

**GRANDS PROJETS DE VILLE :
PREMIERS ELEMENTS D'EVALUATION**

- Rapport introductif: analyse d'un premier ensemble de GPV**
- Compte-rendu du séminaire du Conseil national des villes**
- Avis du Conseil national des villes**

Travaux animés par le groupe de travail « Quelle ville voulons-nous ? »

en collaboration avec François-Xavier Roussel

Présidence : Georges Mercadal

Coordination : Claudine Bansept

Janvier-Juin 2001

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : Travail du groupe « Quelle ville voulons-nous ? » sur les GPV

Préface de Monsieur Georges Mercadal, président du groupe de travail, membre du CNV.

Rapport du groupe de travail : «Les grands projets de ville – lecture analytique des intentions et orientations des GPV des membres du CNV».

Annexes :

grille de lecture des intentions et orientations des GPV,

liste des participants au groupe de travail,

liste des GPV examinés,

intervention de Monsieur Georges Mercadal le 14 décembre 2000, lors de la journée consacrée aux GPV, organisée par le ministre délégué à la Ville.

DEUXIEME PARTIE : le Séminaire du CNV

Compte-rendu des débats du séminaire national du CNV consacré aux GPV (25 janvier 2001).

Synthèse générale des débats du séminaire par Claudine Bansept, coordinatrice des travaux.

Annexes :

Liste des participants au séminaire.

TROISIEME PARTIE : L'assemblée plénière et avis du CNV

Avis du CNV au premier ministre et au ministre délégué à la ville «sur la remise en égalité des Villes les plus déshéritées et pour l'amélioration des GPV».

PREMIERE PARTIE

Préface

Après avoir travaillé en chambre sur “Quelle ville voulons-nous ?”, le Conseil National des Villes a voulu confronter ses réflexions à celles qui remontaient du terrain à travers les propositions des villes pour les Grands Projets de Villes. Les cahiers que l’on va lire, rendent compte des travaux qui ont eu lieu dans ce but. Il s’agit d’abord d’un début d’évaluation de quelques GPV, dans l’état où ils étaient en juillet 2000, par le groupe « Quelle ville voulons-nous ? ». Puis des débats du séminaire du CNV à propos de cette évaluation. Enfin de l’avis émis en synthèse par l’assemblée plénière du CNV.

Un constat s’impose : il existe une vision largement partagée de la ville que nous voulons. C’est une ville qui fait société et qui utilise pour y parvenir toutes les ressources de l’action publique, depuis l’urbanisme jusqu’à l’action sociale, en passant par les transports collectifs urbains.

La bonne nouvelle des propositions de Grands Projets de Villes est que les maires sont décidés à soutenir politiquement cette vision. Plus encore beaucoup d’entre eux et notamment tous ceux du Conseil National des Villes, en ont fait l’axe du projet qu’ils ont présenté à leurs électeurs.

Comme les bonnes nouvelles ne viennent jamais seules, cette vision et cette volonté trouvent, ou au moins peuvent trouver, leur bon niveau territorial d’expression grâce au remarquable mouvement de coopération intercommunale que les récentes lois ont déclenché.

Est-ce à dire que les débats du conseil n’ont été que chants de louanges et satisfecit ? Certes non, et le lecteur s’en persuadera très vite. Car les difficultés de mise en œuvre ne manquent pas. Certaines tiennent encore aux moyens car il est des situations dans lesquelles la stratégie d’intégration des espaces en difficultés dans des ensembles en développement et solidaires n’est tout simplement pas possible. Le Conseil National des

Villes a parlé pour eux de “remise en égalité ” et en "légalité" à la charge de politiques sectorielles de droit commun. Mais d'autres difficultés et peut-être les plus durement ressenties tiennent à l'organisation des pouvoirs. Le souhait fondamental du Conseil National des Villes, de désigner le maire comme le maître d'ouvrage unique du projet de renouvellement urbain et de voir l'Etat déconcentré se mettre au service de ce projet ne semble pas encore abouti malgré les directives maintes fois répétées du ministre de la Ville. Sans parler de l'Ile de France où les élus ont du mal à trouver les bonnes échelles de solidarité et à les concrétiser.

Mais au demeurant, si le ton général des débats est souvent si critique c'est parce que cette vision généreuse de la ville qui fasse société est un idéal et que ceux qui se sont donnés pour tâche de le concrétiser sur le terrain veulent toujours aller plus loin. C'est en faisant la part de cet esprit d'exigence que je suggère au lecteur d'interpréter ce qu'il va lire.

Georges Mercadal

Rapport du groupe de travail du Conseil National des Villes
«Quelle ville voulons-nous ?» présidé par Monsieur Georges Mercadal₁

LES GRANDS PROJETS DE VILLE

**PREMIERE LECTURE ANALYTIQUE DES INTENTIONS ET ORIENTATIONS
DES GPV DES MEMBRES DU CNV_{2 3}**

Préambule: remarques ou clarifications préalables :

A - Les objectifs de travail du Groupe de travail «Quelle ville voulons-nous ?» :

Dans sa deuxième étape le groupe a décidé de réaliser une lecture des GPV des membres volontaires du Conseil National des Villes. Le but était à la fois de vérifier si les préconisations présentes dans plusieurs avis du CNV₄ remis au Gouvernement étaient relayés dans ces nouveaux grands projets, et d'autre part, de nous informer conformément aux missions de notre institution sur plusieurs grands points liés à la politique de la Ville :

* Les évolutions urbaines constatées et la manière dont elles sont décrites et analysées par les collectivités locales,

1 A partir des fiches de lecture des GPV établies par le groupe de travail et des deux réunions de restitution des 18 et 27 octobre 2000. Rédacteurs : Claudine Bansept en collaboration avec Georges Crepey (CGPC) et François-Xavier Roussel (SCET), expert auprès du CNV.

2 Liste des GPV concernés : Amiens-Métropole, Caen-Iffs-Hérouville-Saint-Clair, Strasbourg Sud-Est, Créteil, Clichy-sous-Bois, Le Val de Seine, Chanteloup-les- Vignes, L'Agglomération Creilloise, Montpellier, Le Mantois, Nancy, Marseille, Vaulx-en-Velin-Vénissieux-Rilleux-la Pape-Lyon(La Duchère), Garges-les-Gonesses-Sarcelles.

3 Liste des lecteurs des GPV : Mesdames Claudine Bansept, Agnès de Fleurieu, Hélène Planque, Messieurs Olivier Bochard, Pierre Conroux, Georges Crepey, François Geismar, Jean-Paul Legrand, Georges Mercadal, François-Xavier Roussel - en présence de Monsieur Jacques Touchefeu, responsable de la mission nationale des GPV (DIV) lors de la restitution des lectures.

4 Notamment parmi ces avis – Premier ensemble de propositions pour l'élaboration des contrats de Ville 2000/2006, avis sur les nécessaires articulations entre prévention et sécurité, le rapprochement des politiques, structures et budgets, avis sur la place des habitants dans les contrats de Ville, avis « Quelle ville voulons-nous ? ».

* Les mesures urbaines et sociales et administratives et politiques prises pour faire face aux situations décrites afin de nous assurer que ces mesures sont bien adaptées pour solutionner les problématiques,

* L'organisation retenue pour mettre en œuvre la «maîtrise d'ouvrage» de ces GPV et d'autres questions ouvertes, telles que les collectivités territoriales membres du CNV ont voulu nous les signaler. Nous avons donc réalisé une grille de lecture pour servir de base à nos travaux⁵.

B - Des dossiers examinés par le groupe de travail, très en amont :

*Les dossiers de candidature qui ont fait l'objet de notre lecture sont des dossiers déposés fin mars, début avril, auprès du Ministre de la Ville et de la Délégation Interministérielle à la Ville et ils ont été très souvent réalisés en deux ou trois mois, voire moins, pour répondre à la demande ministérielle. Ces dossiers ont fait depuis l'objet de reformulations, d'approfondissements, de réorientations, de prises en compte de «remarques ministérielles» ainsi que des réponses et des positions des collectivités territoriales.

* Ce très court laps de temps pour les concevoir peut expliquer – en partie pour certains – l'absence de diagnostics, d'indicateurs, de données croisées, d'illustrations, de cartographies, de références à des travaux sur lesquels les auteurs des projets se sont appuyés pour expliciter les mesures proposées tant au plan de la recomposition urbaine que de la recomposition sociale et politique des quartiers et grands ensembles. Par ailleurs – c'est une hypothèse – des équipes différentes ont pu travailler sur des contrats différents sans véritables liens de coordination entre elles ni entre les objectifs poursuivis : contrat de Ville et GPV notamment, mais aussi contrats d'agglomérations, contrats métropolitains et régionaux, d'où une impression parfois forte pour les lecteurs qui ont examiné ces documents, d'empilement d'objectifs, sans vision, stratégie ou cohérence territoriale d'ensemble (nous y reviendrons).

5 En annexe.

* Tous les GPV s'inscrivent dans «l'enveloppe» contrat de Ville, mais les éléments du contrat de Ville peuvent être plus ou moins repris dans les dossiers. Dans certains cas, certains travaux préalables au contrat d'agglomération sont repris et insufflés dans le GPV «en force» ou sont présents mais sans que cela soit explicité clairement.

- Nous formulons ces premières remarques pour expliquer la limite de notre exercice, des leçons et enseignements de nos lectures qui mériteraient pour trouver toute leur assise, une confrontation contradictoire avec les auteurs et responsables des GPV qui ont fait l'objet de nos observations, une confrontation entre la formulation des projets et leur réalité sur le terrain et enfin une lecture des GPV signés.

Nos analyses sont donc générales et discernent des tendances communes, des qualités et des limites, des atouts et des handicaps qui peuvent se dégager et qui nous ont permis – après approfondissements de notre part et discussion de notre assemblée plénière – d'adopter un avis sur les GPV.

PREMIERE PARTIE :

LE CONSTAT SUR LES EVOLUTIONS URBAINES ET LES CONSEQUENCES QUI EN SONT TIREES

1 – Le point de vue des auteurs candidats à un GPV : la ville se défait, les fractures spatiales et sociales, les inégalités s'accroissent

Le constat général va dans le sens de l'avis du CNV «Quelle ville voulons-nous?»⁶. La ville se défait !

Bien qu'ils soient ici résumés ces indicateurs urbains, socio-économiques, administratifs et politiques montrent que les populations des territoires prioritaires de la politique de la Ville sont toujours en difficultés et que la tendance est à l'aggravation (notamment dans les sites «grands ensembles»).

Nous citons en annexe de cette première partie, pour illustrer clairement notre propos, quelques-uns des indicateurs jugés alarmants – car souvent conjugués mais heureusement pas tous ! – énumérés dans les GPV et concernant les différents domaines urbains, socio-économiques, administratifs et politiques.

En synthèse de ces indicateurs, tels qu'ils sont énumérés (mais peu analysés), la situation est «toujours» dégradée dans les grands ensembles, et ce, malgré les politiques successives menées dans le cadre de la politique de la Ville.

Les ségrégations spatiales et sociales se sont même accélérées – y compris dans des lieux où de gros efforts ont été faits pour l'amélioration de la qualité de vie.

Les grands ensembles restent des points de fixation - et qui plus est - la dégradation s'y est étendue, tout comme elle s'est étendue à de nouvelles zones urbaines, centres-villes, bourgs semi-ruraux, villes anciennement industrielles.

6 Déposé en janvier 2000.

Les problèmes se polarisent davantage: la pauvreté, la précarité et l'exclusion, la violence, s'accentuent et touchent de plus en plus de personnes, de familles.

Ce constat et ces alarmes des collectivités territoriales sont unanimement partagés, même s'il y a lieu de distinguer les territoires : ceux faiblement touchés, (on parle alors seulement du «décrochage» de certains quartiers), et ceux dont la précarisation, la paupérisation, la «ghettoïsation» peut concerner la moitié, les deux tiers, voire la totalité du territoire et des habitants d'une ville.

1.1. - Dans certains cas l'inégalité est devenue de droit commun !

Il existe une prise de conscience très claire – de plus en plus claire chez les élus et les responsables des GPV étudiés - d'une situation très décalée dans les conditions de vie offertes aux habitants de leur commune par rapport à ce qu'ils seraient normalement en droit d'attendre de la ville et de leur Gouvernement national. Situation d'inégalité qui par son extension sur tout le territoire de la commune ou sa majorité devient presque «de droit commun»...Cette conscience forte et cette volonté d'y remédier nourrissent des projets dans lesquels s'expriment avec relief les préoccupations de restaurer les missions de base du service public, d'obtenir que l'Etat explique ses engagements nationaux et locaux et les tienne, de retrouver les voies de la qualité résidentielle, de bénéficier «d'une remise en égalité» par un effort d'investissement financier et politique plus massif.

2 – Une première tentative d'appréciation sur les chances d'atteindre les objectifs fixés dans les GPV...

Un essai de typologie des GPV :

Les GPV examinés permettent une première tentative de classification.

2.1- Des villes ou des agglomérations ont présenté des GPV sur des sites ciblés et avec des projets relativement définis. Il semble que nous puissions considérer que les objectifs impartis ont une possibilité sinon d'être atteints, du moins bien «approchés» dans des

délais raisonnables en fonction des objectifs urbains et des actions sociales définis, en fonction des moyens envisagés et des effets multiplicateurs promis.

La perspective de progrès sensibles et significatifs apparaît, sans bien sûr que le succès soit garanti : encore faudrait-il que la qualité et la continuité des projets et de la mise en œuvre soient tenues, que la mobilisation des moyens de droit commun et les moyens particuliers se fassent bien, que des changements aient lieu dans la manière de travailler et d'organiser le travail, les relations entre les institutions et les personnes concernées. Ces agglomérations ou villes ont pour la plupart une intercommunalité assez forte et «historique».

2.2 - Des villes ou des agglomérations qui, dans le cadre d'un passage à une intercommunalité plus forte (elle était jusque-là limitée; elle peut-être impossible pour des raisons politiques ou «forcée»...), s'appuient sur la démarche GPV pour aller dans le sens d'un projet urbain d'ensemble dans lequel s'insèrent des projets plus ciblés spatialement de «renouvellement urbain».

La démarche de GPV est utilisée pour contribuer au processus (en cours) d'intercommunalité mais les projets (GPV) sont encore souvent à préciser, à cadrer – avec un risque possible de «plus petit dénominateur commun» ou de «juxtaposition de bons projets communaux» mais qui vont cependant dans le même sens...

2.3 - Par ailleurs, nous avons observé que certains sites ou villes connaissent des difficultés sociales, urbaines, socio-économiques, d'enclavement, qui dépassent par leur ampleur et leur gravité, les mesures et les actions envisagées, les crédits dégagés. Ces actions - tout en étant pour la plupart pertinentes - insérées dans la démarche actuelle du GPV, ne peuvent garantir à elles seules la sortie de la spirale très grave d'accumulation de handicaps et de fragilité dans laquelle elles se trouvent.

Un investissement de type «remise en égalité», une mobilisation de moyens humains et financiers supérieurs (de droit commun et spécifiques) et des actions en partenariat y seraient nécessaires. D'autre part une articulation «voulue» avec les contrats de Plan s'imposerait, de façon à ce que ces villes soient jugées et traitées comme devant être l'objet d'investissements importants et coordonnés, notamment au niveau des décisions

prises en matière d'aménagement du territoire, particulièrement en matière de transports et d'infrastructures routières (décisions CIAT).

3 – Des diagnostics insuffisants qui empêchent de bien évaluer l'adéquation des mesures préconisées avec les problématiques évoquées...

3.1 - La dégradation des territoires que vivent en première ligne leurs habitants est réelle car elle est «vécue» - néanmoins, nous nous interrogeons sur le fait que les «pathologies» évoquées (sociales notamment) le soient dans la majorité des cas «à la louche»⁷, plus par le constat d'indicateurs de résultats qu'en étant véritablement étayées par des diagnostics explicatifs ou des études sociales fines.

Des diagnostics existent probablement - nous voulons le croire - en tous les cas les documents ne les mentionnaient qu'incidemment, et très peu de GPV évoquaient des diagnostics partagés, avec l'Etat ou avec les habitants...Plusieurs documents précisaient que des études antérieures sur différents sujets avaient été menées sans plus d'indications... d'où une première difficulté pour notre groupe pour évaluer l'adéquation entre les mesures préconisées et les problématiques évoquées.

Toutefois, dans de rares cas, les «pathologies» (puisque nous devrons rester malheureusement dans ce registre «de la maladie» qui est souvent utilisé et est confirmé par la réalité) sont bien cernées et les mesures sont bien étayées, c'est le cas paradoxalement dans les villes «souffrant des maux les plus graves», à l'échelle la plus large qui sont allées droit au but. Peut-être parce qu'elles n'ont pas le choix. Dans ces cas, les collectivités essayent «clairement» de franchir les étapes : en trouvant du sens à leur «renaissance» et à leur projet global, en favorisant des mesures levant les difficultés, en analysant les handicaps et les atouts et en jouant sur tous les leviers possibles, en associant particulièrement les populations à la recherche de solutions mais aussi à l'appréciation des mesures, à l'évaluation de leur impact dans une action «volontaire» d'amélioration.

⁷ A l'emporte- pièce et en une seule phrase...

Enfin dans certaines villes, les diagnostics sont présents et étayent véritablement les programmations (particulièrement les mesures urbaines) car elles sont riches et disposent d'une puissante ingénierie (en interne et en externe).

3.2 - Nous devons nous interroger sur les causes de la réussite partielle ou de l'inefficacité de certaines mesures de la politique de la ville et sur l'accroissement des inégalités et de la pauvreté.

Les déséquilibres sociaux et urbains constatés frappent souvent par leur acuité mais aussi parfois, nous l'avons constaté, par leur tendance à s'accentuer y compris sur des territoires qui ont pourtant bénéficié de toutes les procédures antérieures et qui «ont fait toutes les guerres» de la politique de la Ville. Ce constat pourrait entraîner le découragement.

Tel n'est pas encore le cas fort heureusement. La conséquence qui est tirée est celle généralement de «changer de braquet» pour s'attaquer aux problèmes de manière plus vigoureuse encore. Une telle réaction est probablement salutaire et justifiée dans nombre de cas. Mais elle ne peut sans doute suffire pour éclairer l'avenir. Elle appelle un approfondissement du diagnostic sur les raisons de l'efficacité seulement partielle, voire parfois de l'inefficacité de certaines mesures prises dans le passé, et une explicitation au vu de ces insuffisances, des différences ou des innovations, non seulement quant à l'ampleur mais aussi quant à la nature, des mesures qui seront prises à l'avenir.

Conclusions de la première partie :

L'enjeu pour les collectivités territoriales et leurs élus est de réduire les difficultés que vivent les habitants des quartiers sociaux en grave exclusion sociale et spatiale et par extension démocratique. Les villes, lieu majoritaire de la vie en société, sont en grand risque de «dislocation» mais un espoir de réversibilité existe ! Les constats sont éloquents : la ville (les villes de banlieue mais plus seulement) souffre de lourds handicaps et court des risques importants de ruptures de toutes natures et d'oppositions fortes entre leurs populations.

Le grand souci partagé par les élus et les techniciens qui se sont exprimés dans notre groupe de travail est celui du retour au droit, en sortant les communes en grandes difficultés par le haut, grâce à une gestion des difficultés et une fabrication de la ville

plus équilibrée sur tout le territoire, avec une mobilisation renforcée de tous les acteurs concernés, avec un appui plus discerné, plus programmé et plus cohérent de l'Etat sur les territoires ciblés par la politique de la ville.

Les élus pensent disposer d'atouts et de potentialités de développement et d'intégration urbaine. L'enjeu principal est donc de réduire suffisamment les risques et les handicaps pour donner aux potentialités la possibilité d'entraîner la ville, ses décideurs privés et publics et ses habitants, dans un cercle de développement durable et d'urbanité.

Liste indicative des indicateurs énumérés dans les GPV dans les domaines urbains, sociaux et économiques, administratifs et politiques

Le domaine urbain :

- * Un habitat dévalorisé (cet habitat peut-être un grand ensemble locatif mais aussi un parc privé locatif ou non datant d'avant 48 et vétuste)...
- * Une structure monolithique de l'habitat (dans certains cas 80% de HLM) sans diversité.
- * Un marché immobilier très ouvert qui permet aux couches moyennes de quitter les grands ensembles et aussi à des populations fragiles d'accéder à la propriété dans du «neuf pavillonnaire» et d'y transporter ses problèmes individuels et collectifs !
- * Des concentrations de population à forte densité de handicaps.
- * Des insuffisances du cadre bâti, un sous équipement en logement social.
- * Une démographie en forte augmentation avec une insuffisance d'offre de logement à bas prix ou une démographie en forte décroissance avec une vacance très importante...
- * Un manque véritable de stratégie foncière.
- * Une absence, une insuffisance ou une inadaptation des transports en commun, avec une absence de politique directrice et de lignes structurantes...

Le domaine social et économique :

- * Un taux élevé de chômage dépassant quelquefois les 30% (dans des bassins où le nombre de moins de 25 ans est quelquefois de 60%...).
- * Un taux de Rmistes très important et près de la moitié, sinon davantage, d'allocataires CAF qui vivent en dessous du seuil de pauvreté.
- * Un déficit structurel de l'emploi et des insuffisances d'offres d'emploi en périphérie (pour des gens souvent privés de moyens de transports).
- * Une insuffisance des mises en réseau des structures d'insertion et de qualification, de formation.
- * Un tissu commercial fragilisé qui régresse.

Le domaine administratif et politique :

- * Au vu de l'accumulation de tous ces éléments l'image de la ville se détruit – malgré les efforts - toutes les insécurités sociales, économiques, sanitaires, scolaires sont installées et la violence urbaine, la délinquance s'accroissent.
- * L'insuffisance de la trame varie et le manque de clarté qui s'y associe dans la répartition des domanialités publiques et privées déterminent un manque général de cohésion, en même temps qu'un manque de multiplicité et d'évolution de la ville. L'ambiguïté des domanialités se répercute aussi dans un flou de responsabilités au niveau de la gestion des espaces de la ville et joue en faveur, d'un manque d'entretien et de propreté.
- * Dans ces villes qui cumulent de si lourds handicaps avec des populations presque insolubles le budget communal est presque totalement consacré aux grands ensembles et est fragilisé. Il ne permet pas de faire face aux évolutions constatées ni ses autres missions municipales.

DEUXIEME PARTIE :

OBSERVATIONS GENERALES SUR LA VISION,
LA STRATEGIE ET LES ACTIONS URBAINES (SPATIALES) ET SOCIALES
DES GPV

(Des atouts et des limites)

Quelques propositions stratégiques du groupe du CNV pour favoriser les évolutions et les rapprochements entre l'urbain et le social

1 - La vision affichée et assumée nettement est celle du «vouloir faire la ville»,

Une ville capable de faire société, de réduire les ghettos et les inégalités. Cette ambition, cette conviction, était aussi celle de l'avis du CNV «Quelle ville voulons-nous ?». Les GPV dans leurs intentions et orientations, leurs actions urbaines et sociales veulent réellement aller vers une ville capable de faire société, une ville qui manifeste physiquement sa cohésion, par l'affirmation des continuités spatiales et l'élimination des coupures, où la cohésion sociale et le bien-être des gens sont recherchés en combinant l'action spatiale et l'action sociale, et où en outre, le lien social et la vie collective sont promus non en opposition mais en synergie avec l'épanouissement personnel. Tout cela transparaît dans les GPV (même si, ici ou là, seules quelques-unes de ces intentions, orientations et actions y sont rassemblées). Nous l'avons ressenti à la lecture des rapports, au travers du dynamisme et du relief des formulations et nous voyons une signification dans le vocabulaire employé qui dépasse le langage habituellement utilisé en la matière. Nous ne trouvons pas seulement les notions courantes, de mixité, de lutte contre l'exclusion. On parle clairement de réintégrer dans la ville, «d'arrimer» à l'agglomération un quartier et des populations dont on est séparé aujourd'hui «physiquement et psychologiquement» et qui semblent «tenir dans le vide», de «projets à la fois humains et urbains». Les projets qui se dégagent, utilisent différentes références, différentes

«images», différentes formulations, qui traduisent leur conviction et leur volonté de faire la ville.

Une ville pour promouvoir l'égalité, la qualité, l'urbanité

Face à des situations particulièrement difficiles par l'ampleur des problèmes et des déficits actuels, nous voyons les élus et les techniciens s'exprimer avec une vigueur et un relief particuliers, traduisant une conscience vive et profonde du caractère très décalé des situations auxquelles il faut remédier au regard des analyses, des outils de connaissance et de conduite de projets existants, des moyens et des organisations consenties tant au plan local que national.

Leur ambition est de nourrir une «ville renaissante» dans laquelle seraient restaurés les minimum de base du service public - aujourd’hui dramatiquement éloignés de ce que les habitants d'une ville sont en droit d'attendre et de retrouver les voies de la qualité résidentielle et de l'urbanité. Ils le disent avec une grande simplicité – un peu nouvelle - et c'est cette simplicité qui donne paradoxalement une force particulière à cette ambition et cette volonté politique ferme de plus d'égalité et de qualité dans la fabrication de la ville et des relations entre les gens, entre les gens et leurs autorités politiques. Il s'agit de promouvoir une ville qui fait «polis» qui facilite l'échange avec les autres et qui aussi respecte l'intimité des gens en leur épargnant la promiscuité.

Une ville qui conjugue «ville traditionnelle et ville contemporaine» en respectant l'unité et la multiplicité de la ville...

Nous trouvons aussi des intentions exprimées en des termes qui ont pu paraître au groupe comme manquant d'explicitation, mais qui montrent que les auteurs des projets ont en tête une vision et des références concrètes, comme par exemple lorsque l'intention est annoncée d'aller vers «des figures urbaines rappelant la ville et ses faubourgs». Nous sentions poindre à travers une telle formulation, une ambition à la fois de retrouver la richesse de la ville «traditionnelle» que nous aimons, composée à la fois par son unité et sa multiplicité, s'appuyant une représentation symbolique forte, le sens du projet de développement de la ville s'appuyant sur un destin commun et un intérêt général présenté et négocié avec les citoyens.

Une ville qui est aussi vécue comme une identité culturelle européenne

La volonté de retour aux richesses culturelles et architecturales de la «ville européenne» qui étaient présente dans l'avis du CNV «Quelle ville voulons-nous?» nous l'avons trouvé aussi présente dans les GPV. Néanmoins, dans cet avis, notre groupe ne voulait pas préjuger de formes urbaines particulières, ni de formes du renouveau démocratique (qui fait partie intégrante du renouvellement urbain) et voulait donner toutes ses chances à l'émergence de solutions nouvelles et contemporaines – solutions nouvelles et contemporaines que nous avons moins trouvées dans les GPV.

Une ville qui doit retrouver la ville et la distinction entre espaces privés et espaces publics

La force de l'ambition, la conviction, nous les avons ressenties grâce à la place récurrente qui est faite aux actions opérationnelles visant à éliminer les coupures et les ruptures dans la ville. Nous l'avons vu exprimé en termes très classiques mais répétés : réaménagements des structures routières, d'échangeurs et qui aujourd'hui font coupure. Nous l'avons vu s'exprimer aussi en termes plus nouveaux et plus «conceptuels», en tant que levier de portée générale pour réintroduire dans la ville à la fois continuité, multiplicité et capacité d'évolution, pour retrouver une distinction entre espaces privés et espaces publics en reconstruisant les découpages cadastraux traditionnels. Le GPV est souvent celui du tram, de la trame, du re-découpage foncier...

2 – La stratégie développée pour les actions urbaines et sociales (des atouts et des limites).

2.1 - La volonté de traiter le spatial et le social et de les relier existe, mais un déséquilibre demeure entre les deux.

La volonté de traiter et le spatial et le social et surtout de les traiter de manière liée, en transversalité et en faveur d'un changement territorial qui touche toute la ville, sont exprimées avec force et constance et de façon à peu près générale dans les divers GPV. La manière de les traduire concrètement est par contre très faiblement explicitée.

De plus, il existe un décalage important dans les GPV entre l'investissement spatial et urbain et l'investissement social et civil qui y sont réalisés⁸. Enfin, les mesures projetées dans le spatial apparaissent plus convaincantes que celles projetées dans le social pour ouvrir de réelles perspectives de changement.

2.2 - Concernant l'urbain

2.2.1 - L'ampleur du changement nécessaire est fortement perçue...

Dans ce domaine, nous sommes face à un demi-aveu : - «Nous n'avons pas vraiment réussi, nous n'avons pas changé l'image, ni n'avons transformé qu'à la marge, nos n'avons guère renouvelé. Nous n'avons pas créé les conditions pour passer d'un cercle vicieux à un cercle vertueux». De cet aveu ou demi-aveu, nous pouvons tirer une double orientation : il faut traiter ces territoires, plus fortement, plus radicalement pour en changer l'allure, le fonctionnement, le cadre de vie, l'image. Il faut réintégrer ces territoires dans la ville (vieux mot d'ordre) et tout ceci suppose de «changer de braquet».

2.2.2 – Et des mesures urbaines convaincantes sont proposées...

Nous avons observé des mesures spatiales qui nous ont semblé convaincantes : élimination des coupures physiques, introduction de continuités et tout ce qui relie en termes plus novateurs et généraux, distinction des espaces publics et des espaces privés la «redéfinition» des domanialités et des responsabilités pour faciliter l'entretien et la

⁸ En annexe de cette partie la liste indicative des mesures urbaines et des mesures sociales énumérées dans les GPV.

maintenance des voiries, et jardins, découpages cadastraux comme clé d'unité, de multiplicité et de renouvellement de la ville.

Pour résumer nous dirons que nous trouvons que l'urbain/spatial «fait GPV».

Ce n'est pas véritablement étonnant puisque les investissements consentis par l'Etat concernent principalement le champ urbanistique et des réalisations lourdes.

2.1.3 – Même si certains manques peuvent être notés...

Certains manques importants toutefois dans le domaine urbain en matière de transport, commerce et en matière foncière :

2.1.3.1 - Les transports :

L'accessibilité des transports en commun et leur fréquence est une condition de base indispensable à la valorisation des quartiers. Sans son existence, en tous les cas dans la durée, toutes les autres actions sont vaines. Il est socialement inadmissible de laisser perdurer des déficits graves – c'est également économiquement incohérent. A quoi servirait alors de développer des projets importants et coûteux et voués sans cette exigence de base (le déplacement et la libre circulation), à l'échec.

En la matière, les choses sont à regarder de manière simple et concrète. Il ne s'agit pas seulement d'envisager des mesures qualitatives et sophistiquées de type poste d'agents d'accueil ou d'ambiance qui seront, en même temps, créateurs d'emplois pour les jeunes du quartier etc... de telles idées peuvent être intéressantes mais elles ne peuvent occulter l'exigence, claire, nette et précise et impérative d'instaurer des fréquences de passage du transport en commun satisfaisantes et d'en finir avec des situations de quartiers complètement isolés le soir et même dans les heures creuses de la journée.

Or, certains GPV paraissent comporter des insuffisances dans ces domaines faute pour les crédits et priorités de programmation d'avoir été assurées. Dans quelques cas, nous trouvons «un manque d'infrastructure de base». Dans ces cas, il est impératif que les solutions spécifiques de financement et les solutions procédurales (avenant au contrat de plan, procédure spécifique de remplacement, de rattrapage) soient trouvées.

2.1.3.2 - Les commerces et le marché immobilier :

L'ambition de faire revivre les commerces dans les quartiers est très présente dans beaucoup de GPV. C'est un thème difficile qui se heurte de plein fouet à la paupérisation et au faible pouvoir d'achat des familles, parfois en dessous du seuil de pauvreté, ce qui va parfois jusqu'à provoquer des problèmes de malnutrition. Cette ambition se heurte aussi de plein fouet à l'insécurité latente et à la dévalorisation du prix du M2 qui en est souvent la conséquence. Cette chute de la rente foncière décourage les investisseurs potentiels qui savent qu'ils risquent le cas échéant de revendre à perte et qui n'ont pas les moyens de prendre ce type de risque financier et d'intranquillité quotidienne. A la vérité, la réponse ne peut résider sans doute que dans le cadre d'une stratégie globale des sites concernés.

2.1.3.3 – Les démolitions-reconstructions :

Cette question est présente dans beaucoup de GPV mais nous sentons un manque de références et de raisonnements (le niveau national a sans doute à s'exprimer) non seulement urbains mais économiques pour élaborer une stratégie en ce domaine qui dépasse la simple destruction de logements vacants de longue durée.

2.1.3.4 - La mixité et le peuplement des quartiers :

La question majeure des équilibres de peuplement et donc des politiques d'attribution de logements sociaux est évoquée à peu près dans tous les GPV. Lorsqu'il existe une commission intercommunale d'attribution/mutation des logements¹⁰ cette question a des chances d'être traitée. Dans les autres cas, cette question est évoquée de manière assez discrète, sans insister, alors que c'est souvent un problème central, et nous pouvons nous demander si ces «propos convenus» peuvent avoir quelque efficacité...alors que des expériences existent qui démontrent que lorsque l'on a en la matière, une politique cohérente et, s'inscrivant dans la durée, on peut progresser et réussir.

9 Il est clair qu'en matière d'habitat, les processus partenariaux nécessaires au relogement (opération de démolition, reconstruction ou recherche d'une nouvelle mixité au sein d'un patrimoine sont parfois très difficiles à concrétiser (P.Conroux/Créteil).

10 N.B. Là encore concernant les attributions/mutations de logements : les capacités humaines, financières et politiques semblent parfois par leur insuffisance, des freins importants à la réalisation d'opérations de renouvellement urbain (démolition/reconstruction) (P.Conroux/Créteil).

2.1.3.5 - Enfin, nous soulignerons, l'importance de la question des copropriétés dégradées dans les GPV.

Dossiers massifs sur certains sites. Sur de tels dossiers il y aurait d'ailleurs matière à des «chantiers-pilotes» en s'appuyant sur la «Loi SRU» et la réforme récente de l'ANAH avec l'appui de la Direction Générale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Construction du Ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports.

2.3- Concernant le social

2.3.1. - Pour une large part, il s'agit d'une poursuite et d'une addition d'actions déjà engagées dont nous ne tirons pas la conviction que des facteurs de changement décisifs sont apportés pour résoudre les problèmes posés.

Dans les GPV examinés, nous observons dans la majorité des cas une poursuite des actions engagées – la continuité étant souvent soulignée. Il est quelquefois envisagé une extension, une diversification et un perfectionnement d'un certain nombre de formes et de moyens d'actions, un souci de mieux les articuler entre elles et une préoccupation de plus impliquer les personnes, de personnaliser les approches, de faciliter l'appropriation des espaces par les résidents ou encore de favoriser «l'intégration» ou «la citoyenneté» mais sans que ces notions pourtant essentielles ne soient vraiment clairement définies et surtout elles ne sont pas utilisées comme « fil conducteur» des politiques.

Le social apparaît ainsi comme une addition d'actions juxtaposées, peu coordonnées entre elles et rarement à l'échelle des constats pourtant à l'origine du déclenchement de ces plans d'envergure. En un mot le social ne semble «pas faire GPV dans les GPV».

2.3.2. – le groupe s'est interrogé sur les raisons de cette situation ?

A) Pourquoi ce décalage entre les mesures urbaines et les mesures sociales ? Notre groupe s'est interrogé sur cette question et en a fait une analyse nuancée qui méritera d'être validée et précisée par la suite car c'est probablement l'une des questions clés.

Mais avant de nous interroger, nous nous sommes demandés si cette interrogation était juste et légitime ?

Une première interrogation a été de savoir s'il faut vraiment s'en étonner en jugeant insatisfaisante cette impression dominante de poursuites et d'addition d'actions ?

Après tout, le développement social appelle bel et bien des progrès dans chacun des multiples domaines de l'éducation, de la justice, de la santé, de l'accès à la culture, au sport, à l'aide à l'emploi, de la sécurité et de la police etc...

Dans ces domaines de multiples actions sont engagées, dont beaucoup sont utiles et ont besoin d'être poursuivies. Et quant à l'impression de simple addition d'actions

«à la marge des problèmes» nous ne devons pas sous estimer le fait que la volonté existe - en tous les cas la volonté en est affichée - de vivre le projet dans la transversalité. La conduite du projet sera là avec toutes ses instances de concertation, de quartier, de pilotage global etc... pour favoriser les remises en causes, les ajustements, la synergie entre les différents secteurs et les différentes actions.

Il pourrait y avoir un artifice, et un caractère prématuré à vouloir afficher, a priori, une articulation entre les secteurs et les acteurs alors que les dispositifs de travail commun ne sont pas encore en place et que c'est à eux qu'il reviendra pour une large part de cadrer la globalité et la pertinence politique et technique du GPV et de faciliter au quotidien les synergies voire les réorientations nécessaires.

C'est la raison pour laquelle notre groupe a voulu avoir sur cette question «difficile» une approche nuancée. Il lui apparaît cependant qu'il devrait y avoir place pour repérer dans la définition même du projet, quelques clés transversales de changement, qui puissent donner la conviction que l'ensemble du projet social va cette fois réussir car on aura su

l'aborder sous l'angle le plus efficace. La question serait légitime : pourquoi n'y parvient-on pas ?

B) Comment faire pour apporter des améliorations ? Quelques pistes à approfondir

Un premier niveau d'explication réside dans une insuffisance d'analyse. Nous trouvons le constat de handicaps et de déséquilibres mais pas vraiment d'analyses solides des problèmes sociaux et de leurs raisons. L'interrogation porte insuffisamment sur l'étendue et la nature des problèmes rencontrés par les gens, insuffisamment sur les causes de ces situations trop souvent renvoyées à la responsabilité des familles et des personnes en délaissant la responsabilité des institutions dans la création et la résolution des situations dégradées. L'interrogation porte également insuffisamment sur l'adéquation des mesures ou la bonne échelle des moyens qui y sont consacrés. Enfin, il n'y a guère de remise en cause des résultats (en général jugés bons...même si en même temps on avoue pouvoir mieux faire...») et c'est naturel puisque souvent les auteurs des indicateurs de résultats sont aussi les auteurs des actions.

A cet égard, nous nous sommes demandé s'il pouvait y avoir selon les cas :

- des insuffisances de moyens,
- des insuffisances de compétences,
- des insuffisances de pilotage,

Nous nous sommes demandé aussi si des formations n'étaient pas à développer dans le champ des métiers du social, précisément sur la capacité à l'explicitation stratégique et transversale₁₁ ?

Nous avons évoqué plus généralement comme un obstacle à la pertinence des projets et des pratiques et à l'efficacité des politiques sociales, la prégnance de logiques verticales et des normes issues des politiques nationales qui ne peuvent comprendre l'entrelacs des problématiques locales, ni a fortiori les prendre en compte. Nous avons évoqué également comme obstacle au changement et au bon gouvernement, la posture actuelle de l'Etat

11 Cette question est à relier au rapport Brévan-Picard sur « Les métiers de la ville » dans le champ social.

(déjà explicitée dans «L'avis quelle ville voulons-nous ?») qui demande à la collectivité territoriale d'accompagner son projet national plutôt qu'il ne se met en capacité d'accompagner le projet de développement local tout en garantissant l'égalité de traitement entre les territoires et entre les citoyens.

2.3.3.- Des voies de réponses?

Les hypothèses d'explications ci dessus sur l'origine des insuffisances soulignées sont autant de pistes ouvertes dans la recherche des voies de réponses à apporter.

Le groupe de travail propose, dans cette perspective, leur approfondissement.

Le groupe a également envisagé de manière plus particulière et davantage sur le contenu même, quelques pistes à discuter, à approfondir, à compléter par la suite pour trouver des lignes directrices transversales dans ce domaine et qui pourraient donner lieu à un travail de mise en réalisation dans les GPV.

Celles-ci énoncées ci-après le sont pour être soumises à discussion :

2.3.3.1 – L'approche par les possibilités d'adaptation des Services Publics relevant de l'Etat (école, justice, police, santé notamment) .

Nous avions déjà évoqué dans notre avis «Quelle ville voulons-nous?» (p30) comme un obstacle à la participation, le faible pouvoir de manœuvre des agents locaux de l'Etat, pourtant partie prenante aux plans locaux et aux contrats, et l'absence de «délégation» et de «mandat » vécue par de nombreux chefs de services intermédiaires. Une solution serait que le niveau national donne des souplesses et des instructions claires, adaptées et compréhensibles, à ces niveaux.

Dans un grand nombre de cas le «retour au droit commun» est réclamé. De nombreux responsables locaux et les maires particulièrement, pensent que la politique de la ville sert d'argument à nombre d'institutions régaliennes pour n'être présentes qu'à la marge - au travers des crédits spécifiques de la ville - mais sans s'engager sur le fond de leurs missions avec des actions adaptées, ni sur la territorialisation des interventions, ni en engageant des crédits de droit commun, et ce alors qu'elles devraient agir en priorité envers les populations en difficultés. Ce constat est valide également pour un certain

nombre de «missions partagées» entre l'Etat et les collectivités territoriales qui ont été décentralisées en partie aux Conseils Généraux et aux Conseils Régionaux : comme l'action de prévention spécialisée vis à vis des mineurs en danger ou l'action sanitaire et sociale à l'égard des publics très en difficultés.

2.3.3.2 - L'approche par la performance des Services Publics, la réflexion «managériale» ou de modernisation des services (vieux serpent de mer), ceci valant tant pour les services des collectivités territoriales que pour ceux de l'Etat (centralisé et décentralisé). Ce pourrait être une piste très riche, même si nous la savons difficile.

L'approche notamment par la «QUALITE» a retenu notre intérêt. Notre groupe de travail s'est intéressé à la question de savoir si projets GPV incluaient explicitement une dimension qualité et s'ils formalisaient pour sa mise en œuvre des dispositions particulières. Dans sa vision générale, la dimension qualité est fortement présente pour inspirer les projets. La «vision» de la ville qui transparaît et que nous avons précédemment évoquée est, d'une certaine manière, une ambition de qualité urbaine. De plus, la dimension urbaine qui apparaît de distinguer clairement espace public et espace privé est opératoire en faveur de la qualité. Elle désigne en même temps des espaces de projet authentiques se rapportant à des maîtrises d'ouvrage et à des finalités d'usage clairement identifiées sur lesquels pourra se déployer le travail des concepteurs (et être élargie à d'autres domaines et d'autres concepteurs). Mais cette dimension qualité apparaît moins en tant que procédure formalisée, spécifique pour le financement, l'évaluation, le suivi etc..., sous réserve de quelques exceptions autour de la gestion urbaine de proximité. Les projets de ce type méritent d'être encouragés, évalués, diffusés.

2.3.3.3 - La conduite de projet avec un angle prioritaire : la gestion urbaine de proximité.

Si elle se met en place, elle sera là, avec toutes les instances de quartier, de pilotage global etc... pour favoriser les synergies entre les différentes approches en valorisant un angle d'attaque particulièrement important et significatif, justement parce qu'il est à l'interface de l'urbain, du social et de la performance des services publics, c'est le thème de la gestion urbaine de proximité. Il est assez présent, en tant qu'objectif, dans beaucoup de

GPV, mais là encore peu explicité, ni dans ses méthodes, ni dans ses réalisations. Mais cet objectif très concret pourrait être un moyen d'interpellation du fonctionnement des services publics et des autorités publiques.

2.3.3.4 - La concertation : deux tendances apparaissent dans les GPV

Les GPV où l'on croit à l'efficacité de la concertation non seulement pour l'élaboration des projets de proximité mais aussi dans le cadre de comités de pilotage, pour l'élaboration de la conduite d'un projet d'ensemble.

Les GPV où l'on privilégie la participation à la préparation de projets très précis et locaux notamment dans le cadre de réunions où élus et techniciens travaillent avec les habitants. Nous avons noté dans cette orientation des procédures telles que la mise en place de fonds spécialisés pour permettre aux habitants de financer de petits aménagements de proximité selon leurs choix ainsi que des projets concernant la vie de quartier.

Bien entendu, ces deux orientations ne sont pas exclusives et sont parfois développées de manière simultanée.

En conclusion de cette deuxième partie : le groupe préconise l'approfondissement de ces questions et qu'une expérimentation ait lieu dans le cadre du pilotage des GPV, à la lumière bien sûr de ce qui s'est fait en la matière dans «toutes les guerres de la politique de la ville» et avec la volonté d'atteindre dans l'avenir le sentiment «que l'on tient le bon bout» dans le champ social comme dans le champ spatial !

TROISIEME PARTIE :

L'ECHELLE DES MOYENS ENGAGES

ET LES PROBLEMES LATENTS, LES QUESTIONS ORPHELINES :

POUR UNE ORGANISATION ET UNE MOBILISATION QUI ASSURENT LA

REUSSITE DES GPV

1- L'échelle des moyens engagés dans les GPV

1-1 - La bonne échelle...

La question de savoir si nous sommes à la «bonne échelle» dans le niveau des moyens engagés est à la fois évidemment essentielle mais difficile à juger avec certitude, en tous les cas au vu des informations dont le groupe disposait pour son évaluation¹². L'intérêt de la question est de mesurer si la prise de conscience des enjeux estréelle et suffisante et si les positions qui en découlent s'appuient d'une part sur une volonté politique forte et d'autre part sur une vision partagée.

Dans cette approche, nous pouvons conclure favorablement pour certaines villes et pas pour d'autres. Disons que dans un certain nombre de cas (cf: La typologie des GPV) nous pouvons avoir bon espoir d'être à l'échelle.

1.2 – L'échelle sous-dimensionnée...

Dans d'autres cas, au contraire, ils semblent que les moyens envisagés soient clairement sous-dimensionnés. Ce sous-dimensionnement se traduit alors de deux manières (généralement simultanées quand elles se présentent).

- La première est celle où de gros investissements sont nécessaires (cela vaut notamment dans le domaine des transports collectifs et particulièrement lorsqu'un «Transport en Site

12 Voir à cet égard la prudence, sans doute justifiée de Pierre Conroux, directeur de l'urbanisme et de développement de la ville de Créteil qui en conclusion de sa lecture évaluative de « Straboug Sud-Est » s'exprimait ainsi : -Annoncer aujourd'hui que les facteurs du développement durable recensés et les programmes d'actions sont suffisants, tiendraient de la prophétie et d'un optimisme non raisonné ».

Propre » est nécessaire et n'est pas programmé dans les procédures de planification antérieures, en pratique dans le contrat de Plan ETAT-REGION.

Nous devrions impérativement voir ce qui peut-être fait à présent et imaginer en urgence, une procédure de rattrapage, d'avenant au contrat de plan ou une procédure spécifique.

- La seconde est celle, plus globale ou la volonté politique et les actions sont à la hauteur mais où les moyens eux ne le sont pas. Et cette situation joue dans tous les domaines dans les communes à ressources très faibles (justement à cause du manque de dynamisme économique du territoire et de la faiblesse des redevances fiscales) et de communes qui pourtant auraient beaucoup à intervenir financièrement dans le projet (justement en raison de l'importance des handicaps urbains et sociaux accumulés et à rattraper !).

En conclusion de cette troisième partie sur la question de la «bonne échelle» des moyens au regard des problèmes rencontrés : que peut-on faire dans ce cas : suppléance provisoire, en attendant que le dynamisme (justement grâce à la réussite du GPV...) reprenne, accorder des crédits supplémentaires de la politique de la ville ? Mobiliser davantage les moyens interministériels et de droits communs sur tous les secteurs fragiles, mais jusqu'où cet effort est-il possible et légal dans la pratique ? Pourra-t-on atteindre le niveau de redressement nécessaire dans la temporalité prévue ? En effet, vu l'ampleur de certains projets au regard des difficultés pour de petites et moyennes communes à la structurer et à soutenir leurs mises en œuvre, il apparaît d'ores et déjà souhaitable qu'une continuité du «processus GPV» puisse s'établir au moins pour une période de sept années.

2 – Des problèmes latents, des questions orphelines : pour une mobilisation et une organisation qui assurent enfin la réussite...

Rappel : Les constats exprimés par les auteurs candidats à un GPV, montrent, d'une part qu'un certain nombre de territoires et de populations restent dans l'ornière malgré l'action des pouvoirs publics et d'autre part que nous ne nous interrogeons guère pour mieux comprendre les problèmes et les actions dans leurs évolutions.

Au-delà de ce constat et au regard des pistes et propositions, si des avancées significatives apparaissent dans l'urbain, en revanche le champ social apparaît très statique, désemparé. Peut-être parce que les questions sociales ne sont pas envisagées à la hauteur des enjeux et des moyens humains et financiers et en compétences dont elles devraient disposer. En outre les liaisons entre l'urbain (spatial) et le social restent, lorsqu'elles existent, assez modestes.

2.1. – Une question de base doit être posée : avons-nous la volonté et la ténacité voulue pour comprendre pleinement les causes des difficultés, les processus des dérives, les inadaptations et les non-réponses ?

* Les diagnostics – nous l'avons dit semblent limités. Nous ne parvenons pas – que l'on soit de près ou loin des situations – à avoir une «vraie» image du réel. Nous ne pouvons nous appuyer semble-t-il sur «un corps» à différentes échelles, d'analyses de compréhension et «d'évaluation» de fond. Nous n'avons trouvé que dans un seul GPV la volonté d'une «évaluation partielle» - à partir de l'appréciation des résultats perçus par les habitants. Sinon, a aucun moment dans les dossiers de candidature l'évaluation n'est une préoccupation et aucun dispositif, ni mode de réflexion et d'organisation locale ou supra-locale, n'est prévu à son sujet.

2.2- Des problèmes latents et des questions orphelines :

A partir de ces constats (qu'elles que soient leurs limites) et du contenu des GPV, nous pouvons mettre en évidence sur un certain nombre de thèmes (en général associés) la nécessité impérative et surtout devenue très urgente de répondre autrement et de manière

«intensive» à ces questions que nous appelons «orphelines» faute de constater un traitement adéquat et aussi parce qu'elles prennent de plus en plus d'ampleur et que les édiles locaux sont particulièrement inquiets à leur sujet. :

2.3.- Quelques illustrations... des défis à relever

En matière sociale...

2.3.1. «Les incivilités-la délinquance/l'échec scolaire- la toxicomanie »

Une préoccupation revient comme un leitmotiv chez la majorité des maires¹³ et concernant les mineurs particulièrement –et ce, quelle que soit leur couleur politique- c'est le thème des «Incivilités/délinquance/échec scolaire/toxicomanie». Les maires associent ces situations qui sont presque «cristalisées» entre elles et qui les dépassent mais sur lesquelles ils sont très mobilisés au déficit «cristalisé» lui aussi de certains services d'état (école, justice, police, santé). Ils pressentent la nécessité d'une mobilisation plus forte, plus fine, plus adaptées aux contextes locaux justement de ces services, et l'exigence d'un exercice de droit commun qui soit plus juste et à la «hauteur» des difficultés rencontrées par ces territoires et par les gens qui les vivent. Ils attendent de l'Etat un rôle d'impulseur, de soutien et d'appui sur des enjeux dont ils connaissent la complexité. Ils demandent comme premier exercice de solidarité :

- la présence de l'Etat,
- de connaître sa doctrine,
- sa politique locale,
- l'effectivité de ses engagements.

Ils insistent, enfin, beaucoup sur le «grand absent» des GPV et des politiques contractuelles en général : l'éducation nationale avec laquelle ils ne parviennent à nouer – à quelques exceptions près – de relations de coopérations ni avec les établissements, ni avec les rectorats, alors qu'ils ont le sentiment et qu'ils vérifient chaque jour, l'existence d'un grave échec scolaire dans leur ville, l'existence d'un nombre de plus en plus important «d'expulsions» d'élèves des collèges, le manque d'organisation pour mettre en

13 Ces questions furent particulièrement évoquées lors de la matinée d'échanges organisée le 14 décembre 2000 sur le thème des GPV, par le Ministre de la Ville avec la DIV, les Maires, les préfectures et les autres institutions concernées.

place des écoles de la deuxième chance et ne pas laisser ces enfants à la rue, sans solutions scolaires, professionnelles, affectives.

2.3.2. – La question de la participation des populations

La question de la participation des populations concernées à l’élaboration et à la mise en œuvre des GPV constitue pour l’essentiel des sites, une question orpheline.

Sauf exception, elle est :

- évoquée de manière formelle «pour ordre», sans explicitation sur la manière de répondre à cette exigence ;
- limitée à la seule phase de concertation lors de l’élaboration du projet, les habitants ne semblant pouvoir prendre aucune part ni dans la mise en œuvre concrète ni dans le cadre du suivi et de l’évaluation.

Dans un certain nombre de cas, apparaît nettement, comme explication en filigrane, le fait que les habitants ne puissent s’exprimer utilement que sur des projets très concrets les concernant directement, mais que les associer à un projet global ou d’enjeu plus collectif n’est pas possible ou ne présente pas d’intérêt. Ceci traduit peut-être la nécessité d’un processus progressif pour une démarche citoyenne pour les habitants eux-mêmes. Cette incapacité à reconnaître une place réelle aux habitants et à négocier avec eux les responsabilités qu’ils peuvent prendre, explique peut-être le non-traitement d’autres questions orphelines et la faiblesse générale du volet social des GPV.

En effet, des problèmes tels qu’incivilités délinquance, toxicomanie sont précisément de ceux pour lesquels une implication des habitants peut fournir des réponses originales et efficaces. Encore faudrait-il oser imaginer de les y responsabiliser.

En matière de modernisation administrative et territoriale...

2.3.3. Un rôle de l'Etat «repositionné» quant à la maîtrise d'ouvrage du projet de ville.

Sur ce point - qui lui aussi était déjà présent dans notre avis «quelle ville voulons-nous ?», nous constatons que les contributions et analyses des membres du CNV se confirment pratiquement toutes dans les GPV: la posture de l'Etat et son rôle n'est toujours pas débattu au niveau ministériel et clarifié. Il ne l'est pas concernant les secteurs cités dans le point précédent, considérés comme cruciaux pour le développement local et la démocratie, mais surtout la posture de l'Etat continue d'être à la limite de la caricature dans les récits qui nous ont été rapportés par certains auteurs de GPV.

Une préfecture a, par exemple, exigé d'une ville qu'elle retire toutes les aspérités de son pré-projet. Un important travail de bilan des dysfonctionnements sur chaque action et problématique avait été fait par les services municipaux et ces «critiques positives» soutenaient des améliorations. La consigne fût donnée de «tout retirer» sous peine de non-obtention de l'accord préfectoral pour la candidature aux GPV !

Un chef de projet s'est vu renvoyer le projet de contrat (cosigné par six maires) amputé de pans entiers simplement rayés...sans explications, ramenant aux mauvaises heures des instituteurs répressifs ... Il s'agit bien entendu de cas isolés.

Mais, les maires comme les techniciens demandent un débat politique national sur cette question générale du rôle de l'Etat et plus particulièrement sur les deux points que nous venons d'aborder et qui semblent faire obstacle à une bonne administration et à une maîtrise d'ouvrage, assumée politiquement et efficacement, de la politique de la Ville.

Sur ce point du «leadership» du maire et du rôle d'accompagnement par l'Etat du projet de développement urbain local le débat n'est pas clos, mais il a avancé puisque le Ministre a fait des déclarations¹⁴ à ce sujet le 14 décembre 2000 - reconnaissant la prééminence du maire dans la maîtrise d'ouvrage du projet de Ville. Ainsi a-t-il dit en substance : - «Les moyens de s'organiser pour réaliser un GPV peuvent être divers notamment, pour certains maires à travers un «GIP». Toutefois, pour le moment, le «GIP» semble être un obstacle

14 Le 14 décembre devant les maires ayant un GPV.

pour d'autres maires et il n'est pas considéré comme une obligation ni une panacée. Toutes les formes d'organisation sont envisageables, pourvu qu'il y ait une réelle organisation de la maîtrise d'ouvrage, une méthode de travail collectif, un suivi et une évaluation. Pour le ministre, enfin, le «GIP» n'est pas un obstacle en soi, pourvu que le Maire en soit le président.

2.3.2.1. Les maires «chefs de file» de la maîtrise d'ouvrage du projet de développement local

Les Maires, eux, réclament une maîtrise d'ouvrage nettement dans les mains des collectivités locales, notamment en terme de projet de Ville global (initiative, formalisation, conduite, suivi) mais dans un partenariat ouvert et un dialogue (dont ils n'excluent pas le caractère rugueux et les négociations âpres) avec les services de l'Etat. Nous l'avions déjà préconisé : il y a aussi nécessité de changement de posture des services de l'Etat sous l'autorité du préfet. L'Etat devrait passer – la décentralisation entrant dans sa seconde phase - d'un rôle disons « d'administrateur de biens et de sujets » à un rôle de mise en coopération des services et surtout de garant de légalité, de l'égalité, et d'aide à l'identification de questions complexes, d'articulation des échelles de décisions, celles qui dépendent des communes et celles qui dépendent d'autres institutions sur lesquelles les communes n'ont pas de prises ni de mandat de mises en cohérence, les Conseils Généraux, Régionaux et l'Europe notamment.

En un mot, il y a une demande forte de «relecture» de la contractualisation : dans le contrat, le droit commun doit être au maximum de ce qui peut-être exigé.

Le GPV ne peut en aucun cas être le complément systématique «de tout ce que l'on ne veut pas ou ne sait pas faire ». Il devrait plutôt être l'exception nécessaire et il devrait avoir valeur de contrat : engagements, suivi, sanctions, évaluation.

Conclusions générales du rapport sur les GPV

***Nous avons des atouts mais du chemin reste à parcourir si nous voulons réussir...**

Nous abordons la période qui s'ouvre avec des atouts nouveaux qui nous font espérer pouvoir résoudre aujourd'hui des situations sur lesquelles nous avons largement échoué. Ces atouts sont d'une part, une vision de la ville politiquement assumée et la perception par les collectivités territoriales qu'un changement politique de grande ampleur est nécessaire pour réduire la pauvreté et les ghettos. Ils sont d'autre part, liés aux avancées significatives réalisées, notamment dans le champ de l'aménagement urbain. En conséquence, le CNV préconise que des changements de stratégies mais aussi des stratégies de changements soient engagées dans le cadre d'une refondation de la politique de la ville.

Malgré les avancées importantes réalisées avec l'appui de l'Etat, du chemin reste à parcourir pour réussir à réduire les fractures spatiales et sociales et les inégalités qui dans le même temps se sont accrues. Toutefois, nous savons d'expérience que cela devient possible dès lors que les questions qui restent à résoudre sont bien identifiées et que les partenaires se mettent résolument dans des organisations adaptées et dans la posture «d'aller jusqu'au bout» de la recherche et de la mise en œuvre de solutions.

000

Mais pour réussir... des clarifications politiques nationales, de nouveaux engagements et des réaménagements seraient nécessaires de façon urgente dans plusieurs directions déterminantes.

***La «remise en égalité» de certaines communes**

A l'occasion de l'élaboration des GPV, les élus des communes les plus déshéritées ont pris une conscience claire qu'ils étaient à l'écart des choix majeurs d'aménagement du territoire. Ces choix majeurs concernent en particulier l'agglomération et les investissements dans le champ des transports, l'implantation des équipements industriels et structurants.

En conséquence, les membres du CNV préconisent qu'un investissement de type «mise en égalité» soit rapidement consenti et organisé par l'Etat et les agglomérations en faveur des villes les plus en difficultés et ce - parallèlement à la réforme de la fiscalité locale qui est instamment réclamée par les élus des communes les plus déshéritées.

****La nécessité d'une articulation entre le social et l'urbain et d'une stratégie de changement dans ces deux domaines***

Comme nous l'avons amplement souligné dans le corps de ce rapport : le social apparaît encore largement comme une addition d'actions peu coordonnées entre elles et décalées ou insuffisantes au regard des problèmes qui doivent être résolus. Nous nous sommes interrogés sur les raisons de ce décalage et notre incapacité (pour le moment) à articuler l'urbain et le social. Il existe par ailleurs un décalage entre les moyens consacrés aux actions d'urbanisme et ceux consacrés aux actions sociales.

Il n'est pas possible de continuer à penser que les investissements lourds relèvent de l'urbain et que les interventions (légères) relèvent du social. Il n'est plus possible, non plus, que des investissements importants soient consentis - par exemple la réhabilitation lourde d'une tour - alors qu'un rapport souligne «que faute d'un travail sur la composition sociale et le peuplement toute tentative de réhabilitation serait vaine» - et qu'il n'en soit pas tenu compte. Il y va de l'efficacité des investissements consentis... Sur ce thème de l'articulation de l'urbain et du social, comme sur celui d'une meilleure définition des politiques sociales et de leur efficacité, des clés transversales de changement, des angles d'attaque privilégiés sont à trouver. Nous avons formulé dans ce rapport de premières hypothèses sur des voies de réponses possibles.

Il faudrait aller au-delà et favoriser un travail local et collectif dans le pilotage du GPV permettant d'identifier en commun les problèmes, de développer des analyses conjointes, de trouver de meilleures solutions, de définir une stratégie générale.

*** *La meilleure mobilisation de l'Etat dans le cadre du développement social et urbain***

Dans la conception générale de la politique de la ville

La mobilisation du réseau interministériel de l'Etat est essentielle pour améliorer les résultats de la politique de la ville. Il est urgent de clarifier les doctrines de chacun des ministères et par conséquent leurs interventions. Plusieurs questions fondamentales semblent aujourd'hui constitutives d'une refondation de la politique de la ville :

- la lutte contre les inégalités et la pauvreté comme fondement de la réduction de la ségrégation urbaine en complément ou dans le cadre de la politique de la ville,*
- la redéfinition des actions et des moyens de droit commun en coordination avec les actions et les moyens de la politique de la ville, notamment dans des secteurs jugés défaillants : la police, la justice, l'action scolaire, sanitaire et sociale ou pour des questions non traitées ou mal traitées, les incivilités, la petite et moyenne délinquance, l'échec scolaire, la toxicomanie,*
- le renforcement des pouvoirs des agents locaux de l'administration dans la définition et l'organisation des politiques territoriales des services publics,*
- la prise de compétence des communautés d'agglomération, des Conseils Généraux et des Régions en matière de politique de la Ville.*

Dans l'appui à la méthodologie de conduite des projets

Plusieurs défaillances sont apparues à la lecture des GPV concernant les transports, les commerces, le marché immobilier, les démolitions-reconstructions, la mixité et le peuplement des quartiers, les copropriétés dégradées. Certaines d'entre elles, n'appellent pas seulement des réponses en terme d'accroissement de moyens financiers, mais également en terme d'approfondissement des connaissances ou des méthodes.

Un appui national à l'organisation d'échanges entre les villes semble nécessaire pour progresser dans la méthodologie de conduite des projets (elle intéresse les services publics comme les collectivités territoriales ou le secteur associatif).

Il s'agit notamment d'avancer sur des points qui posent des difficultés pour tous les partenaires :

- *l'appui aux études et aux diagnostics, notamment vis à vis des villes ne disposant pas de moyens propres d'ingénierie urbaine et de développement social.*
- *l'adaptation de la performance des services,*
- *la gestion urbaine de proximité,*
- *la concertation avec les personnels et leur formation,*
- *l'échelle des moyens à engager,*
- *l'évaluation *a posteriori* des projets et programmes.*

Il n'est pas sérieux que des dispositifs spécifiques n'atteignent pas les résultats escomptés ou que malgré ceux-ci les situations continuent de se dégrader.

Les élus des villes bénéficiant d'un GPV, membres du CNV, souhaitent - compte tenu de l'ampleur des difficultés auxquelles ils ont à faire face- que la politique de la ville devienne une première priorité de l'action gouvernementale. Ils attendent aussi que l'Etat central tire toutes les conséquences des évolutions locales constatées et de l'expérience acquise dans le cadre de la politique de la ville pour organiser sa propre adaptation dans le cadre de la réforme de l'Etat. Cette réforme administrative, territoriale et politique est une condition de la réussite des GPV.

ANNEXES DU RAPPORT

1 - GRILLE DE LECTURE

DES INTENTIONS ET ORIENTATIONS DES GPV

2 – LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

3 - LISTE DES GPV EXAMINES

4 – INTERVENTION DE MONSIEUR GEORGES MERCADAL LORS DE LA JOURNÉE CONSACRÉE AUX GPV, ORGANISÉE PAR LE MINISTRE DÉLEGUE À LA VILLE (14.12.00)

GROUPE DE TRAVAIL

« Quelle ville voulons-nous ? »

Grille de lecture des orientations et interventions des grands projets de ville (GPV)

1- Les constats sur la question urbaine et ses évolutions

Quels sont ces constats et comment sont-ils décrits, analysés ?

Par qui et avec qui le diagnostic a-t-il été établi ?

Quel est le grand souci qui ressort du diagnostic ?

Existe-t-il une fracture spatiale et sociale entre la ville et les quartiers, l'urbain et le rural, entre riches et pauvres ?

Des pathologies sociales sont-elles établies et évaluées ?

Est-ce que la réponse est étayée ?

La réflexion porte-t-elle sur la ville que l'on veut, les choix de développement urbain, les valeurs qui fondent les actions ?

A quel niveau le document se situe-t-il (programme d'action, stratégie, ...)

La réflexion a-t-elle été menée avec les personnels concernés par les actions, entre les acteurs concernés, avec les citoyens ?

Est-elle crédible ?

Existe-t-il des espaces publics de négociation du projet et du contrat, où sont-ils prévus ?

2- Les actions – Que veut-on changer et dans quels domaines ?

Le projet de ville dépasse t-il un projet de quartier ? Est-il intercommunal ? Quel est son rapport avec l’agglomération ?

Quels sont les territoires de projet et d’action et quels sont les critères de choix utilisés pour retenir ces territoires ?

Quelles sont les modalités par lesquelles les territoires prioritaires sont intégrés dans l’agglomération ?

Quelles sont les mesures principales en vue des objectifs suivants, s’ils sont identifiés, mises en place pour :

- améliorer la mixité urbaine,
- réduire les ghettos,
- densifier ou réduire l’étalement urbain,
- réduire des inégalités ?

Le contrat propose t-il « une vision » du projet : expose t-il le sens du projet – le pour qui, le pour quoi – ou se concentre t-il sur la procédure (le comment faire) ?

Les projets du GPV incluent-ils explicitement une dimension «QUALITE» ? formulent-ils, pour sa mise en œuvre, des dispositions particulières (argumentation de suivi, moyens financiers, ...) ?

3- L’organisation de la maîtrise d’ouvrage de GPV ?

Quelles sont les instances prévues pour la mise en œuvre du GPV (structures (s) de pilotage), traduisent-elles un leader-ship affirmé ou indiquent-elles une cogestion apparente ?

Qui fournit les moyens d’appui ?

Quelles sont mes articulations entre les acteurs (publics, privés, population, association, ...) ?

Un lien est-il établi entre les différents secteurs ?

Comment le projet est-il articulé avec le Contrat de Plan ?

Existe t-il une sorte de cahier des charges des engagements de chacun des responsables ?

Ont-ils été désignés pour la réalisation de chaque action importante dans le GPV ?

Quels sont les changements organisationnels prévus ?

Quelles sont leurs finalités ?

Y a t-il un dispositif d'évaluation ? Lequel ? Est-il indépendant ?

4- Autres questions ?

La mobilisation semble t-elle à la hauteur des évolutions urbaines initialement constatées ?

L'échelle des investissements est-elle à la hauteur des enjeux ?

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL
«QUELLE VILLE VOULONS-NOUS ?»

M. Georges MERCADAL, Président de la 3ème Section du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC), Président du groupe de travail et membre du CNV

Mme Claudine BANSEPT, Chargée de mission du CNV, coordinatrice des travaux

M. Jean-Pierre BOSINO, Maire de Montataire, membre du CNV

M. Olivier BROCHARD, Responsable du Département «Transformation et Gestion Urbaine» à la DIV

M. Laurent CATHALA, Vice-Président du CNV, Député-Maire de Créteil, Président de l'EPARECA

M. Maurice CHARRIER, Maire de Vaulx-en-Velin, membre du CNV

M. Pierre CONROUX, Directeur de l'Urbanisme et du Développement de la ville de Créteil

M. Georges CREPEY, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, (CGPC)

M. François GEISMAR, Responsable du DSU et du Logement de la ville d'Athis-Mons

Mme Agnès de FLEURIEU, Inspectrice Générale de l'Equipement, (CGPC)

M. Jean-Paul LEGRAND, Directeur de Cabinet du Maire de Montataire

Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, Députée européenne, Maire d'Athis-Mons,
Présidente du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD),
membre du CNV

Mme Hélène PLANQUE, Responsable du service d'Urbanisme de la ville
d'Athis-Mons

M. François-Xavier ROUSSEL, Directeur d'Etudes à la SCET, Expert auprès du CNV

LISTE DES GRANDS PROJETS DE VILLE EXAMINES

- Amiens-Métropole

- Caen-Ifs-Hérouville-Saint-Clair

- Strasbourg Sud-Est

- Créteil

- Clichy-sous-bois

- Le Val de Seine

- Chanteloup-les-vignes

- L'agglomération Creilloise

- Montpellier

- Le Mantois

- Nancy

- Marseille

- Vaulx-en-Velin

- Vénissieux-Rilleux-La -Pape-Lyon (la Duchère)

- Garges-les-Gonesse-Sarcelles

INTERVENTION DE MONSIEUR GEORGES MERCADAL LORS DE LA JOURNÉE CONSACRÉE AUX GPV (14.12.2000)

Cet exposé est tiré du travail d'un groupe du CNV dont on m'a confié la présidence qui s'intitulait « quelle ville voulons-nous ? »

Ce travail s'est déroulé en deux temps :

- L'élaboration d'une réponse à la question posée. Cela a donné lieu à un séminaire très vivant avec une forte participation des membres dans leur diversité et un rapport, validé par le CNV, qui dégageait bien une réponse à trois niveaux : une vision de la ville que l'on veut ; une stratégie pour l'atteindre ; une maîtrise d'ouvrage pour la mettre en œuvre ;
- La confrontation des propositions issues de la phase précédente aux actes de candidatures d'une quinzaine de GPV, ceux des maires du CNV. Ce travail a été réalisé par une équipe de rapporteurs des villes, de la CDC, de l'Etat, animée par C. Bansept du secrétariat du CNV. Je les remercie de ce travail bénévole qui nous a tous enrichis.

En bref, il règne une grande concordance entre le CNV et les actes de candidatures aux GPV. L'élargissement de la politique de la Ville que le groupe QVVN appelait, est bien en route avec les GPV..

Mais l'on peut aussi à chacun de ces niveaux déceler des points sur lesquels le groupe a fait entendre un message légèrement différent, qui pourrait être pris en compte dans la suite de la procédure.

Il est aisé de noter ces concordances et ces nuances dans les deux types de document à trois niveaux : la vision de la ville, la stratégie pour l'atteindre, la maîtrise d'ouvrage pour la mettre en œuvre.

Une vision de la ville politiquement assumée et culturellement enracinée.

Celle que veulent les GPV est la même que celle qu'a exprimé le CNV.

- C'est d'abord la ville pour faire société, créer du lien social, de la prise en considération des uns par les autres, pour favoriser l'acceptation des différences. Une ville qui enraye les processus de ségrégation, de fragmentation. Une ville des mixités.

Mais, en même temps, une ville qui fait sa place à l'épanouissement de la vie individuelle, à la personnalisation, à la diversité, à l'appropriation par chacun.

- C'est ensuite une ville dans laquelle ces deux tendances sont déclinées, au niveau du social et du spatial. Comme le dit un GPV : « c'est un projet humain et urbain ».

Au niveau du social :

- Concertation, animation de la vie collective, soutien aux associations...
- Mais aussi, recherche de personnalisation de l'action sociale, notamment pour l'emploi.

Au niveau du spatial :

- Continuité urbaine, rupture avec la logique des vides, des morceaux qui tiennent dans le vide, de l'archipel : recherche de la perception d'un tout, d'une identité globale ;
- Mais aussi, déconstruction des rigidités, des grands ensembles, faciliter l'appropriation, la diversité : remembrement du foncier, distinction public/privé.

- C'est enfin une ville dont la vision est assumée par le maire, qui en fait dans certains GPV l'axe de son discours politique.

On ne saurait trop insister sur l'importance de ce constat car une vision politiquement assumée est nécessaire pour rassembler et mobiliser tous les acteurs de la ville. Celle-ci n'est pas seulement forte du large consensus qu'elle recueille. Il serait aisé de montrer qu'elle s'enracine dans les profondeurs de notre culture et qu'elle est partagée par tous les pays européens. Voilà des bases solides.

- Mais cette vision doit rester réaliste pour ne pas être contredite par les faits. Elle doit reposer sur une juste compréhension des tendances de la société.

Ici ce qui est en cause c'est le rejet de la promiscuité. Proximité, voisinage, lien social oui, mais promiscuité non. Nous avons entendu cela tant au cours des débats de préparation de la loi SRU, et certains qui se sentent entassés l'ont dit avec force, que dans notre groupe du CNV.

Cette aspiration est-elle suffisamment prise en compte ?

On peut en douter car elle n'est jamais mentionnée explicitement et tout ce qui est proposé va vers la compacité, le remplissage des espaces encore libres pour créer les continuités. On peut légitimement se demander si les auteurs des GPV ont suffisamment conscience de la tendance à l'individuation qui parcourt la société. Le CNV lui a pensé qu'aujourd'hui les forces centrifuges qui provoquent la fragmentation tant sociale que spatiale ont le dessus et qu'il est illusoire de les nier. Il faut s'en servir et cela fait appel à plus d'imagination. On ne peut vraisemblablement refaire la ville d'avant, il faut inventer de nouvelles urbanités : telle fut la position du CNV, dont on ne retrouve pas assez la trace dans les actes de candidature.

Une stratégie sociale et spatiale, jouant de toutes les échelles pour l'atteindre.

C'est la meilleure promesse de succès que recèlent ces GPV. On peut dire qu'elle concrétise l'élargissement de la politique de la Ville souhaité par le CNV.

- Notre groupe QVVN a fait de cet élargissement son inspiration principale : dépasser les actions de réparation des quartiers pour s'attacher à une politique de développement de l'agglomération qui intègre les quartiers et les met en situation de profiter de son mouvement général. Pour y parvenir jouer des deux claviers en synergie : le social et le spatial, et agir aux différentes échelles de solidarité : l'agglomération, le secteur, le quartier.
- Ceci est remarquablement concrétisé dans l'ensemble des GPV. On peut dresser le portrait de la stratégie type, qui n'est telle quelle dans aucun document, mais qui constitue leur plus grand dénominateur :

	Agglo	Périmètre GPV	Quartier
Spatial	- tram	- continuité	- trame foncière
	- Equipement	- dévelop. urbain	- privé/public
Social	- attributions de logements sociaux		Territorialisation emploi

- Si cohérente et forte soit-elle, cette stratégie n'est pas exempte de possibilités de perfectionnement. Les idées émises au CNV en suggèrent au moins trois :
 - * **Les espaces publics** doivent être les lieux « héraclidiques » de la ville. Certes, ils doivent être de qualité et tous les GPV le disent. Mais ils doivent être aussi positionnés, mis en scène, mis en valeur pour signifier la ville. Et ceci amène aux questions auxquelles il faut répondre : quels types de lieux peuvent être érigés à cette valeur symbolique ? Où doivent-ils être ? Comment les concevoir ? Cela ne

concerne-t-il pas notamment les quartiers où on avait placé le commerce sur le haut lieu et où il ne tient plus le rôle ?

- * **La qualité du quotidien**, des pieds d'immeubles, des revêtements, des mobiliers, mais aussi de la propreté, de l'entretien, de l'éclairage... Seuls deux GPV y font référence à travers des chartes à mettre en place. La gestion de proximité mérite certainement plus car d'elle dépend la perception de qualité, et de là le sentiment d'être considéré. L'exemple souvent cité du tramway est là pour montrer qu'un même objet, structurellement parfaitement constant, peut changer complètement d'image lorsqu'on en travaille la qualité de détail.
- * **Le social doit lui aussi faire GPV** et pour le moment ce n'est pas le cas. On ne trouve pas dans le tableau précédent à la ligne « social » une cohérence d'action aux trois niveaux qui présente le même pouvoir de conviction que la ligne « spatial ».

A quoi cela tient-il ? Les normes nationales de fonctionnement des grands services publics, la trilogie éducation–justice–police, sont-elles si rigides qu'elles se rebellent contre tout essai de globalisation sur le territoire ? Les moyens ne sont-ils pas encore à l'échelle ? La connaissance des causes et des effets moindres que dans le spatial ? Ou tout simplement les auteurs ont-ils considéré que le social était traité dans le contrat de Ville et qu'il suffisait de le mentionner ?

Au total, tout en se félicitant comme il convient de l'énorme pas en avant que font les GPV en traitant ensemble du spatial et du social à toutes les échelles, il faut appeler à plus d'interpénétration, plus de synergie. Peut-être qu'une itération entre GPV et contrat de Ville avant la signature des contrats de GPV produirait quelques effets dans ce sens.

Une maîtrise d'ouvrage clairement définie pour la mettre en œuvre.

Est-ce que le dispositif est à la hauteur des ambitions, tant du point de vue de l'organisation que des moyens et donc quelles sont les chances de réussir une manœuvre aussi complexe.

- Le groupe QVVN a surtout insisté sur l'organisation : il faut un maître d'ouvrage unique. Celui-ci ne peut être que le maire. L'Etat doit se présenter de façon coordonnée. Son représentant, le préfet, doit mettre ses moyens au service du projet dès lors qu'il aura été approuvé.

Tout va dans ce sens dans les actes de candidature, bien qu'il existe des nuances dans l'affirmation du leadership politique local.

- Quant à savoir si ce dispositif est à l'échelle des problèmes, les situations ne sont pas les mêmes. Nous en avons distingué trois :
 - Agglomération ancienne avec une bonne pratique de la solidarité entre les collectivités, marquée notamment dans l'attribution des logements sociaux, l'existence ou un projet avancé de transport collectif performant et de qualité (souvent un tram) : Les moyens et le dispositif sont à l'échelle, seule subsiste le souhait que le social fasse aussi GPV.
 - Même situation que la précédente, mais avec un temps de retard : l'agglomération est en cours de concrétisation à l'occasion de la loi Chevènement, les transports collectifs sont en projet, le GPV est la première manifestation de solidarité dans le domaine de la ville : la crédibilité du projet est moins forte que dans le cas précédent, mais elle est tout de même établie

- Manque un élément ou plus parmi ceux que le groupe a considéré comme essentiels : un ensemble territorial globalement en développement dans lequel une solidarité entre les communautés est acceptée, notamment pour les attributions de logement social ; une accessibilité en transport en commun qui relie fonctionnellement et symboliquement le quartier à ce territoire ; des services publics qui jouent la territorialisation pour permettre une approche globale des problèmes sociaux. Dans ce cas manifestement le GPV, malgré un engagement remarquable du maire n'est pas encore à l'échelle. Heureusement ces cas ne sont pas nombreux et pourraient faire l'objet d'une réflexion particulière.
- L'analyse serrée des causes de la dégradation alléguée partout est souvent insuffisante.

Non pas pour étayer la conviction du lecteur sur la réalité de cette dégradation : les quelques critères utilisés, taux de chômage, vacances de logements sociaux, délinquances y suffisent amplement, mais pour s'assurer que les remèdes qu'on propose d'apporter s'adressent bien aux vraies causes de cette dégradation. Il est fréquemment arrivé au long des dernières décennies que le consensus se fasse sur tel type d'action au nom d'une analyse trop courte des comportements et des attitudes. Cela a conduit à des échecs retentissant : on a fait des tours et des barres pour dégager de l'espace public, de la densité pour créer de l'animation, des commerces au centre ou en pied d'immeubles parce que les Français n'aimeraient pas les centres périphériques comme les Américains, des copropriétés pour qu'il n'y ait pas que du logement social... La France est un village, les professionnels de la ville habitent la même rue du village. Quand on se trompe, on se trompe tous d'un seul tenant ! Pourquoi ne pas faire entrer de l'air européen dans les GPV ? EUROPAN pourrait y contribuer !

DEUXIEME PARTIE

Séminaire national du CNV sur l'évaluation des grands projets de ville.

25 janvier 2001

Compte-rendu des débats

Mme DELIEGE

Je vous propose de commencer par l'étude du pré-rapport sur les projets de GPV, réalisé par le groupe de travail assisté de plusieurs personnalités extérieures. La quinzaine de GPV étudiés à travers une grille de lecture commune sont susceptibles d'évolution, mais nous avons matière à discuter ce rapport, pour l'amender et le valider.

Mme BANSEPT

Je vais vous présenter ce pré-rapport, en vous invitant à réagir ensuite sur les points que vous aimeriez voir mis en exergue et figurer dans l'avis du CNV pour améliorer les GPV. Selon M. Mercadal, la première étape des travaux est une réussite, notamment grâce à l'alliance au sein du groupe de travail de praticiens et de politiques, qui a permis de fructueuses analyses. J'indique à titre personnel que M. Mercadal, président exigeant, nous a permis de travailler hors polémique, sans évacuer aucune question épiqueuse, ce qui nous a permis d'émettre des propositions constructives. Il a proposé d'élargir ce groupe à Georges Crepey, ingénieur général des Ponts et Chaussées, à Agnès de Fleurieu, inspectrice générale de l'Équipement, et à Olivier Brochard, responsable du département "Transformation et gestion urbaine" à la DIV.

(Mme Bansept donne lecture du rapport provisoire du groupe de travail du Conseil National des Villes : "Première lecture analytique des intentions et orientations des GPV des membres du CNV")

Mme SAVINA

J'interviendrai sur trois points. D'une part, il me semble important de souligner que la temporalité d'élaboration n'est pas forcément en phase avec l'organisation de la politique contractuelle.

D'autre part, il conviendrait d'éviter de présenter les GPV comme la solution de tous les problèmes. On a déjà tout attendu de la politique de la Ville, quand on sait qu'elle ne peut résoudre l'ensemble des difficultés liées à la crise, ce qui a entraîné une déception à la hauteur des attentes. Il faut donc préciser qu'il s'agit d'abord d'outils de plus value pour résorber des problèmes, sachant que la terminologie employée laisse penser qu'il s'agit de Grands Projets de Ville au sens territorial, ce qui est médiatiquement dangereux. Les maires de communes avec qui j'ai travaillé n'avaient ainsi pas réalisé que le GPV était plus petit que le contrat de ville sur le territoire...

Enfin, j'indique que les services de l'Etat semblent avoir intégré le principe de territorialisation, mais je rappelle que la politique sociale n'est pas de l'ordre du contrat. Si nous étions certains que demain les Conseils Généraux signent les contrats de Ville, il est clair que nous intégrerions autrement les politiques sociales sur le terrain... Si le Conseil Général ne signe pas de contrat de Ville, les choses sont plus difficiles. En outre, les politiques d'accompagnement social sur le terrain sont individuelles plutôt que collectives, et ce manque de vision globale complique les innovations sociales et la territorialisation, sans parler de la nécessaire évaluation ex ante et ex post de notre action. Une dernière remarque pour conclure : le document fait état de villes riches et de villes pauvres, mais il faudrait aussi distinguer les villes de riches et les villes de pauvres...

M. DILAIN

Ce rapport provisoire me convient, et j'interviens pour souligner ce qui me semble essentiel, c'est-à-dire l'accroissement des inégalités territoriales. Ce constat unanime est grave pour la nation, mais aussi pour le CNV après dix ans de politique de la Ville. Il est de notre responsabilité d'expliquer cette situation. Sur Clichy les causes de l'échec sont l'absence de diagnostic et de stratégie claire il y a dix ans, ainsi que les objectifs choisis par les futurs opérateurs, qui sont intervenus pour faire ce qu'ils savaient faire et non pour innover. Les ingénieurs ont ainsi démolî des barres, tracé des routes et construit des ronds-

points, l'absence de concertation avec les habitants laissant toute la place aux seules logiques d'opérateurs.

J'ajoute que la lenteur des politiques publiques est devenue intolérable face à l'urgence, d'autant que les obstacles administratifs tiennent souvent d'arguties. Lorsqu'une décision pertinente est prise mais appliquée quelques années plus tard seulement, souvent la réponse ne correspond plus au problème sur le terrain. Il a fallu attendre dix ans avant de pouvoir ouvrir une Maison des services publics à Montfermeil !

Enfin, il faut insister sur l'absence de mobilisation des politiques de droit commun, inadmissible dans un contexte d'inégalités territoriales. Pourquoi les effectifs des commissariats restent-ils souvent insuffisants, pourquoi le problème du sentiment d'insécurité n'est-il pas résolu, ni celui de l'Education nationale, après toutes ces années ? Pourquoi la DDE refuse-t-elle d'investir plus sur les sites de la politique de la Ville, alors qu'il s'agit des sites les plus en difficulté ?

Mais cette carence des politiques de droit commun est aussi valable pour les collectivités territoriales. Au-delà des Conseils Généraux évoqués tout à l'heure, il y a des carences municipales : le budget de fonctionnement par habitant de la ville de Clichy-sous-Bois est ainsi deux fois et demi-inférieur à celui de la ville de Saint-Denis ! Il n'est pas possible de continuer à faire de la politique de la Ville si on ne règle pas ce problème grave d'inégalités de fonctionnement. Parallèlement, l'existence d'un ticket modérateur municipal fait que ces politiques spécifiques ont tendance à favoriser les villes qui peuvent en présenter un important. Les autres se retrouvent d'autant plus en difficulté que les carences se retrouvent aussi en matière d'ingénierie humaine.

En conclusion, on peut se demander si le GPV est un outil convenant à tous les sites, alors qu'ils sont très différents les uns des autres. L'heure est au sur-mesure plutôt qu'au prêt-à-porter : pourquoi continuer à créer des outils préalablement au diagnostic, alors qu'il faudrait faire l'inverse ?

M. GEINDRE

Lors de la présentation des GPV par le Premier ministre il y a deux ans, j'avais beaucoup espéré. Il me semblait à travers son discours que l'on avait enfin compris la teneur du problème auquel nous sommes confrontés : le fait que sur des mêmes territoires se concentrent par l'habitat des personnes en grande difficulté. Dès lors, il ne suffit plus de leur apporter des services égalitaires, des infrastructures, des policiers, des éducateurs, des transports en commun, des services décentralisés de l'Etat, car cela ne fonctionnera pas tant que l'on gardera de tels ghettos. Je croyais qu'il s'agissait de retrouver des territoires globaux dans les agglomérations et de donner aux villes les moyens d'accepter une plus grande mixité sociale, car c'est là le cœur du problème, dont la délinquance, la toxicomanie et l'échec scolaire ne sont que les symptômes.

Or, j'observe une dérive par rapport à cette idée première, le résultant n'étant rien d'autre qu'un contrat de ville grossi, pour faire un peu mieux marcher l'école, les transports ou la prévention. Résultat : dans dix ans la situation sera encore dégradée, comme elle l'est aujourd'hui par rapport aux dix années écoulées. C'est là encore une occasion ratée, l'objectif n'étant plus de résoudre le problème mais simplement de le gérer. Qu'il s'agisse des organismes HLM ou des préfets, visiblement rien n'est fait pour permettre une déconcentration des personnes en difficulté.

A mon sens, le temps est venu de faire l'analyse de la faillite de l'Etat sur sa capacité à améliorer la situation. Un seul exemple : les fermetures conditionnelles de classes d'école décidées par l'inspecteur d'Académie, quand une classe d'âge se fait moins nombreuse. Plutôt que d'attendre la rentrée pour constater de la nécessité ou non de garder l'instituteur, le corps enseignant joue ses propres intérêts et oriente immédiatement l'instituteur ailleurs, au risque de devoir faire appel à un remplaçant en attendant un nouvel instituteur si la classe est maintenue. Plus généralement, on constate que les crédits de droit commun sont refusés de plus en plus souvent dès lors que l'on est dans la politique de la Ville !

Il est urgent d'impulser un nouvel élan de décentralisation. Si l'objectif est une transformation de la ville dans sa capacité à accueillir des gens en difficulté et une plus grande mixité sociale, alors nous restons bien en deçà des moyens nécessaires.

M. GEISMAR

Cela dépend beaucoup de la capacité du maire à se faire entendre du ministre...

M. BOSINO

Je suis d'accord avec les analyses du rapport provisoire. Comme Mme Savina, je pense qu'il faut distinguer les villes riches du point de vue de la taxe professionnelles des villes de riches, car ce ne sont pas forcément les mêmes... J'indique que le problème des moyens est moins un problème de répartition des ressources entre les communes qu'un problème de ressources supplémentaires.

Mme BANSEPT

Quelles mesures préconisez-vous ?

M. BOSINO

On pourrait réfléchir à la taxation des revenus financiers des grandes entreprises, ou encore à une réforme de la taxe professionnelle qui prenne en compte des revenus financiers aujourd'hui laissés de côté.

Concernant la mixité, le problème est-il de mieux répartir les pauvres ou bien de faire reculer la pauvreté ? C'est un problème de société. La politique de la Ville ne peut que réparer, alors qu'il faut aider les gens à vivre mieux. Cela m'amène aux questions sociales, et je m'interroge sur l'implication réelle des Conseils Généraux et Régionaux dans la politique de la Ville. Ainsi, dans notre GPV, le volet social est jugé un peu faible, mais il faut savoir que le Conseil Général de l'Oise n'intervient en rien. La moitié des secteurs de circonscription de l'intervention sanitaire et sociale dans ma ville ne sont pas couverts ; il n'y a même plus de responsable ! Le Conseil Général a commandé une étude sur la situation du RMI dans le département et il a attendu six mois avant de le diffuser tant est catastrophique la situation, tant en matière d'insertion que de suivi personnalisé...

Concernant la participation des habitants, manifestement il existe un décalage par rapport à la temporalité de la politique de la Ville. Nous avons préparé le GPV à marche forcée, par crainte de ne pas être retenus, ce qui en terme de fonctionnement a entraîné des réunions limitées aux élus, préfets et professionnels. Résultat, la participation des

habitants est au mieux symbolique et leur attente se compte en années avant toute concrétisation.

Le ministre dit qu'il faut un leadership du maire sur le GPV, mais là aussi on observe un décalage car en réalité le cadre est imposé. Après le renvoi de plusieurs pré-projets, nous avons même eu la tentation de demander directement à la DIV de rédiger le GPV : au moins, il serait accepté... Comme on l'a dit tout à l'heure, nous avons plutôt besoin de sur-mesure.

M. ROS

Par rapport à cette demande d'Etat, j'ai l'impression qu'en l'absence d'initiation ou d'outils nécessaires pour savoir comment fonctionner opérationnellement sur un territoire, on n'arrive à rien. Peut-être y a-t-il là un gisement de nouveaux métiers : ceux de traduction des politiques publiques via les habitants... Actuellement, les professionnels sur le terrain manquent de formation à cet égard. Je propose, dans la mesure où nous serons entendus par l'Etat, que nous lui demandions de se placer dans une logique d'écoute des élus de terrain plutôt que de diagnostic et de cadrage. Mais il faut pour cela leur laisser le temps de consulter les habitants !

Faut-il une meilleure décentralisation politico-technique ? On se demande il est vrai qui peut forcer un Conseil Général à jouer le jeu.

Mme GOLDBERGER

Je m'interroge sur le décalage existant entre les projets urbains et les projets sociaux. Le discours tenu autour de la notion de mixité a quelque peu disparu des GPV, mais il est vrai que tout l'argent du monde ne fera pas la mixité. L'Etat a fait ce qu'il pouvait avec la loi Besson : il en va désormais de la responsabilité individuelle et collective au niveau local. Force est de le constater, les nantis refusent avec constance l'arrivée de pauvres. Quelle petite ville acceptera de bon gré l'accueil d'un foyer de travailleurs immigrés ou l'arrivée de familles en difficulté ? Mieux vaut se concentrer sur la lutte contre la pauvreté que de relancer un discours sur une mixité dont personne ne veut, pas même les personnes pauvres concernées dans certains cas. En outre, combien nombreux restent les obstacles

administratifs pour toute démarche ! Quant à l'urbain, il faudra bien finir par admettre que les barres d'habitation n'ont pas d'avenir : l'urbain sans la densité est irréparable.

M. LEGRAS

De même que M. Geindre, je pense que la politique de la Ville met en lumière l'incapacité de l'Etat à prendre des décisions et à faire évoluer la situation dans le bon sens, d'autant que sur le terrain le militantisme d'autan disparaît. Il convient de rappeler aussi l'existence de mécanismes souterrains, de logiques propres qui entravent tout mouvement. Je pense par exemple aux directives rigides de la DDE ou encore aux choix d'affectation des agents. Il ne faut plus nier ce problème.

Une question importante réside dans la maîtrise d'ouvrage. Il me semble que les maires sont les plus intéressés à la réussite du projet, plus que les agents de l'Etat. En matière de mixité, je remarque l'absence dans la politique de la Ville du traitement des stratégies d'évitement. Actuellement, le seul moyen efficace pour disperser des populations en difficulté accumulées sur un site depuis quinze ans réside dans la destruction d'appartements, ce qui pose problème par rapport à la loi sur l'exclusion.

Concernant la temporalité, on peut constater une certaine propension à gâcher du temps. D'abord l'attente, puis le travail à marche forcée, sans association des habitants ni élaboration correcte face au problème posé. Car il manque encore la maîtrise des outils d'analyse stratégique. Si l'on compare avec le Québec par exemple, on constate une profusion de projets pointus, mis sur pied avec les acteurs municipaux, les techniciens et les habitants dans les quartiers, qui maîtrisent ces outils d'analyse. Moins normatif que chez nous, leur système permet la mobilisation des gens sur un projet collectif. Les GPV sont meilleurs que les projets précédents de ce point de vue, mais il reste à mieux diffuser cette culture stratégique.

Mme BRAILLON

Je voudrais proposer une note d'optimisme, en soulignant l'évolution positive du quartier du Neuhoff à Strasbourg, auparavant en situation d'échec total. Il faudrait souligner l'importance de saisir l'opportunité de faire du GPV un élément stratégique pour le développement de l'agglomération.

Concernant la participation des habitants, on observe un décalage entre la lecture des projets de candidature et les réflexions en cours actuellement, mais on note une tendance à utiliser cette participation comme une simple technique pour faire avancer le projet urbain.

Mme CAVALCANTI

La question de la modernisation s'articule aussi avec les enjeux internationaux. Comment ne pas tenir compte du fait que l'émergence des couches moyennes est concomitante de la montée de l'intolérance sociale ? Je suis frappée de l'absence d'analyse idéologique dans le débat français, alors que la mort de la culture ouvrière et de la solidarité est un fait massif. Ce pays meurt d'absence d'utopie solidaire, c'est pourquoi je ne pense pas que les GPV puissent réussir sans une véritable refondation idéologique.

J'aurais l'impression de vivre sur une autre planète si personne ici n'admet que la participation des habitants reste un faire-valoir en France, en l'absence de projet fédérateur. Au Canada, la citoyenneté est une réalité tenant à la dimension véritablement collective des projets. Que dire de l'Education nationale, dont le rôle affiché reste d'instruire et pas d'éduquer ? Il faut décliner un nouveau discours au niveau des grandes agences de socialisation de l'Etat comme l'Ecole, actuellement en état d'échec, sans quoi nous serons condamnés à essayer de réparer les choses sans analyse globale, à un niveau micro-individuel, qui est celui où interviennent les assistantes sociales et où se situe la demande des habitants. Comment s'en étonner, dès lors qu'aucun projet collectif n'est décliné et que l'inscription dans la ville n'implique plus une communauté de destin ? Les élus locaux sont-ils les seuls à être encore capables de rêver ? Il faut imaginer des petites cellules de participation directe, afin de refonder une citoyenneté capable de forger de nouvelles utopies communes dans le cadre d'une mondialisation croissante, basée jusqu'à maintenant sur un modèle unique.

M. CATHALA

J'observe qu'il existe des villes qui pour des raisons historiques sont plus pauvres que d'autres, notamment en périphérie des grandes agglomérations, et qu'au CNV plus que dans d'autres instances nous sommes nombreux à être à la tête de ces villes lorsque nous sommes maire. D'où une tendance à vouloir transformer nos villes déshéritées, habitées en majorité par des pauvres, en villes de riches. Cela suppose de supprimer les causes de la pauvreté, ce qui n'est pas dans les moyens du ministère de la Ville...

Concernant le GPV, le calendrier imposé n'a pas permis l'instauration d'un débat public important, qu'il s'agisse des objectifs ou des moyens envisagés. Par ailleurs, la période pré-électorale actuelle n'incite pas forcément à l'innovation, surtout en matière de démolition et de reconstruction... Je remarque en outre que les moyens dégagés par l'Etat sont insuffisants au regard du travail à accomplir. Ma ville de 80000 habitants accueille 48 % de logements sociaux, avec un soutien de l'Etat à hauteur de 70 millions et de la Région à hauteur de 20 millions de francs, quand pour changer le paysage urbain sur les sites concernés et pour déterminer d'autres relations sociales, il faudrait au moins 600 millions ! Un tel projet de Ville demande un positionnement sur plus de six ans, soit plus que la durée d'un seul contrat de plan.

La question de la mixité renvoie à la situation sociale. Nous ne manquons pas de pauvres, nationaux ou migrants, mais sommes-nous en mesure d'amener ou de fixer sur des quartiers des couches moyennes ? Même avec un cadre de vie de qualité, des habitations adaptées et de bonnes dessertes de transport, cela ne suffit pas à retenir les couples des classes moyennes attentifs à l'offre dans certains secteurs, notamment dans le second degré de l'Education nationale. C'est un problème culturel, ces gens ne supportant pas l'idée que la scolarité de leur enfant soit retardée au contact de populations plus en difficulté. Il faut aussi tenir compte de l'offre culturelle, ou encore de la disponibilité des crèches, sachant qu'une place coûte entre

40 000 et 50 000 francs par an à la ville...

Les GPV permettent-ils de répondre à ces questions ? Il faudrait pour cela s'inscrire dans la durée, proposer des équipements de qualité, et surtout attendre que change l'image d'un quartier lorsqu'elle est mauvaise, sans quoi la mixité restera lettre morte. Mais n'oublions pas que ce rapport provisoire analyse la situation à un moment d'élaboration, où les choix

politiques n'étaient faits que du bout des lèvres en cette période électorale, sans connaître l'engagement financier des autres partenaires. Peut-être notre ministre est-il optimiste lorsqu'il évoque un effet démultiplificateur important...

En revanche, le GPV est prometteur concernant les possibilités d'intervention sur le foncier. Mais là aussi c'est une politique à long terme.

SYNTHESE DES DEBATS DU CNV
LORS DU SEMINAIRE CONSACRE AU RAPPORT :
PREMIERE LECTURE ANALYTIQUE DES INTENTIONS ET ORIENTATIONS
DES GPV DES MEMBRES DU CNV

N.B. Les membres du CNV₁₅ ont unanimement approuvé le rapport présenté par Claudine Bansept, coordinatrice des travaux, et salué le travail réalisé par le groupe «Quelle ville voulons-nous ?» présidé par Monsieur Georges Mercadal₁₆.

Un débat soutenu a eu lieu durant le séminaire et les membres du CNV ont souhaité qu'un document synthétique fasse état, en annexe du rapport, de leurs réactions et analyses, dans le même esprit que le rapport, c'est à dire de façon argumentée directe et claire. Le rapport a été adopté ainsi que la décision de produire un avis du CNV sur les GPV à l'intention du Premier Ministre et du Ministre de la Ville.

OOO

- NE PAS TOUT ATTENDRE DES GPV ET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

MAIS

**TENIR COMPTE DES DECALAGES ENTRE LES REALITES ET LES BESOINS,
LES OFFRES DE L'ETAT, LES CONTENUS DES GPV...**

1 - Le GPV n'est pas la solution à tous les problèmes...

Les membres du CNV ont souligné qu'il conviendrait de ne pas présenter les GPV comme «la solution à tous les problèmes» ... «Nous avons déjà tout attendu de la politique de la ville», alors que nous savions, qu'à elle seule, elle ne pouvait résoudre l'ensemble des difficultés liées à la crise urbaine, notamment la réduction de la pauvreté qui n'est pas dans son champ d'action bien que celle-ci soit indispensable à sa réussite.

15 Liste des personnalités présentes au séminaire du 25.01.2001.

16 Vice-président du Conseil Général des ponts et chaussées, membre du Conseil National des Villes.

2 - Il existe d'importants décalages entre les conceptions et l'action de l'Etat et celle des municipalités. La rigidité de l'Etat nuit à l'élaboration des contrats et à la participation des habitants. Le leadership du maire n'est pas reconnu...

Un décalage de temporalité(s)

Manifestement un décalage «de temporalité» a existé entre la «politique de la Ville» au niveau national et celle des villes candidates pour un GPV.... Les GPV – tous les maires en ont convenu- ont dû être préparés «à marche forcée»...

Une commande ministérielle soudaine est arrivée depuis le niveau national relayée par les préfectures et des délais très courts ont été donnés pour composer le GPV (selon un cahier des charges rédigé par la DIV). Les villes ont travaillé dans la précipitation de crainte de ne pas être retenues (le clientélisme existe-t-il encore?) et cette précipitation a entraîné, de facto, des réunions limitées aux élus, préfets et professionnels. Résultat, la participation des habitants est au mieux symbolique. Contrairement aux discours tenus sur la nécessaire «participation des habitants» : l'organisation des relations que l'Etat entretient avec les collectivités territoriales ne leur laisse guère la place de la mettre en pratique.

Un décalage entre les besoins et les moyens

Les moyens dégagés par l'Etat – sur les sites les plus en difficultés rassemblant un grand nombre de citoyens pauvres - sont parfois insignifiants au regard du travail à accomplir. Lorsqu'une ville de 80.000 habitants accueille 48% de logements sociaux, que l'Etat investit 70 millions et la région 20 millions de crédits spécifiques, alors que 600 millions seraient nécessaires pour changer le paysage urbain et les relations sociales sur le site concerné, les crédits de droit commun et les capacités financières des collectivités ne peuvent suffire.

Un tel projet de Ville demande une programmation sur plus de six ans soit plus de la durée d'un seul contrat de plan.

Bien souvent les villes ont travaillé à l'aveuglette sans savoir quels seraient les efforts financiers consentis par l'Etat, la Région et les autres partenaires...elles ont dû annoncer les crédits qu'elles engageraient sans certitude sur les efforts qui seraient consentis par ailleurs.

Un décalage entre la position claire du Ministre de la Ville¹⁷ quant au « leadership » du maire sur le GPV et l'attitude rigide et « normative » des services instructeurs...

Enfin bien que le Ministre, Claude Bartolone, ait affirmé - «qu'il fallait reconnaître le «leadership» du maire sur le GPV et son rôle prépondérant dans les Groupements d'Intérêt Public (GIP) ou autres structures de portage du projet de Ville...», il existe un décalage entre cette déclaration et l'attitude des services instructeurs. Un exemple : la DIV a renvoyé de nombreuses fois tel GPV à telle ville...rayant des passages entiers, inscrivant d'autres priorités..., secrétant par cette attitude vexante un tel climat que par lassitude, la municipalité concernée a eu l'envie de lui demander de le rédiger à sa place !

Les membres du CNV l'avaient déjà fait figurer dans l'avis «Quelle ville voulons-nous» mais ils l'ont répété avec force : Les villes ont besoin de «sur-mesure» et elles sont contraintes au normatif, obligées d'accompagner la politique de l'Etat alors que l'Etat devrait plutôt accompagner les politiques locales et faire connaître sa propre politique «territorialisée». La pratique «du tout vient d'en haut» n'a toujours pas disparu malgré la décentralisation. L'Etat continue de dire ce qu'il convient de faire, tout en indiquant qu'il se contente de mettre des outils et des moyens à disposition. Les élus et les professionnels déplorent qu'il manque de doctrine.

Un décalage entre le volet urbain et le volet social dans les GPV

Dans les contrats de ville le volet urbain était très faible – les actions sociales en constituent la majorité des actions. Le GPV introduit un volet urbain dans la transformation urbaine et les membres du CNV s'en félicitent. En revanche, ils regrettent que les actions sociales restent «contenues» dans le contrat de Ville sans être véritablement «réévaluées» et renforcées. Cette question est largement développée dans le rapport et nous ne nous appesantirons pas davantage sur ce point.

En outre, les membres du CNV toutes catégories confondues (élus, personnes qualifiées) ont souhaité souligner plusieurs éléments explicatifs du déficit des politiques sanitaires et sociales – précisément dans les lieux où elles devraient être fortement développées. Dans les GPV le volet sanitaire et social est faible mais il faut rappeler que l'implication des

17 Le 14 décembre 2000 lors de la journée organisée sous la présidence du Ministre de la Ville avec les maires, les préfectures et les professionnels en charge des GPV.

Conseils Généraux (qui sont majoritairement en charge de ces politiques) et des Conseils Régionaux (notamment en matière de formation professionnelle) est très récente voire inexistante. Ces collectivités territoriales intermédiaires sont très rarement signataires des contrats de Ville ou des GPV.

Dans certains départements le Conseil Général (c'est le cas de l'Oise) n'intervient en rien. Dans le Val-de-Marne il s'implique peu et souhaite ne prendre des engagements qu'au coup par coup. Dans certaines circonscriptions sanitaires et sociales, la moitié des secteurs ne sont pas couverts. Ou encore en matière de RMI les résultats en terme d'insertion et de suivi personnalisé sont parfois si catastrophiques que l'étude pourtant commanditée sur le sujet n'est diffusée qu'à regret... Enfin il faut souligner que les situations des personnes et des familles ayant évolué en se détériorant et les travailleurs sociaux intervenant encore de façon isolée - en privilégiant le traitement individuel plutôt que la recherche d'un travail en équipe et d'un suivi collectif - se sentent impuissants. Pourtant certains services de l'Etat ont intégré la «territorialisation» de leur action et le travail en équipe et en coopération avec d'autres services comme les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) des mairies ou les Caisses d'Allocations Familiales (CAF). Ils sont insuffisamment soutenus. L'impression est que les logiques d'opérateurs sont privilégiées à l'instar plutôt des logiques d'innovateurs : «on continue à faire ce qu'on sait faire sans s'interroger sur l'impact des pratiques, ni sur les innovations, ni chercher à les intégrer dans les fonctionnements professionnels lorsqu'elles ont fait la preuve de leur efficacité».

3 – Les difficultés à réaliser la mixité urbaine...

Malgré les efforts une ghettoïsation accrue...

La volonté de réduire la ségrégation spatiale et sociale dans les quartiers est à l'origine de la politique de développement social des quartiers, devenue ensuite « politique de la Ville ». Beaucoup d'efforts et d'interventions ont été développés pour favoriser la mixité urbaine.

Or les élus constatent que malgré leurs efforts soutenus de l'Etat et des communes dans le cadre de la politique de la Ville, la situation de ghettoïsation des quartiers s'est parfois

aggravée. Dans ces cas les classes moyennes sont parties « durablement » et toutes les tentatives pour les faire revenir ont échoué.

A l'expérience les membres du CNV savent :

- que le logement social a quasiment perdu «toute mixité». Il a logé de plus en plus de pauvres et le phénomène s'est accéléré du fait des attributions-mutations de logement, de l'évolution de l'offre de logement, des insuffisances de services publics de qualité.
- que les logeurs sociaux ont eux-même contribué à rassembler les pauvres - mais il est vrai que les partenaires privés et l'évolution du marché ne leur ont guère laissé d'autres voies.
- que cette situation de ghettoïsation nourrit le repli sur soi des moins précaires, la violence, le racisme de ceux qui (à juste titre) se ressentent comme totalement exclus, discriminés et séparés de la ville.

Des actions qui ont montré leurs limites

A l'expérience les membres du CNV savent :

- qu'il ne suffit pas d'apporter des services égalitaires, des infrastructures, des policiers, des services décentralisés pour diminuer cette ghettoïsation (nous constatons d'ailleurs dans nos lectures des GPV que sur ces chapitres nous sommes loin d'avoir atteint cet objectif).
- avoir rencontré des difficultés avec les organismes HLM et les bailleurs sociaux pour parvenir à une « déconcentration » des personnes en difficulté,
- ne pas toujours avoir reçu le soutien qu'ils escomptaient de la part des préfectures pour user de leurs prérogatives en ce domaine.

A partir de ces constats : s'attaquer aux causes de la pauvreté plutôt qu'à ses symptômes

Les maires des villes – notamment ceux les plus impliqués dans la politique de la Ville - ont fait part de leurs inquiétudes sur la difficulté de réaliser effectivement cette mixité urbaine. Ils s'interrogent aujourd'hui sur les limites des politiques qu'ils ont développées et pensent qu'ils ne sont pas parvenus à atteindre l'objectif de réduction des ghettos qu'ils s'étaient fixé.

Ils souhaitent que les GPV, qui sont le meilleur outil actuellement à disposition, permette de rechercher et trouver des solutions plus efficaces. Ils pressentent que sans changements notables de leur part, de la part des logeurs, de la part de l'Etat, d'objectifs, de méthodes, de moyens et de pilotage, la situation risque d'empirer.

Ils sont persuadés qu'il ne faut pas baisser les bras. Ils pensent essentiel de « rehausser » ces populations et ces territoires pour progressivement espérer plus de diversité, plus de cohabitation. Mais, ils ne se cachent pas, néanmoins, les difficultés pour eux d'y réussir en raison de difficultés diverses : marquage accentué, images pesante, enclavement, nuisances. Dans certains cas les solutions radicales - de démolition-reconstruction leur semblent nécessaires. Mais cette solution doit être menée avec beaucoup de préparation, d'assistance, de solidarité.

Les membres du CNV s'interrogent sur les bons moyens de tirer les leçons de l'expérience, de s'attaquer aux causes de la pauvreté plutôt qu'à ses symptômes.

Ils s'interrogent également sur la capacité des communautés d'agglomération de réaliser la mixité urbaine. Ils se posent cette question abrupte : l'agglomération permettra-t-elle de disperser la pauvreté ou de la réduire ?

Ils ne sont pas persuadés que le GPV (pour le moment) réponde assez fortement à cette difficulté. La mixité est évoquée dans les GPV mais de manière discrète et sans renouvellement de politiques, d'interventions et de moyens convainquants.

**- LE TEMPS EST VENU D'INTERROGER LA POLITIQUE DE VILLE
ET
LES POLITIQUES DE DROIT COMMUN SUR LEURS RESULTATS
POUR LES AMELIORER**

4 – La reconnaissance de questions difficiles : l'aggravation des inégalités territoriales et des inégalités entre villes de riches et villes de pauvres et les réduire...

Tous les maires l'ont rappelé, pour des raisons historiques certaines villes sont plus pauvres que d'autres notamment en périphérie des grandes agglomérations. Au CNV siègent davantage de maires de communes déshéritées et ils constatent l'accroissement des inégalités territoriales, entre villes de riches et villes de pauvres, des inégalités entre

riches et pauvres. Ce constat est grave pour la nation et il est de notre responsabilité de reconnaître cette situation et d'identifier les raisons des carences pour les corriger–nous l'avons fait de manière détaillée dans ce rapport – mais les membres du CNV ont souhaité souligner avec force, certains aspects sur lesquels ils voudraient voir le gouvernement peser de façon précise et renforcée.

5 – Les limites des politiques des collectivités territoriales et l'absence de réduction des inégalités entre les villes

Au-delà de l'implication des Conseils Généraux évoqués tout à l'heure en matière sociale il y a des limites d'ordre municipal : le budget de fonctionnement par habitant de la ville de Clichy-Sous-Bois est ainsi deux fois et demi-inférieur à celui de la ville de Saint-Denis ! Il sera très difficile de continuer à «faire de la politique de la Ville» si ce problème très grave d'inégalités de fonctionnement entre les villes n'est pas réglé. Parallèlement l'existence d'un « ticket modérateur municipal » induit que ces politiques spécifiques ont tendance à favoriser les villes qui peuvent en présenter un important. Les autres se retrouvent d'autant plus en difficulté que les carences se retrouvent aussi en matière d'ingénierie humaine.

6 - La carence des politiques de droit commun, les lenteurs des politiques publiques...

Notre assemblée a beaucoup insisté sur l'absence des mobilisations des politiques de droit commun. Cette absence de mobilisation est inadmissible dans un contexte d'inégalités territoriales. Des «pourquoi» lancinants mais correspondants à des réalités répétitives ont été lancés à propos de certaines parties de villes : pourquoi les effectifs des commissariats y restent-ils insuffisants, pourquoi la sécurité et l'échec scolaire n'y sont-ils pas résolus après toutes ces années ? Pourquoi les Directions Départementales de l'Equipement (DEE) refusent-elles d'investir plus sur ces zones en difficultés ?

Ajoutons que la lenteur des politiques publiques est devenue intolérable face à l'urgence, et que les obstacles administratifs apparaissent souvent inexplicables ou font figure

«d'arguties». Lorsqu'une bonne décision est prise mais appliquée quelques années plus tard seulement, la réponse souvent ne correspond plus aux réalités du terrain¹⁸ !

7 – Mais peut-on résoudre techniquement et sur un modèle unique des problèmes qui sont d'abord politiques ? Voulons-nous encore une ville pour tous ?

Répétons que nous sommes collectivement frappés par l'absence d'analyse idéologique dans le débat français à propos de la ville mais plus largement sur les grandes évolutions sociales, économiques, politiques, vécues par notre pays.

Malgré les potentiels, notre pays manquent d'analyses et de solutions inventives et solidaires. C'est la raison pour laquelle nous ne pensons pas que les GPV (solution technique) puissent réussir sans une véritable refondation de la politique de la ville et sans projet partagé.

Plusieurs membres du CNV ont souligné l'intérêt de la politique québécoise où la citoyenneté prend corps véritablement grâce à la dimension collective des projets. Faute de cette tentative de renouvellement des idées, des coopérations, des organisations et de plans plus adaptés aux réalités et aux désirs des gens, nous serons probablement condamnés à essayer de réparer les dégâts... et toujours sans analyse globale, ni au niveau micro individuel, qui est celui des assistantes sociales, des instituteurs ou des postiers où se situent la demande des habitants, ni au niveau gouvernemental (le Parlement, le Gouvernement, les institutions régaliennes). Nous avions déjà mentionné et appelé l'attention des autorités face à l'absence de projet national pour la ville et de débats approfondis sur les évolutions et orientations générales du développement urbain. Pouvons nous se faisant être étonnés que vivre dans une ville ne signifie plus pour les citoyens partager une communauté de destins et un intérêt général mais plutôt chercher à s'en abstraire à tout prix.

Les élus locaux sont-ils les seuls à encore vouloir rêver une ville pour tous ?

De petites cellules de participation directe ne sont-elles pas indispensables afin de refonder une citoyenneté capable de forger des projets communs avec les élus et l'administration selon des modèles différents selon les villes et les lieux dans le cadre

¹⁸ Il a fallu dix ans avant de pouvoir ouvrir une maison des services publics à Montfermeil.

d'une politique nationale et locale et d'une mondialisation qui elles aussi doivent sortir du modèle unique ?

ANNEXE DE LA DEUXIEME PARTIE

LISTE DES PARTICIPANTS AU SEMINAIRE

Liste des participants au Séminaire sur l'évaluation des G.P.V

Mme Claudine Bansept, Chargée de mission CNV, coordinatrice des travaux

M. Jean-Pierre Bosino, Maire de Montataire, membre du CNV

Mme Céline Braillon, Chargée de mission CNV

M. Olivier Brochard, Responsable du département «Transformation et Gestion Urbaine à la DIV

M. Laurent Cathala, Député-maire de Créteil, vice-président du CNV

Mme Lia Cavalcanti, Responsable de l'Association «Espoir Goutte d'Or», membre du CNV

M. Pierre Conroux, Directeur de l'Urbanisme et du Développement à Créteil

M. Georges Crepey, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées (CGPC)

Mme Marie-Pierre de Liège, Secrétaire Générale du CNV.

M. Claude Dilain, Maire de Clichy Sous-Bois, membre du CNV

Mme Véronique Fayet, Adjointe au maire de Bordeaux, membre du CNV

M. François Geindre, Maire d'Hérouville Saint-Clair, membre du CNV

M. François Geismar, Responsable du DSU et du Logement – Athis-Mons

Mme Marie-Françoise Goldberger, Chargée de mission CNV

M. Luc Legras, Directeur de l'OPAC 62

Monsieur Eric Le Marec, Chargé de mission CNV

Mme Hélène Planque, Responsable du service Urbanisme – Athis-Mons

M. François-Xavier Roussel, Directeur d'études à la SCET, expert auprès du CNV.

TROISIÈME PARTIE

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DES VILLES

«sur la remise en égalité des communes les plus déshéritées et pour l'amélioration des grands projets de villes».

Préambule : le Conseil national des villes avec son groupe de travail «Quelle ville voulons-nous ?» a consacré la première partie de ses travaux prospectifs à la manière d'améliorer «le comment faire la ville» et a produit, durant l'année 2000, un avis du CNV au Premier ministre et au Ministre délégué à la ville portant le même intitulé . Avec l'accord de l'assemblée plénière du CNV, ce groupe de travail - élargi dans sa composition - a décidé de consacrer la deuxième partie de ses travaux, durant l'année 2001, à une première évaluation des intentions et orientations de grands projets de villes (GPV), principalement préparés par les membres du CNV, dans le cadre de l'initiative lancée par le gouvernement.

Cet avis s'appuie donc sur le rapport «Première évaluation des intentions et orientations des GPV» adopté par le Conseil national des villes et sur les débats auxquels il a donné lieu, lors du séminaire national organisé le 26 janvier 2001.

Exposé des motifs :

Le CNV salue l'initiative des GPV qui donne un «nouvel élan» à la politique de la ville et juge que ce programme doit être poursuivi et développé.

Les propositions des grands projets de ville que le CNV a eu l'occasion de lire et d'analyser sont principalement ordonnées autour de deux idées :

* la ville ²⁰ doit être «fabriquée» et valorisée dans tous ses aspects humains, urbains, sociaux, économiques,

19 Avis du Conseil national des villes « Quelle ville voulons-nous ? », Février 2000

20 Liste des GPV examinés : Amiens-Métropole, Caen-Ifs-Hérouville-Saint-Clair, Strasbourg Sud-Est, Créteil, Clichy-sous-bois, le Val de Seine, Chanteloup-les-vignes, l'Agglomération Creilloise, Montpellier, Le Mantois, Nancy, Marseille, Vaulx-en-Velin-Vénissieux-Rillieux-la Pape-Lyon (La Duchère), Garges-les-Gonesse-Sarcelles.

* le projet local de développement doit être «de qualité et durable» et avoir comme premières orientations de réduire les inégalités, de favoriser «la mixité» urbaine et sociale en ville et «le bien vivre ensemble», en lien avec d'autres villes et d'autres espaces territoriaux .

21

Au préalable, le Conseil national des villes souligne que les GPV ne pourront pas tout. Ils seront insuffisants et n'auront pas de prise sur les évolutions urbaines et sociales, si l'accroissement des inégalités et de la pauvreté, source de ségrégation urbaine, puis de l'exclusion, continue de se développer.

Sous cette réserve liminaire, le CNV émet l'avis suivant :

1* En amont du GPV, «une remise en égalité» des communes les plus déshéritées est nécessaire

Dans certains cas, les GPV ne sont pas à l'échelle des problèmes que rencontrent les communes les plus déshéritées.

Ces situations se caractérisent :

- soit par la position géographique des quartiers ou communes considérés,
- soit par l'état des finances communales,
- soit par l'inégalité «historique» de l'investissement de l'Etat central et local, des investisseurs industriels, commerciaux et privés dans ces communes,
- soit par la combinaison de ces facteurs.

Ces situations, qui sont autant de cas particuliers, nécessitent un traitement spécifique «de remise en égalité», et des moyens beaucoup plus considérables que ceux qui sont envisagés pour les GPV.

Dans ces communes, un plan supplémentaire d'interventions et d'investissements de l'Etat et des collectivités territoriales intermédiaires (Conseil général, Région,

21 Des espaces «réels» comme la campagne ou le «pays» ou institutionnels comme le département, l'agglomération, la région.

Communauté d'agglomération) doit être prévu dans des secteurs cruciaux comme la police, la justice, l'action sociale et sanitaire, l'éducation nationale, le logement et les équipements publics, les transports (notamment l'accessibilité) mais souvent déficients en moyens et en résultats - sans obliger les villes à financer à la même hauteur.

Au delà, une réforme vigoureuse des finances locales devra être entreprise pour redonner aux communes pauvres des moyens propres pour assurer leurs missions de service public. En outre, en sus de ce plan de remise en égalité, le GPV de ces communes devra être articulé soigneusement avec «les contrats de plan» (pour les équipements structurants) et ce pour une durée supérieure au plan (2000/2006). Les efforts doivent être menés dans la continuité et le plan reconduit dans le cas «d'un non achèvement».

2 * Trois améliorations à produire dans le cadre du GPV lui-même

2.1 * La mobilisation effective des services et des crédits publics dits «de droit commun» dans les GPV

Les élus concernés par un GPV et avec eux, les membres du CNV ont constaté un relatif «désengagement» des services publics locaux de l'Etat qui mobilisent insuffisamment leurs crédits et actions, leurs personnels, en direction de ces communes, de ces quartiers et de leurs habitants les plus précarisés. Ils font pourtant, depuis de nombreuses années, l'objet de l'attention renforcée des autorités politiques et administratives.

Le CNV rappelle avec insistance que les crédits spécifiques consacrés à la politique de la ville ont vocation à s'ajouter à cette mobilisation nécessaire en crédits et en interventions mais n'ont pas vocation à s'y substituer.

22 Cette question de la conjugaison des crédits «dits de droit commun» et des crédits «dits spécifiques» dans les GPV (comme dans les contrats de ville) est cruciale. L'implication prioritaire et «adaptée» des services publics dans les territoires les plus défavorisés l'est également. Un débat devrait avoir lieu pour déterminer une doctrine nationale claire concernant la destination des crédits spécifiques. En alliance avec les crédits habituels de l'Etat, les crédits spécifiques sont-ils destinés à engager : des actions existantes mais amplifiées (notamment lorsqu'un effort important d'adaptation des personnels, des services et des réorganisations s'imposent), des actions innovantes, des actions nouvelles ? Les interlocuteurs locaux disposeraient alors d'informations précises et communes pour déterminer leurs actions.

Le CNV affirme de nouveau , également avec insistance que, tous les services de l'Etat devraient faire connaître dans le cadre des GPV leurs :

- diagnostics,
- objectifs,
- doctrines,
- engagements humains, matériels et financiers,
- organisations,
- modalités de suivi des projets,
- évaluations des résultats (interne et externe).

2.2* L'articulation du volet urbain et du volet social dans les GPV

Le CNV tire de cette première évaluation que le volet urbain «fait GPV» dans les GPV²³ mais que le volet social «ne semble pas faire GPV» dans les GPV ! Dans la plupart des cas, il s'agit d'une addition d'actions déjà engagées (souvent juxtaposées et concentrées dans les contrats de ville) et dont le CNV ne tire pas la conviction que des changements importants et à la bonne échelle sont apportés pour résoudre les problèmes.

Le CNV préconise qu'un effort soit fait pour articuler le volet urbain et social dans les GPV.

Pour réussir cette articulation il suggère également de renforcer le volet social dans les GPV et pour ce faire de :

- mener une analyse sur les problèmes sociaux et leurs raisons (l'énoncé des handicaps et des déséquilibres existe dans la majorité des cas et n'apporte pas la garantie de bonnes solutions...),
- déterminer les manques et les insuffisances, notamment en compétences, en moyens, en pilotage et en formations,
- rechercher des solutions nouvelles,
- rénover les pratiques professionnelles et institutionnelles,

23 Dans les GPV dont les moyens sont bien dimensionnés et, malgré certains manques repérés, notamment en matière foncière, de transports (accessibilité), de logement (mixité sociale et peuplement ou de copropriétés dégradées).

- impliquer tous les partenaires concernés²⁴ en rapprochant les contrats et les équipes techniques qui travaillent à leur élaboration et réalisation,
- équilibrer les investissements et les interventions consentis entre le volet urbain et le volet social,
- apporter un traitement adéquat à des questions «mal traitées ou sans traitement» telles que : les incivilités, la petite et moyenne délinquance, les problèmes de voisinage, l'échec scolaire, la violence entre les personnes et la violence institutionnelle, les toxicomanies, l'accès aux soins, le racisme et les discriminations.

2.3* La mise en place au plan national et local d'un appui méthodologique à la conduite des GPV

De cette première évaluation des GPV, le CNV tire également la conviction de la nécessité de travailler en profondeur la conduite de projet.

Plusieurs évolutions marquantes de ces dernières décennies se sont conjuguées pour complexifier la conduite de projet et plaident en faveur de la mise en place, au niveau local et national, d'un appui méthodologique :

- la décentralisation, en répartissant les compétences entre différents niveaux, a multiplié les partenaires et les interventions, et ce, au moment même où émergeait avec force la notion de «démarche intégrée»,
- le rapprochement des actions du terrain et des publics auxquels elles s'adressent pose en même temps la question de la cohérence entre les décisions émanant d'autorités politiques et administratives différentes et entre les actions entre elles,
- la complexification des enjeux et des attentes a augmenté les interdépendances entre les différentes décisions et actions. Il est devenu impossible aujourd'hui d'aborder le traitement de certaines questions de manière isolée. Cet élément se conjugue avec les

²⁴ La participation des conseils généraux qui ont compétence en matière sanitaire et sociale (notamment pour l'aide sociale à l'enfance (ASE), pour la prévention de la délinquance urbaine, la lutte contre les toxicomanies) est impérative. Or, très peu d'entre eux, ont été signataires des GPV.

précédentes évolutions et nous rappelle qu'il est nécessaire de tenir compte des différents partenaires pour l'élaboration et la réalisation des projets.

- Après l'ère urbaine presque exclusivement consacrée à «l'extension», nous sommes aujourd'hui dans un contexte nouveau qui devient celui «du renouvellement urbain», du travail en milieu déjà riche de l'existant, et avec lequel il faut composer. Ce peut être un atout pour la qualité des projets mais c'est aussi un facteur de complexité. Une place plus importante que par le passé doit être faite dans la conduite des projets aux dimensions de la maintenance, de l'exploitation et de la gestion.
- Enfin, un dernier aspect – et non le moindre – est celui des attentes et des exigences en matière de transparence et de démocratie des décisions, de la concertation et de la participation des habitants à la conduite des projets.

Toutes ces évolutions et ces attentes sont à prendre en compte dans les méthodes d'élaboration des projets, de pilotage de la mise en œuvre et d'évaluation.

Les différents partenaires (Etat, collectivités territoriales, associations, autres partenaires) sont parfois démunis pour faire face à ces évolutions rapides, faire face à l'étude des contraintes et des exigences liées à ces évolutions et pour faire face aux progrès à réaliser.

Le CNV préconise qu'un programme d'envergure nationale permettant ces progrès et armant les différents partenaires concernés soit établi. Il faut déployer au bénéfice des GPV dans lesquels sont concentrés d'importants moyens et beaucoup d'énergies un effort puissant de :

- réflexion,
- recherche,
- expérimentation,
- évaluation,
- échange d'expériences,

et faire de la politique de la ville, dans cette perspective, un champ prioritaire.

Conclusions :

Les grands projets de ville (GPV) doivent être l'occasion d'une redéfinition et d'une amplification de la politique de l'Etat en faveur des villes. C'est sans doute le sort de la politique de la ville, à cause du caractère évolutif des situations difficiles auxquelles elle s'adresse et du caractère évolutif des relations contractuelles qu'elle entretient avec les collectivités territoriales, de devoir en permanence se remettre en cause et évoluer.

Le lancement récent des GPV et les espoirs que ce nouveau programme fait naître, donnent plus d'acuité à un certain nombre d'insuffisances déjà perçues et auxquelles l'Etat devrait remédier.

Il s'agit principalement, en amont du GPV, d'une remise en «égalité» des communes les plus déshéritées, et, dans le GPV, de trois améliorations : la mobilisation effective des services et des crédits publics «de droit commun» aux côtés des moyens et interventions spécifiques de la politique de la ville, l'articulation du volet urbain et social (et du renforcement du volet social), la mise en place d'un plan, national et local, d'appui méthodologique à la conduite de projet.

Sous réserve de ces améliorations, les GPV peuvent être «le bon instrument» dans les situations où la politique de coopération intercommunale a pris consistance.

Le GPV permet alors, par coopération étroite entre l'agglomération et les communes concernées, de viser l'insertion des quartiers dans le développement général de l'agglomération. Pour cela il faut jouer de manière coordonnée sur plusieurs politiques :

- *l'urbain : transports, localisation d'équipements publics, lieux publics partagés,*
- *le peuplement et les logements sociaux et privés,*
- *l'action sanitaire et sociale,*
- *la prévention et la sécurité,*
- *l'action économique et l'emploi.*

L'implication des départements, responsables de l'action sanitaire et sociale, des agglomérations (dans leur nouvel essor et responsabilités), des régions et des bailleurs, est une condition sine qua non de leur réussite.

Septembre 2001.