs contrats d'agglomération (dont l'élaboration, est prévue, en aval des contrats Etat/Région, entre les années 2000 et 2003).
- **Proposition 4** : Faire en sorte que les deux démarches contrats de ville et contrats d'agglomération se rejoignent et s'intègrent explicitement le moment venu. Le contrat de ville doit venir s'insérer dans le contrat d'agglomération, là où il sera établi et dès sa mise en chantier, pour en constituer le volet de cohésion sociale et territoriale.

La géographie des contrats de ville

- **Proposition 5** : Renoncer à dessiner, à priori et depuis Paris, une géographie limitée de la contractualisation. Dessiner au contraire cette géographie par le bas, en fonction de la mobilisation des acteurs locaux, de leur capacité à coopérer et de la qualité de leurs projets (en proportionnant, bien entendu, l'intensité des moyens mis en oeuvre à la gravité relative des situations urbaines et sociales locales).
- **Proposition 6** : Mettre en chantier des contrats de ville dans toutes les agglomérations dans lesquelles la démarche d'analyse stratégique préalable (cf. propositions 3 et 15) aura abouti à un accord explicite entre le préfet et les collectivités locales sous la forme d'un document commun d'orientation.

- **Proposition 7 :** Veiller à ce que de telles démarches s'engagent dans toutes les agglomérations qui connaissent des processus préoccupants de ségrégation spatiale et d'exclusion sociale, qu'il s'agisse ou non d'agglomérations dans lesquelles ont été mis en oeuvre un ou plusieurs contrats de ville de la première génération. Prévoir que le périmètre de réflexion englobera l'ensemble de l'aire urbaine et que le périmètre de contractualisation ne pourra s'établir en-deçà de l'unité urbaine, étant précisé que des dispositions particulières devront être prévues pour l'agglomération parisienne, certaines autres aires urbaines particulièrement étendues ou denses, ainsi que les DOM-TOM.

La nature des contrats de ville

- **Proposition 8 :** Dans chaque agglomération, le contrat de ville sera élaboré -avant la fin 1999- sous la forme non pas d'un seul document contractuel, mais d'un ensemble indissociable de contrats, comportant un contrat cadre établi à l'échelle de l'agglomération et plusieurs contrats particuliers, essentiellement territoriaux et exceptionnellement thématiques, à géométrie et à signataires variables selon les sujets traités. Ces contrats particuliers pourront prendre naissance pendant toute la période d'application du contrat cadre et comporter des durées variables à l'intérieur de cette même période. Cette forme nouvelle des contrats de ville témoignera éloquemment de la spécificité de chaque contrat, évitant tout stéréotype et autant l'idée reçue selon laquelle un contrat équivaut peu ou prou à tout autre contrat.
- **Proposition 9 :** Dans chacune des agglomérations concernées, le contrat cadre sera négocié entre le préfet et le président de l'EPCI existant dont le périmètre se rapproche le plus de celui retenu par le document d'orientation stratégique (à défaut, il sera toujours possible de créer, sur le périmètre considéré un syndicat d'études et de programmation -SIEP-). D'autres signataires (maires, président du conseil général, président du conseil régional, bailleurs sociaux ...) pourront s'ajouter à ces signataires de base, dès lors qu'ils impliquent leurs propres compétences à l'échelle de l'agglomération. Les signataires du contrat cadre seront également signataires des contrats particuliers. Ils auront la responsabilité de veiller à la compatibilité de chacun des contrats particuliers avec le contrat cadre et à la cohérence de ces contrats particuliers entre eux.
- **Proposition 10 :** Les contrats particuliers seront signés, non seulement par les deux parties signataires du contrat cadre, mais évidemment aussi par toutes les parties prenantes qui s'engagent directement dans chacun de ces contrats. Ainsi pourra-t-on bénéficier de l'apport indispensable de partenaires multiples en les mobilisant directement et clairement, sans enliser pour autant le contrat de ville dans une structure ingérable. Les maires de toutes les communes directement concernées pourront ainsi clairement exercer leurs prérogatives. Les Conseils généraux pourront aussi, comme ils le souhaitent, trouver facilement leur place dans le dispositif.
- **Proposition 11 :** Prévoir que les contrats d'agglomération prendront, le moment venu, une forme semblable. Le contrat d'agglomération pourrait ainsi se constituer en complétant, en tant que de besoin, le contrat cadre du contrat de ville et en ajoutant, en son sein, de nouveaux contrats particuliers. Dès lors, c'est tout naturellement que le contrat de ville prendrait place dans le contrat d'agglomération pour en constituer le volet «solidarité».
- **Proposition 12 :** Les contrats de ville (comme d'ailleurs les contrats d'agglomération), ne peuvent se limiter à des déclarations d'intention assorties d'une programmation indicative de moyens. Ils doivent permettre une véritable recomposition de l'action publique au service de programmes d'action finalisés, comportant des objectifs précis et des obligations de résultat, dans une logique de projet territorial. Ils doivent notamment intégrer toutes les politiques publiques répondant au besoin de développement solidaire des agglomérations concernées.

Le calendrier des travaux préparatoires

- **Proposition 13 :** La brièveté des délais disponibles pour la préparation des contrats de ville et des contrats Etat/Région doit conduire à rendre public des directives gouvernementales décrivant l'architecture du dispositif d'élaboration des contrats de ville d'une part, des contrats d'agglomération d'autre part, avant la fin de l'année et si possible, dans la première quinzaine de décembre (sans quoi l'élaboration des contrats sera bâclée et le souci de les boucler l'emportera sur l'exigence de leur qualité).

- **Proposition 14 :** Ces directives doivent pouvoir mettre rapidement en mouvement les élus locaux d'une part, les administrations centrales et déconcentrées d'autre part, dans une perspective claire et globale. C'est pourquoi, elles doivent être non seulement cohérentes mais aussi synchrones (l'idéal serait que le CIV et le CIADT, au cours desquels ces directives seront arbitrées, puissent se tenir le même jour et donnent lieu à une conférence de presse gouvernementale commune). Elles doivent être l'occasion de rappeler, en les explicitant, les grands objectifs de la politique urbaine du gouvernement.
- **Proposition 15 :** Déduire de la proposition 3 la nécessité de prévoir, dans le processus de préparation des contrats de ville (et des contrats d'agglomération), une phase d'élaboration préalable des orientations stratégiques propres à chaque agglomération arrêtées d'un commun accord entre les autorités territoriales et l'Etat local. A condition de donner le signal de départ à toutes les parties prenantes début décembre, ces travaux préparatoires devraient aboutir, au plus tard, à la mi-1999, à l'établissement d'un diagnostic partagé et d'un document commun d'orientation permettant de cadrer utilement l'élaboration, dans l'immédiat, des contrats de ville (qui constituent en quelque sorte le noyau dur, préparé par anticipation, des futurs contrats d'agglomération), et le moment venu, celle des contrats d'agglomération (qui se prépareront en aval des contrats Etat-région et, de fait, autour des contrats de ville). Il va de soi que la préparation des contrats de ville pourra utilement commencer dès le début de l'année 1999, après l'annonce des décisions gouvernementales et sans attendre l'approbation formelle du document commun d'orientation stratégique.
- **Proposition 16 :** Compte tenu du caractère impératif des échéances calendaires pour l'élaboration des contrats de ville et des incertitudes qui s'attachent encore aux dates d'examen des projets de loi dont le Gouvernement a saisi le Parlement, faire en sorte que le schéma d'élaboration des contrats de ville reste valable quelle que soit l'évolution du cadre législatif national. En conséquence, affranchir ce schéma de tout préalable institutionnel.
- **Proposition 17 :** Saisir l'opportunité qu'offrira la phase de négociation des contrats d'agglomération pour procéder à un réexamen systématique et un ajustement éventuel des éléments constitutifs des contrats de ville, en vue notamment de procéder aux révisions et aux adaptations qui pourraient être souhaitées par les nouvelles équipes municipales issues des élections de 2001.

Contrats de ville et politique de la ville

- **Proposition 18 :** Faire en sorte, par différents moyens conjugués (par exemple par l'affectation en amont de crédits d'étude spécifiques, la garantie dans le temps des dotations contractuelles, la mobilisation effective des politiques de droit commun, l'instauration d'une véritable «prime» à la contractualisation, le soutien sélectif de l'Etat à des initiatives locales, la mise en place d'une organisation performante des services déconcentrés de l'Etat ...), de conférer un incontestable intérêt à contracter, qui donne tout son sens à l'entreprise et qui justifie les exigences de qualité qui s'y attachent.
- **Proposition 19 :** Insister sur le fait que les contrats de ville ne constituent pas un point de passage obligé pour la mise en oeuvre de la politique de la ville qui, comme toutes les politiques nationales, a vocation à s'appliquer, selon les modes d'intervention plus ou moins sélectifs qui lui sont propres, à l'ensemble du territoire. Ainsi, lorsqu'un accord n'aura pas pu aboutir entre les collectivités territoriales et le préfet sur la conclusion d'un contrat de ville, l'Etat veillera néanmoins à la situation des habitants des quartiers en difficulté de l'agglomération concernée, en assurant un «service minimum», mettant en oeuvre, cas par cas et dans un souci d'économie de moyens, les outils de droit commun des ministères concernés.
- **Proposition 20 :** Des «conventions de sortie» devraient venir, en tant que de besoin, régler le cas particulier des agglomérations pourvues de contrats de ville de la première génération et qui n'en seraient plus dotées dans la nouvelle.

Cet ensemble pratiquement indissociable de vingt propositions procède de quatre types de préoccupations :

- **Assurer la cohérence et la lisibilité du dispositif de contractualisation territoriale du XIIème Plan** (contrats de ville, contrats Etat/Région et contrats d'agglomération). Il s'agit de remettre en ligne toutes les initiatives déjà prises dans un ensemble rendu intelligible à tous les acteurs nationaux et locaux (ce qui est loin d'être aujourd'hui le cas), tout en conservant la spécificité de chacune des démarches contractuelles. Il s'agit aussi de préciser clairement les responsabilités qui incombent respectivement aux collectivités locales et à l'Etat, sans modifier, en aucune manière, le partage actuel des prérogatives et les conditions d'exercice de la maîtrise d'oeuvre de chacune de ces démarches contractuelles.
- **Concilier la volonté de continuité et la nécessité du changement.** Il va de soi qu'il convient, dans une politique qui n'a de sens qu'inscrite dans la durée et qui s'appuie sur des dispositifs vulnérables et fragiles, d'éviter toute rupture, tout hiatus, toute discontinuité majeure. Mais, en même temps, les leçons du passé montrent que des changements conséquents sont indispensables dans la forme et dans le mode d'élaboration des contrats si l'on veut éviter que ceux-ci ne tombent dans la routine, dans le rituel, ou pire ne viennent à constituer une forme d'alibi ou d'exorcisme.
- **Allier le souci de réalisme et le dessein d'une ambition forte.** Il s'agit bien de donner un caractère plus concret aux contrats, mieux adaptés à la réalité des faits et des lieux, de conférer plus de vraisemblance aux démarches (par exemple en mettant un terme à la fiction qui veut que tous les projets puissent démarrer simultanément et marcher d'un même pas). Mais il s'agit aussi d'être beaucoup plus exigeant sur le contenu et sur la qualité des contrats, de faire en sorte que les contrats de ville, qui jusqu'ici n'en étaient guère, deviennent de véritables contrats, au sens originel du concept. C'est sur le niveau d'exigence requis que devrait se faire désormais la sélectivité des engagements contractuels et non plus sur la détermination stigmatisante d'une géographie désignée à priori. Il faudrait s'attendre à ce que, du fait des exigences nouvelles qui doivent s'attacher à leur contenu, les contrats de ville ne puissent aboutir dans toutes les agglomérations où leur préparation aura été engagée.
- **Rééquilibrer les initiatives des collectivités locales et celles relevant de l'Etat.** La mise au point des contrats ne peut évidemment résulter que d'itérations successives entre les différents niveaux de pouvoir public aboutissant à une bonne articulation entre les attentes locales et les priorités nationales. Mais, plutôt que d'amorcer ces négociations par le haut, comme au XIème Plan, il paraît préférable et plus efficace de les engager par le bas, en invitant les élus locaux à prendre leurs responsabilités et à «tirer les premiers». Toute délimitation normative du champ contractuel serait, en effet, discriminatoire et inefficace. C'est essentiellement en examinant la pertinence de projets territorialisés concrets que l'Etat peut juger de l'opportunité d'y répondre. Encore faut-il évidemment qu'il ait, d'entrée de jeu, clairement affiché les grands objectifs de sa politique urbaine (enrayer la ségrégation spatiale, promouvoir un modèle de croissance qui économise les ressources, retrouver l'urbanité, améliorer la gouvernance, conforter l'armature urbaine, etc...) et qu'il se mette en mesure d'apprécier, agglomération par agglomération, les enjeux qui le concernent.

RAPPORT D'ETAPE

Fruit des débats du groupe de travail interpartenaires et des contributions de ses différents membres, s'appuyant aussi sur de nombreux documents consacrés, ces derniers mois, par différents auteurs, tant à l'évaluation des contrats de ville de la première génération qu'à la définition du cadre des contrats de la nouvelle génération, le présent rapport d'étape s'attachera successivement à dégager les éléments essentiels du bilan des contrats venus à échéance, à caractériser les enjeux de la nouvelle étape contractuelle, à préciser ce que devraient être l'objet, la géographie d'application, la substance et la conception des contrats de ville du XIIème plan, puis à définir les principes qui devrait présider à leur mise en chantier.

I. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE BILAN DES CONTRATS DE VILLE DU XI^{ÈME} PLAN

Conformément à la lettre de mission du 16 juillet 1998, le groupe de travail s'est d'abord «attaché à réaliser un premier bilan des contrats de ville du XIème Plan». De nombreux documents d'évaluation de ces contrats ont été établis ces derniers mois, à différents niveaux et par diverses instances. Le rapport de Jean-Pierre Sueur a, lui-même, dressé un tableau synthétique et circonstancié des effets des contrats de ville de la première génération. Le présent chapitre ne prétend ni récapituler, ni compléter les éléments présentés dans ces documents. Il s'efforce seulement d'en mettre en exergue l'essentiel, dans une perspective résolument positive : la refondation et la réorientation de la démarche contractuelle.

1.1 Des éléments positifs qui doivent être considérés comme autant d'acquis à conforter

Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur les éléments positifs du constat. Ils sont bien connus et ont été considérés comme suffisamment convaincants pour ne pas remettre en cause l'approche contractuelle, dont on s'accorde à reconnaître, dans son principe, la pertinence. Elle a, de longue date, fait ses preuves et reste considérée comme la voie privilégiée de mobilisation conjuguée des efforts de l'Etat et des collectivités locales, donc comme le meilleur outil de mise en oeuvre de la politique de la ville.

Rappelons néanmoins pour mémoire, les principaux éléments inscrits à l'actif du bilan :

- l'approche globale et partenariale des problèmes,
- l'apprentissage d'un mode original de coopération entre les collectivités territoriales et les services locaux de l'Etat, illustrant la complémentarité de la décentralisation et de la déconcentration,
- la prise en compte par l'ensemble des politiques de l'Etat de l'enjeu de solidarité, dorénavant partie intégrante de leur champ sectoriel d'intervention (même si la pratique n'est pas toujours à la hauteur des ambitions affichées),
- la prise de conscience par un certain nombre de responsables locaux de la nécessité d'élaborer de véritables politiques locales de lutte contre l'exclusion, à une échelle plus large que celle de la commune.

1.2 Des éléments plus problématiques, voire négatifs, qui incitent à une véritable rénovation de la démarche contractuelle

Les échecs sont toujours plus riches d'enseignement que les réussites. Il est bon, par conséquent, de mettre l'accent, plus longuement, sur le passif du bilan, sur les manques et les défauts qui s'attachent aux contrats de la première génération pour pouvoir en tirer concrètement des leçons, même si ce souci introduit un biais dans le développement de ce rapport, que le lecteur voudra bien corriger de lui-même.

- Souvent disqualifiés, les contrats, peinent à constituer un cadre efficace pour l'action collective.
 - ils comportent des engagements qui ne sont que partiellement tenus, sans véritable dispositif de contrôle et de correction,
 - ils s'avèrent souvent incapables d'organiser la cohérence initialement souhaitée, sur un même territoire, des différentes politiques sectorielles (et d'abord celles de l'Etat), ce qui favorise le développement récent de nombreuses autres politiques contractuelles non référencées aux contrats de ville (CLS, PLIE, CLE ...),

- au lieu d'agencer efficacement les différentes responsabilités, ils les dissolvent, le plus souvent, dans une maîtrise d'ouvrage «molle», chacun s'occupant de tout et ne faisant plus forcément son métier,
- ils peinent à organiser opérationnellement l'action, tiraillés qu'ils sont entre des propos trop généraux et des contenus programmatiques insuffisamment aboutis. Autrement dit, ils se révèlent à la fois insuffisamment politiques pour pouvoir être considérés comme une véritable plate-forme d'accord entre décideurs locaux, et insuffisamment techniques pour constituer un guide effectif pour l'action.
- La géographie des contrats¹ n'est que le résultat d'un compromis et entretient les quiproquos entre une politique d'exception et de sélection des sites et une politique de droit commun, ouverte à toutes les agglomérations, avec des effets préoccupants de brouillage quant à l'objet même de la politique de la ville.
- Des acteurs mal positionnés et souvent démobilisés, tentés par le repli sur leurs champs traditionnels d'intervention :
 - un État local, ayant eu des difficultés à tenir la bonne distance entre le partenariat de projet (s'agissant de ses compétences) et le contrôle. Un Etat local qui a trop pratiqué par injonction au moment de la préparation des contrats, qui continue à souffrir d'un manque de véritable qualification sur le sujet, qu'il s'agisse des valeurs à porter ou des méthodes à mettre en œuvre, et dont la répartition des responsabilités entre les différents échelons territoriaux (régionaux, départementaux, arrondissements) entrave, trop souvent, l'efficacité,
 - des maires qui se s'impliquent pas toujours dans des procédures qu'ils jugent trop complexes, et qui se sont trouvés, parfois, gênés par des sujets difficiles à porter politiquement,
 - le partenariat avec les autres collectivités ne s'est pas toujours révélé satisfaisant. La procédure des contrats de plan a fait des Conseils régionaux des partenaires privilégiés, bien au-delà des compétences que la décentralisation leur a donné en matière de développement social urbain. Par contre, les Conseils généraux, qui détiennent d'importantes responsabilités en la matière, ont été, le plus souvent, absents.²
 - les bailleurs de logements sociaux ont, presque partout, boudé les contrats³. Tout en repensant leurs métiers de base, ils ont délaissé un partenariat qui leur semblait peu productif.
 - une maîtrise d'œuvre dont le rôle est tout-à-fait essentiel mais qui a beaucoup de mal à le remplir. Des chefs de projet et des équipes MOUS en difficulté, soit complètement municipalisés, soit vivant péniblement leur double dépendance hiérarchique, dans tous les cas peu satisfaits et dont l'efficacité s'en trouve affectée.
- Les contrats du XIème Plan font difficilement la part entre le droit commun et l'exception et organisent l'action publique dans l'ambiguïté :
 - parce que mal construits et mal maîtrisés, les contrats ont souvent des effets paradoxaux. Ils traitent d'un peu tout dans le cadre de programmes volontiers «fourre-tout», tout en découpant, dans l'action publique, un champ autonome, muni de ses propres dispositifs, disposant de ses propres financements. Ils contribuent ainsi, malencontreusement et au détriment de leur finalité, à isoler la politique de la ville des autres politiques connexes (insertion des jeunes, prévention de la délinquance ...) là où précisément elle se voulait la «politique des politiques»,
 - les contrats n'ont pas su lever l'ambiguïté persistante entre ce qui doit relever d'actions spécifiques, originales, et ce qui ressortit à un processus plus large de modernisation et d'adaptation (notamment de territorialisation) de l'action publique,

¹ 215 contrats ont été signés qui concernent approximativement 1300 quartiers situés dans près de 800 communes.

² Sur les 215 contrats de ville de la première génération, 75 ont été co-signés par 49 Conseils généraux.

³ Sur les 215 contrats de ville de la première génération, 41 seulement ont été signés par des offices HLM.

.3.

- les démarches contractuelles ont eu beaucoup de difficultés à articuler les différentes échelles de temps (le quotidien et le long terme) et à jouer sur plusieurs niveaux territoriaux (du quartier à l'agglomération).
- En introduisant des dispositifs spécifiques (telles les plates-formes de services), ils ont favorisé subrepticement une action publique à deux vitesses.
- Les contrats ont été presque partout conçus comme des stéréotypes, selon le principe d'une quasi modélisation -recherche de conformité du contrat local aux préconisations nationales du «dossier ressource» de la DIV⁴, au lieu d'être construits autour d'un vrai projet territorial. Ils ont été mis en œuvre sur le mode de la procédure et non du processus.

1.3 Des faiblesses qui tiennent moins à un défaut de conception initiale qu'à des dérives progressives du sens, dues à de mauvaises conditions de préparation et de mise en œuvre

Les différents bilans des contrats de ville du XI^{ème} Plan, ainsi que les débats du groupe de travail, font apparaître que les problèmes rencontrés, les insatisfactions éprouvées par les acteurs locaux et, finalement, les doutes parfois émis quant à la pertinence de la démarche, tiennent moins à la définition première de ces contrats⁵, à l'intention publique initiale, qu'aux conditions de sa mise en œuvre. Les contrats de ville du XII^{ème} Plan peuvent, en effet, se fonder utilement sur nombre de principes d'action qui avaient été nettement posés, à l'époque, pour bâtir les contrats de la première génération. Ceux-ci, en effet, se devaient, pour leurs promoteurs, de répondre à plusieurs idées force :

- le nécessaire adossement de la politique de développement social urbain à un projet global, débattu entre les collectivités locales et le représentant de l'État, permettant d'agir simultanément sur le périmètre des quartiers en difficulté pour y mettre en œuvre des actions de réparation, et au niveau de l'agglomération toute entière, pour maîtriser l'évolution des facteurs structurels de l'exclusion sociale et de la dévalorisation territoriale (d'où une double échelle d'intervention, tant dans l'espace que dans le temps, une double «entrée» par des territoires et par des thèmes, ...),
- la nécessaire mise en cohérence de différentes politiques sectorielles par l'effet d'un contrat censé promouvoir une véritable interministérialité locale, avec une instance particulière sur l'articulation de la politique et des outils du développement social urbain avec les objectifs et les moyens de la politique locale de l'habitat (PLH, PDLD, POPS, ...),
- l'importance à accorder à la gestion quotidienne des territoires et au développement des processus de participation des habitants,
- l'idée d'une «intercommunalité à la carte», fonction des actions à conduire,
- l'absence de modélisation et le primat du projet sur la procédure,
- le soin à apporter à la définition des modes opératoires, qu'il s'agisse du pilotage politique ou de la maîtrise d'œuvre technique,
- l'importance de l'association des professionnels locaux du DSU à l'élaboration de ces contrats,
- l'affirmation par l'État d'un certain nombre d'exigences, considérées comme autant de «figures imposées» de l'engagement contractuel : s'adosser à une véritable politique locale de l'habitat, prendre en compte les populations d'origine étrangère, traiter des déplacements, amplifier les politiques locales d'insertion des jeunes, ...) ⁶.

Dès lors, la question pour la poursuite de cette politique contractuelle est moins celle de l'ajustement de la «doctrine» nationale (bien que nécessaire sur certains points) que celle de la compréhension des écarts entre les intentions initiales et la réalité des faits, de façon à pouvoir, désormais, les anticiper en temps utile et mieux les corriger.

⁴ Alors que ce dossier n'avait aucun caractère normatif et voulait seulement constituer un appui technique aux équipes locales.

⁵ Cette définition est donnée par deux textes :

- le relevé de décisions du CIV du 12/11/1992 et
- la note technique de la DIV du 04/02/1993

⁶ Ces exigences étaient énoncées dans l'avant propos du dossier ressource de la DIV «Concevoir un programme d'action pour des habitants et des territoires».

Pourquoi les dérives constatées? Que faut-il faire à l'avenir pour que ça marche ?. Pour répondre à ces deux questions, c'est à la chaîne de production, puis de mise en œuvre des contrats du XI^{ème} Plan qu'il faut s'intéresser précisément, pour identifier les points de faiblesse et prévoir les corrections propres à éviter leur répétition.

1.3.1 La préparation des contrats du XI^{ème} Plan

- Les premières directives gouvernementales comportaient des énoncés tout-à-fait satisfaisants sur le fond, mais leur forme, et plus précisément le statut des textes porteurs, a fait problème :
 - . le relevé de décision du CIV du 12/11/92, texte fondateur, n'est guère sorti de la «clandestinité» administrative,
 - . la note technique du 4/2/93 et le dossier ressource de la DIV ont gardé le caractère d'un simple document de travail,
 - . les différentes circulaires ministérielles aux préfets (15 juin, 8 octobre, 2 et 29 novembre 1993) n'ont pas eu la portée à laquelle elles prétendaient.
- Le portage politique a beaucoup souffert de la rupture introduite, à l'époque, par le changement de Gouvernement résultant des législatives de mars 1993. Le calendrier de préparation des contrats a fait qu'ils ont été conçus, et «mis sur orbite», par un Gouvernement en fin de mandat. Ils ont donc dû être développés par un nouveau Gouvernement, lequel s'est évidemment interrogé quelque temps sur le bien fondé de la démarche, avant de la reprendre à son compte et d'agir pour la mettre en oeuvre.
- Ce changement de Gouvernement n'a pas seulement affecté le portage politique de la démarche, il a eu des conséquences, fortement dommageables, sur les délais de préparation des contrats qui se sont trouvés, de fait, raccourcis au delà du raisonnable. Là où la DIV, dans ses documents méthodologiques, faisait état de la nécessité d'un temps long -de l'ordre de neuf mois- indispensable à une bonne négociation entre responsables locaux et à un travail technique de qualité, les parties prenantes aux contrats n'ont disposé, en fait, que de trois à quatre mois pour les élaborer. En effet, le feu vert pour l'enclenchement effectif de la démarche n'a été donné qu'en juillet 1993, au début d'une période estivale qui se prête assez mal à ce type d'exercice, compte tenu du délai de réflexion que s'est accordé le nouveau Gouvernement pour décider de la poursuite de ce programme. De fait, ce n'est, pratiquement, qu'en octobre 1993, que les travaux préparatoires ont véritablement débuté sur le terrain, pour une signature devant intervenir en décembre ! Certes bien des contrats ont été signés plus tard, mais le mal était, en quelque sorte, déjà fait. Durant le dernier trimestre 1993, en effet, les instructions gouvernementales enjoignant aux préfets de signer au plus vite se sont multipliées à un rythme accéléré. L'étalement des signatures, tout-au-long des quatre premiers mois de 1994, résulte davantage des délais de délibération des différentes collectivités locales que de la volonté de s'accorder un laps de temps supplémentaire pour parfaire le projet. Ces circonstances expliquent, pour une très large part, la qualité souvent discutable des documents contractuels auxquels on a abouti et la déception qu'ont manifestée, en phase d'élaboration, un certain nombre d'élus. C'est parce que l'ensemble de l'exercice a été conduit de manière beaucoup trop précipitée que la valeur des contrats en a été affectée, jusqu'à disqualifier le principe même de la démarche contractuelle dans l'esprit de certains responsables locaux.
- L'élaboration des contrats a pâti de plusieurs malentendus et de quelques déficiences:
 - . les effets pervers d'une liste nationale arrêtée à Paris (CIV-CIAT de février et de juillet 93). Même si cette liste voulait n'être qu'une déclaration d'intention indicative, pouvant ne pas être suivie d'effets, elle a donné aux élus locaux concernés le sentiment que le contrat était, d'ores et déjà, pratiquement acquis. Elle a, de même, créé une quasi-obligation pour les préfets, faisant passer l'objectif de la signature avant l'obligation de projet, ce qui a biaisé lourdement la négociation du contrat,
 - . l'usage contre-productif du document ressource de la DIV. Etabli dans le seul but d'aider les équipes locales à réfléchir pour bâtir leur propre démarche, il leur a plutôt offert une solution de facilité et les a paradoxalement incités à couler leur propre problématique dans le moule préfabriqué du modèle national. Cette dérive a sans doute moins résulté du statut et de la forme du document que des circonstances de son utilisation (absence d'encadrement par un discours

politique fort, absence d'appui technique par le niveau national, invite à signer très vite, ce qui a conduit à brûler les étapes). Il y a eu, en la matière, un véritable quiproquo entre les émetteurs centraux et les acteurs locaux,

- la fabrication «sur site» du contrat (juillet 93 à l'été 94) a, faute de temps et d'encadrement technique, rarement ménagé les phases successives, pourtant nécessaires, de diagnostic, d'élaboration stratégique et de programmation. De plus, les chefs de projet ont faiblement participé à ce processus, dans une période de forte déstabilisation des équipes.

L'Etat local a été lui-même confronté à plusieurs difficultés. Il s'est souvent trouvé dans l'incapacité de défendre ses positions dans la négociation avec les élus, soit du fait d'une insuffisante qualification de ses représentants, soit en raison de sa balkanisation persistante (préfet, recteur, procureur ...), soit encore par la faute d'une répartition peu claire des rôles entre les échelons régionaux (en charge du contrat de Plan Etat-région) et départementaux (en charge des contrats de ville). Il a souffert de ne pouvoir s'adosser à des messages suffisamment clairs (s'agissant notamment des engagements financiers de l'Etat dans les contrats), et d'être dans l'incapacité de tenir des positions de principe suffisamment fermes (s'agissant notamment de l'intercommunalité et de la définition des dispositifs de pilotage et de mise en œuvre).

- les contrats, qui constituent le «produit» final de ce processus de travail défectueux, sont évidemment, bien qu'inégaux, très imparfaits. La plupart d'entre eux sont victimes de la généralité du propos, de la confusion entre stratégie et programme, de l'approximation dans la répartition des responsabilités entre signataires, et enfin de l'absence d'engagements financiers clairs (Etat et collectivités locales).

1.3.2 La mise en oeuvre des contrats du XI^{ème} Plan

La mise en œuvre des contrats a été évidemment obérée par les défauts de la démarche d'élaboration et les lacunes de leurs structures.

- Les contrats ont été gérés comme des procédures et non comme des démarches. Il n'y a pas eu de véritable pilotage politique conjoint Etat-maires. Les dispositifs de maîtrise d'œuvre ont été mal positionnés. Les mécanismes de financement se sont avérés particulièrement complexes, avec un partage nocif entre crédits de droit commun et crédits spécifiques.
- La tenue dans le temps des contrats s'est révélée problématique à plus d'un titre, même dans le cas d'une bonne mobilisation initiale. Les contrats ont, le plus souvent, pâti de l'absence :
 - d'un dispositif de validation par les équipes issues des élections municipales de 1995,
 - d'un mécanisme d'évaluation faisant pourtant partie des conditions imposées à chaque contrat,
 - de sanctions en cas de non-respect des engagements, voire de dérive des objectifs⁷,

Mais ils ont aussi beaucoup souffert du défaut de continuité du discours politique gouvernemental sur le sujet et, notamment, de l'intervention en cours de route de nouveaux dispositifs (tel le Pacte de Relance pour la Ville) propres à gêner, voire à invalider les accords contractuels locaux.

1.3.3 Des défauts dans la conception originelle des contrats

Même si les conditions de mise en œuvre des contrats sont plus répréhensibles que les vices qui s'attachent à leur conception, quelques défauts originels, dont il faut éviter la reproduction, marquent un grand nombre de contrats de la première génération :

- un système «d'étalonnage» national des contrats, par le biais d'une procédure trop normative qui laisse penser qu'«un contrat vaut un contrat», là où la différence des contextes et le caractère nécessairement irréductible du projet local appellent des réponses spécifiques,
- un système d'engagement des parties prenantes qui laisse penser que tout le monde est concerné par tout, enlisant ainsi le contrat dans une structure ingérable, ou, au contraire, qui laisse de côté des partenaires dont l'engagement est essentiel,

⁷ Cas notamment des villes passées au Front national.

- une démarche qui finit par confondre la cause (le processus de fragmentation et de dissociation à l'œuvre dans la ville) et la conséquence (l'existence de territoires dévalorisés, captant une bonne part de la nouvelle pauvreté urbaine) et pense traiter la première en traitant la seconde.

II . LES ENJEUX DE LA NOUVELLE ETAPE CONTRACTUELLE

A l'orée du XIIème Plan, deux familles d'enjeux s'attachent aux contrats de ville de la nouvelle génération :

- ceux qui, en amont, procèdent de la nouvelle ambition gouvernementale à l'endroit de la lutte contre l'exclusion et de la politique de la ville ainsi qu'en matière d'aménagement du territoire.
- ceux qui, par ailleurs, résultent des leçons tirées des contrats de la première génération et qui incitent à rénover la démarche de contractualisation, à conforter sa vocation à constituer le cadre privilégié de l'action publique.

2.1 Mettre la solidarité au cœur de l'action publique dans une politique urbaine plus cohérente et plus ambitieuse

Le Gouvernement a mis l'accent, ces derniers mois, sur l'importance pour le pays tout entier des enjeux liés à l'avenir de nos villes.

Pour répondre aux défis de l'exclusion sociale et de la ségrégation spatiale, pour enrayer les mécanismes qui sapent insidieusement les fondements mêmes de la République, il a fait voter la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Il a, par ailleurs, affirmé une nouvelle ambition pour la ville et arrêté de nouvelles orientations pour la politique de la ville.

Les conclusions du CIV du 30 juin dernier soulignent que la politique de la ville doit apporter une réponse globale et territorialisée à ces questions, intégrant, dans chaque agglomération, toutes les politiques concourant au développement solidaire, à la mixité sociale et urbaine.

Le Gouvernement a, en outre, souligné la nécessité d'une organisation des territoires plus conforme aux pratiques économiques et sociales qui les modèlent, ainsi qu'à celle d'une meilleure territorialisation de l'action publique, autour de projets fondés sur des solidarités actives entre l'ensemble des acteurs locaux.

Ces grands objectifs appellent d'importantes mutations structurelles qui passent, pour partie, par des réformes institutionnelles. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de saisir le parlement d'un projet de loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire⁸ qui prend, enfin, la mesure du rôle des agglomérations dans cette politique. Les conclusions du CIADT du 15 décembre 1997 indiquaient que «*c'est sur les villes, sur leur rayonnement que repose aujourd'hui les chances essentielles de compétitivité de la France; c'est sur leur capacité que le pays doit s'appuyer pour créer une géographie solidaire.*». Un second projet de loi «*relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale*» vise à conférer aux aires urbaines, d'au moins 50.000 habitants⁹, un cadre institutionnel et des moyens financiers et fiscaux adaptés à la réalité de leurs problèmes et de leur vocation¹⁰.

Cette approche institutionnelle peut progresser parallèlement, et sans influer directement sur son déroulement, à l'approche contractuelle. Celle-ci, qui a fait ses preuves, apparaît comme un moyen efficace, car pragmatique et pédagogique, de la recomposition souhaitée des territoires et de promotion d'une logique de projet, se substituant à la logique prévalante de guichets, pour peu que l'on puisse définir des niveaux de contractualisation territoriale adaptés aux objectifs des acteurs locaux en posant, comme l'on fait les rapports Auroux et Chérèque, l'équation «*un territoire, un projet, un contrat.*»

⁸ Portant révision de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

⁹ Au nombre de 139, ces aires urbaines regroupent aujourd'hui plus de 37 millions d'habitants et collectent les trois quarts de la taxe professionnelle.

¹⁰ Un troisième projet de loi «habitat et urbanisme» a été mis en chantier pour compléter le train des réformes engagées.

Le projet commun d'agglomération définissant des orientations cohérentes en matière de développement économique, d'habitat, de transports, de cohésion sociale ou encore de gestion des ressources naturelles sera donc décisif pour la contractualisation entre l'Etat, la région et les agglomérations elles-mêmes.

Dans cette perspective, et face à ces enjeux, les nouveaux contrats de ville doivent répondre à une ambition encore plus forte que ceux de la première génération, en mettant la solidarité au cœur de l'action publique dans une politique urbaine plus cohérente et plus volontaire¹¹.

2.2 Refonder la politique contractuelle : l'État interpellé

S'agissant de préparer les futures décisions gouvernementales en la matière, on ne peut éluder la triple interpellation dont l'État fait l'objet, quant à :

- son rôle dans l'ensemble du processus, de l'initialisation nationale de la démarche jusqu'à sa mise en œuvre locale, sa capacité à lui donner du sens, à se placer dans une logique de projet, à instaurer un vrai rapport de négociation avec les élus locaux, à tenir ses engagements dans le temps ;
- sa capacité à engager, au-delà des crédits spécifiques de la politique de la ville qu'il mobilise avec plus ou moins de facilité, les véritables processus de «redéploiement» de ses personnels et de ses moyens de droit commun que certaines situations exigent :
 - la question se pose particulièrement du mandat que les administrations centrales, parties prenantes de l'interministériel national, ont à donner à leurs échelons déconcentrés, et des moyens dont elles peuvent l'accompagner,
 - se pose également la question de la prise en compte, dans la négociation afférente à la politique de la ville, de l'ensemble des relations financières entre l'État et les communes concernées : aide aux gros investissements, finalisation de la DSU, prise en compte de la capacité financière de la collectivité,
 - plus crûment se pose, enfin et surtout, la question de la valeur ajoutée qui peut résulter, pour les collectivités locales, d'une démarche contractuelle, par ailleurs bien exigeante pour elles.
- sa capacité à organiser, de manière efficace, une chaîne de production qui va du central au local (un local lui-même pluriel et complexe : des services régionaux au sous-préfet d'arrondissement), avec des règles claires de délégation, de répartition des rôles entre les différents échelons, des moyens d'appui technique et un dispositif adapté à la gestion d'éventuels conflits.

2.3 Les implications qui en découlent pour les futurs contrats de ville

La nécessité, pour les contrats de ville de la nouvelle génération, de répondre à ces deux familles d'enjeux implique d'importants changements par rapport aux pratiques antérieures. Les chapitres III et IV ci-après détaillent ce que propose, dans cette perspective, le groupe de travail, à l'effet de :

- reformuler l'objet de la contractualisation (cf. § 3.1),
- concevoir sur des bases nouvelles la géographie d'application de la politique contractuelle (cf. § 3.2),
- repenser l'architecture des contrats et exprimer, à leur endroit, une forte exigence de qualité (cf. § 3.3),
- réussir l'intégration de la politique de la ville dans des programmes globaux de développement à l'échelle des agglomérations (cf. § 4.1),
- veiller à ne pas se laisser prendre par le temps pendant l'élaboration des contrats (cf. § 4.2),
- coordonner toutes les démarches visant à redonner vie et consistance à la contractualisation de la politique de la ville (cf. § 4.3),
- mettre en œuvre des mesures d'accompagnement propres à clarifier et dynamiser l'action publique (cf. § 4.4).

¹¹ Cf. circulaire du Premier ministre en date du 31 juillet 1998 définissant la nouvelle conception des contrats de plan Etat-région, à double volet régional et territorial et leurs conditions de mise en chantier.

III . LES CONTRATS DE VILLE DU XIIÈME PLAN : ÉNONCÉS DE CADRAGE

3.1 L'objet de la contractualisation

C'est la question première, dont dépendent à la fois la géographie d'application, la matière à contractualiser et la conception même du contrat.

L'objet de la contractualisation a quelque peu flotté jusqu'ici entre la «politique des quartiers» qui constitue un enjeu évident, mais non suffisant, des actions de développement social urbain et la «politique de la ville», elle-même ambiguë, notamment parce qu'elle confond une échelle géographique mal délimitée et des niveaux institutionnels de pouvoirs locaux. Sortir de cette équivoque implique de poser les trois principes suivant :

- L'objet des futurs contrats doit être de promouvoir des politiques territoriales de solidarité concertées entre les collectivités locales, l'État et leurs partenaires et traitant, de manière large, les situations et les processus de dévalorisation des territoires urbains dont on constate à la fois la multiplication et la grande diversité (des grands ensembles d'habitat social, cibles historiques de cette politique aux copropriétés dégradées en passant par certains centres anciens et par des quartiers pavillonnaires en cours de dégradation ...) ;
- Ces contrats de solidarité territoriale doivent avoir pour point d'application premier des opérations de rattrapage, de correction, de mise à niveau des situations les plus problématiques, mais leur véritable ambition doit être de produire, partout où cela est nécessaire, une ville plus solidaire, capable d'intégrer, sans heurts et dans la durée, toutes ses composantes, en développant les voies et les moyens d'une nouvelle citadinité, à l'échelle tant du quartier que de l'étendue large de l'ensemble urbain ;
- Cette politique de solidarité doit être partie intégrante des stratégies globales de développement urbain, arrêtées par l'État dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, dont elle doit constituer une dimension obligée, inscrite au coeur de l'action publique.

L'objet de la contractualisation ainsi reformulé assigne aux nouveaux contrats de ville une ambition politique et technique forte. Il dicte un contenu large, comportant, il est vrai, un double risque : une excessive globalisation (tout n'est pas dans tout), une trop forte dispersion des actions. Plus que jamais, la bonne définition des engagements contractuels sera déterminante. C'est la pertinence et l'exigence des choix fondant ces engagements qui feront la valeur du contrat ainsi que la rigueur qu'il faudra déployer dans leur mise en œuvre.

L'application de ces principes commande également de s'entendre sur les thématiques constitutives des stratégies territoriales de solidarité, dont le contrat a la charge d'énoncer les objectifs et d'organiser les moyens. Il faut également distinguer les actions structurelles à conduire à l'échelle intercommunale la plus pertinente des interventions quotidiennes à mettre en oeuvre à l'échelle du quartier :

- Les actions structurelles d'agglomération devraient, en toutes hypothèses, comporter :
 - celles qui favorisent la mixité de l'habitat : recomposition de l'offre existante, constitution d'une offre nouvelle,
 - celles qui coordonnent les interventions des différents acteurs engagés dans la prévention et la lutte contre les exclusions,
 - celles qui facilitent l'accessibilité aux différents services urbains et plus généralement la libre circulation de tous à l'intérieur de la ville étendue,
 - celles qui permettent de progresser vers l'égalité des citadins devant le service public notamment dans le domaine de l'école, de l'hôpital, de la vie culturelle.
 - celles qui visent à prévenir la délinquance et à assurer la tranquillité publique,
 - celles qui concourent à l'intégration des étrangers.
- Les interventions à l'échelle du quartier devraient comporter :

- non seulement des pratiques devenues courantes telles des actions d'accompagnement socio-culturel, des actions propres à favoriser la participation des habitants, des opérations de restructuration urbaine et de réhabilitation de logements¹², la création et le soutien au fonctionnement d'équipements de quartier, etc...
- mais aussi, et surtout, un volet de «gestion urbaine de proximité» (éclairage public, propreté, enlèvement des déchets, mobilier urbain, entretien et gestion des espaces collectifs, gestion locative....) jusqu'ici beaucoup trop négligée dans les quartiers en difficulté.

Le groupe de travail devra préciser, dans un deuxième temps, la définition de cette architecture de base du contrat, sans pour autant prendre le risque de développer un quasi modèle à la manière du «dossier ressource» du XI^{ème} Plan. Il y a là un équilibre à préserver entre les données nationales de cadrage, sans lesquelles il ne saurait y avoir de politique nationale et l'espace de liberté des stratégies locales.

S'agissant des compétences que l'État doit mobiliser dans le cadre des futures politiques territoriales de solidarité, il importe que chacun des ministères conduise en interne –avant de la soumettre à la discussion interministérielle–, une réflexion sur ce que devrait être sa contribution locale à ces politiques, en explicitant ce qui, dans ses objectifs et dans ses programmes, doit être dorénavant territorialisé et selon quelles modalités (avec ce que cela suppose notamment d'accroissement de la déconcentration d'un certain nombre de moyens). S'inscrivant dans les programmes d'action thématiques constituant la troisième partie du relevé de décisions du CIV du 30 juin 1998, ces réflexions devraient permettre, aux ministères concernés, de préciser leur stratégie locale et les conditions de la mobilisation de leurs moyens. Ce travail pourrait être conduit dans le calendrier de la deuxième phase de réunions du groupe et devrait lui être rapporté pour discussion¹³.

Enfin, et dès lors que le futur contrat n'est pas seulement destiné à mettre en œuvre une politique catégorielle du traitement d'urgence des quartiers en crise, mais doit constituer un véritable contrat global de solidarité urbaine, il faut considérer que son échelle pertinente ne peut être que celle de l'agglomération tout entière et en déduire que sa préparation doit s'inscrire dans une logique de stratégie globale d'agglomération, définie préalablement et traçant les grandes orientations devant s'imposer aussi bien aux contrats de ville (proprement dits) qu'aux contrats d'agglomération (dont l'élaboration ne sera engagée qu'après la mise au point des contrats Etat-région).

Enoncer un tel objectif permet de préciser la relation entre «contrat de ville» et «contrat d'agglomération» et la nature de leur articulation. L'emboîtement ne saurait être mécanique et satisfaire à la seule exigence de cohérence des procédures. C'est dès le départ que l'enjeu de solidarité doit être pris en compte dans les démarches de diagnostic d'agglomération et dans l'élaboration de la stratégie de développement urbain. Si le contrat de ville doit constituer à terme un chapitre du contrat d'agglomération, c'est bien parce que, dès l'origine, l'enjeu de solidarité aura pu être pris en compte et traité.

3.2 La géographie de mise en œuvre

L'objet redéfini des futurs contrats implique une nouvelle conception des conditions d'application de cette politique sur le territoire national. Il n'y a plus lieu, en effet, de dessiner en amont et par le haut, plus ou moins arbitrairement, une géographie limitée de la contractualisation puisque :

- toutes les agglomérations françaises connaissent des processus de dissociation urbaine et de dévalorisation de certains de leurs territoires –certes très variables dans leur intensité et dans les formes qu'ils revêtent– et sont donc a priori justiciables de politiques de solidarité et éligibles à la contractualisation dont l'État propose le principe ;
- la contractualisation de cette politique doit venir s'insérer dans un cadre contractuel plus large, celui des contrats d'agglomération.

¹² La requalification des quartiers de logements sociaux ou d'habitat social de fait constitue un enjeu majeur des futurs contrats de ville. Les opérations correspondantes (renouvellement urbain) doivent prendre une importance croissante ce qui va nécessiter une mise à niveau des outils financiers et des compétences techniques.

¹³ Un travail de ce type a été fait de manière très intéressante par le Ministère de la Culture («Propositions pour l'action culturelle dans la politique de la ville» - doc. du 8.6.98), et par le FAS.

Devrait ainsi se dessiner une géographie par l'aval, produit de trois facteurs : la gravité des situations urbaines et sociales (toujours relative et dont la signification varie fortement en fonction des histoires, des représentations et des contextes locaux) ; la capacité de mobilisation et de coopération des acteurs locaux ; enfin la qualité de leur projet collectif d'action solidaire.

Des contrats de ville pourraient ainsi être conclus, si ces trois facteurs en confirment l'opportunité, dans toutes les agglomérations qui connaissent des processus préoccupants de ségrégation spatiale et d'exclusion sociale, qu'il s'agisse ou non d'agglomérations dans lesquelles ont été mis en oeuvre un ou plusieurs contrats de ville de la première génération.

Ce sont les solidarités de projet qui détermineront la géographie du contrat, étant précisé que le périmètre de la réflexion engagée à ce titre, devrait englober l'ensemble de l'aire urbaine¹⁴ et le périmètre retenu pour la contractualisation ne devrait pas s'établir en-deçà de l'unité urbaine¹⁵.

L'émergence de ces périmètres de pertinence sera, sans doute, particulièrement difficile dans certaines aires urbaines fortement étendues ou très denses, où les territoires sont interdépendants, les logiques de regroupement variables et les réalités institutionnelles et administratives, peu favorables. Des dispositions particulières devront être notamment prévues pour l'agglomération parisienne, où les contrats de la première génération ont manifestement mal répondu à l'acuité des problèmes à traiter¹⁶. La géographie des contractualisations locales devra, en Ile-de-France, être étroitement articulée avec la politique régionale de la ville et resserrée autour de structures territoriales de coopération¹⁷. Les départements de la petite couronne, les sites stratégiques définis par le SDRIF, les villes nouvelles (qui commencent à connaître des problèmes de précarité et de délinquance), les zones de recomposition urbaine autour d'axes structurants de transport collectif, devront être au cœur de cette réflexion.

D'autres dispositions particulières devront être prévues pour les DOM-TOM, dont la situation spécifique doit être prise en considération et peut inciter à une certaine adaptation du cadre contractuel de la politique de la ville (cf. annexe n° 6).

La géographie des périmètres de projet jugés pertinents pour la mise en chantier des contrats de ville, telle qu'elle résultera des travaux et réflexions préliminaires, pourrait faire l'objet, dans chaque région, d'un examen et d'une validation en conférence administrative régionale.

Dans un tel scénario, c'est donc a posteriori que l'Etat doit dimensionner son effort financier au titre du contrat. Il lui faudra finement adapter sa réponse à l'importance relative des problèmes locaux et ne pas se contenter d'une répartition procédurale ou normative de ses moyens. Ne décidant plus a priori de la carte de ses engagements, il lui faudra trouver de nouvelles méthodes d'allocation des ressources mises en oeuvre au titre de la solidarité nationale. L'échelon régional est probablement bien placé pour apprécier la réalité des besoins, au croisement des situations locales entre lesquelles il faudra arbitrer et de l'effort national de redistribution.

Un tel parti a, évidemment, des implications fortes en termes de méthode et d'organisation :

- D'abord, en préalable absolu, l'indispensable mise en chantier d'une démarche locale de diagnostic initial dont on attend qu'elle conclue tant sur la question de la pertinence de la future démarche de contractualisation que sur sa faisabilité. Ce diagnostic pourrait se donner comme objectif d'établir à l'échelle de la zone agglomérée une typologie de sites basée sur différents critères, notamment :
 - l'échelle de l'intervention publique nécessaire [quartier, communes(s), agglomération, régionale ou nationale],
 - l'identité du site en fonction de la nature de la problématique (par exemple : crise urbaine due à une reconversion économique, poche de précarité dans un contexte économique dynamique...),
 - la nature du partenariat à susciter et les leviers de l'action publique mobilisable (acteurs nécessaires, objectifs et moyens) établie en fonction d'un bilan de l'action publique sur le site considéré ;

¹⁴ L'INSEE désigne (1996) sous le nom d'aire urbaine, l'ensemble formé par une unité urbaine (comportant au moins 5000 emplois) et sa couronne périurbaine constituée des communes dont au moins 40 % des actifs travaillent dans l'aire urbaine, hors de leur commune de résidence.

¹⁵ L'INSEE désigne (1954) sous le nom d'unité urbaine ou d'agglomération, un ensemble de communes comportant plus de 2000 habitants et défini par la continuité du bâti des communes qui la forment.

¹⁶ Sur les 58 contrats de ville du XIème Plan, signés dans la région, concernant 88 communes (auxquels il faut ajouter une convention conclue avec la Ville de Paris), seulement 13 d'entre eux comportent une dimension intercommunale.

¹⁷ Certaines se sont déjà créées autour des schémas directeurs locaux, ou dans la dynamique du Plan de déplacements urbains.

Ce diagnostic devra ainsi explicitement intégrer le bilan des différents programmes de la politique de la ville conduits précédemment –et souvent de longue date–, et associer de manière obligée et active les différentes équipes qui en ont la charge. Une commande dans ce sens devra leur être faite par les signataires des contrats en cours, prorogés jusqu'à la fin de l'année 1999,

- Ensuite l'affirmation d'une exigence de qualité tant pour l'accord politique que pour l'élaboration technique, sans laquelle il n'y aura pas de contrat ; donc la nécessité qui en résulte de définir l'attitude à tenir et les actions à conduire lorsque les négociations engagées n'auront pu aboutir à la signature d'un contrat.
- L'importance qui en découle de prévoir un délai, d'ampleur suffisante, pour conduire sereinement les démarches de diagnostic et d'élaboration du projet, ménageant notamment le laps de temps nécessaire à la négociation politique. La date d'entrée en vigueur des nouveaux contrats ne pouvant être modifiée, il convient donc d'enclencher, dans les meilleurs délais et avant la fin de cette année, le processus de préparation de ces contrats.
- Autres conséquences fortes : la nécessité de donner, rapidement, un mandat explicite aux différents échelons déconcentrés de l'État, et particulièrement à l'échelon régional. L'obligation pour l'administration centrale de définir les moyens dont elle doit assortir ces mandats, l'appui technique qu'elle est à même de proposer aux services déconcentrés et le système de recours auquel ils pourront faire appel en cas de divergence entre les vues de l'État local et celles des collectivités territoriales sur la possibilité de conclure le contrat. Il serait logique, de ce point de vue, que le CIV soit appelé, le moment venu, à valider les propositions des préfets de région, ce qui ne manquerait pas de leur conférer une plus grande assurance dans des négociations politiques qui peuvent être délicates.
- Il faudra enfin s'interroger sur la méthode à utiliser pour formater des enveloppes régionales de crédits qui puissent résister aux effets de surenchère locale susceptible de résulter du nombre de contrats retenus à l'échelle régionale, étant précisé que ces contrats, quelle que soit leur qualité, n'auront pas à solliciter de la même manière l'effort de la collectivité nationale. Le groupe de travail devra, en deuxième phase, pour avancer sur cette question aussi délicate que cruciale, se rapprocher du groupe constitué, par le CIV du 30 juin dernier, pour étudier les outils financiers des prochains contrats et échanger avec lui ses analyses et ses propositions.

3.3 La consistance et la qualité des contrats

Les leçons tirées du bilan du XI ème plan et la nouvelle ambition qui s'attache à la politique de la ville commandent, de manière impérieuse, que les nouveaux contrats de ville soient de véritables contrats qui impliquent de manière claire, forte et durable les parties contractantes.

Ces contrats ne peuvent se limiter à des déclarations d'intention assorties d'une programmation indicative de moyens. Ils doivent permettre une véritable recomposition de l'action publique au service de programmes d'action finalisés, comportant des objectifs précis et des obligations de résultat, dans une logique de projet territorial.

Une telle conception entraîne des conséquences fortes, sur lesquelles le groupe de travail insiste particulièrement :

- les signataires doivent détenir la légitimité et la capacité à s'engager réellement sur les compétences qui sont les leurs,
- les engagements pris doivent être à la fois significatifs et effectifs,
- le contrat doit être à même d'organiser l'action de manière opérationnelle, constituant un cadre efficace de mise en cohérence des interventions publiques,
- le contrat doit pouvoir encadrer stratégiquement la politique conduite sur toute sa durée, tout en ménageant la capacité d'adaptation de programmes d'action comportant des échéances distinctes,
- le respect des objectifs contractuels doit pouvoir être contrôlé, afin que soient tirées les conséquences d'éventuelles défaillances en termes d'ajustement, voire de sanctions.

Enfin, et c'est sans doute là un préalable, se pose la question de la véritable valeur ajoutée du contrat qui, du point de vue des élus locaux, ne saurait résulter de la seule mise en cohérence des politiques sectorielles de l'État et des effets d'optimisation et d'adaptation qui en sont attendus. Il faut que le contrat procède a priori d'un intérêt évident à contractualer, qui à la fois donne sens à l'entreprise et justifie les exigences de qualité qui s'y attachent.

3.3.1 La valeur juridique des contrats de ville

La façon la plus naturelle de conférer au futur contrat de ville les garanties de solidité requises, avec à la clé un mécanisme d'alerte voire de sanction, serait de les doter d'une portée juridique, donnant aux engagements souscrits par leurs signataires des effets obligatoires.

Cette préoccupation serait d'autant plus fondée que les nouveaux contrats devraient être dotés d'un contenu précis, correspondant à des engagements concrets et non à des objectifs généraux.

Mais les contrats de ville ne sont pas inscrits dans la loi, contrairement aux contrats de plan Etat-région auxquels la loi du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification, a donné un statut juridique en bonne et due forme.

On sait par ailleurs que si le conseil constitutionnel a jugé qu'*«aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que l'Etat passe des conventions avec les diverses collectivités territoriales de la République, et à ce que ces conventions aient pour objet d'harmoniser les actions des administrations respectives de l'Etat d'une part, et des collectivités territoriales d'autre part, dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues en vertu de la constitution et de la loi»*, il a par ailleurs posé une limite aux engagements contractuels de l'Etat en précisant qu'*«ils ne peuvent avoir ni pour objet, ni pour effet de restreindre l'exercice des compétences conférées au législateur par la constitution»*¹⁸. C'est dire que ces engagements ne peuvent contrevir au principe de l'annualité budgétaire et que leur exécution reste subordonnée à l'ouverture des crédits correspondants par la loi de finances.

Aussi est-ce par d'autres moyens qu'il est proposé de donner aux contrats la crédibilité dont ils ont grand besoin.

3.3.2 La nature des contrats de ville

Pour satisfaire, au moins sur le principe, les nouvelles exigences qui doivent s'attacher aux nouveaux contrats de ville, le groupe propose de distinguer deux niveaux combinés de contractualisation, associant un «contrat cadre» politique et stratégique à des «contrats particuliers» de type programmatique:

- Dans chaque agglomération, le contrat de ville serait élaboré sous la forme non pas d'un seul document contractuel, mais d'un ensemble indissociable de contrats, comportant un contrat cadre établi à l'échelle de l'agglomération et plusieurs contrats particuliers, essentiellement territoriaux et exceptionnellement thématiques, à géométrie et à signataires variables selon les sujets traités. Ces contrats particuliers pourraient prendre naissance pendant toute la période d'application du contrat cadre et comporter des durées variables à l'intérieur de cette même période. Cette forme nouvelle des contrats de ville témoignera éloquemment de la spécificité de chaque contrat, évitant tout stéréotype et autant l'idée reçue selon laquelle un contrat équivaut peu ou prou à tout autre contrat.
- Dans chacune des agglomérations concernées, le contrat cadre pourrait être négocié entre le préfet et le président de l'EPCI existant dont le périmètre se rapproche le plus de celui retenu par le document d'orientation stratégique (à défaut, on pourrait créer, sur le périmètre considéré un syndicat d'études et de programmation). D'autres signataires (maires, président du conseil général, président du conseil régional, bailleurs sociaux ...) pourront s'ajouter à ces signataires de base, dès lors qu'ils impliquent leurs propres compétences à l'échelle de l'agglomération. Les signataires du contrat cadre seraient également signataires des contrats particuliers et seraient responsables de la compatibilité de chacun des contrats particuliers avec le contrat cadre et de la cohérence de ces contrats particuliers entre eux.
- Les contrats particuliers seraient signés, non seulement par les deux parties signataires du contrat cadre, mais évidemment aussi par toutes les parties prenantes qui s'engagent directement dans chacun de ces contrats. Ainsi bénéficierait-on de l'apport indispensable de partenaires multiples en les mobilisant directement et clairement, sans enliser pour autant le contrat de ville dans une structure ingérable. Les maires de toutes les communes directement concernées pourraient ainsi clairement exercer leurs prérogatives. Les Conseils généraux pourraient aussi, comme ils le souhaitent, trouver facilement leur place dans le dispositif.

.../...

¹⁸ Conseil constitutionnel -19 juillet 1983.

La distinction proposée entre «contrat cadre» et «contrats particuliers» devrait constituer un progrès significatif par rapport à la conception univoque, voire monolithique des contrats venant à échéance. Adopter le principe d'un double niveau de contractualisation permet en effet de répondre à la triple question de la nature du contrat, de la qualité de ses signataires et de sa consistance :

- On voit bien comment le contrat-cadre, éminemment politique et sujet à éventuelle révision, ne doit être signé que par ceux qui ont capacité à s'engager, politiquement et juridiquement, sur les actions structurelles d'agglomération (ainsi aux côtés des signataires de base : le préfet et le président de l'établissement public de coopération intercommunale, l'éventuelle signature des maires et des présidents d'autres collectivités territoriales, comme le conseil régional et le conseil général, dépendrait de l'implication effective de leurs propres compétences sectorielles à l'échelle de l'agglomération. De même la signature des organismes HLM dépendrait de leur contribution collective à une politique intercommunale explicite de mixité de l'habitat¹⁹.
- On voit bien dans le même temps comment les signataires des contrats particuliers se déduiront naturellement des sujets traités et des engagements à prendre de manière effective. On voit aussi comment ces contrats particuliers, à objectifs opérationnels précis, pourront créer, dans l'opinion et dans les faits, de véritables obligations de résultat dont la tenue conditionnera l'éventuelle reconduction. C'est pourquoi ces contrats particuliers doivent ne prendre effet que lorsque les projets correspondants sont véritablement aboutis. C'est aussi pourquoi leur durée doit pouvoir être inférieure à celle du contrat cadre.

Solliciter l'engagement de chacun sur son propre champ dans une maîtrise d'ouvrage claire, assortir cet engagement d'objectifs précis et réalisistes dont la tenue est placée sous le contrôle collectif, lier la poursuite des programmes d'action à la pertinence et à la qualité des résultats devraient assurer aux futurs contrats de ville, conçus sous cette nouvelle forme une crédibilité bien supérieure à celle de leurs devanciers.

Ceci suppose d'avancer à la fois sur l'économie du contrat-cadre, de façon à ce qu'il évite les énoncés trop globaux et qu'il garde un caractère stratégique, et qu'il permette le pilotage du projet global de solidarité et, d'autre part, sur la définition des contrats particuliers.

S'agissant du contrat cadre, un travail de définition et de méthode devra être conduit en deuxième phase sur la base :

- des contributions ministérielles évoquées au point 3.1,
- des enseignements à tirer en temps réel des expérimentations engagées sur les seize sites pilotes,
- des contributions techniques de la DIV.

S'agissant des contrats particuliers, par définition plus étroitement dépendants des stratégies locales dont ils doivent organiser l'application concrète, il n'est sans doute pas opportun de les assortir de la même exigence de définition préalable. Il faut par contre approfondir la réflexion sur leur nature, en précisant bien ce qui distingue les contrats territoriaux des contrats thématiques :

- le contrat territorial a pour objet, par nature, de territorialiser à l'échelle pertinente (celle de tel quartier, de telle commune ou de tel regroupement de communes découpé au sein de l'agglomération concernée) la stratégie globale portée par le contrat cadre. Il répond directement et concrètement à l'exigence qui s'attache au traitement prioritaire de certains sites (quartiers, îlots, voire ensemble de bâtiments) qui demeure au cœur de l'enjeu de solidarité. Le contrat particulier territorial apparaît donc comme un moyen privilégié de conduite d'actions localisées, assorties d'obligations précises de résultats ;
- le contrat thématique, lui, a vocation à organiser, sur un enjeu donné (ainsi et par exemple l'adaptation des services publics ou la prévention de la délinquance), l'ensemble des compétences et des moyens spécifiques. Mais il ne faudra y recourir qu'avec prudence, en évitant un double écueil :
 - . celui de la multiplication des contrats de tous ordres à l'heure où l'on souhaite s'employer à simplifier et à rendre plus lisibles des politiques locales par nature complexes,

.../...

¹⁹ Il faut à ce propos noter la position prise, à l'occasion des réunions du groupe de travail, par l'UNFOHLM qui accepte de lier la signature des contrats de ville par les organismes HLM à leur volonté d'organiser leur coopération locale.

- celui qui consisterait à considérer que les différents contrats sectoriels en place (PLIE, CEL, CLS, ...) et dont la validité pourrait se prolonger dans le XII^{ème} Plan, auraient vocation à constituer en tant que tels des contrats particuliers du contrat de ville. Il faut, autrement dit, poser le principe que les contrats particuliers n'ont jamais à être sectoriels mais ont vocation, en «revisitant» précisément des démarches trop spécialisées, à les réorganiser autour d'enjeux transversaux, qui les impliquent tout en les dépassant. Devraient ainsi constituer des composantes explicites des contrats de ville les conventions post PLH, les chartes intercommunales du logement, ainsi que les conventions de coordination prévues par l'article 156 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

3.3.3 De l'intérêt à contracter

Il n'y aura de bons contrats que si leurs signataires trouvent un véritable intérêt à s'y engager. Cette apparente lapalissade comporte en fait de fortes implications.

- Il faut en premier lieu, de ce point de vue, largement repenser la question des financements qui s'attachent à la politique contractuelle de la ville. Sans empiéter sur la mission du groupe ad hoc mandaté par le CIV du 30 juin 1998, les premiers travaux du groupe contrats de ville indiquent à cet égard quelques directions à explorer :
 - Les crédits spécifiques de la politique de la ville qui n'ont été engagés engagés qu'à hauteur de 55 % dans les contrats de ville de la première génération devraient être presque exclusivement mobilisés dans les nouveaux contrats de ville.
 - la distinction crédits spécifiques-crédits ordinaires, telle que mise en œuvre dans les contrats du XI^{ème} Plan est relativement pernicieuse. Elle trace une frontière problématique entre politique d'exception et politique de droit commun, limitant ainsi le financement effectif de la politique de la ville aux seuls crédits de son ministère, abondés de manière limitée par le «pot commun» du F.I.V., et justifiant au passage la démobilisation des responsables des autres chapitres budgétaires. Les crédits spécifiques restent évidemment indispensables et déterminants. Mais ils doivent financer essentiellement, outre l'ingénierie du contrat de ville, des interventions prioritaires et des actions de caractère exceptionnel.
 - le financement «de base» de la politique de la ville doit bien être celui des actions ordinaires de l'État, explicitement redéployées et finalisées sur les différents sites et programmes du contrat de solidarité urbaine ; sans exclure évidemment un effet de «dopage» décidé, pour la circonstance, par les différents ministères techniques en fonction de leur implication dans les actions conduites,
 - cette mise en ordre et même cet effet de dopage ne seront cependant pas suffisants pour entraîner la conviction des collectivités locales, et particulièrement de celles qui, dans l'agglomération concernée, seront peu enclines à s'engager dans une politique de solidarité dont elles n'ont pas à attendre, a priori, de bénéfice. On vise là clairement certaines communes résidentielles qui ont plus à perdre qu'à gagner, s'agissant de mutualiser la prise en compte de problèmes qu'elles évitent de connaître,
 - une attention particulière devra être portée à la situation financière des communes dont les ressources propres ne sont manifestement pas à l'échelle des problèmes de développement social urbain auxquels elles sont confrontées.
- En second lieu, la nouvelle ambition qui s'attache à la politique de la ville commande d'agir de manière forte dans un certain nombre de politiques structurelles d'agglomération coûteuses en investissements : on pense particulièrement aux questions de l'habitat (sans oublier son préalable foncier), du renouvellement urbain²⁰ et des transports. Il ne saurait y avoir de contrats de ville efficents si l'État n'est pas à même de dégager pour les sites concernés un certain nombre de moyens exceptionnels en la matière. L'«amarrage» des politiques de solidarité aux politiques plus larges de développement urbain l'exige mais devrait aussi le faciliter grandement. Ceci suppose de mieux réussir que par le passé la mobilisation des moyens des contrats de plan, ce que devrait permettre la nouvelle conception de ces derniers qui prévoit un véritable volet territorial se déclinant en contrats d'agglomération et de pays.

.../...

²⁰ cf note de bas de page n°12 p.9

3.3.4 La philosophie du dispositif proposé

Ainsi redéfinie et précisée, la politique contractuelle de la ville pour le XII^{ème} Plan parie sur une reconfiguration de l'action publique, appliquée aux enjeux de solidarité urbaine, que l'on peut résumer en quatre caractéristiques majeures :

- une action publique fortement décentralisée et déconcentrée. Il ne s'agit plus de dupliquer localement un modèle national mais d'inventer des réponses spécifiques, chaque fois originales, dictées par la situation locale. Cela suppose que soient énoncés par l'État au niveau national un certain nombre d'objectifs et de principes pour l'action, constituant une sorte de référentiel, s'agissant du sens même de cette politique et de ses règles du jeu ;
- une action publique de type stratégique ayant l'ambition d'œuvrer sur les causes des processus de dévalorisation mais qui soit également capable d'agir rapidement et efficacement face à des urgences concrètes. Les deux niveaux de contractualisation décrits au paragraphe 3.3.2 devraient y contribuer :
 - le contrat cadre traitant des enjeux et des objectifs est éminemment politique. Il suppose l'adhésion durable de ses signataires, et on voit mal comment il pourrait ne pas être soumis à revalidation en cas de changement politique local. La difficulté –on l'a dite– est ici de se situer au niveau d'objectifs globaux sans se contenter d'énoncés tellement généraux qu'ils n'auraient ni grande signification politique ni réelle efficience pour l'organisation de l'action ;
 - les contrats particuliers liant des partenaires sur des objectifs spécifiques varieront dans leur forme, leur ambition, leur échelle géographique, selon la nature de leurs signataires, selon le champ d'action concerné. La difficulté -soulignée plus haut- est ici de ne pas multiplier plus encore qu'aujourd'hui les engagements contractuels, alors qu'on attend de cette politique qu'elle mette en cohérence sur un territoire donné nombre d'actions sectorielles empilées voire enchevêtrées ;
- une politique du droit commun et non de l'exception qui se donne pour objectif le retour, dans le droit commun de la ville et de sa gestion quotidienne, d'un certain nombre de territoires qui s'en sont écartés : il est donc clairement proposé de renoncer à toute cartographie nationale, dessinant et discriminant certains quartiers. C'est dorénavant localement, et par une hiérarchisation volontariste des priorités de l'action publique sur les territoires les plus en difficulté, que leur mise à niveau devra s'opérer ;
- une action publique qui parie sur la qualité des démarches et des dispositifs. La logique de projet, la démarche de diagnostic stratégique, la négociation d'objectifs partagés, le pilotage dans la durée de politiques complexes, l'évaluation comme mode normal d'ajustement de l'action sont autant de nécessités requises pour une telle ambition. Il faudra donc mettre en place, particulièrement au sein de l'État, les véritables programmes de qualification qui font aujourd'hui défaut et faire vivre des dispositifs performants d'échanges et d'animation.

IV. AUTRES PROPOSITIONS POUR LA MISE EN CHANTIER DES CONTRATS DE VILLE DU XII^{ÈME} PLAN

Les propositions présentées ci-avant quant à la nature et à la géographie des contrats de ville de la nouvelle génération doivent être complétées par d'autres recommandations relatives à leur articulation avec les contrats d'agglomération, au calendrier de leur élaboration, ainsi qu'aux actions d'accompagnement à mettre en oeuvre.

4.1 Contrats de ville et contrats d'agglomération : coordonner leur élaboration

- L'échelle territoriale pertinente du contrat de ville est celle de l'agglomération urbaine, dès lors que ce contrat n'est pas seulement destiné à mettre en œuvre une politique localisée et catégorielle de traitement d'urgence des quartiers en crise, mais qu'il doit aussi constituer un véritable contrat global de solidarité urbaine. Dès lors même si leur préparation est décalée dans le temps (un, deux, voire trois ans) du fait de nécessités politiques et techniques, les contrats de ville et les contrats d'agglomération constituent deux temps d'une même démarche, poursuivant un même objectif : mettre les politiques publiques au service d'un projet territorial global.

Le contrat de ville doit constituer, en quelque sorte, le noyau dur, préparé par anticipation, des futurs contrats d'agglomération. En fait et en pratique, les contrats d'agglomération se construiront non seulement comme des applications territoriales des contrats Etat-région, mais aussi et surtout autour des contrats de ville et en référence à leur contenu. Pareillement, il n'est nullement exclu que des contrats de ville conclus dans de petites agglomérations puissent, dans les mêmes conditions, constituer le fondement de contrats de pays.

- La préparation des contrats de ville doit donc s'inscrire dans une logique de stratégie globale d'agglomération, définie préalablement et traçant les grandes orientations devant s'imposer aussi bien, dans l'immédiat, aux contrats de ville eux-mêmes qu'aux futurs contrats d'agglomération (dont l'élaboration, est prévue, en aval des contrats Etat/Région, entre les années 2000 et 2003). De plus, les deux démarches contrats de ville et contrats d'agglomération doivent se rejoindre et s'intégrer explicitement le moment venu, le contrat de ville venant s'insérer dans le contrat d'agglomération, là où il sera établi et dès sa mise en chantier, pour en constituer le volet de cohésion sociale et territoriale.
- Pour faire entrer dans les faits cette «idée de manœuvre globale» et relever le défi d'une préparation cohérente de contrats de qualité appliqués aux territoires de nos villes pour le prochain Plan, il apparaît souhaitable que les directives gouvernementales devant décrire l'architecture du dispositif d'élaboration des contrats de ville d'une part, des contrats d'agglomération d'autre part, soient non seulement cohérentes mais synchrones (l'idéal serait que le CIV et le CIADT au cours desquels elles seront arbitrées puissent se tenir le même jour et donnent lieu à une conférence de presse gouvernementale commune). Elles doivent pouvoir mettre rapidement en mouvement les élus locaux d'une part, les administrations centrales et déconcentrées d'autre part, dans une perspective claire et globale. Elles doivent, notamment, expliciter les différents objectifs de la politique urbaine du Gouvernement. La brièveté des délais disponibles pour la préparation des contrats de ville et des contrats Etat-région doit conduire à rendre ces directives publiques début décembre (sans quoi l'élaboration des contrats risque d'être bâclée et le souci de les boucler l'emportera sur l'exigence de leur qualité).
- Le processus de préparation des contrats de ville et celui des contrats d'agglomération doivent comporter une phase d'élaboration préalable des orientations stratégiques propres à chaque agglomération arrêtées d'un commun accord entre les autorités territoriales et l'Etat local. A condition de donner le signal de départ à toutes les parties prenantes début décembre, ces travaux préparatoires devraient aboutir, au plus tard, à la mi-1999, à l'établissement d'un diagnostic partagé et d'un document commun d'orientation permettant de cadrer utilement l'élaboration des contrats de ville (et le moment venu celle des contrats d'agglomération). Il va de soi que la préparation des contrats de ville pourra utilement commencer dès l'annonce début 1999, des décisions gouvernementales et sans attendre l'approbation formelle du document commun d'orientation stratégique.
- Si dans chaque agglomération le contrat d'agglomération prenait, le moment venu une forme semblable à celui du contrat de ville, comportant un contrat cadre et un ensemble indissociable de contrats particuliers à géométrie et à signatures variables selon les sujets traités, c'est tout naturellement que le contrat de ville viendrait prendre place en son sein pour en constituer le volet «solidarité». La négociation des contrats d'agglomération, si elle se fait après 2001, pourrait être d'ailleurs l'occasion de procéder aux ajustements de quelques éléments du contrat de ville qui pourraient être souhaités par les nouvelles équipes municipales issues des prochaines élections municipales.
- Les exigences que doivent comporter les contrats de ville, comme d'ailleurs les contrats d'agglomération, (qui doivent être les uns comme les autres les instruments d'une véritable recomposition de l'action publique au service de programmes d'action finalisés, assortis d'objectifs précis et d'obligations de résultat, dans le cadre d'une logique de projet territorial) font qu'ils ne pourront aboutir dans toutes les agglomérations où leur préparation aura été engagée. Les protagonistes de la négociation doivent en prendre clairement conscience et il faudra, sans nul doute, les aider à le faire. Il faut que les uns et les autres ne considèrent plus le contrat de ville comme une formalité préalable nécessaire, comme un point de passage obligé pour la mise en œuvre de la politique de la ville, qui comme toutes les politiques nationales, a vocation à s'appliquer, selon les modes d'intervention plus ou moins sélectifs qui lui sont propres, à l'ensemble du territoire.

Ainsi, lorsqu'un accord n'aura pas pu aboutir entre les collectivités territoriales et le préfet sur la conclusion d'un contrat de ville, l'Etat veillera néanmoins à la situation des habitants des quartiers en difficulté de l'agglomération concernée, en assurant un «service minimum», mettant en oeuvre, cas par cas et dans un souci d'économie de moyens, les outils de droit commun des ministères concernés. Des «conventions de sortie» devraient venir régler, en tant que de besoin, le cas particulier des agglomérations pourvues de contrats de ville de la première génération et qui n'en seraient plus dotées dans la nouvelle.

4.2 L'enchaînement des calendriers

- Fin novembre, début décembre 1998 : réunion CIV – CIADT :
 - Enoncé des principes de base s'attachant à la définition et aux modalités de préparation des futurs contrats proposés par l'État aux villes.
 - Adoption –ou mise en préparation– d'un texte de référence quant aux grandes orientations de la politique urbaine de l'État visant notamment à enrayer la ségrégation spatiale, à retrouver l'urbanité, à améliorer la gouvernance, à promouvoir un modèle de croissance qui économise les ressources, à conforter l'armature urbaine.
 - Dégagement de moyens d'étude et mise en place d'un dispositif d'appui technique.
- Décembre 1998 :
 - Communication gouvernementale en direction des élus locaux, les incitant à se mobiliser pour la préparation de projets globaux d'agglomération et à enclencher une phase de diagnostic,
 - Envoi d'une circulaire interministérielle aux préfets leur demandant d'élaborer les éléments de la stratégie de l'État dans les agglomérations (nota : cette circulaire devra explicitement relayer et élargir la première demande de diagnostic d'agglomération faite par le ministre de l'équipement, des transports et du logement aux DRE-DDE en date du 9 octobre 1998).
- Mi-décembre 1998 à février 1999 :
 - Conduite par l'État et les collectivités de leurs travaux respectifs de diagnostic et dégagement de leurs axes stratégiques respectifs.
- Mars-avril 1999²¹ :
 - Confrontation des diagnostics et des axes stratégiques respectifs,
 - Dégagement d'une première plate forme d'accord, permettant d'envisager le principe d'une contractualisation des politiques territoriales de solidarité, tout en poursuivant l'élaboration d'un projet stratégique partage pour les agglomérations²².
- Mai 99 à juillet 99 :
 - Mise en chantier et préparation des contrats de ville (contrats cadres),
 - Début juillet, adoption des documents communs d'orientation d'agglomération, préalables aux futurs contrats d'agglomération.
- Juillet 99 à septembre 99 :
 - validation et ajustement des contrats de ville cadre par rapport à ces documents communs d'orientation.

²¹ A cette date (fin avril) :

- un CIV pourrait valider le principe de mise en chantier de contrat de ville sur les agglomérations proposées par les préfets de région,
- le groupe de travail contrat de ville aura dû rendre les conclusions de sa deuxième phase de travail sous une forme exploitable par les équipes qui localement vont entreprendre la préparation des contrats ; notamment des premiers enseignements significatifs auront dû être tirés des sites en expérimentation,
- le Gouvernement aura décidé (cf. calendrier de préparation du contrat de plan) des enveloppes régionales dont disposeront les préfets au titre des politiques urbaines.

²² A partir de là les deux démarches de préparation des contrats de ville et d'agglomération peuvent donc être disjointes, tout en restant fortement coordonnées.

- Septembre 99 à décembre 99 :
 - Mise au point définitive et signature des contrats de ville cadres,
 - Mise en chantier des premiers contrats particuliers, avec signature avant le fin de l'année de ceux d'entre eux qui organisent le traitement prioritaire des sites les plus difficiles.

4.3 Des démarches simultanées à prendre en compte

Un certain nombre de démarches sont en cours dont il sera particulièrement utile de pouvoir tenir compte, tant pour la deuxième phase de travail du groupe contrats de ville que pour la préparation des décisions gouvernementales à intervenir :

- les suites données aux décisions prises par le CIV du 30/06/1998 concernant :
 - la définition d'un cadre contractuel relatif à la «gestion urbaine de proximité» (METL/DIV)
 - le développement de la participation des habitants (CNV/DIV),
 - l'articulation de la politique de prévention et de sécurité et de la politique de la ville (DIC/CNV),
 - les outils financiers des futurs contrats,
 - l'élaboration de diagnostics locaux des services publics par les préfets de département,
 - l'élaboration de diagnostics transports par les DRE.
- Le suivi de chacune des expérimentations lancées sur seize sites de contrats pilotes en liaison avec le dispositif d'animation nationale mis en place par la DIV.
- Les travaux en cours, sous pilotage DATAR, de cadrage et de définition des futurs contrats d'agglomération,
- L'élaboration de diagnostics d'agglomération, commandés par le Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement aux DRE/DDE, qui doivent donner lieu à des échanges nationaux d'expérience et de méthode,
- Les démarches qui se mettent en place dans le cadre de la convention signée, le 8 octobre dernier, par les ministres en charge de l'emploi et de la solidarité, de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'équipement , des transports et du logement , de la ville, avec la caisse des dépôts et consignations.

Par ailleurs, il faut faire mention :

- de la conclusion ici et là d'un certain nombre de démarches d'évaluation de la politique de la ville, de niveau régional dans le cadre des CPER ou de niveau local (évaluation des contrats de ville) ; il serait dommage de ne pas pouvoir tirer en temps réel les enseignements riches de ces évaluations,
- des initiatives de diagnostic et de démarche prospective que lancent, de leur propre initiative, un certain nombre de villes soucieuses de commencer à préparer leur prochain engagement contractuel ; il y a là un signe très encourageant de mobilisation sur ces thèmes et de maturité d'un certain nombre d'équipes locales ; là aussi il serait regrettable de ne pas se mettre en situation de les repérer et de proposer d'échanger avec elles sur leurs démarches ; cette situation devrait également inciter les administrations centrales à avancer rapidement dans leurs propres démarches, et le Gouvernement à donner dans les meilleurs délais -comme proposé ci-dessus- le signal de la mise en chantier collective des futurs contrats, en conformité avec les orientations retenues et à retenir.

Concernant plus particulièrement ces deux derniers points, la DIV devrait être utilement en situation de repérage, de veille technologique et de construction de l'échange. Ce qui n'exclut pas que d'autres –et notamment les échelons déconcentrés de l'État– y contribuent de façon très opportune. C'est même là une impérieuse nécessité à l'heure où l'on se propose d'accentuer la déconcentration de la politique de la ville.

4.4 De quelques mesures d'accompagnement

Un certain nombre d'enjeux relatifs à l'organisation du travail au sein de l'administration de l'État ont été évoqués ci-avant dans le cadre des propositions présentées pour la préparation de la nouvelle génération de contrats. Ils appellent des réponses rapides et originales, plus particulièrement sur les deux sujets suivants :

.../...

- l'explicitation –et l'organisation qui doit en découler– des rôles respectifs des différents échelons déconcentrés s'agissant d'animer et de conduire les démarches de préparation et de négociation des contrats : il est notamment indispensable d'y voir plus clair dans la répartition des missions entre les équipes des SGAR et celles des préfectures de département. De même, le rôle des sous-préfets ville en la matière doit être précisé,
- la nécessaire qualification des agents de l'État amenés à jouer un rôle dans ces démarches. Là aussi des mesures sont à prendre sans tarder pour amplifier les procédures de formation, en direction notamment des nouveaux venus. On sait que c'est le cas de nombreux sous-préfets à la ville.

Enfin, et cela peut utilement contribuer à l'avancement sur ces deux sujets, mais aussi parce qu'il faut dans cette période très intéressante d'activation de démarches complexes et ambitieuses de diagnostics territoriaux, dans cette phase d'invention de stratégies renouvelées sur les territoires des villes, il conviendrait d'imaginer un dispositif original d'acculturation collective et d'animation qui pourrait prendre la forme d'une série de séminaires régionaux, animés conjointement par des représentants de l'administration centrale –la DIV, la DATAR, la DGCL et la DGUHC par exemple– et par les équipes locales des SGAR, avec l'appui éventuel d'un certain nombre d'équipes d'experts, qui seraient elles-mêmes mises en réseau pluri-régional.

Se réunissant deux à trois fois dans les six mois qui viennent, ils constituerait le lieu d'une confrontation permanente d'idées et de projets et permettraient de contribuer à réguler un système, dont l'inévitable complexité n'a d'égale que la richesse. Ils permettraient également de diffuser dans l'ensemble des régions les enseignements qui seront tirés des seize sites expérimentaux, qui ne concernent que la moitié des vingt-six régions de métropole et d'outre-mer. Sans doute cette proposition -qui faute de temps n'a pu être soumise au groupe de travail– est-elle relativement lourde à mettre en œuvre, mais on voit mal comment faire l'économie d'un dispositif de ce type.

* _ * _ * _ *

ANNEXE N° 2

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL RELATIF AUX CONTRATS DE VILLE DU XIIÈME PLAN

MINISTERES

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

- Cabinet

Ministère de la Ville

- D.I.V
adjoint

Secrétariat d'Etat à la Santé

- Direction générale de la santé

Ministère de la Justice

- D.A.C.G - 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

- D.G.C.L
- D.C.S.P

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
réseau

Secrétariat d'Etat au Budget

- Direction du Budget

Ministère de la Défense

- D.G.G.N

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

- D.G.U.H.C
habitat

Ministère de la Culture et de la Communication

- Délégation développement et action territoriale

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

- D.A.T.A.R

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

- D.G.A.F.P - Dél. interm. à la réforme de l'Etat

Ministère de la Jeunesse et des Sports

- Direction de la jeunesse et de la vie associative
Insertion»
- Direction des sports
des

AUTRES INSTITUTIONS NATIONALES

C.D.C

U.N.F.O.H.L.M

F.A.S

Dominique FIGEAT, Directeur du prog. pour le renouvellement urbain

Pierre QUERCY, Directeur général

Jean-Paul LE DIVENAH, Directeur adjoint

ASSOCIATIONS NATIONALES D'ELUS LOCAUX

A.M.F

Gérard MASSON, Directeur adjoint AMF

Sylvain BELLION, Chargé de mission

Michel DELEBARRE, Maire de Dunkerque

Jean-Paul ALDUY, Maire de Perpignan

Christian LALU, Directeur AMGVF

Christine MOUNAU-GUY, Chargée de mission

Yvon ROBERT, Maire de Rouen

François GEINDRE, Maire d' Hérouville St-Clair

Pierre DUBOIS, Conseiller municipal de Roubaix

Jean-Marc VERNAT, chargé de mission FMVM

Henri BERTHOLET, Député-Maire de Romans

Luc TINSEAU, Adjoint au Maire d'Evreux

F.M.V.M

A.M.V.B.F

A.P.C.R

A.P.C.G.F

Yvelines

Pierre BOURGUIGNON, Président de l'AMVBF
Renée FELTIN, Déléguée générale
Annie GUILLEMOT, Ajointe au Maire de Bron
Yves MOSSE; Délégué général
Cécile CHAUMIN, Chef de Service à l'APCG
Jacques BORDONNE, Directeur adjoint de l'action sociale, Conseil Général

MEMBRES SIEGEANT INTUITU PERSONAE

Christine ABROSSIMOV	Sous-Préfet à la ville Essonne - Sous-Préfet Arrondissement d'Evry
Josiane BATTAIL	Pdte du réseau AMADEUS - Déléguée au dév. urbain à Epinay-sur-Seine
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	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

**COMPTES-RENDUS SOMMAIRES DES REUNIONS
DU GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTERIEL ET INTERPARTENAIRES
DES 31 août, 21 septembre, 1er octobre et 8 octobre**

**Groupe de travail interministériel et partenarial
sur la préparation de la nouvelle génération des contrats de ville**

RELEVE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

formulées lors de la réunion du 31 08 1998

Après l'installation du groupe de travail et la présentation de ses attentes à l'égard de ses travaux faite par le ministre délégué à la ville, Claude Bartolone (cf discours joint), le débat s'est engagé sur le champ et les modalités de travail, le calendrier.

Il ressort des débats :

Une inquiétude générale quant au positionnement de la préparation des contrats de ville en regard de la préparation des contrats de plan Etat-Région et des futurs contrats d'agglomération inscrits dans le projet de loi sur l'aménagement durable du territoire ainsi qu'à la réforme institutionnelle proposée dans le projet de loi Chevènement. Le calendrier de discussion de ces deux projets de loi n'étant pas définitivement arrêté, il plane des incertitudes telles qu'elles laissent place à des discours incohérents, portés par des administrations différentes, voire concurrentes, qui ne permettent pas une préparation sereine du travail local.

La politique de la ville doit privilégier la dimension intercommunale, le contrat de ville devrait même préfigurer la future institution intercommunale (P. Bourguignon)

Le contrat de ville devrait permettre de freiner la montée de la sectorisation qui tend à devenir la règle : il faut trouver des mécanismes souples qui permette une gestion opérationnelle cohérente et une évaluation des résultats (P. Bourguignon)

Si la politique de la ville a été portée, lors de son lancement, principalement par l'Etat, désormais les villes l'ont complètement intégrée. Et on peut constater aujourd'hui que **si les villes ont adapté leur organisation pour y mieux répondre, il n'en est pas de même pour l'Etat local, ce qui pose de nombreuses difficultés pour sa mise en oeuvre** (P. Bourguignon)

Pour les villes moyennes, si la dimension agglomération est nécessaire pour la mise en oeuvre de la politique de la ville, il est très difficile, voire impossible d'institutionnaliser l'intercommunalité. **Il sera donc nécessaire d'être très attentif à ce point et de ne pas pénaliser, faute de projet intercommunal, certaines villes moyennes qui connaissent de graves difficultés** (Luc Tinseau)

La nouvelle génération de contrats de ville doit permettre d'aboutir à de "vrais contrats" (F. Geindre)

Pour l'Etat, la seule personne engagée ne peut être le préfet. Tous les ministères, y compris éducation nationale et justice, doivent se sentir concernés et engagés (F. Geindre)

Il serait nécessaire de prévoir une instance de recours en cas de non respect des engagements pris (F. Geindre)

En ce qui concerne les financements, on connaît le régime de l'annualité du budget de l'Etat, mais ne serait-il pas possible de prévoir un **mode de reconduction automatique des enveloppes sous forme d'avenants lorsqu'il s'agit de financement d'actions pérennes sur la durée du contrat et qui ont fait l'objet d'une évaluation quant à leur mise en oeuvre** ? (F. Geindre)

La volonté est de faire le lien entre contrat de plan Etat-région, politique de la ville et mise en oeuvre des crédits communautaires. **Qu'adviendra-t-il des quartiers en difficultés situés dans des villes situés dans des zones ne répondant pas à l'objectif 2 européen** ? (F. Geindre)

Impliquer les habitants dans la préparation des contrats de ville, oui mais comment ? La réponse est très difficile, et l'Etat n'est pas le mieux placé pour traiter cette question (F. Geindre)

Comment les services publics locaux, c'est-à-dire les acteurs au quotidien de la politique de la ville vont-ils être mis en ordre de marche pour la préparation des nouveaux contrats de ville ? (S. Durand-Savinat)

Le diagnostic devra porter sur la formation, l'emploi, les services publics locaux, le logement, la culture, c'est-à-dire toutes les actions qui concourent à lutter contre les discriminations de toutes sortes (J.P Le Divenah)

Le diagnostic devrait précéder le choix des sites (J.C Emin).

.../...

Il faudrait mener une réflexion spécifique sur ce que les partenaires au contrat de ville souhaitent faire en plus de ce qu'ils feraient s'il n'y avait pas cet engagement. Expliquer pourquoi ils s'engagent dans cette voie (P. Quercy).

Les financements exceptionnels ont des effets démobilisateurs, pourquoi ne pas afficher une volonté de contractualisation visant la solidarité urbaine dans le cadre d'une politique de la ville resserrée ? (Ph Estèbe)

Nécessité pour les collectivités locales d'avoir en face d'elles un interlocuteur unique du côté Etat (TH. Rogelet)

La préparation des contrats de ville doit retrouver l'esprit de "laboratoire", de création de nouvelles pratiques, d'un dynamique pour l'action (TH. Rogelet)

Quelle sera la place des contrats locaux de sécurité dans le dispositif. Il faudra en tirer les enseignements préalablement (R. Bregeon)

Durée du contrat (5 ans, 7 ans ?), **il est nécessaire de ne pas sous-estimer les échéances électorales (municipales en juin 2001)** (F. Geindre)

Le logement sera l'un des principaux enjeux des nouveaux contrats de ville (F. Geindre)

Pour arrêter une géographie prioritaire, il faut lister un certain nombre de critères indispensables à prendre en compte (Ph. Riffaut)

Il y a besoin de plus d'agglomération, de **donner un sens aux actions publiques**, d'innover à l'échelle intercommunale (G. Blanc)

Il y a besoin d'une réflexion sur l'évolution, le devenir des équipes opérationnelles, en lien direct avec celle menée sur l'évolution indispensable des services de l'Etat (B. Carlon)

Il faut hiérarchiser les sites, y compris dans la temporalité sinon, on risque la banalisation de fait (B. Carlon)

Dans cette nouvelle génération de contrats il y a **nécessité d'introduire le département** (B. Carlon)

Il faudra être très attentif aux capacités financières des communes, aux modalités d'exercice des missions régaliennes de l'Etat, ainsi qu'à la définition des modalités d'intervention : **les normes devront être remises en cause pour des actions "sur mesure", mieux adaptées au terrain** (A. Guillemot)

Les périmètres des ZEP devront être revus en articulation étroite avec la géographie des contrats de ville (J.C Emin)

*

Groupe de travail interministériel et partenarial sur la préparation de la nouvelle génération de contrats de ville

Liste des participants à la réunion du 31 août 1998, présidée par M. Claude BARTOLONE, ministre délégué à la ville

ministère de la ville, DIV	C.BREVAN et J. ROS
ministère de la justice, DACG secrétariat gal politique de la ville	N. BARANGER
ministère de l'édu. natio., de la recherche et de la techno, DESCO	J.C EMIN
ministère de l'intérieur, DGCL	Ph. RIFFAUT
DCSP	R. BREGEON
secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer, DAESCOM	L GUINARD et A. SAUVANT
ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et	
secrétariat d'Etat à l'industrie, Dir des PetT	
ministère de la défense, DGGN/bureau analyse prospective	J.P WARLOP
ministère de l'équipement, des transports et du logement et	D. DALIER et G. SORBA
secrétariat d'Etat au logement, DGUHC	
ministère de la culture et de la communication, DDAT	A. DEBREUIL
ministère aménagement du territoire et environnement, DATAR	A. WEBER et G. SMADJA
ministère fonct. publ, réforme Etat et décent, DGAFP	E. GUYOT et S THIBAUD
ministère de la jeunesse et des sports, DJVA	G. JESTIN
	D.BARRIOLADE
dir. du sport	R. MONNEREAU
Caisse des dépôts et consignations	O. THERY
Union nationale des fédérations d'organismes HLM	P. QUERCY
Fonds d'action sociale, FAS	J.P Le DIVENAH et J.BAC
association des maires de France (AMF)	M. DELEBARRE et J.P.ALDUY représentés par G. MASSON
association des maires des grandes villes de France (AMGVF)	Y.ROBERT, F GEINDRE, C.LALU et C.MOUNOU-GUY, P. DUBOIS représentant M. VANDIERENDONCK
fédération des villes moyennes	L. TINSEAU et J.M VERNAT
association des maires des villes et banlieues de France (AMVBF)	P. BOURGUIGNON, A. GUILLEMOT, R FELTIN, PH. NAVARRO et V. SIMON- LOUDETTE
assemblée des Présidents des Conseils Généraux de France	C.CHAUMIN et J. BORDONE

Membres siègeant intuitu personae

- G. BLANC, directeur de l'Agence des villes
 - B. CARLON, consultant
 - F. CHOUAT, secrétaire général adjoint, Ville de Gennevilliers
 - Ph. ESTEBE, consultant
 - B. GIZARD, SGAR Basse-Normandie
 - M.F GOLDBERGER, chargée de mission au CNV
 - M.P. de LIEGE, secrétaire générale du CNV
 - B. PRIEUR, chef de projet - ville de Brest
 - M. PROST, correspondant régional Rhône-Alpes
 - Th. ROGELET, sous-préfet à la ville, Haute-Garonne
 - S. DURAND-SAVINA, chef de projet - ville des Mureaux
 - D. TALMANT, directrice citoyenneté, solidarité et société - Région Nord-Pas de Calais

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

Assistait également à la session en présence du ministre, P. VERGRIETE, conseiller technique au cabinet.

Etaient excusés : C. ABROSSIMOV, sous-préfet à la ville, Essonne; Claude LANVERS, sous-préfet à la ville Rhône; Anne BERTY, directrice du développement urbain, Ville de Nantes, le secrétariat d'Etat au budget /direction du budget : A. BOSCHE-LENOIR et M.A LEVEQUE.

Etaient non représentés : le ministère de l'emploi et de la solidarité, le secrétariat d'Etat à la santé, l'association des présidents de conseils régionaux.

**Groupe de travail interministériel et partenarial
sur la préparation de la nouvelle génération des contrats de ville**

**RELEVE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
formulées lors de la réunion du 21 septembre 1998**

Nécessité de bien préciser l'articulation contrat d'agglomération et contrat de ville, leurs convergences, de bien développer le projet-objet de la contractualisation, ses objectifs.

Le contrat cadre devra être signé par les maires (Ph. Estèbe), mais il faudra veiller à ce que l'articulation contrat cadre / contrats particuliers ne constitue un dispositif trop complexe, difficilement lisible (Ph. Riffault, J.Bac).

Il est important de rappeler dans le bilan que la mise en oeuvre de la politique de la ville a permis de faire évoluer les pratiques et les mentalités au sein même des municipalités (techniciens comme élus) : le travail s'effectue davantage en horizontal, il y a une prise de conscience de la nécessité d'une approche globale, de plus en plus de municipalités prennent en compte dans leurs priorités le traitement social (J. Battail, Ph. Estèbe). Il s'ensuit des répercussions sur les autres secteurs d'activité des services communaux. Mais on est encore loin du compte. Il ne faut toutefois pas en faire une présentation trop pessimiste car il n'y a pas encore assez de cohérence dans l'action, pas assez de stratégie, pas assez de global (F. Chouat).

Un bilan devrait être établi du point de vue des habitants (S. Durand-Savinat).

Besoin de bien réfléchir à la notion de contrat dans la politique de la ville : tant du point de vue des engagements réciproques et des objectifs poursuivis (plus de solidarité) que de la mise en oeuvre des moyens sur une durée déterminée (F. Geindre).

Nécessité de généraliser le droit commun, le droit exceptionnel devant s'accompagner d'un effort financier important (A. Guillemot).

Il serait intéressant de faire une évaluation au regard de l'intercommunal (R. Feltin) en vue de montrer, si cela est possible, aux élus récalcitrants les avantages à se lancer dans une démarche intercommunale pour mettre en oeuvre la politique de la ville. **Nécessité d'affirmer, pour la prochaine génération de contrats de ville, que le territoire de l'agglomération est la règle, que le quartier est l'exception** (G. Blanc - F. Chouat).

Besoin de faire la promotion d'une "évaluation dynamique" (J-L Bernard), tout au long du processus de mise en oeuvre de la politique.

Besoin d'un affichage clair des objectifs poursuivis lors de la mise en oeuvre du contrat (C. Abrossimov).

Géographie prioritaire de la politique de la ville : le projet doit être déterminant.

Contrairement à ce qui se dit, ce n'est pas le niveau national qui a décidé de la géographie prioritaire pour les contrats du XIème plan (MF Goldberger).

Les contrats particuliers devraient être l'exception et nécessairement territorialisés (P. Quercy).

Veiller à ce que les contrats particuliers ne reposent pas que sur des procédures. Pour les politiques sociales, il y a besoin d'une vision d'ensemble et d'arrêter la "logique ambulancière" (B. Carlon).

Le partenariat doit être fort, **les HLM entendent prendre une part active aux travaux préparatoires et à la mise en oeuvre des contrats de ville**. Ils sont prêts à s'engager sur des actions concrètes, négociées (P. Quercy).

Nécessité de bien mettre en évidence que le contrat apporte une valeur ajoutée, sinon laisser agir dans le cadre de la politique de la ville ordinaire (Ph. Estèbe).

Privilégier l'agglomération au détriment du respect du calendrier. Accepter que la signature soit repoussée, voir renoncer, si on ne peut aboutir à un vrai contrat d'agglomération (G. Blanc).

- **L'Etat doit se mettre en état de "penser" agglomération**, car aujourd'hui, il n'en est rien. Communes, départements, régions sont encore trop souvent ses seules préoccupations (G. Blanc).

- **Objectif à terme, traiter les difficultés dans le cadre de la politique "ordinaire"** (G. Blanc).

Accepter qu'il y ait deux échelles : une pour l'analyse (le périmètre le plus vaste, même s'il n'y a pas "d'autorité institutionnelle", **une pour l'action** (G. Blanc).

Ne pas afficher des innovations qui n'en sont pas, pour une meilleure crédibilité (M.P de Liège).

L'élaboration du projet local doit se faire en partenariat ouvert aux administrés (M.P de Liège). Les habitants devront également être présents dans les modalités de mise en oeuvre et de suivi (M.P de Liège).

La réussite de cette politique dépend, pour beaucoup, dans la qualité des hommes qui la mettent en oeuvre. Ils doivent être dûment mandatés (lettre de mission), mais aussi choisis avec une extrême attention (intérêt pour l'action et qualités personnelles), accompagnés, soutenus (formation permanente) (M.P de Liège).

La politique de droit commun mérite d'être mise en avant, précisée dans le cadre des contrats de ville (B. Carlon). **Le rôle d'impulsion de l'Etat doit être affiché**, la dimension interministérielle affirmée tant dans la forme que dans le mode de suivi. Il faudra notamment bien préciser les rôles respectifs de maître d'ouvrage opérationnel : veiller à bien afficher qui fait quoi, le rôle respectif de la municipalité, du représentant de l'Etat et lequel, de l'équipe opérationnelle.

Le traitement des quartiers en difficulté ne doit pas se diluer dans une politique d'agglomération au sens large, il doit garder sa spécificité propre (F. Geindre), et l'Etat doit faire savoir s'il est disposé à peser notamment en négociant, sous conditions, ses principaux investissements.

Il faudrait éviter de reconduire, sous le couvert d'intercommunalité des contrats qui, de fait, ne sont que **des contrats pluri-communaux**. La sélectivité devrait donc être encouragée (F. Geindre).

L'accompagnement économique est indispensable et doit constituer un volet du contrat de ville (la maîtrise d'oeuvre - MOUS- doit s'ouvrir au développement économique, moins d'urbanistes, plus de développeurs) et il faut dynamiser et corrélérer les actions sur le champ du logement, de la santé et de l'action sociale (M. Martin Dupray).

L'intercommunalité est le but, mais il ne faut pas laisser tomber les communes isolées (J.P Alduy). et on sait que l'intercommunalité institutionnalisée n'est jamais à la bonne échelle (Ph. Estèbe).

Insister sur le champ de l'économique qui n'est pas mentionné dans le document de travail n°2. Mentionner également la nécessité d'un outil pour la conduite de la mise en oeuvre du contrat.

Fixer comme objectif la recherche de la réduction des inégalités, rappeler que le contrat de ville, s'inscrit dans les contrats de plan, impliquer les départements de façon souple, revoir le vocabulaire afin de supprimer toutes les références négatives, rappeler que le quartier est un objectif central, ce qui permettra de mieux introduire les habitants dans la préparation, insister sur la gestion de proximité (nécessité de soulever les problèmes liés aux normes) (A. Guillemot).

Nécessité de déssectoriser les politiques de l'Etat (A. Debreuil) et **de préciser la conception de l'action publique** (M. Rey et B. Carlon) en déclinant les modalités de mise en oeuvre, notamment pour l'équipe opérationnelle.

L'animation des actions devrait pouvoir se faire par des entités distinctes : par exemple, pour le contrat local de sécurité, l'animateur devrait être l'Etat (P. Cloutour).

Il faudrait remédier au manque d'informations des TPG et des comptables publics sur les modalités de mise en oeuvre de la politique de droit commun et de la politique spécifique. Il n'y a pas assez de consignes ce qui conduit à des blocages et des pertes de temps que les acteurs ne comprennent pas (C. Abrossimov).

Groupe de travail interministériel et partenarial sur la préparation de la nouvelle génération de contrats de ville

Liste des participants à la réunion du 21 septembre 1998

ministère de l'emploi et de la solidarité, cabinet	M. MARTIN-DUPRAY
ministère de la ville, DIV	M. REY
ministère de la justice, DACG secrétariat gal. politique de la ville	M. BARTOLUCCI
ministère de l'édu. natio., de la recherche et de la technologie, DESCO	J.C EMIN et L. POIRRIER
ministère de l'intérieur, DGCL	PH. RIFFAUT
DCSP	F. LARROQUE
secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer, DAESCOM	L. GUINARD et A. SAUVANT
ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et	
secrétariat d'Etat à l'industrie, Dir des PetT et	J.P WARLOP
secrétariat d'Etat au budget, dir. du budget	M.A LEVEQUE,
ministère de la défense, DGGN/bureau analyse prospective	G. SORBA
ministère de l'équipement, des transports et du logement et	
secrétariat d'Etat au logement	A. DEBREUIL
ministère aménagement du territoire et environnement, DATAR	D. PARTHENAY et S THIBAUD
ministère de la jeunesse et des sports, DJVA	D.BARRIOLADE
Direction du sport	D. ARRANZ
Union nationale des fédérations d'organismes HLM	P. QUERCY
Fonds d'action sociale, FAS	J.BAC
association des maires de France (AMF)	J.P ALDUY et M.L VIGUIER,
association des maires des grandes villes de France (AMGVF)	M. DELEBARRE représenté par S. BELLION
fédération des villes moyennes	Y. ROBERT représenté par O. L'HEVEDER
association des maires des villes et banlieues de France (AMVBF)	et C. MOUNOU-GUY
réseau AMADEUS	J.M VERNAT
Inter-Réseau des professionnels du DSU	A. GUILLEMOT et R FELTIN,
	J. BATTAI
	J.L BERNARD

Membres siègeant intuitu personae

Erreur! Signet non défini. C. ABROSSIMOV, sous-préfet à la ville, Essonne

Erreur! Signet non défini. G. BLANC, directeur de l'Agence des villes

Erreur! Signet non défini. B. CARLON, consultant

Erreur! Signet non défini. F. CHOUAT, secrétaire général adjoint, Ville de Gennevilliers

Erreur! Signet non défini. P. CLOUTOUR, chargé de mission, ville de Nantes

Erreur! Signet non défini. Ph. ESTEBE, consultant

Erreur! Signet non défini. B. GIZARD, SGAR Basse-Normandie

Erreur! Signet non défini. M.F GOLDBERGER, chargée de mission au CNV

Erreur! Signet non défini. M.P. de LIEGE, secrétaire générale du CNV

Erreur! Signet non défini. B. PRIEUR, chef de projet - ville de Brest

Erreur! Signet non défini. Th. ROGELET, sous-préfet à la ville, Haute-Garonne

Erreur! Signet non défini. S. DURAND-SAVINA, chef de projet - ville des Mureaux

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

Rapporteur : Philippe MEJEAN

Etaient excusés : le ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation / DGAEP : G JESTIN; la Caisse des dépôts et consignations : O. THERY; M. PROST, correspondant régional Rhône-Alpes; D. TALMANT, directrice citoyenneté, solidarité et société - Région Nord-Pas de Calais.

Etaient non représentés : le ministère de la culture et de la communication; le secrétariat d'Etat à la santé; l'assemblée des Présidents des Conseils Généraux de France; l'association des présidents de conseils régionaux.

**Groupe de travail interministériel et partenarial
sur la préparation de la nouvelle génération des contrats de ville**

**RELEVE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
formulées lors de la réunion du 01 10 1998**

Après un rappel du contexte spécifique de région Ile de France -métropole mondiale-, M. Boubé a présenté les orientations générales du diagnostic global, en cours de mise au point pour le moment du seul point de vue de l'Etat, à la veille de la préparation du contrat de plan Etat-région.

Ce diagnostic devrait insister sur les disparités territoriales au sein même de la région et sur le développement de situations d'exclusion. Il devrait montrer que les poches de pauvreté ne se résorbent pas, bien au contraire. Même si globalement l'aménagement de l'Ile de France avec ses pôles stratégiques et ses villes nouvelles peut-être considéré comme réussi, le déséquilibre démographique s'accroît au sein de la région-

L'évaluation de la politique de la ville n'est pas encore achevée, mais N. Smadja en a présenté les premiers résultats :

- inégalités des territoires et des moyens mis en oeuvre,
- les territoires en voie de précarisation n'ont pas du tout été pris en compte,
- les services publics connaissent des turn-over de personnel beaucoup trop rapides,
- beaucoup de contrats de ville comportaient des discours incantatoires, donc non quantifiés, dont la mise en oeuvre n'a pu être mesurée.

Pour M. Boubé, les principales orientations que l'Etat souhaite faire adopter sont :

- la concentration de moyens sur certains sites,
- la réintervention de l'Etat sur le foncier,
- une meilleure organisation des transports collectifs en banlieue.
- l'intégration des différents moyens d'action publics, à l'échelon d'un territoire donné en vue d'une meilleure intégration des populations.

Selon lui, si on ne change pas les modes d'intervention de l'Etat, on ne fera que continuer à ralentir la dégradation de certains territoires. On ne leur apportera pas de réponse globale. La contractualisation sur les logements dont personne ne veut ne pourra se faire que s'il y a affichage, par l'Etat, d'une politique foncière.

Le contrat doit permettre un échange entre ce que chaque partenaire veut et ce que chacun peut faire. Les contrats de ville, nouvelle génération, devront donc mieux intégrer les perspectives de développement des territoires, reposer sur un diagnostic qui ne sera pas qu'une collecte d'indicateurs de précarité mais devra comporter une analyse des facteurs de développement.

Toutes les grandes politiques régionales devront comporter un volet politique de la ville tenant compte de la nécessaire solidarité entre les territoires. L'expérience tirée des 4 contrats pilotes devrait permettre d'affiner cette vision globale.

Le débat s'est ensuite poursuivi à partir de quelques thématiques d'où il ressort :

L'affirmation d'un besoin de concentration des moyens publics sur un certain nombre de sites a pour conséquence l'obligation de bien définir les sites qui seront prioritaires. Au conseil général de l'Essonne, le souci est de penser à long terme et d'utiliser la discrimination positive en vue d'inciter à dégager du foncier dans les communes où il y a peu de logements sociaux tout en incitant à l'intercommunalité par la création d'un syndicat particulier, structure de coopération sur ce champ (G. Héault)

Pour encourager à l'intercommunal, il faut tout faire pour démontrer le bénéfice qu'en tireront les municipalités concernées. (S. Durand-Savinat)

Les diagnostics sur les territoires à inscrire en contrat de ville devraient être établis en fonction des publics visés par l'action (S. Durand-Savinat)

En Ile de France, la carte administrative est héritée du XIXème siècle. **Une réflexion devrait donc être menée à l'occasion de la nouvelle génération des contrats de ville sur les périmètres institutionnels**, et pour les villes nouvelles il faut avoir en

tête trois questions : quelle doit être la géographie de traitement de la ville ? On peut d'ores et déjà dire que ce ne sera pas le périmètre du SAN. Quelle refondation pour les financements de l'Etat ? Avec quel opérateur ? (M.L Meaux)

La géographie de la politique de la ville en Ile de France doit tenir compte de la réalité qui peut actuellement se décliner en 5 grandes zones très typées pour lesquelles les actions à développer ne sont pas les mêmes, et qui méritent donc des stratégies et des traitements distincts (D. Béhar)

En Ile de France, ce sont les politiques structurantes et notamment la desserte par le transport en commun qui devraient permettre de faire émerger des territoires de solidarité. Pour la boucle nord de la Seine, si on a échoué en 1994, il y a une chance de réussite en 1999 parce qu'il y a en point de mire la desserte par le métro donc un projet qui doit être partagé. Donc c'est le plus vite possible qu'il faut faire partager, à tous les partenaires, ce projet commun (F. Chouat)

Le tramway, les transports collectifs en général sont des fils conducteurs d'intercommunalité mais cela pourrait également être une centre universitaire (G. Ricono)

Ce qui est nouveau pour la politique de la ville, c'est la formulation en terme de politique de solidarité dans le contrat de plan de deux types de logiques : celle du projet, celle des politiques sectorielles. Le projet devient le moteur (N. Smadja)

Pour que des actions novatrices se développent dans les contrats de ville il faut intégrer la dimension économique. (I. Saporta)

*
* * *

Au titre des ministères membres du groupe de travail national :

ministère de la ville, DIV : C. LANVERS et M. REY

ministère de la justice, mission Ile de France pour la ville : D. MOREAU

ministère de l'intérieur, DGCL : Ph. RIFFAUT et DCSP : F. LARROQUE

ministère de l'équipement, des transports et du logement, DGUHC : M.L MEAUX, G. MAZIERE et V. WATHIER

ministère de la jeunesse et des sports : B. JANIN

Au titre des associations nationales d'élus membres du groupe de travail national :

association des maires des villes et banlieues de France (AMVBF) : R FELTIN, déléguée générale et PH. NAVARRO
ainsi que :

G. HERAULT, maire de Montgeron, (91), vice président du conseil général de l'Essonne

A. PEULVAST-BERGEAL, députée-maire de Mantes la ville (78)

I. SAPORTA représentant M. PAJON député-maire de Noisy-le-Grand (93)

A.M ROQUES, site pilote de Noisy le Grand (93), direction du développement urbain

B. CITHAREL, représentant Claude DILAIN, maire de Clichy-sous-Bois (93)

A. MARTIN, représentant Claude DILAIN, maire de Clichy-sous-Bois (93)

Membres siègeant intuitu personae

Erreur! Signet non défini. D. BEHAR, ACADIE

Erreur! Signet non défini. F. CHOUAT, secrétaire général adjoint, Ville de Gennevilliers

Erreur! Signet non défini. S. DURAND-SAVINA, chef de projet - ville des Mureaux

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

Préfecture de région Ile de France : Bernard BOUBE, préfet, secrétaire général, et O. BOVAR

Direction régionale de l'Equipement Ile de France : G. RICONO, préfet, directeur et J. DELPIANO

Mission ville régionale : N. SMADJA, G. CAILLAT-GREKIAN, J.C JACOB, M.C NUCHY, F. PICHON-VARIN et J. RAVOUNA.

Direction régionale de l'action sanitaire et sociale (DRASSIF) : D. LEONE

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

Rapporteur : Philippe MEJEAN

**Groupe de travail interministériel et partenarial
sur la préparation de la nouvelle génération des contrats de ville**

**RELEVE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
formulées lors de la réunion du 8 octobre 1998**

Besoin d'une définition du contenu de la politique de la ville hors contrats de ville (PH. Estèbe, J. Bac). Quels engagements peut prendre l'Etat au regard de la mobilisation des crédits de droit commun ?

Eviter de "monter une usine à gaz", de faire un empilage de procédures, il faut un seul pilote donc une réforme institutionnelle. Aujourd'hui les élus municipaux sont confrontés quotidiennement à de graves difficultés qui ne pourront être résolues que si le maire est en position de décision. Les comités "théodules" sont des pertes de temps et le pilotage à 5, cela n'existe pas. Il faut abandonner les financements croisés et, par exemple, il serait souhaitable que les travailleurs sociaux, travaillant sur le territoire de la commune, soient placés sous l'autorité du maire alors qu'ils dépendent aujourd'hui du conseil général (Y. Robert)

L'obligation de se mettre autour d'une table et de confronter les points de vue, parfois après un débat public, c'est bien et cela permet d'avancer. Un seul décideur ce n'est pas la solution pour résoudre des problèmes complexes (J.P Alduy)

Si les conseils généraux sont prêts à se mobiliser dans la préparation des contrats de ville, c'est parce qu'ils ont pris conscience de la nécessité de mobiliser les moyens dont ils disposent au service d'actions décidées en commun. Ils ne souhaitent pas "déléguer" leurs compétences, ils ne revendiquent pas non plus le leadership mais ils veulent devenir des acteurs à part entière (J. Bordone).

Le décideur unique n'existe pas. Sur le champ de la ville, le débat entre les partenaires, y compris la population, permet de mieux appréhender les problèmes et d'innover dans les réponses à apporter; les instances d'une ville, seules, ne pourraient y parvenir. **Mais cela ne signifie pas que les édiles municipaux sont déchargés de leurs responsabilités.** (B. Prieur)

L'établissement du diagnostic doit être un moment important de la préparation des contrats de ville. On doit être aussi exigeant vis à vis de l'Etat qu'on le sera à l'égard des communes. Il ne doit pas y avoir de temps mythique permettant de se forger sa propre stratégie, mais chacun doit pouvoir le faire en vue d'en débattre (F. Chouat)

L'Etat doit se réformer pour devenir véritablement "un" afin de simplifier ses rapports avec les collectivités locales qui trop souvent ne savent plus quel est le bon interlocuteur, qui détient la doctrine ? (Y. Robert)

Si l'Etat doit se réformer, les collectivités le doivent aussi (R. Feltin), pour être plus efficaces.

Le diagnostic doit être partagé. Par exemple il y a nécessité de disposer d'un certain nombre d'indicateurs communs : les collectivités en ont certains, l'Etat en a d'autres, et l'expérience montre que sans mise en commun, il n'y a pas possibilité de dialogue. Car on doit avoir les mêmes référents, les mêmes définitions. On doit pouvoir identifier les carences, y remédier. Ce n'est pas facile et cela demande du temps (plus de 12 ans à Brest pour le montage d'un observatoire social) (B. Prieur). Mais **les indicateurs seuls ne constituent pas un diagnostic.** Leur collecte est un travail indispensable et préalable au diagnostic. **Il serait nécessaire d'apporter un appui méthodologique à ce stade aux collectivités locales concernées, et peut être à l'Etat local** (via l'INSEE, l'ANPE), et pourquoi pas une aide financière ad hoc (J.P Alduy)

Comment associer les habitants à la phase diagnostic partagé ? (A. Guillemot)

Pourquoi l'Etat n'encouragerait-il pas la constitution d'équipes pluridisciplinaires de type agence d'urbanisme **pour l'établissement de ces diagnostics ?** (R. Feltin)

Il faudrait également mobiliser les "équipes statisticiennes" de l'Etat **sur les objectifs poursuivis dans les contrats de ville et les besoins en informations nouvelles, à la bonne échelle** (G. Jestin)

Insister sur le fait que se poser des questions au cours de l'élaboration concertée du contrat de ville, c'est parfois aussi important que d'apporter des réponses (J.P Alduy)

Il serait souhaitable de mentionner en regard des questions que l'on se pose des points de vue des divers partenaires au projet, car les réponses ne seront pas les mêmes suivant les acteurs (J. Bac)

Avant que de se lancer dans un nouveau contrat de ville, il faudrait faire une analyse des démarches en cours en ce qui concerne l'emploi, le logement, l'école..... Si ces démarches donnent satisfaction et répondent aux intérêts de la population, il n'y a pas lieu de se lancer dans un nouveau contrat de ville. Par contre si ce n'est pas le cas, il faut engager le

travail sur un contrat de ville qui devra apporter une plus-value à ces démarches, de meilleures réponses aux besoins des habitants (P. Cloutour)

Le volet solidarité des contrats d'agglomération, - c'est à dire les contrats de ville -, ne pourront exister que si on accepte de mettre en oeuvre des politiques sectorielles de droit commun (B. Carlon)

L'évaluation de la mise en oeuvre du contrat de ville doit être prévue, mais on ne sait toujours pas comment faire cette évaluation. On devrait pouvoir s'appuyer sur le diagnostic et sur l'équipe qui a contribué à son établissement pour faire une évaluation "dynamique" (J. Battail).

Faire l'évaluation de l'aide sociale, c'est faire l'évaluation de la décentralisation (A. Guillemot)

Pour qu'une équipe de maîtrise d'oeuvre du contrat de ville soit performante, il faut qu'elle soit stable et stabilisée, c'est-à-dire qu'elle ait une assise institutionnelle (A. Guillemot)

L'Etat local doit pouvoir affirmer des priorités qui, si elles ne sont pas prises en compte par les collectivités locales, donneront lieu à sanctions (A. Guillemot)

Le logement sera l'une des questions majeures du contrat de ville. L'Etat est-il prêt à imposer la construction de logements sociaux dans les villes où il n'en existe pas ? (Y. Robert). **La question de l'école sera toute aussi importante.**

La mise en oeuvre de certaines des dispositions de la loi pour lutter contre l'exclusion nécessite, d'ores et déjà, une prise en compte au niveau de l'agglomération. Elle constitue une amorce du travail sur les contrats de ville auxquels les organismes HLM souhaitent prendre une part active, les chartes de gestion ne pouvant être négociées qu'avec les habitants (J.P Guislain)

Les villes qui souhaitent s'engager dans un contrat de ville doivent faire acte de candidature (F. Chouat)

Une nécessité : la précision de l'articulation contrat cadre - contrats particuliers (J.P Alduy)

Le noyau dur, parcours imposé, des contrats de plan Etat-région devra être réduit et limité au rappel d'un certains nombres de principes républicains et à la lutte contre les exclusions (D. Parthenay)

Le contrat devra être précis sur les intentions en ce qui concerne le développement social urbain. Les contrats particuliers devront viser la cohérence territoriale, ils ne pourront être réduits à une seule problématique et devront identifier les moyens de droit commun qui devront être mobilisés (B. Carlon)

Nécessité de ne pas définir trop précisément les contours du périmètre de contractualisation (D. Talmant)

Groupe de travail interministériel et partenarial sur la préparation de la nouvelle génération de contrats de ville
Liste des participants à la réunion du 8 octobre 1998

ministère de la justice, DACG secrétariat gal politique de la ville
ministère de l'éduc. natio., de la recherche et de la techno, DESCO
ministère de l'intérieur, DCSP
secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer, DAESCOM
ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et
secrétariat d'Etat à l'industrie, Dir des PetT
ministère de la défense, DGGN/bureau analyse prospective
ministère de l'équipement, des transports et du logement et
secrétariat d'Etat au logement
ministère aménagement du territoire et environnement, DATAR
ministère fonc.pub, réforme de l'Etat et décent, DGAFP
ministère de la jeunesse et des sports, DJVA
secrétariat d'Etat à la santé
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
réseau AMADEUS
Inter Réseau des professionnels du DSU

N. BARANGER
L. POIRRIER
A. FAUX
L GUINARD
J.P WARLOP
D. DALIER
A. DEBREUIL et V. WATHIER
D. PARTHENAY et S THIBAUD
G. JESTIN
D.BARRIOLADE
Th. GUIMONNEAU
J.P. GUISLAIN
J.BAC
M. DELEBARRE représenté par
S BELLION, J.P.ALDUY et M.L VIGUIER
Y.ROBERT et V. FOURNYON, C.LALU et
C.MOUNOU-GUY, P. DUBOIS
représentant IM. VANDIERENDONCK
A. GUILLEMOT, R FELTIN et
PH NAVARRO
J. BORDONE
J. BATTAIIL
M. VALETTE

Membres siégeant intuitu personae

Erreur! Signet non défini. G. BLANC, directeur de l'Agence des villes représenté par C. CHALLEAT

Erreur! Signet non défini. B. CARLON, consultant

Erreur! Signet non défini. A. CHOUAT, secrétaire général adjoint, Ville de Gennevilliers

Erreur! Signet non défini. P. CLOUTOUR, chargé de mission, ville de Nantes

Erreur! Signet non défini. Ph. ESTEBE, consultant

Erreur! Signet non défini. B. PRIEUR, chef de projet - ville de Brest

Erreur! Signet non défini. M. PROST, correspondant régional Rhône-Alpes

Erreur! Signet non défini. D. TALMANT, directrice citoyenneté, solidarité et société - Région Nord-Pas de Calais

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

Rapporteur : Philippe MEJEAN

étaient excusés : C. ABROSSIMOV, sous-préfet à la ville, Essonne, B. GIZARD, SGAR Basse-Normandie, Th. ROGELET, sous-préfet à la ville, Haute-Garonne, S. DURAND-SAVINA, chef de projet - ville des Mureaux

étaient non représentés : le ministère de l'emploi et de la solidarité; le ministère de la ville, DIV; ministère de l'intérieur, DGCL; le ministère de la culture et de la communication, DDAT, le secrétariat d'Etat au budget, direction du budget; l'association des présidents de conseils régionaux, la Caisse des dépôts et consignations; la fédération des villes moyennes; M.F GOLDBERGER, chargée de mission au CNV et M.P. de LIEGE, secrétaire générale du CNV,

Groupe de travail interministériel et interpartenaires relatif aux contrats de ville du XIIème Plan

1 - Documents disponibles propres à nourrir la réflexion du groupe de travail

- Concernant l'évaluation des contrats de ville du XIème Plan :
 - . **Contrat de ville, le malentendu**, Art. dans Départements et communes de France, juin 1994,
 - . **Rapport général d'activité du CNV 1994/1997 (extraits)**,
 - . **Les contrats de ville du XIème Plan, contribution au bilan**, Ph. Méjean, note dactylographiée, septembre 1997,
 - . **Bilan des contrats de ville : méthodes, procédures, résultats**. Contribution de la DIV au rapport Sueur, novembre 1997,
 - . **Demain la ville**, Rapport de J.P Sueur (1ère partie «Bilan»), février 1998,
 - . **Fonction de coordination des services de l'Etat et contractualisation dans la politique de la ville** (Synthèse d'un certain nombre d'évaluations régionales et locales), T. Kirzbaum, CEDOV Rapport Plan urbain, février 1998,
 - . **Bilan de la politique de la ville du XIème Plan**, DIV (diffusion aux préfets de région), février 1998,
 - . **Bilan FAS des contrats de ville 1993-1998**, Rapport au CA du 24/4/1998.
- Concernant la définition du prochain cadre contractuel (politique de la ville et aménagement du territoire) :
 - . **Réévaluer la politique de la ville**, J. Donzelot et Ph. Estèbe, note dactylographiée, août 1997,
 - . **Relevé de décisions du CIADT** du 15 décembre 1997,
 - . **Textes de préparation de la loi réformant la LOADT** du 4 février 1995,
 - . **Rencontres avec les acteurs de la ville**, Synthèse des journées de Lyon, Nancy et Cergy, Document DIV, février 1998
 - . **Demain la ville**, Rapport de J.P Sueur (partie «problématique»), février 1998,
 - . **Les contrats d'agglomération dans les futurs contrats de plan**, Note SGAR Centre, février 1998,
 - . **Contractualisation et agglomérations**, Note MELT-DGUHC, avril 1998,
 - . **Relevé de décisions du CIV du 30 juin 1997**,
 - . **Circulaire du MATE aux préfets de région relative aux stratégies de l'Etat en région**, 1er juillet 1998,
 - . **Circulaire du Premier ministre aux ministres et secrétaires d'Etat relative à la préparation des contrat Etat-région**, 31 juillet 1998,
 - . **Circulaire du Premier ministre aux préfets de région relative à la préparation des contrat Etat-région**, 31 juillet 1998,
 - . Réponses des préfets à la demande du Ministre de la ville relative à la **future géographie d'intervention de l'Etat**, juillet 1998.

2 - Démarches engagées simultanément

- **lancement des démarches de préfiguration sur une quinzaine de sites en contrat de ville**
- **autres décisions du CIV du 30 juin 1998 :**
 - ⇒ pour préparer le CIV de l'automne prochain et contribuer aux engagements des futurs contrats de ville :
 - . définition d'un cadre contractuel relatif à la «gestion urbaine de proximité» (MELT-DIV),
 - . développement de la participation des habitants (CNV-DIV),
 - . articulation politique de prévention et de sécurité et politique de la ville (DIV-CNV),
 - . outils financiers des prochains contrats (interministériel).
 - ⇒ pour préparer les démarches locales de diagnostic :
 - . lancement des diagnostics locaux des services publics (préfets de département),
 - . lancement des diagnostics transport (DRE).
 - ⇒ pour inviter au débat local :
 - . lancement de débats en région sur les contrats en cours et la prochaine génération des contrats de ville (préfets de région).
- **réflexions DATAR-MELT sur les diagnostics et les stratégies d'agglomération**, avec l'appui technique de la FNAU (études de 6 stratégies territoriales croisées avec un certain nombre de thématiques) et en mobilisant les DRE et les CETE
- **circulaire du ministre de l'équipement, des transports et du logement et du secrétaire d'Etat au logement aux préfets de région (DRE) et de département (DDE) relative à l'élaboration de diagnostic d'agglomération**, 9 octobre 1998

ANNEXE N° 5

**CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL INTERPARTENARIAL
SUR LA PRÉPARATION DES CONTRATS DE VILLES DU XII ÈME PLAN**

Ministères		
Ministère de la Ville	Délégation interministérielle à la ville	X
Ministère de la Justice	Direction des affaires civiles et des grâces Secrétariat général de la politique de la ville	X
Ministère Educ. nationale, Recherche, Techologie	Direction de l'enseignement scolaire	X
Ministère de l'Intérieur	Direction général des collectivités locales Direction centrale de la sécurité publique	X
Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer	Direction des affaires éco., sociales et culturelles de l'Outre-Mer	X
Ministère Equipement, Transports, Logement et Secrétariat d'Etat au Logement	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	XXX
Ministère Culture, Communication	Délégation au développement et à l'action territoriale	X
Ministère Aménagement du territoire et Environnem.	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale	X
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	X
Ministère Jeunesse et Sports	Direction de la jeunesse et de la vie associative	X
Autres institutions nationales		
Caisse des Dépôts et Consignations		XX
U.N.F.O.H.L.M		XX
F.A.S		X
Associations nationales d'élus locaux		
A.M.F.	Jean-Paul ALDUY - Maire de Perpignan	XX
A.M.G.V.F.	Secrétariat AMGVF François GEINDRE - Maire d'Hérouville Saint-Clair	X
F.M.V.M.	Secrétariat FMVM Luc TINSEAU - Maire adjoint d'Evreux	X
A.M.V.B.F.	Annie GUILLEMOT - Adjointe au maire de Bron	X
A.P.C.G.F.	Paul GIACOBBI - Président de la commission urbanisme, politique de l'habitat et services publics Jacques BORDONNE - Directeur adjoint de l'action sociale - Conseil général des Yvelines	XX
Membres siégeant intuitu personae		
Josiane BATTAIL	Présidente du réseau AMADEUS	X
Gérard BLANC	Directeur de l'Agence des villes	X
Bruno CARLON	Consultant -CIVITO	X
Francis CHOUAT	Secrétaire général adjoint - Gennevilliers	X
Sylvie DURAND-SAVINA	Chef de projet contrat de ville Les Mureaux Val de Seine	XX
Philippe ESTEBE	Consultant - ACADIE	XXX
Bruno GIZARD	SGAR Basse-Normandie	XXX
Béatrice PRIEUR	Chef de projet - Brest	X
Michel PROST	Chargé de mission SGAR Région Rhône-Alpes	XX
Thierry ROGELET	Sous-Préfet chargé de mission politique de la ville Haute-Garonne	X
Danièle TALMANT	Directrice citoyenneté, solidarité et société - Région Nord-Pas de Calais	XX
Marc VALETTE	Inter Réseaux des Professionnels	X

POLITIQUE DE LA VILLE DU XIIÈME PLAN : SITUATION SPÉCIFIQUE DE L'OUTRE-MER

1 - Rappel des dispositifs du XIème Plan

- L'ensemble de l'outre-mer a bénéficié de 14 contrats de ville et de 21 conventions de développement social urbain. Ce dispositif spécifique, s'inspirant largement des contrats de villes, a permis de prendre en compte un certain nombres de sites de petites villes, que le numerus clausus de la liste nationale excluait ; répondant ainsi, et de manière semble-t-il adaptée, aux besoins locaux, avec une procédure peu «encadrée», autorisant un bon ajustement aux problèmes à traiter et avec une géographie large correspondant à la grande dispersion spatiale des problèmes de développement social urbain : outre mer, la pauvreté n'est pas l'apanage des seules villes et il n'est pas un bourg qui ne connaisse pas de problème de précarité et d'insalubrité en matière d'habitat.
- Le ministère de l'outre-mer a demandé aux préfets un bilan de la politique de la ville, qui mériterait d'être analysé au regard des préconisations du présent rapport, ce qui n'a pas été pour le moment possible.

2 - Données à prendre en compte pour le XIIème Plan

Six données spécifiques doivent être prises en considération, qui peuvent inciter à une certaine adaptation du cadre contractuel de la politique de la ville.

• s'agissant de la géographie :

- Le nombre et la dispersion des problèmes à traiter commandent de prendre en compte une géographie large. Le principe proposé d'une géographie se dessinant par le bas répond par avance à ce souci. Par contre, les exigences posées -notamment celle d'un projet global de développement urbain de qualité- si elles se justifient sur le principe, risquent de se heurter à la faible capacité tant financière que technique des collectivités locales ;
- Compte-tenu de la gravité intrinsèque de certaines situations, on voit mal comment l'Etat pourrait ne pas faire jouer la solidarité nationale, notamment en matière d'habitat.

L'alternative risque donc d'être la suivante :

- accepter de «labeliser contrats de ville» des démarches ne satisfaisant pas à toutes les exigences, telles que posées en métropole,
- limiter le nombre de contrats et développer en dehors d'eux les nécessaires politiques de solidarité. Le maintien, et sans doute l'extension, d'une procédure ad hoc, type convention actuelle de DSU, permettrait sans doute de sortir valablement de cette délicate alternative.

• s'agissant de l'intercommunalité :

Les communes de l'outre-mer sont beaucoup plus grandes que celles de la métropole. Ce faisant, la question de l'intercommunalité ne se pose pas dans les mêmes termes. Plus encore, outre-mer qu'en métropole, le principe selon lequel c'est le projet qui dessine le territoire et non l'inverse, doit jouer pleinement.

• s'agissant du phénomène d'urbanisation :

Outre-mer, la croissance urbaine est forte et la politique de la ville ne peut, encore moins qu'en métropole, être de seule réparation, elle doit prendre en compte tant la ville qui se fait que la ville déjà faite, voire défaite.

• s'agissant de la mise en cohérence des différents zonages :

Il y a outre-mer, plus encore qu'en métropole, de multiples zonages, accumulés au fil des politiques d'aménagement et de développement économique. L'enjeu de mise en ordre y est donc particulièrement fort. Le classement en zone ultra-périmétrique, en application du traité d'Amsterdam, devrait permettre sur le sujet un progrès significatif : il faudrait en examiner les conséquences sur les dispositifs de la politique de la ville.

Deux autres données, plus particulières, sont à prendre en compte :

- celle des calendriers quelquefois décalés par rapport à celui des CPER de métropole : ainsi à Mayotte, voire en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie ;
- celle du nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie.