

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE

RAPPORT SYNTHÉTIQUE

11

CHAPITRE 1

PRÉSENTATION DU CONSEIL NATIONAL DES VILLES

13

Les statuts et fonctions du Conseil national des villes

13

Les activités du Conseil national des villes

14

Les avis

14

Investigations et réflexions

14

Ingénierie sociale

15

Recommandations

15

CHAPITRE 2

LA RÉFLEXION DU CNV

17

Une nouvelle phase : les emplois de ville et les dérogations fiscales

17

Les emplois de ville

18

Le poids financier et stratégique des zones franches urbaines (ZFU) et zones de redynamisation urbaine (ZRU)

18

L'aggravation des difficultés des villes rend nécessaire de traiter d'autres thèmes

20

Les mécanismes de concentration

20

Les mécanismes de production et de gestion des espaces de ces quartiers

20

L'accès aux services offerts par l'État dans les quartiers de la politique de la ville

21

CHAPITRE 3

LES AMBITIONS POSSIBLES DES ÉVALUATIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

23

DEUXIÈME PARTIE

RAPPORT DE RÉFLEXION SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

25

Introduction

25

CHAPITRE 1

DEUX HISTOIRES DIFFÉRENTES

27

**L'inscription de l'histoire de la politique de la ville
dans l'évolution de l'administration française**

27

Une genèse aux ramifications nombreuses et profondes

28

L'évolution de la politique de la ville

29

**Les fondements idéologiques et historiques anglo-saxons
de la notion de discrimination positive**

31

Une politique qui vise exclusivement les Noirs

31

Un mode d'action essentiellement juridique

31

Un aveu d'échec de l'État fédéral

32

CHAPITRE 2

QUELS DOIVENT ÊTRE LES OBJETS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

35

Les cibles de la politique de la ville

35

Des personnes...

36

... et des territoires

37

**Le sens de l'action de la politique de la ville :
quelle politique de lutte contre les inégalités ?**

41

La définition de la norme

41

Les moyens de l'égalité

42

CHAPITRE 3

LES MÉTHODES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE REMISE EN CAUSE ?

45

La ville comme unité d'action de la politique de la ville

45

Le rôle et les avantages relatifs de la contractualisation

46

Adaptation et pilotage du contrat

46

La définition de l'interlocuteur communal

49

**Des méthodes impliquées par le Pacte de Relance pour la ville (PRV)
risquent de remettre en cause les progrès permis
par la contractualisation**

50

La géographie prioritaire et le risque de remise en cause de la
contractualisation

50

La diffusion de procédures et de mesures qui ont pour résultat
d'accentuer les inégalités de moyens entre les villes

51

Propositions concrètes du rapport de réflexion sur la politique de la ville

52

Annexe

55

Membres du groupe de travail

55

Audition

55

TROISIÈME PARTIE

**RAPPORT DE PRÉSENTATION DU BUDGET
DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

| | |
|--------------|----|
| Résumé | 57 |
| Introduction | 58 |

CHAPITRE 1

**LA DIFFICILE DÉFINITION D'UN BUDGET ÉTATIQUE
DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

| | |
|--|----|
| Les évolutions des différents indicateurs du budget étatique de la politique de la ville | 62 |
| Les indicateurs stricts du budget consacré à la politique de la ville par l'État stagnent entre 1994 et 1997 | 62 |
| Tandis que des éléments plus contestables enregistrent seuls la croissance qui explique celle de l'ensemble « A » | 63 |
| L'importance donnée à des contributions n'émanant pas de l'État | 66 |
| Des prêts peuvent-ils être considérés comme des financements ? | 66 |
| Les Fonds européens : des crédits d'État ? | 67 |

CHAPITRE 2

**LES ÉVOLUTIONS INTERNES DU BUDGET DE LA POLITIQUE
DE LA VILLE INDIQUENT UNE TRANSFORMATION
DES MODES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS CETTE POLITIQUE**

| | |
|---|----|
| Les financements censés constituer l'originalité de la politique de la ville tendent à diminuer et à ne pas fonctionner de façon satisfaisante | 72 |
| Une contractualisation peu significative et essentiellement consacrée aux dépenses d'investissement | 72 |
| Une interministérialité limitée et apparemment aggravée par la mise en place du Fonds interministériel pour la politique de la ville (FIV) | 76 |

**La montée en régime de certains types de financements montre
la prépondérance prise par des modes d'actions contraires
à l'interministérialité et à la contractualisation**

| | |
|--|----|
| La montée en puissance de dépenses dont on espère des effets mécaniques sur les quartiers en difficulté | 80 |
| Les financements extra-étatiques | 81 |

Propositions concrètes

| | |
|----------------------------|-----|
| QUATRIÈME PARTIE | 85 |
| RAPPORTS SECTORIELS | 107 |

CHAPITRE 1

RAPPORT DE SUIVI DES EMPLOIS DE VILLE

109

| | |
|---|-----|
| Les publics | 110 |
| Le critère d'habitat | 110 |
| Le critère de l'âge | 110 |
| Le critère des niveaux de qualification scolaire | 111 |
| La formation | 112 |
| La logistique de la formation | 112 |
| Le contenu de la formation | 112 |
| Les financements | 113 |
| La pérennisation, ou « quelle vocation pour les emplois de ville ? » | 114 |
| La nécessité de pérenniser les activités... | 114 |
| ... oblige à penser les conditions de financement au-delà de cinq ans | 115 |
| L'utilité sociale | 115 |
| La place du dispositif des emplois de ville dans la politique gouvernementale | 118 |
| Les structures du dispositif | 118 |
| Poursuite du travail dans le cadre du CNV | 119 |
| Annexes | 121 |
| Membres du groupe de travail | 121 |
| CHAPITRE 2 | |
| RAPPORT SUR LES ESPACES PUBLICS ET PRIVÉS COMME CADRES DE LA SOCIÉTÉ | 123 |
| Résumé | 123 |
| Introduction | 124 |
| Réintroduire le temps dans la conception des espaces : relier gestion et constitution des espaces dans les quartiers | 126 |
| Intégrer les usages à la conception et à la réalisation | 127 |
| L'adéquation et la revalorisation des différentes compétences | 133 |
| Introduire le sol des quartiers dans l'ordinaire de la ville | 136 |
| Les effets des structures foncières des quartiers de la politique de la ville | 136 |
| Les autres types de configurations | 139 |
| Des modifications des structures foncières faciliteraient une clarification des rôles des différents intervenants | 140 |
| Conclusion | 143 |
| Propositions concrètes | 144 |
| Annexes | 146 |
| Membres du groupe de travail | 146 |

CHAPITRE 3

SYNTHÈSE DU COLLOQUE : « LE MAIRE, LA SANTÉ ET LA POLITIQUE DE LA VILLE »,

(6 ET 7 MARS 1997, À ROUBAIX – TOURCOING)

Introduction

147

147

La politique de la ville contribue à une redéfinition du système socio-sanitaire

149

La nécessité d'une définition non stigmatisante des personnes

149

La nécessité d'un décloisonnement des pratiques

151

La politique de la ville conduit à une redéfinition du rôle de certains acteurs : le maire, le conseil général et l'Etat

154

L'amplification de l'intervention municipale en matière sanitaire : un phénomène incontestable mais contradictoire

154

La difficile définition des rôles respectifs de la commune, du département et de l'Etat

156

Conclusion

160

Perspectives

160

Annexes

161

Membres du groupe de pilotage du colloque

161

CHAPITRE 4

SYNTHÈSE DE LA JOURNÉE SUR « COMMUNICATION**ET LA POLITIQUE DE LA VILLE » (20 MARS 1996, PARIS)**

165

Introduction

165

La communication entre les acteurs de la politique de la ville

166

La circulation de l'information entre les partenaires

166

L'évaluation et l'adaptation des fonctionnements internes

167

La formation

168

La communication du maire en direction de ses administrés sur la politique de la ville

169

La communication comme outil d'intégration à la ville

170

Légitimation et légitimité de la politique de la ville

171

Propositions concrètes

173

Annexe

175

CINQUIÈME PARTIE

ANNEXES

177

ANNEXE

179

LISTE DES MEMBRES

179

Composition du Conseil national des villes

179

Composition du Conseil national des villes

181

ANNEXE

AVIS DU CNV

| | |
|--|-----|
| Avis sur la définition des zones d'application de la politique de la ville | 183 |
| Avis du Conseil national des villes relatif à la géographie de la politique de la ville | 185 |
| Avis sur le rapport de présentation du programme national d'intégration urbain (PNIU) | 186 |
| D'une manière générale | 186 |
| En ce qui concerne les quatre points abordés | 187 |
| Avis relatif à la géographie de la politique de la ville | 190 |
| Réflexions sur l'organisation gouvernementale de la politique de la ville | 191 |
| Avis du Conseil national des villes relatif à la géographie de la politique de la ville | 193 |

ANNEXE

GLOSSAIRE DES SIGLES195

Secrétariat général
 Madame Martine Aubry
 ministre de l'Emploi et de la Solidarité
 127, rue de Grenelle
 75007 Paris

La Plaine Saint-Denis
 Le 13 octobre 1997

Madame le ministre

Nous avons l'honneur et le plaisir de vous transmettre ci-joint, le rapport du Conseil national des villes à l'issue de ses trois dernières années de fonctionnement.

À l'occasion de ce rapport nous nous sommes efforcés de porter un regard qui apparaîtra souvent comme critique, ce qui est dû à la nature même de l'exercice.

C'est pourquoi, nous tenons ici à souligner que l'évolution de la politique de la ville pendant ces trois dernières années, ne s'est pas placée en rupture avec les objectifs et axes précédents mais plutôt dans la recherche de réponses complémentaires, en particulier dans le domaine de l'emploi.

Ceci étant, nous avons essayé de mettre l'accent sur certains éléments qui nous semblent fondamentaux. Ils apparaissent dans le rapport de réflexion sur la politique.

Ils s'organisent en premier lieu autour de la discrimination positive. Nous insistons à la fois sur le caractère fondateur d'une telle politique mais aussi sur ses limites, voire ses dangers. En second lieu, nous examinons les méthodes de cette politique, en particulier son caractère contractuel dont nous soulignons l'impérieuse nécessité, même si elle a encore quelques insuffisances.

Dans un second chapitre, nous essayons d'analyser l'évolution du budget de la politique de la ville. À ce titre, nous soulignons les difficultés de l'exercice et l'absolue nécessité de disposer d'un cadre arrêté contradictoirement entre le Gouvernement et les élus ainsi que la nécessaire permanence de celui-ci. Ce chapitre attire également l'attention sur le nouvel équilibre financier introduit par le recours massif aux exonérations fiscales, qui n'est pas sans risques pour la traduction budgétaire de l'interministérialité dans la politique de la ville.

Dans les chapitres suivants, nous abordons quatre domaines qui ont fait l'objet de réflexions particulières de la part du Conseil national des villes :

- les emplois villes, pour lesquels nous faisons quelques recommandations, dont certaines nous semblent encore pertinentes pour les emplois jeunes ;
- les espaces publics et privés, réflexion que nous souhaitons pouvoir poursuivre en liaison étroite avec le ministère de l'Équipement et le secrétariat d'État au logement ;

- la politique de santé et celle de la ville au travers d'un colloque dont il est ressorti la nécessaire évolution de l'action sanitaire de l'État conjointement à celle des communes ;
- la communication et la politique de la ville.

Enfin, nous souhaitons vous dire, Madame le ministre, que le Conseil national des villes a accueilli avec intérêt, la mission confiée à Jean-Pierre Sueur et qu'il est bien sûr disposé à y apporter son concours.

Le Conseil national des villes est en effet convaincu que les principes fondateurs de la politique de la ville restent d'actualité même si l'évolution du contexte social et économique amène à en modifier les modalités.

À notre sens, la situation de nos quartiers et des populations qui y résident nécessite une contractualisation entre l'État et les communes avec le soutien des départements et des régions. Cette contractualisation devra porter sur un véritable projet de réinsertion de la ville parfois « malade » dans le fonctionnement d'ensemble des agglomérations, et cela sur la base de la mixité sociale et fonctionnelle qui fait la richesse de nos villes.

Peut-être devra-t-il y être consacré un projet de « loi-cadre » afin de préparer les nouveaux contrats de ville dans le cadre du prochain plan.

Nous vous prions de croire, Madame la ministre, en l'assurance de nos sentiments distingués.

François Geindre,
maire d'Hérouville-Saint-Clair,
vice président du CNV

Jean Pierre Delalande,
maire de Deuil-la-Barre,
vice président du CNV

PREMIÈRE PARTIE

RAPPORT SYNTHÉTIQUE

Ce rapport synthétique permet au lecteur de disposer de l'essentiel du rapport général du Conseil national des villes. Après avoir présenté le Conseil national des villes (chapitre 1), il propose un résumé de la réflexion du Conseil, à partir des différents rapports thématiques et des débats menés pendant trois ans (chapitre 2). Enfin, la question de l'évaluation de la politique de la ville que le CNV se proposait initialement de conduire est abordée (chapitre 3), au moins pour souligner combien cette tâche, encore aujourd'hui accomplie de façon incomplète, mérite d'être traitée pleinement.

CHAPITRE 1

PRÉSENTATION DU CONSEIL NATIONAL DES VILLES

Pour présenter le Conseil national des villes, décrire ses statuts ne suffit pas, car ces derniers lui laissent une relative marge de manœuvre qui se révèle dans la diversité des activités qu'il mène.

Les statuts et fonctions du Conseil national des villes

Bien que créé en 1989, en même temps que la Délégation interministérielle à la ville (DIV), le Conseil national des villes actuel tient ses statuts de 1994, par un décret modificatif du décret fondateur. Entre les deux formules, deux différences essentielles méritent d'être notées.

La première est que la composition du CNV s'est davantage recentrée sur les élus, les représentants des administrations n'en faisant plus partie. Le Conseil national des villes est donc désormais un Conseil constitué de quarante membres qui se partagent entre deux « collèges », l'un de vingt-cinq élus locaux, l'autre de quinze personnalités qualifiées, tous nommés par décret. Il est présidé par le Premier ministre, et est doté de deux vice-présidents maires, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition. La seconde différence est que le CNV a pris une plus grande autonomie à l'égard de la DIV, puisque son secrétaire général n'en est plus issu. L'actuel CNV a pris ses fonctions le 3 novembre 1994.

Les fonctions du CNV ont peu changé depuis 1989. Par rapport à la DIV qui est chargée de la mise en œuvre et de l'animation de la politique de la ville, le CNV doit remplir une mission de réflexion et d'avis ayant notamment pour objectif de prendre en compte le point de vue des acteurs de terrain, et en particulier des élus. Formellement, il n'est tenu qu'à rendre des avis sur la sollicitation du gouvernement, et d'informer le public, mais du fait de sa fonction de « proposition d'axes d'études et d'évaluation », une large marge d'initiative lui est accordée, dont il a usé.

Les activités du Conseil national des villes

Les activités du CNV sont constituées non seulement de ses obligations légales, qui résultent des avis qu'il rend au gouvernement, mais également des initiatives qu'il prend pour mener une réflexion sur la politique de la ville.

Les avis

À plusieurs reprises depuis 1994, le CNV a été consulté par le gouvernement, surtout au sujet de l'élaboration et de la mise en œuvre de ce qui sera finalement le pacte de relance pour la ville. Si les questions qui lui étaient soumises touchaient presque toujours à un aspect très précis de la politique de la ville, à savoir le concept puis la définition d'une géographie prioritaire (quatre avis sur les cinq demandes formulées par le gouvernement), dans chacun de ses avis, il s'est efforcé non seulement de répondre à la question posée, mais d'insister sur les autres aspects de la politique de la ville. À l'occasion de la seconde demande d'avis qui lui était adressée, et à laquelle il a répondu le 17 mai 1995, il a même émis, conjointement à cet avis, une note de « réflexions sur l'organisation gouvernementale de la politique de la ville »¹.

Ce travail en lien avec l'activité gouvernementale s'est également illustré par la fréquente invitation des ministres chargés de la politique de la ville aux assemblées générales du CNV consacrées à l'examen des demandes d'avis.

Investigations et réflexions

Fidèle à cette dimension ambitieuse du rôle qu'il s'est lui-même défini, le CNV s'est donné les moyens de mener sa propre réflexion en dehors des demandes gouvernementales en mettant en place plusieurs groupes de travail sur des thèmes précis, la plupart ayant pour mission d'aboutir à quelques préconisations concrètes. Chacun de ces groupes de travail est présidé par un ou deux membres du CNV, et font appel à des personnes extérieures, choisies en fonction de la question posée au groupe de travail².

1. Les textes des avis figurent en annexe.

2. La liste des personnes ayant participé à ces groupes de travail figurent en annexe à chacun des rapports.

Ingénierie sociale

Par ailleurs, le CNV, notamment au travers des démarches individuelles de ses membres, assure une mission d'ingénierie sociale en informant des expériences et méthodes performantes qu'ils ont pu constater au cours de leurs travaux sur la politique de la ville.

L'ouverture du CNV vers l'ensemble de ceux qui participent ou réfléchissent sur la politique de la ville s'est en particulier illustrée dans l'organisation d'un colloque sur « le maire, la santé, et la politique de la ville » en mars 1997 à Roubaix-Tourcoing, et dont l'ambition était de faire discuter et réfléchir ensembles élus, administratifs et professionnels concernés par la santé et la politique de la ville.

Pour compléter cette mission de réflexion à partir des expériences de terrain, les vice-présidents, accompagnés de quelques collègues membres du CNV, ont visité plusieurs villes menant une politique de la ville.

Recommandations

Enfin, le CNV a également apporté sa contribution à la réflexion internationale sur le rôle des villes en participant à la délégation française de préparation officielle du sommet Habitat II qui s'est tenu en juillet 1996 à Istanbul, et en assistant au sommet.

La continuité de la réflexion du CNV a été assurée par la tenue alternée d'assemblées générales et de bureaux, assurant ainsi des réunions bimensuelles. Au cours de ces assemblées sont également émises des recommandations.

CHAPITRE 2

LA RÉFLEXION DU CNV

À partir des réflexions qu'ont menées les différents groupes de travail, mais également à partir des discussions qu'a développées le CNV au cours de ses assemblées générales, à l'occasion d'avertissem ents sollicités par le gouvernement ou au sujet de l'actualité de la politique de la ville, un certain point de vue se dégage sur la politique de la ville. Ces trois dernières années ont été marquées par l'élaboration et les débuts de mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Aussi est-ce principalement à ces événements et à leurs conséquences sur la politique de la ville que cette réflexion s'attache.

Globalement, le pacte de relance pour la ville (PRV) est considéré par la majorité du CNV comme une nouvelle phase de la politique de la ville apportant des éléments complémentaires aux dispositifs précédents.

Cependant, cette évolution soulève également certaines questions. De plus, il laisse certaines questions sans réponse.

Une nouvelle phase : les emplois de ville et les dérogations fiscales

Il n'est pas utile de revenir sur l'ensemble des mesures proposées par le PRV pour saisir l'évolution qu'il représente. Seules les deux innovations principales sont ici importantes car elles ont des incidences notables sur la politique de la ville. Il s'agit d'une part de l'utilisation d'une géographie prioritaire redéfinie à cette occasion pour un nouveau type de mesures concernant directement les personnes en leur proposant des emplois (les emplois de ville), et d'autre part de l'introduction de mesures qui touchent à l'équilibre financier de la politique de la ville, et les types d'actions que cet équilibre permet (les mécanismes des exonérations fiscales et compensations liés aux ZFU et ZRU).

Les emplois de ville

La création des emplois de ville est un apport significatif et illustre le mieux la controverse à laquelle a donné lieu la mise en avant par le gouvernement de la « révolution culturelle » introduite dans la politique de la ville à l'aide de la notion de « discrimination positive ». Cette dernière s'appuie sur la construction d'une géographie étagée, aux limites très strictement définies, et donnant droit à des mesures différentes en fonction du degré de gravité de la situation dans les quartiers.

Plusieurs fois consulté sur le principe même d'une telle géographie, puis sur ses modalités d'élaboration, le CNV s'était montré favorable à l'idée que les moyens, par définition limités, de la politique de la ville, soient concentrés sur les quartiers connaissant les situations les plus difficiles. Sur le point précis de l'élaboration de cette géographie, le CNV a en particulier apprécié qu'elle se soit faite en prenant en compte les perceptions que les maires avaient des quartiers qui les concernaient.

En revanche, il s'est interrogé sur la pertinence de l'application de cette gradation des moyens en fonction des territoires directement à des personnes, comme c'est le cas avec les emplois de ville. Le groupe de réflexion sur la politique de la ville s'est longuement penché sur la question de la signification d'une politique de lutte contre les inégalités appliquée à des territoires.

Il conduit sur ce point qu'une telle politique est légitime et efficace tant qu'il s'agit de permettre une égalité d'accès aux services offerts par l'État, qui en eux-mêmes, sont des outils de lutte contre les inégalités existant entre les personnes (éducation nationale, santé, justice, et équipements divers...). Une telle politique passe par une différenciation des moyens, c'est-à-dire par des efforts particuliers d'équipements matériels et en moyens humains dans les quartiers où se concentrent les plus grandes difficultés.

Mais il apparaît difficilement justifiable aux yeux des habitants d'autres quartiers, qui connaissent aussi un chômage aigu, qu'une telle différenciation s'applique directement aux personnes : il est problématique de modifier le statut des personnes face à la question de l'emploi en fonction de leur lieu d'habitat.

Le rapport de suivi des emplois de ville, qui s'est attaché aux aspects plus concrets de la mise en œuvre de cette mesure arrive à la même conclusion. Il met également en valeur les qualités de cette mesure pourvu qu'elle ne s'attache pas tant à un critère territorial qu'à ceux qui définissent les formes de désinsertion professionnelle des candidats, et sous réserve d'une réorganisation de son financement et de son dispositif de mise en œuvre. L'ensemble de ces préconisations fait des emplois de ville une mesure positive, pourvu que le critère territorial soit aménagé, comme l'avait déjà signalé le CNV lors de ses recommandations.

Le poids financier et stratégique des ZFU et ZRU

La mise en place des zones franches urbaines (ZFU) et des zones de redynamisation urbaine (ZRU) a également été dans l'ensemble accueillie favorablement par le CNV qui y a majoritairement vu des outils nouveaux pour intervenir sur le profil économique

des quartiers en difficulté et lutter contre leur mono-fonctionnalité. Mais il avait émis une réserve préalable quant aux conséquences sur l'environnement immédiat et les risques d'effets pervers de ces mesures qui consistent en l'octroi d'exonérations fiscales diverses, et importantes notamment en ce qui concerne les zones franches. En particulier, en refusant que le financement de ces mesures implique une diminution de l'effort financier de l'État sur le cœur contractuel et interministériel de la politique de la ville, il préconisait que l'adoption de ces mesures soit conditionnée à une estimation de leur coût sur plusieurs années. Le CNV mettait un point d'honneur à ce que ces mesures ne se fassent pas au détriment de la contractualisation sur cinq ans des crédits de la politique de la ville.

Se penchant sur la définition de la politique de la ville, le rapport de réflexion réaffirme et démontre l'importance de la poursuite et de l'approfondissement des pratiques contractuelles et interministérielles promues traditionnellement par la politique de la ville.

Il détaille également certaines des modalités qui permettraient d'approfondir ces approches. Le pacte de relance pour la ville est en effet largement fondé sur des mesures proposées unilatéralement par l'État, en dehors des contrats de ville pour la plupart. Le seul lien avec ces derniers consistant dans le fait que la majorité des quartiers sélectionnés dans la nouvelle géographie prioritaire font partie d'un contrat de ville. Les modalités proposées par le rapport de réflexion insistent en particulier sur la notion de contrat, sur une nécessaire évolution et accentuation de ce dernier, et sur les conséquences sur les actions de l'État et des communes.

Ce souci du CNV est plus précisément analysé sous un angle financier dans le rapport de présentation de l'évolution du budget de la politique de la ville depuis 1994. En effet, ce dernier éclaire en particulier les difficultés de l'interministérialité d'une façon générale, et en particulier de l'octroi des crédits effectivement contractualisés sur une période de cinq ans. Ces crédits émanent en fait d'un très petit nombre de ministères (principalement ceux du Logement et de l'Aménagement du territoire, et, pour un montant de 60 millions, d'autres, qui ne sont pas précisés).

Sans doute une ou deux réunions spécifiques par an du Comité interministériel pour la ville, consacrées à cette question budgétaire devraient mieux permettre l'interministérialité de la politique de la ville.

Certains membres du CNV se sont inquiétés de savoir si l'accroissement des sommes consacrées aux exonérations fiscales des zones franches et des zones de redynamisation urbaines, au cas où celles-ci rencontreraient le succès espéré par leurs promoteurs, s'ajouteraient aux budgets consacrés aux modes traditionnels de la politique de la ville, ou si elles viendraient s'inscrire dans l'enveloppe existante. Dans ce cas, il faudrait prendre garde à ce que le financement des ZFU et ZRU soit élaboré sans incidences sur le reste du budget de la politique de la ville.

Le CNV tient à rappeler son attachement à la politique des contrats de ville, se trouvant à l'unisson des demandes exprimées au cours des visites qu'il a effectuées sur le terrain. Il convient donc, à ses yeux, que soit clairement pérennisée cette politique avec ses conséquences budgétaires.

À ces recommandations d'aménagement s'ajoutent des interrogations quant à des thèmes qui méritent également d'être traités pour une politique de la ville pleinement efficace.

L'aggravation des difficultés des villes rend nécessaire de traiter d'autres thèmes

Plusieurs phénomènes peuvent être identifiés comme participant profondément à la situation des quartiers de la politique de la ville. Le CNV s'est attaché à en aborder trois :

- les mécanismes de concentration de personnes aux situations sociales les plus difficiles dans les mêmes quartiers d'habitat social ;
- les mécanismes encore anormaux de production et de gestion des espaces physiques de ces quartiers, et enfin ;
- la différenciation des moyens permettant un réel accès aux services offerts par l'État aux quartiers de la politique de la ville.

Les mécanismes de concentration

Le rapport de réflexion sur la politique de la ville souligne l'importance de travailler sur les mécanismes de concentration des populations les plus en difficultés dans certains quartiers. Par là, il ne fait que réaffirmer un souci exprimé par le CNV dans plusieurs de ses avis et traduit le regret de n'avoir pas mené un travail spécifique sur des politiques pour lutter contre ces mécanismes, notamment en terme de réforme du marché du logement, et en particulier du marché du logement social. Agir sur le marché du logement signifie qu'il ne suffit pas de promouvoir des mesures qui permettent à des catégories de ménages à revenus moyens et qui ont peu d'enfants de s'installer dans les quartiers de la politique de la ville, comme c'est le cas du PRV. Il est tout aussi indispensable de construire ou de réserver des logements pour accueillir les ménages défavorisés dans d'autres quartiers, ou dans des communes qui n'en accueillent pas beaucoup pour le moment. Si cet aspect de la question n'est pas traité, la « mixité » aboutit seulement à rendre l'accès au logement des personnes en difficulté plus difficile encore.

C'est l'occasion ici de rappeler l'importance que le CNV accorde à une telle réflexion, puis à une telle action, pour toute politique qui voudrait lutter efficacement contre l'inégalité qui touche certains territoires. En effet, sans une action de ce type, l'ensemble de mesures et d'efforts qui constituent la politique de la ville seront toujours impuissants à remédier aux effets d'une concentration mécanique de phénomènes.

Les mécanismes de production et de gestion des espaces de ces quartiers

Au sujet des quartiers de la politique de la ville, il a souvent été question, depuis et même avant la création de la politique de la ville, de la particularité de leur urbanisme, voire de leur architecture. L'intervention physique sur ces quartiers constitue même le

premier mode d'intervention de la politique de la ville. Le CNV a consacré un groupe de travail non pas à la forme urbaine de ces quartiers déjà amplement décriée, mais à la façon dont les imbroglios des statuts des espaces dans ces quartiers, la confusion entre espace public et espace privé surtout, posent des difficultés de gestion de ces quartiers, et influent ainsi d'une certaine façon sur la vie sociale qui s'y développe et la possibilité même pour qu'une vie sociale y existe pleinement.

Les conclusions de ce travail, présentées dans le « rapport sur les espaces publics et privés comme cadres de la société », préconisent d'agir, elles aussi, de façon structurelle afin de lutter contre des mécanismes qui sont à l'origine du caractère exceptionnel de ces quartiers sur un plan urbanistique et de restaurer une forme « banale » détachement quotidien des espaces et de leur gestion. En matière de requalification des espaces et de gestion urbaine, des progrès considérables ont été faits ici ou là par des équipes locales de DSU, qui ont d'ailleurs été mises à profit pour rédiger ce rapport. Mais, pour faciliter et généraliser de telles expériences, font encore défaut certaines initiatives de l'État qui viseraient non pas tant, une fois de plus, à investir davantage de moyens financiers, mais à les mieux utiliser et à organiser et faire évoluer les savoir-faire et les compétences dans un domaine où il détient encore certaines prérogatives. En intervenant de cette manière, l'État peut avoir un impact structurel sur les quartiers de la politique de la ville en faisant évoluer la façon dont ils sont gérés quotidiennement, au lieu d'intervenir par des actes monumentaux et isolés, qui sont précisément à l'origine de l'existence de ces quartiers.

L'accès aux services offerts par l'État dans les quartiers de la politique de la ville

Si la question des services de l'État n'est pas absente en tant que telle du PRV, elle peut être encore approfondie, en accord avec les souhaits exprimés par certains des membres du CNV à l'occasion de quelques uns de ses avis. Les travaux menés par le CNV, alimentés par les expériences locales, ont souvent montré que l'implication des services de l'État dans les quartiers de la politique de la ville pouvait encore impliquer de profondes transformations dans quelques secteurs clés de l'intervention de l'État.

La qualité de la politique de la ville consistant à impliquer de nouvelles méthodes est développée de façon générale dans le rapport de réflexion de la politique de la ville, lorsqu'il est question du rôle que doit assumer l'État dans un partenariat réel avec les communes : un tel partenariat ne peut reposer, en premier lieu, que sur le respect par chacune des parties de ses propres compétences.

La journée consacrée à la communication et la politique de la ville a fait émerger un aspect de l'amélioration possible des services publics : celui de la communication entre les différents acteurs intéressés à un quartier, c'est-à-dire, non seulement entre la commune et les différentes administrations déconcentrées, mais également entre ces dernières. De ce point de vue, la formation, souvent négligée, constitue un outil indispensable pour favoriser le développement d'un travail en intelligence avec les partenaires et avec les réalités des quartiers défavorisés.

Cette double nécessité pour l'État, de plus en plus difficile à réaliser, de respecter ses charges, mais également de transformer des modes de faire, a été illustrée par le débat

qui a été mené dans le cadre du colloque qu'a organisé le CNV sur « le maire, la santé et la politique de la ville ». Le cas de la santé a en effet permis de poser clairement le constat suivant : certaines communes, notamment dans le cadre de la politique de la ville, ont commencé à mener des séries d'actions nécessaires en matière de santé. À cela s'ajoute le fait que la politique de la ville a permis de développer un travail en réseau qui induit une première adaptation des savoir-faire les uns aux autres. Mais ces avancées butent sur deux transformations qui restent à faire et qui impliquent directement l'État. D'une part, la mise en réseau n'a fait que rendre plus urgente encore l'adaptation des pratiques de chacun des intervenants sociaux et sanitaires à la réalité des publics en difficulté. D'autre part, l'urgence que l'État remplisse ses obligations en matière de santé. En effet, toutes les initiatives que mèneront les communes en matière de santé ne pourront jamais pallier les défaillances de l'État dans ce domaine, et ne pourront au contraire que développer une forme d'inégalité face à la santé, faute d'une politique de santé publique forte pour encadrer leur action et celle des départements.

La difficulté des problématiques implique de nombreux secteurs de l'intervention étatique. Là encore, les solutions ne peuvent se trouver en dehors d'un cadre contractuel approfondi.

CHAPITRE 3

LES AMBITIONS POSSIBLES DES ÉVALUATIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Malgré son fort désir de proposer une évaluation de la politique de la ville, le CNV n'a pas les moyens de mener des travaux scientifiques. Il ne peut se contenter, sans en être satisfait, que d'approximations d'évaluation. On peut considérer qu'il s'agit néanmoins d'évaluation qualitative dans la mesure où les membres du CNV réfléchissent en fonction de l'expérience de terrain qui les caractérisent. Leurs travaux qui s'approchent le plus d'une évaluation sont ceux qui portent sur des phénomènes anciens, structurels, à propos desquels leur avis a donc eu le temps de s'enrichir et de s'étayer. Concernant les mesures les plus récentes, la mise en place du groupe de suivi des emplois de ville s'approche également d'une tentative « d'évaluation en temps réel » des difficultés et intérêts de cette mesure. Mais là-encore, et malgré les résultats obtenus, les moyens manquaient pour mener une évaluation exhaustive et approfondie.

La volonté du CNV de mener une évaluation de la politique de la ville bute enfin d'une part sur la difficulté à définir ce que pourrait être une telle évaluation, et d'autre part sur la nécessité de l'articuler aux types d'évaluation qui existent déjà.

Le terrain de l'évaluation n'est en effet pas totalement en friche. Les contrats de ville sont censés être évalués par les personnes qui les mettent en œuvre, dans une perspective, la plupart du temps, endoformatrice. Dans ce cas de figure, l'évaluation est en fait une forme d'auto-évaluation qui a une fonction d'auto-formation. Les départements sont également appelés à produire une forme d'évaluation, adaptée à leur problématique départementale, et enfin, certaines régions mènent également une forme d'évaluation, là encore en fonction de thèmes qui leur sont propres.

Si chacune de ces structures produit des travaux riches, c'est à la fois dans une perspective autocentré, avec une finalité directe, coordonnée aux intérêts ou compé-

tences directes de ces collectivités. Manque une vision générale, ou nationale, de la politique de la ville, qui ne répondrait pas nécessairement aux mêmes questions. Mais est-elle seulement possible ? Certains membres du CNV n'en sont pas convaincus.

On pourrait imaginer plusieurs modalités pour une telle évaluation. Par exemple, qu'une instance extérieure aux villes, départements et régions, soit destinataire des évaluations que ces collectivités produisent. Ces évaluations seraient alors sans doute menées de façon à prendre en compte des problématiques générales, au moins pour une partie. Ces évaluations locales pourraient ainsi être également rassemblées et exploitées à un niveau national pour obtenir une certaine perception globale de la politique de la ville, destinée non seulement aux acteurs locaux de la politique de la ville, mais également au gouvernement et au public en général. Ces deux derniers destinataires désignent le Conseil national des villes comme l'instance destinataire des évaluations locales, puisque ce dernier est chargé non seulement de porter conseil au gouvernement, mais également d'informer le public.

D'autre part, on peut imaginer, toujours en vertu de ces deux missions, que le CNV soit doté des moyens de commanditer un échelon supplémentaire d'évaluation, par exemple en faisant appel aux nombreux laboratoires qui travaillent sur la politique de la ville ou les politiques locales. L'inconvénient de cette solution est, d'une part d'être coûteuse, et d'autre part de créer un échelon supplémentaire, se surajoutant aux autres au lieu de les valoriser.

Le contexte à la fois de renouvellement du CNV et de redéfinition des contrats de ville serait sans doute propice à la discussion d'un tel dispositif.

DEUXIÈME PARTIE

RAPPORT DE RÉFLEXION SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

Introduction

L'évolution de la politique de la ville, tant dans ses appellations que dans les procédures qui les accompagnaient, oscille depuis ses débuts entre deux limites :

- créer un certain nombre de mesures destinées à être réservées à des territoires infra-communaux ;
- mener une politique de développement social à l'échelle d'une commune, voire d'une agglomération ou d'un district urbain (traduction urbaine de la notion de pays)

En guise d'incarnations-phares de ces deux conceptions, on peut retenir le développement social des quartiers pour la première, qui officialise la notion de quartier et en fait une échelle pertinente d'action publique, et le contrat de ville pour la seconde, qui est créé en 1989 de façon expérimentale et développé au cours du XI^e Plan (1993-1998).

La dernière forme en date de la politique de la ville, le pacte de relance pour la ville, présente une certaine ambiguïté de ce point de vue, puisque revendiquant la ville dans son intitulé, il instaure un mode d'action publique qui met en avant des « zones » infra-communales plutôt que la commune ou l'agglomération. Parmi l'éventail des mesures proposées, celles sur lesquelles l'accent politique est porté consistent en effet dans la création d'une géographie prioritaire qui institue trois types de « zones urbaines » à chacun desquels correspondent des droits dérogatoires à la norme de certains

domaines (fiscalité foncière et des entreprises, et emploi, pour l'essentiel). De plus, la mise en place de ces actions s'accompagne de l'affirmation d'une conception présentée comme nouvelle et consistant dans la mise en œuvre d'une « discrimination positive ».

Si à aucun moment cette nouvelle conception n'est explicitée avec l'intention de revenir sur les modes précédents de la politique de la ville, et en particulier sur les contrats de ville, il n'en demeure pas moins que la conjonction de la nature des actions et des méthodes impliquées par la discrimination positive, avec l'échéance des contrats de ville du XI^e plan en 1998 produit certaines inquiétudes quant à la reconduction de ces derniers, et à la logique d'action qui les constitue.

La mise en place des mesures regroupées sous l'intitulé « discrimination positive »¹, conduit à s'interroger sur la définition de deux éléments fondamentaux de la politique de la ville qui participent à sa définition même.

D'une part (chapitre 2), la notion de « discrimination positive » pose en effet la question de l'objet de la politique de la ville, dans deux sens du terme : ses cibles (groupes de populations, territoires), mais également le sens même de son action, c'est-à-dire le rapprochement des conditions de vie des habitants d'une même ville.

D'autre part (chapitre 3), elle pourrait tendre à modifier la méthode de la politique de la ville qui revendiquait jusqu'à présent un mode interministériel et contractuel et impliquait de la part des acteurs concernés l'apprentissage de nouvelles méthodes et relations.

Il s'agira donc dans ce rapport de discuter de ces deux éléments constitutifs de la politique de la ville tels que le pacte de relance pour la ville est susceptible de les modifier, et de faire des propositions complémentaires ou alternatives à partir de cette discussion.

Mais pour introduire cette discussion, il convient de tracer les genèses et développements historiques respectifs de la politique de la ville et de la notion de discrimination positive (chapitre 1). Ce détour historique permettra à la fois de poser la distinction fondamentale entre les deux et de situer le sens de l'importation de cette notion anglo-saxonne dans l'évolution de la politique de la ville qui s'inscrit dans l'histoire de l'action publique française. En effet, si l'on ne tient pas compte de la définition de la discrimination positive, on tombe dans l'inutilité du recours à cette notion. Si l'on en tient compte, force est alors d'examiner la pertinence du contexte américain par rapport au contexte français.

1. Notion reprise de façon appuyée dans le « premier bilan du pacte de relance pour la ville ».

CHAPITRE 1

DEUX HISTOIRES DIFFÉRENTES

Avant d'examiner les effets de l'application concrète de la discrimination positive dans la politique de la ville française, un examen des origines et développement historique de chacune de ces politiques publiques permet de poser leurs propriétés respectives.

Il n'est ainsi pas inutile de retracer une nouvelle fois l'histoire de la politique de la ville en insistant sur les principes d'action qui la guidaient, c'est-à-dire sa place dans les modes français d'action publique, et en précisant quelles sont été les modalités concrètes, parfois contradictoires, dans lesquelles ces principes se sont incarnés. L'exposition, dans un second temps, de l'histoire de la discrimination positive, et de son sens par rapport au contexte américain dans lequel elle est créée, permettra de marquer clairement les spécificités de l'un et l'autre de ces deux types d'action publique.

L'inscription de l'histoire de la politique de la ville dans l'évolution de l'administration française

En France, la politique de la ville naît de la conjugaison de deux phénomènes principaux : l'apparition des quartiers qui sont devenus son objet, mais également, l'efficacité de moins en moins satisfaisante de l'administration française à répondre à des problématiques qui s'exprimaient de plus en plus en des termes locaux. Dans l'un comme dans l'autre de ces phénomènes, les données de la situation française renvoient donc à l'acteur communal et à son évolution, à la fois comme ensemble urbain et comme sujet d'action publique.

Compte tenu de l'objet plus particulier de ce rapport, ne sera pas ici développé le processus historique qui a conduit à la construction d'ensembles de logements dans des proportions et à un rythme qui a fait de ces derniers des quartiers (voire dans certains cas des moitiés de ville si l'on considère la part des habitants dans la ville) qui, du point de vue de l'aménagement, comme de celui de l'équipement et de la gestion quotidienne, se trouvaient à la marge de la ville, si ce n'est en termes physiques (l'enclavement n'est pas la règle), du moins en termes politiques et juridiques.

On détaillera plutôt le phénomène interne à l'administration française qui a participé à la genèse de la politique de la ville et son développement institutionnel.

Une genèse aux ramifications nombreuses et profondes

On pourrait faire remonter cette genèse assez loin, puisqu'elle s'inspire de multiples facteurs qui touchent tous à la modernisation de l'administration et de la vie politique française dans les années soixante. Parmi ces facteurs, on note la naissance des administrations de mission, dont la première fut la DATAR, mais dont l'esprit rejaillit dans certaines des structures internes au ministère de l'Équipement qui fut créé en 1966 sous l'égide du même fondateur, Edgar Pisani. Parallèlement, la ville fait l'objet d'une réflexion déjà partenariale au sein du commissariat général au Plan. Ce caractère partenarial, promu au nom d'une approche plus réelle, car plus globale, de la réalité, demeurera un trait caractéristique revendiqué par la politique de la ville. Dès la réflexion menée pour le VI^e Plan, est créée une Commission ville réunissant jeunes hauts fonctionnaires, spécialistes de sciences sociales et maires représentatifs du renouvellement politique local d'alors, dont Hubert Dubedout, tout « jeune » élu de Grenoble.

Si la réflexion sur la ville se développe ainsi dès les années soixante, c'est dans les années soixante-dix qu'elle se concrétise dans l'action publique. À l'initiative du ministère de l'Équipement, se met en place un club habitat et vie sociale. Son objet, comme son nom l'indique, est de réfléchir aux moyens de prendre en compte la vie sociale des quartiers d'habitat social, uniquement approchés jusqu'alors sur le plan de la gestion locative stricte. Ce club lance trois opérations expérimentales (Lorient, Rouen et Lille), qui portent son nom et qui consistent à promouvoir une procédure de réhabilitation des ensembles d'habitat social qui prenne en compte l'avis et les modes de vie de leurs habitants et qui soit une occasion d'y développer la vie sociale.

Avec la création en 1976 du Fonds d'aménagement urbain (FAU) qui en instruit les dossiers, le nombre d'opérations habitat et vie sociale est porté à cinquante. Plusieurs traits de fonctionnement de ce fonds se retrouveront dans les structures ultérieures de la politique de la ville : des chargés de missions qui se déplacent sur le terrain pour mobiliser et aider à la formulation du projet local, des financements regroupés qui simplifient les démarches.

En 1981 se conjuguent plusieurs événements qui conduisent à passer de la simple procédure à la politique publique proprement dite. Avec le changement de majorité, un bilan des opérations HVSe est mené, qui conduit à la conclusion que cette procédure favorise encore trop le bâti au détriment de la vie sociale et consiste encore trop dans une action perçue comme dominée par l'État. De son côté, l'union des HLM, qui à partir

de 1975, avait commencé à se moderniser, préparait des assises sur le thème de la vie sociale dans les quartiers. Enfin, comme c'est connu, les violences durant l'été dans la banlieue lyonnaise fournissent une illustration médiatique à l'urgence de la situation dans les quartiers d'habitat social. Dès octobre est donc annoncée la mise en place de la Commission nationale du développement social des quartiers qui animera sous la présidence de Hubert Dubedout les douze conventions de développement social des quartiers (DSQ) et rédigera le rapport *Ensemble refaire la ville*.

L'évolution de la politique de la ville

À partir de 1981, les différentes procédures constituant la politique de la ville vont se multiplier et se diversifier. En effet, les conventions de DSQ, comme son nom l'indique, visaient une unité territoriale qui se limitait aux quartiers, même si le contrat était bien passé entre l'État et la commune sur la base d'un projet de quartier. Cette même logique territoriale guide la création des ZEP à la fin de l'année 1981 par l'Éducation nationale. En mai 1982, la mise en place de la Commission des maires de France sur la sécurité, animée par Gilbert Bonnemaison, maire d'Épinay-sur-Seine, met également les élus en première ligne. Les missions locales, créées aussi au cours de l'année 1982 comme application des préconisations faites par le rapport remis par Bertrand Schwartz en juin 1981 sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes marque cette primauté donnée au local. Cet ensemble de structures qui ont en commun leur légèreté et leur extériorité à l'administration traditionnelle constitue le premier arsenal de la politique de la ville.

En 1984, le nombre de quartiers placés en conventions de DSQ est passé à 148. Si certaines villes, alors, peuvent compter plusieurs quartiers concernés par cette procédure, on ne parle cependant pas encore d'une démarche à l'ensemble de la commune. En revanche, la contractualisation sur cinq ans, inscrite dans le contrat de plan (1984-1988), est lancée.

À partir de 1988 est franchie une étape importante dans la configuration institutionnelle de la politique de la ville qui marque le début d'une série de glissements introduisant le retour progressif de l'État comme acteur prépondérant : la CNDSQ, structure unique assurant à la fois l'animation de cette politique et la réflexion sur ce thème, et toujours présidée jusqu'alors par un élu, disparaît. Lui font place la Délégation interministérielle à la ville pour la mise en œuvre, et le Conseil national des villes pour la réflexion sur la politique de la ville. En 1989, une réunion du Comité interministériel des villes, qui existe depuis 1984, fixe les nouvelles lignes de la politique de la ville : les préfets, représentants par excellence de l'État sont placés au centre de la politique de la ville, et les anciens chargés de mission de la CNDSQ, électrons libres de l'administration, ne sont donc plus les aiguillons de cette politique. À la fin de l'année 1990, les émeutes de Vaulx-en-Velin suscitent diverses initiatives dont la création d'un ministère de la Ville, avec pour ministre Michel Delebarre. Dans la foulée, en janvier 1991 sont nommés les treize premiers « sous-préfets ville », création qui continue de marquer la nouvelle position de l'État face aux communes dans la politique de la ville. Plutôt dans l'année, c'est la mise en place du Comité d'évaluation de la politique de la ville présidé par Jean-Michel Belorgey. Puis en août, Jean-Michel Delarue, haut fonctionnaire, succède à Yves Dauge, également fonctionnaire mais par ailleurs maire, à la tête de la DIV.

Enfin, 1991 marque également la première initiative concernant l'emploi directement inscrite dans la politique de la ville, à la différence des missions locales qui ne s'y sont jamais inscrites totalement en tant qu'elles, bien que considérées par les acteurs locaux comme l'un de ses outils. Le ministère du Travail, l'union des fédérations HLM et la Caisse des dépôts et consignations signent en effet un accord sur l'insertion par l'économique dans quarante sites de la politique de la ville. Cette première incursion économique sera suivie en 1992 sur un plan symbolique par la nomination de Bernard Tapie au titre de ministre de la Ville, puis par la signature avec le groupe Bouygues d'une convention pour l'emploi de jeunes des quartiers sur les chantiers de construction, puis d'une seconde avec la Lyonnaise des eaux, et enfin, par le lancement de la charte « Partenaires pour la ville » qui doit inaugurer le partenariat privé-public dans la politique de la ville.

En décembre 1993, Simone Veil, ministre de la Santé, des Affaires sociales et de la Ville, annonce la généralisation des contrats de ville, expérimentés depuis 1989, dans le cadre du XI^e contrat de plan (1994-1998). Ces contrats de villes devraient recouvrir les désormais 1320 quartiers concernés par la politique de la ville, ainsi que les onze grands projets urbains (GPU) alors créés. Simultanément, donc, se généralise une procédure qui réaffirme la contractualisation entre l'État et les villes, cette fois-ci explicitement désignées comme les sujets et les objets de cette politique, et se retraduit l'approche par portion de territoire infra-communal avec les GPU, censés consister en un « condensé de politique de la ville » pour certains quartiers dont la situation est jugée particulièrement difficile.

Enfin, en 1996, est annoncé le pacte de relance pour la ville qui crée une nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville. Cette géographie n'est pas nouvelle dans le sens où elle reprend, pour l'essentiel, les quartiers des DSQ, puis des contrats de villes. Elle l'est dans l'usage qui en est fait : cette géographie, conçue sur le principe de cercles concentriques en fonction de la gravité estimée (700 ZUS à l'intérieur desquelles sont repérées 350 ZRU, à l'intérieur desquelles à nouveaux une quarantaine sont identifiées comme des ZFU) qui détermine le type de dérogations aux législations fiscales foncières, qui pourra y être appliquée. Les ZUS fournissent également l'un des critères de sélection des personnes qui pourront être éligibles aux emplois de ville, autre mesure phare du pacte de relance. Le mode d'intervention a donc changé. La seule remise à jour insistante d'une géographie infra-communale contredit la perspective dessinée par les contrats de ville en ce qui concerne l'unité géographique pertinente, mais cette contradiction peut être considérée comme un mouvement de balancier déjà classique dans l'histoire de la politique de la ville. En revanche, la remise en cause est plus significative en ce qui concerne la logique d'action principale. Comme on l'a vu, la logique initiale de la politique de la ville était, foncièrement, de modifier les modes d'interventions de l'État, des agents de ces derniers, et des collectivités locales, alors que les mesures les plus centrales du PRV ne concernent pour ainsi dire pas l'État autrement que financièrement, du fait du manque à gagner fiscal prévu¹. Ces mesures ne viennent cependant qu'accentuer la perte de vitesse continue que subit l'interministérialité depuis 1991.

1. Voir le rapport de présentation de l'évolution du budget de la politique de la ville depuis 1994.

L'historique de la notion de discrimination positive, par laquelle le gouvernement intitule la mise en place de ces dérogations exceptionnelles, renforce le décalage qu'il introduit avec la politique de la ville telle qu'elle est menée en France depuis une vingtaine d'années.

Les fondements idéologiques et historiques anglo-saxons de la notion de discrimination positive

Ce que l'on appelle en France la « discrimination positive » fait référence à une politique publique américaine intitulée *affirmative action*. La traduction française n'est pas littérale, mais elle fait allusion à ce qui détermine, en creux, l'*affirmative action*, la discrimination raciale proprement dite. C'est là la première spécificité de cette politique. La seconde tient au mode d'action qui la constitue, exclusivement juridique. Ces deux aspects, en même temps qu'ils distinguent radicalement l'*affirmative action* de la politique de la ville, s'expliquent par la spécificité du contexte américain, tant du point de vue des minorités ethniques que de la place et de la définition d'une action publique légitime.

Une politique qui vise exclusivement les Noirs

Il convient peut-être en effet de rappeler que la minorité noire, la seule visée par les mesures d'*affirmative action*, se distingue historiquement des autres minorités américaines par la situation d'esclavagisme qu'elle connaît jusqu'à la fin du siècle dernier. Les spécialistes divergent quant aux raisons de l'exclusion particulière dont est victime ce groupe aux États-Unis, mais du moins ce fait doit-il être pris en compte, surtout pour distinguer la situation américaine de la situation française. Ainsi, l'*affirmative action* vise-t-elle un objet qui ne touche pas directement le territoire, puisqu'elle s'attache exclusivement à un critère racial très circonscrit : il ne s'agit pas des groupes minoritaires en général, mais d'un groupe particulier. Des études récentes montrent de surcroît que ces mesures n'auraient qu'une action limitée en faveur des Noirs les plus pauvres : elles ne bénéficiaient qu'aux Noirs déjà proches de la classe moyenne. Son crédit aurait été essentiellement d'améliorer la situation de cette dernière depuis la fin des années soixante, tandis que la situation des Noirs pauvres aurait empiré.

Un mode d'action essentiellement juridique

S'ajoute à cette spécificité liée à son objet celle de son mode d'action et de sa place dans l'ensemble des modes américains d'action publique. Les mesures d'*affirmative action* consistent exclusivement en des mesures juridiques qui font obligation pour les em-

ployeurs publics et privés d'employer un minimum de personnes noires, et pour les universités d'accueillir un minimum d'étudiants noirs.

Cette politique résulte ainsi de la seule mobilisation de juristes et doit sa mise en place à une configuration politique particulièrement libérale de la Cour suprême qui l'a adoptée à la fin des années soixante. Ce mode d'action est tellement exclusif que le bilan qui en est fait aujourd'hui souligne que cette exclusivité a empêché que la mixité ne se développe par d'autres moyens ou se communique à d'autres milieux professionnels. L'une des conséquences en est qu'aujourd'hui, la tonalité politique de la Cour suprême ayant changé, l'*affirmative action* est progressivement remise en cause sans qu'aucun milieu professionnel ou administratif ne s'en émeuve.

À la différence, là encore, de la politique de la ville, l'*affirmative action* n'implique donc pas l'administration de l'État et encore moins les acteurs locaux, et ne tend pas à réformer les pratiques des uns et des autres : il s'agit d'agir directement, mécaniquement, sur la situation sociale d'un groupe. Cette spécificité résulte de la configuration des pouvoirs publics américains et de la place qui est traditionnellement admise pour l'action de l'État.

Un aveu d'échec de l'État fédéral

En effet, en dehors des contextes exceptionnels qu'ont constitué le *New Deal* dans les années trente et *the Great Society* dans les années soixante, l'opinion publique et politique américaine est profondément convaincue que la situation de pauvreté n'est pas une situation collective, ce que l'on appelle en France un « problème social », et encore moins imputable à la société. La pauvreté est considérée comme une situation individuelle découlant de qualités morales douteuses et qui, loin d'être imputée à la société, est dénoncée comme la mettant en danger. Cette conception s'illustre actuellement par le débat public autour des filles-mères, dont les enfants seraient responsables de la criminalité en même temps que de la pauvreté, et dont les pouvoirs publics ne consentiraient à n'aider que les plus « méritantes », cherchant par là à exclure de l'aide publique celles dont le comportement serait jugé « immoral ».

Aux États-Unis, la mise en œuvre d'une *affirmative action* juridique pour une catégorie spécifique d'individus s'accorde, dans une certaine mesure, avec cette philosophie de l'action publique et de la position de l'individu par rapport à la société. En effet, le statut particulier ainsi réservé à une catégorie spécifique revient toujours à retourner sur cette dernière la responsabilité de « s'en sortir ». En dehors de cette « discrimination positive » censée offrir aux personnes concernées la chance d'être « égales » aux autres, la société, donc l'État, ne se reconnaissent aucune responsabilité dans leurs destins : elles en demeurent totalement les seules comptables.

Ces conceptions vont donc totalement à l'encontre de la tradition française sociale et politique qui, en dehors de la sécurité sociale proprement dite, pousse l'État à mettre en œuvre des moyens divers de garantie du lien social.

Même pendant la période de la *Great society*, qui a coïncidé avec la lutte pour les droits civiques, l'État fédéral n'a pu mettre en place de politique de lutte contre le ghetto noir. La politique de *bussing*, consistant à transporter les enfants noirs dans les écoles de blancs n'a pu être poursuivie longtemps, et n'a conduit à aucun résultat positif. En

matière de logement, l'État fédéral n'a pas de pouvoir direct dans la mesure où ce sont les États qui disposent de toute compétence en matière d'urbanisme et de logement, compétences qu'ils ont dévolues aux villes. Cette répartition des compétences est en fait l'un des mécanismes qui a permis, par l'intermédiaire des pratiques de zonage des communes, la constitution des ghettos, ou, de façon générale, de la ségrégation spatiale aux États-Unis. Cette pratique locale ancienne explique que les quelques initiatives menées par l'État fédéral pour contrebalancer ces effets en intervenant dans le marché du logement ou l'attribution de ces derniers se sont soldées par des levées de boudiers populaires qui ont immédiatement fait reculer les autorités publiques.

La naissance de l'*affirmative action*, en tant que « politique préférentielle juridique », comme elle est parfois traduite, résulte donc en fait de l'échec de l'État à agir par d'autres moyens que strictement juridiques pour enrayer la ségrégation dont est victime la minorité noire. C'est aussi la raison pour laquelle cette *affirmative action* ne s'applique pas dans le domaine du logement. Par ailleurs, le logement social représente à peine 2 % du parc locatif.

Il apparaît ainsi clairement qu'aussi bien sur le plan de leur objets respectifs, que sur celui de leurs ambitions réformatrices et publiques, la politique de la ville et l'*affirmative action* ne convergent pas, bien qu'elles aient un objectif en théorie commun : la lutte contre certaines formes d'inégalités.

Ces différences se retrouvent dans la manière dont l'*affirmative action* a été traduite concrètement en France dans la discrimination positive mise en œuvre au travers du PRV. Cette mise en œuvre amène ainsi tout particulièrement à réexaminer les objets de la politique de la ville.

CHAPITRE 2

QUELS DOIVENT ÊTRE LES OBJETS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

La mise en œuvre d'une « discrimination positive » au travers du PRV appelle des discussions qui drainent des pans entiers de l'action publique.

L'un des effets immédiats de la notion de « discrimination positive » est tout d'abord d'attirer l'attention sur les cibles qu'il s'agit de mettre au cœur de cette dernière, et donc d'amener à s'interroger sur les définitions concrètes de ces cibles en ce qui concerne la politique de la ville. Plus fondamentalement, elle engage le sens même de la politique de la ville, les modes selon lesquels elle peut être une politique efficace de lutte contre des inégalités.

Les cibles de la politique de la ville

En définissant des mesures s'appliquant à un ensemble de zones, la nouvelle géographie prioritaire mise en place avec le PRV pose la question de savoir si la politique de la ville s'adresse davantage à des territoires qu'à des personnes, et si c'est le cas, du sens quel l'on donne au territoire en question : ce territoire est-il défini en fonction de critères autres que ceux qui décrivent la population qui y réside ? Le recours banalisé au terme de « quartier » pour parler de la politique de la ville est ambigu de ce point de vue. Il peut en effet désigner non seulement le quartier en tant qu'espace géographique, caractérisé par un urbanisme, une architecture, voire un statut foncier particuliers, mais aussi le quartier en tant que collectif.

À cette ambiguïté répond l'identification des quartiers objets de la politique de la ville au travers d'indicateurs statistiques qui reprennent des traits relatifs aux populations. Or il y a une différence entre des catégories statistiques générales décrivant des

situations individuelles agrégées et des territoires dont l'intérêt repose sur l'idée que la réalité d'un lieu ajoute aux caractéristiques des personnes qui y habitent la complexité des réseaux et des dynamiques entre elles, entre les différents groupes ainsi qu'entre ces derniers et le reste de la ville. La proximité spatiale constitue ainsi un levier particulier pour l'action publique.

Une définition ambiguë renferme ainsi le danger de confondre des situations collectives ou individuelles mais sans phénomène territorial particulier et phénomène territorial. De plus, les agrégats statistiques ne sont pas adaptés à la mesure de phénomènes qui se caractérisent bien davantage en termes de flux, aussi bien en ce qui concerne les situations individuelles, qu'en ce qui concerne les phénomènes territoriaux.

Ainsi, la géographie prioritaire et les mesures qu'elle articule apparaissent doublement inadaptées à l'objet de la politique de la ville : d'une part parce qu'elle fige les données de définition des quartiers, en ne saisissant pas les flux ; d'autre part parce qu'elle confond ce qui ressort de situations humaines et ce qui s'apparente à un phénomène territorial et qui constitue l'objet de la politique de la ville.

Aussi, après avoir examiné les inconvénients de mesures territorialement appliquées à des personnes, seront exposées les conditions d'une approche territoriale approfondie.

Des personnes...

Les emplois de ville, ou bien certaines des clauses auxquelles sont soumises les entreprises candidates à s'implanter en zone franche, qui impliquent l'emploi de personnes du quartier, définissent des critères qui mêlent le registre des caractéristiques socio-économiques à celui des territoires. En effet, sont éligibles aux emplois de ville des jeunes ayant un diplôme égal ou inférieur à celui du baccalauréat, en difficulté d'insertion et ayant moins de 25 ans, et résidant dans une ZUS. Or, compte tenu du contexte général actuel de chômage, dû au caractère dynamique et diffus de la crise, ses effets ne se cantonnent ni à certains territoires ni aux catégories de personnes les plus fragiles.

Le critère qui touche au territoire ne peut donc qu'être perçu comme arbitraire et injuste par les nombreuses personnes qui remplissent tous les critères pour bénéficier d'un emploi de ville, à l'exclusion de celui du lieu de résidence. Le critère du territoire, qui, parmi les critères requis, apparaît comme le seul qui rende cette mesure pertinente dans la politique de la ville, est difficile à pratiquer pour les élus, principalement sollicités par les préfets pour être les employeurs de ce système.

À cela s'ajoute le fait qu'on ne peut espérer de phénomène de proximité positif de cette mesure sur un quartier donné que si les jeunes employés grâce à cette mesure sont suffisamment nombreux pour faire masse. Or les capacités financières des villes ainsi que les besoins ne permettent pas nécessairement d'atteindre ce seuil.

En revanche, la difficulté rencontrée en général pour trouver un emploi en raison du contexte économique peut s'accroître pour certaines personnes, du fait d'une discrimination à l'embauche liée soit à l'origine étrangère de la personne, soit à son lieu d'habitat, lorsque les quartiers, comme c'est le plus part des cas, sont frappés d'une image très négative. Il convient dès lors de trouver les moyens de remédier à ces effets très

spécifiques de discrimination. L'objectif de lutter contre la discrimination raciale à l'embauche, phénomène avéré, doit faire l'objet d'une politique qui n'est pas nécessairement la politique de la ville, puisqu'il n'est propre à aucun territoire. Sans doute conviendrait-il également de distinguer cette lutte contre la discrimination raciale des aides à l'employabilité, dont fait partie le dispositif des emplois de ville qui sont réservés en théorie aux publics les plus en difficulté. Le propre de la discrimination raciale est en effet de toucher les personnes indépendamment de leurs compétences.

La discrimination liée au lieu d'habitat dont sont victimes des personnes constitue en revanche l'un des objectifs directs de la politique de la ville, puisqu'il s'agit de restituer ces quartiers à une certaine « banalité » de vie et de traitement. Outre toutes les actions à mener pour restaurer cette banalité dans la réalité, notamment dans le domaine de la sécurité qui est de ceux qui sont pour beaucoup dans les images négatives, il convient de mettre en œuvre des moyens qui touchent strictement à la communication¹, c'est-à-dire à l'information et au décloisonnement. La mauvaise image est en effet en partie le résultat de la méconnaissance réciproque. L'organisation d'événements de tous ordres pour l'ensemble d'une ville dans ses quartiers discriminés, ou de lignes de bus ou de tramway, qui ne font pas de ces quartiers des terminus, mais des points de passages, sont de nature à favoriser les échanges, la restauration d'images plus relatives des uns sur les autres, et donc, à lutter contre les préjugés. Des actions directes sur l'image plutôt que sur la situation des personnes a de plus pour avantage de ne pas susciter des actions de rejet par ceux qu'elle ne favorise pas, comme ce fut le cas de l'*affirmative action* aux USA.

Les emplois de ville, dans la mesure où ils mettent en œuvre un critère de sélection qui n'est pas pertinent avec son domaine d'action, l'emploi, ne correspondent pas à la logique de la politique de la ville. Et ce d'autant moins que la logique territoriale va bien au-delà de l'application de mesures exclusives à certains territoires, même, voire surtout, définis avec grande précision. La logique territoriale consiste à lutter contre les mécanismes néfastes qui affectent les territoires et les constituent en territoires d'exclusion.

... et des territoires

Si l'autre mesure phare du PRV, les zones franches urbaines (ZFU), ont pour objet des territoires et non pas des catégories d'individus, elles reposent cependant sur une définition implicite partielle de ce qu'est un territoire.

Les zones franches se présentent comme un moyen exclusif de banaliser des territoires...

Les déductions fiscales attachées aux ZRU et plus encore aux ZFU, ont pour principal objet les quartiers en tant que collectif géographique et humain, l'objectif est de diversifier les fonctions et de faire de ces quartiers essentiellement réservés à l'habitat social des quartiers d'activité économique également. L'effet que l'on peut attendre de

1. Ce thème est développé dans le compte-rendu de la journée sur la communication et la politique de la ville.

ce résultat, s'il est atteint, sur les situations individuelles difficiles d'une partie de la population de ces quartiers repose donc sur l'effet de proximité spatiale escompté. La présence d'activités économiques est censée rejoaillir sur les situations individuelles de façon directe par le biais de l'emploi fourni, et par celui de la revalorisation de ces quartiers, au moins du point de vue de l'image.

Or le CNV, à l'occasion des divers avis qu'il a rendu sur sollicitation du gouvernement, a toujours souligné le caractère complémentaire, utilitaire d'une géographie prioritaire. Si celle-ci s'avère nécessaire pour des raisons budgétaires qui impliquent de choisir les lieux où il apparaît le plus urgent d'agir, elle ne peut renfermer l'essence de la politique de la ville qui touche à l'implication de l'ensemble des ministères dans ces quartiers. Or les dérogations fiscales accordées à ces territoires ne vont pas dans ce sens, ayant pour effet de requérir un effort financier substantiel de l'État qui risque de conduire les ministères à se désengager financièrement de la politique de la ville.

Ce désengagement revêt deux formes. La première est une mécanique financière : si les contraintes budgétaires de l'État ne changent pas, ce qui est l'hypothèse la plus probable, et que les zones franches atteignent les objectifs qui leur ont été fixés, alors les sommes consacrées par l'État aux déductions fiscales et compensations vont croître mécaniquement, ce qui ne pourra se faire qu'au détriment des autres types de dépenses consacrées à la politique de la ville¹. La deuxième tient au message émis avec la mise en place des ZFU auprès des ministères concernés : en sectorisant de cette manière la politique de la ville, le gouvernement n'incite pas les différents ministères à consacrer une partie de leurs efforts à la politique de la ville.

De surcroît, et surtout, quels que soient les efforts fournis directement sur les quartiers, et qui ne sont pas à remettre en cause tant qu'ils participent à améliorer la qualité de la vie collective, ils ne sont pas de nature à enrayer les mécanismes croisés qui affectent et qui constituent ces quartiers en quartiers défavorisés.

... sans atteindre les mécanismes par lesquels se définissent ces territoires

Un territoire et le périmètre par lequel on tend souvent à le définir, se définit en réalité surtout par les mécanismes qui ont participé à faire de lui ce qu'il est, en générant des flux de personnes, de ressources, de revenus. En ce qui concerne les quartiers défavorisés (mais ce serait sans doute le cas de tout quartier) deux ensembles principaux de mécanismes sont à prendre en compte. Le premier touche au marché du logement, le second aux préoccupations des diverses institutions qui fournissent services publics ou urbains.

Le premier ensemble de mécanismes a pour effet d'amener systématiquement les personnes les plus en difficulté dans les mêmes quartiers. Dans certains cas, ils peuvent même signer le renoncement des pouvoirs publics à modifier substantiellement la situation de ces quartiers et la résignation à se contenter de les contenir à l'intérieur de limites précises.

1. Ce problème est développé sous l'angle financier dans le rapport de présentation de l'évolution du budget de la politique de la ville.

Si l'on considère que la spécificité socio-démographique de ces quartiers est la concentration de ces situations individuelles les plus difficiles, alors ce sont ces mécanismes qu'il convient de renverser pour remédier à cette spécificité. Une telle démarche consisterait donc à revoir les mécanismes d'attribution des logements sociaux, et surtout à concevoir une forme d'habitat alternative à l'habitat social actuel.

D'une part, une telle politique consisterait à construire une nouvelle offre de logements pour les plus pauvres, en dehors des quartiers actuellement visés par la politique de la ville et, bien entendu, sans les erreurs urbaines qui caractérisent ces derniers. Un tel effort ne pouvant être fourni par l'État seul, un partenariat entre ce dernier, les communes et les régions pourrait être envisagé. En plus de présenter l'avantage immédiat de freiner le mécanisme d'accumulation des plus pauvres dans les mêmes quartiers, cette nouvelle offre aurait pour effet de faire baisser la pression de la demande des plus pauvres sur les quartiers de la politique de la ville. La valeur de ces derniers pourrait ainsi diminuer à un niveau qui permettrait leur rachat et leur restructuration progressive de façon à leur faire reprendre de la valeur et à en diversifier les attributions, puisqu'on se serait ainsi mis en position de pouvoir attirer une demande qui les déserte depuis longtemps. Les efforts de politique de peuplement pour atteindre une certaine mixité sociale seront vains tant qu'une offre alternative de logement ne sera pas créée.

La production d'une offre alternative ne passe pas nécessairement par la construction neuve. Il peut également s'agir de la socialisation d'un habitat déjà existant. Cette option présente deux avantages. Le premier est de disposer ainsi d'un habitat social mais banalisé du point de vue de son architecture et de son emplacement dans la ville. Or le caractère banal d'un habitat est l'un des facteurs nécessaires pour que la demande se porte dessus. Le second avantage est que la réussite de cet effort de banalisation rendrait nécessaire la distinction des fonctions de propriété du parc social et de gestion de ce dernier. Pour qu'une demande qui, a priori, rejette l'habitat social sous sa forme actuelle, se porte dessus, il faudrait que les services aux habitants soient assurés par des gestionnaires qui ne puissent pas s'identifier aux sociétés de HLM, qui demeurerait les propriétaires seulement. Or cette réforme de fond aurait peut être également des conséquences positives sur l'ensemble des quartiers d'habitat social en général en permettant que les fonctions de gestion aient un rôle à part entière et clairement identifié par rapport aux fonctions patrimoniales qui demeurent le métier central de ces sociétés.

D'autre part, avec la précarisation de plus en plus grande des salariés qui constituaient traditionnellement la clientèle des HLM avant la période actuelle de chômage, ces derniers vont devoir adapter leur modes de financements et revoir la limite de revenu pour se préparer au retour possible et souhaitable de cette clientèle. Ces classes moyennes, qui s'étaient détournées de l'habitat social pendant les années soixante-dix pour se diriger vers l'accession à la propriété, ne pourront en effet plus prétendre à cette dernière : non pas que leurs revenus auront nécessairement diminué, mais leur situation est rendue instable par la crise. Cette nécessaire adaptation du logement social institutionnel serait l'occasion d'une réforme des attributions afin de permettre qu'une plus grande place soit accordée aux communes et que soit mis en place un mécanisme réel de concertation au niveau des agglomérations.

En dernier lieu, l'invention d'une offre élargie d'habitat social et sa gestion, notamment au travers des attributions, impliquent d'étendre les procédures de concertation sur l'habitat à l'échelle d'une agglomération. Plusieurs modalités peuvent être envisagées

La première consiste à étendre les plans locaux de l'habitat à tous les types de logements sur une agglomération. Si les établissements publics fonciers ont été créés pour répondre au coût du foncier impliqué par cet élargissement, un seul établissement de ce type semble avoir été créé par initiative locale. Pour que de tels établissements se généralisent, il faudrait vraisemblablement aider les communes à constituer une première réserve foncière.

Mais ces mécanismes de concentration géographique d'une partie de la population la plus défavorisée ne produisent leurs effets les plus négatifs qu'avec la conjonction de deux autres types de mécanismes.

En effet, la concentration de personnes en difficulté dans ces quartiers se conjugue aux attitudes des divers services publics, étatiques et municipaux, qui, au moins par le passé, ont eu tendance à régler la fréquence et la qualité de leurs prestations sur la position sociale des administrés, les plus défavorisés n'étant pas nécessairement les mieux servis. Dans cette adaptation quasiment mécanique joue le fait que les publics en difficulté sont en général ceux qui sollicitent le moins les autorités publiques. À cette différence de traitement s'ajoute le fait que, contrairement à ce que véhiculent parfois certains détracteurs de la politique de la ville, historiquement, ces quartiers ont sans doute davantage donné qu'ils n'ont reçu.

L'équilibre entre les prestations publiques fournies en termes de services et les impôts versés, s'est sans doute longtemps fait en défaveur des habitants de ces quartiers. Il en est peut-être encore de même en ce qui concerne les réhabilitations qui entraînent des hausses de loyers. Cet exemple illustre la nécessité de recourir aux flux pour définir ces quartiers. De ce point de vue, l'origine de leurs dysfonctionnements n'apparaît pas seulement liée à la pauvreté, mais également au fait d'avoir été délaissés.

Enfin, si le but de cette déconcentration est d'atteindre une certaine mixité sociale, alors il faut être conscient du fait que l'habitat n'est pas une condition suffisante à une réelle mixité sociale. Celle-ci passe aussi et surtout par l'existence d'un espace public qui permette une rencontre entre les personnes aux destins et aux situations sociales différentes. Les travaux sont anciens déjà, qui ont montré que la juxtaposition de personnes aux trajectoires sociales différentes, loin d'aboutir à la paix sociale, la mettait en danger. Cette nécessité de lieux de rencontre accroît l'importance souvent soulignée de la qualité des services publics, en tant que lieux et processus de tissages de relations sociales. La qualité des services publics est d'autant plus importante que la rencontre entre des personnes aux positions sociales différentes ne va pas de soi : elle fait éprouver un malaise, ou alors, il n'y pas interaction mais évitement.

Les cibles de la politique de la ville n'apparaissent donc pas relever d'objets réifiés tels que des catégories de personnes. Si l'il s'agit de territoires, ce sont des territoires au sens de territoires déterminés par de multiples mécanismes économiques, sociaux et institutionnels, et ce sont donc ces derniers qui constituent les cibles précises de la politique de la ville. Cette dernière ne peut donc pas résider non plus uniquement dans des politiques sectorielles performantes : elle possède un objet propre.

C'est en s'attaquant aussi aux mécanismes précédemment décrits, que la politique de la ville constitue une politique particulière de réduction des inégalités.

Le sens de l'action de la politique de la ville : quelle politique de lutte contre les inégalités ?

La politique de la ville peut être perçue comme une politique particulière de lutte contre les inégalités dans la mesure où le travail sur des quartiers précis repose, de façon plus ou moins implicite, sur une idée de retour de ces quartiers à une certaine normalité. La spécificité de la politique de la ville ne repose donc pas sur cet objectif, qui la fait appartenir à l'ensemble des politiques sociales les plus traditionnelles, tout comme la discrimination positive telle qu'elle est mise en œuvre aux États-Unis.

En effet, la première particularité de la politique de la ville réside bien davantage dans la définition de son objet dont on vient de voir qu'il ne pouvait pas être circonscrit de façon schématique par des catégories statistiques ou des périmètres.

La seconde particularité de la politique de la ville réside dans les moyens engagés pour rétablir une forme d'égalité entre ces quartiers, entre ceux qui y vivent et les autres quartiers et leurs résidents. Car la lutte contre les inégalités peut revêtir des formes multiples, toutes n'étant pas également pertinentes. Comme on l'a vu, la discrimination positive, telle qu'elle est mise en œuvre en France, sur son modèle américain, n'est pas adaptée à l'objet très particulier de la politique de la ville.

De ce point de vue, la politique de la ville repose d'une part sur un travail de ce qu'est la norme, et d'autre part sur une adaptation permanente des services publics de façon à ce que ces derniers ne raisonnent plus en termes d'égalité de traitement, et donc de moyens, mais en terme d'égalité en résultat, ce qui peut impliquer une différenciation des moyens. Ce travail revient à consentir davantage d'importance aux modalités d'accessibilité.

La définition de la norme

Tout travail social s'adosse à l'existence d'une norme considérée comme un étalon de l'égalité. Mais le danger de cet adossement à une norme sociale est le même que celui d'une certaine mixité sociale, celui de refuser les populations pour ce qu'elles sont.

C'est pourquoi le travail sur la norme d'un quartier passe par l'échange entre les habitants de ce quartier et ceux du reste de la ville. Ces échanges permettent d'une part à ces habitants de se faire connaître, reconnaître, et de rentrer ainsi dans une norme de l'image collective de la ville. Ils ne sont plus, ou plus autant, stigmatisés. Les échanges permettent également de se rendre compte des décalages qui existent effectivement d'un quartier à l'autre, et que pour atteindre les mêmes résultats d'un quartier à l'autre il faut parfois différencier les moyens.

Tout ne doit donc pas être fait pour que ces quartiers se suffisent à eux mêmes comme cela a été le cas, en terme d'équipements notamment : par la situation des équipements, et les flux qu'ils entraînent à l'extérieur du quartier de résidence, il faut réintégrer ces

quartiers dans la norme de la ville, c'est-à-dire en tant que partie intégrante de cette dernière. Il ne s'agit donc pas d'une norme fixe et définie en tant qu'état, mais d'une norme en terme de progression et en terme de capacité de ces quartiers à être en rapport avec les autres, grâce au développement de toute la ville. La progression n'est donc pas non plus un effort à fournir uniquement par les quartiers directement concernés, mais affaire de toute la ville.

Ainsi définie, la norme s'éloigne de celle qui était parfois présente dans l'esprit de certains acteurs au début de la politique de la ville, lorsqu'il s'agissait, en fait de norme, de retrouver le modèle des locataires des années 50 et 60 du patrimoine social.

Ce travail sur la norme rejoint le fait que la notion de territoire, comme on l'a vu, est à mettre en rapport avec des mécanismes divers. Ainsi, certains acteurs municipaux ont pris conscience que leur propre fonctionnement n'était pas étranger à l'existence de quartiers défavorisés, et que les mécanismes sociaux qui avaient participé à la paupérisation des populations de certains quartiers circonscis il y a quelques années, se diffusaient aujourd'hui à des pans entiers de la société et en particulier aux classes moyennes. Cette prise de conscience a entraîné de leur part un déplacement de l'idée de norme sur eux-mêmes : le problème n'est plus tant l'éloignement à la norme de certains quartiers, que l'adaptation de l'ensemble de l'appareil communal aux difficultés que rencontrent des ensembles croissants d'administrés. La politique de la ville n'est alors plus un secteur de l'action municipale mais un mode de fonctionnement.

Un exemple en est que toute la ville est découpée en quartiers sur lesquels les différents services sont appelés à travailler de façon « intersectorielle » sur le modèle de l'interministérialité de la politique de la ville.

Ce travail sur les mécanismes est également l'objet d'une réduction des inégalités qui passe par l'accessibilité.

Les moyens de l'égalité

La différenciation des moyens

La norme joue également à un autre niveau. Les résidents de ces quartiers ont en effet, en règle générale, une idée du niveau de qualité de services publics auquel ils aspirent, à l'école, ou au guichet de n'importe quelle administration. Mais le niveau d'offre de services publics le plus haut n'est rien sans les moyens d'une accessibilité qui en permet la jouissance effective. Or, si les administrations, et jusqu'à l'agent de réception dans son comportement, s'attachent à ce souci de leur accessibilité par tous les publics, elles modifieront nécessairement la nature de leurs services. Ce faisant, elles travailleront à une égalité effective entre l'ensemble des citoyens.

On peut en effet travailler à l'égalité sur plusieurs plans : l'égalité de traitement et l'égalité en résultat. Or dans l'histoire française, si le droit n'a jamais fixé de droits irréalistes, il a en revanche été le moyen de fournir des conditions techniques d'accès aux droits fixés. Par exemple le droit scolaire a été assorti de l'obligation et de la gratuité, pour que tous les citoyens, quels que soient leurs conditions sociales et leurs inclinations pour l'école, en bénéficient également. Avec les ZEP, l'école a encore été un domaine privilégié d'adaptation des moyens aux situations des publics pour que ces derniers

aient effectivement accès aux services auxquels ils avaient droit avec d'autres citoyens, différents d'eux en tout.

On voit par là que la loi d'orientation pour la ville (LOV), qui ne parlait que d'accès aux équipements, n'allait pas au fond du problème des inégalités dans la ville, car les équipements ne sont pas fréquentés de la même façon, pour les mêmes usages, avec la même fréquence ou la même intensité selon leur localisation dans le territoire communal. Une politique de lutte contre les inégalités implique donc de prévoir également, dans le mode de fonctionnement de l'équipement, les caractéristiques de son personnel et les types d'usages auxquels il sera soumis.

On voit par là que c'est également cet effort d'adaptation des moyens qui fait le ciment social en tant qu'élément commun dans la vie de citoyens qui ne naissent pas égaux et qui ne le seront peut-être jamais. Mais le type de services publics auxquels ils auront eu accès auront fait d'eux des citoyens égaux. L'erreur consiste à croire que l'uniformité d'un bien distribué par l'État garantit l'égalité du droit des citoyens à ce bien, et à ne pas voir que l'égalité réside dans la production d'un service.

À l'inverse de la notion de bien, celle de service implique que les usagers ne sont pas des consommateurs passifs : ils sont de véritables coproducteurs du service. La réalisation de l'égalité passe donc par une interaction entre les agents de l'État et les usagers, donc, par des ajustements des premiers aux seconds. Cet ajustement implique notamment de prendre en compte la compétence de l'usager. Développer l'égalité passe ainsi par le développement des compétences sociales, en plus de compétences techniques, des citoyens.

La reconnaissance des compétences des habitants

Sagissant de ces quartiers, il convient donc de restaurer les compétences de leurs habitants par des services spécifiques directement dirigés vers cette restauration, et par des services publics dont les agents prennent en compte les particularités des usagers, mais également et en premier lieu par la reconnaissance de la compétence qu'ils ont déjà. Or cette dernière n'apporte de valeur lorsqu'elle n'est pas reconnue par ceux qui maîtrisent l'espace public local, c'est-à-dire les différentes administrations et associations.

La reconnaissance de cette compétence passe non seulement par celle d'un savoir-faire, de ce que les personnes sont, mais également par celle d'un pouvoir. Tant que les structures diverses de participation que la politique de la ville a contribué à mettre en place ne donnent pas accès à un enjeu un temps soit peu réel, cette compétence n'est pas reconnue.

On peut ainsi remarquer que les conseils de locataires de HLM, jusqu'à présent ignorés, sont désormais considérés comme un enjeu en raison de la tentative faite par le Front national pour les investir. La politique de la ville a pu constituer un outil de reconnaissance lorsqu'elle permettait pour des jeunes qui s'y étaient investis de pénétrer sur la scène politique locale. Mais ce n'est pas un cas général.

La lutte contre les inégalités territoriales menée par la politique de la ville passe donc en grande partie par les modes de fonctionnement des différents intervenants publics. Or le tournant introduit par le PRV dans la politique de la ville touche également directement aux modes originaux de la politique de la ville, c'est-à-dire le mode contractuel et le rôle reconnu aux intervenants locaux, au centre desquels se place la ville.

CHAPITRE 3

LES MÉTHODES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE REMISE EN CAUSE ?

Alors qu'il s'agit d'apporter des modifications qui permettent d'approfondir ces transformations afin d'accompagner les évolutions conjointes de la contractualisation et de la décentralisation, la nouvelle inflexion donnée à la politique de la ville par le PRV risque de revenir sur ce qui faisait son identité et ses avancées du point de vue des transformations des pratiques des différents acteurs impliqués.

La ville comme unité d'action de la politique de la ville

Si le contrat est un mode d'action qui comporte certaines limites, du moins répond-il à certains dysfonctionnements de l'administration des années soixante-dix et aux contraintes nouvelles nées de la décentralisation. Parmi les imperfections du contrat, certaines demandent des ajustements concrets de la procédure contractuelle afin que soit rétablie la vocation contractuelle à engager des partenaires égaux. La réflexion sur la définition de l'interlocuteur communal s'inscrit dans cette logique de rééquilibrage entre l'État et la commune.

Le rôle et les avantages relatifs de la contractualisation

Déjà banalisée depuis de nombreuses années dans des pays voisins, surtout ceux qui ont une structure fédérale (Allemagne, Suisse, Autriche), la pratique contractuelle en France date des années soixante-dix, avant même les lois de décentralisation. Avant cette dernière, inspirée de la même réflexion, le contrat avait été imaginé par de hauts fonctionnaires pour remédier à certaines lourdeurs étatiques. Après la mise en œuvre de la décentralisation, l'existence du contrat a permis une mise en œuvre plus facile des blocs de compétences dont le découpage était très rigoureux. Cet assouplissement était d'autant plus nécessaire qu'à cette époque apparaissent des champs d'action publics de plus en plus transversaux, en même temps que d'autres qui n'étaient pas clairement inscrits dans l'un ou autre bloc de compétences (le développement local, par exemple).

Le contrat connaît ses critiques : on lui reproche parfois, par principe, de contredire la loi de la règle générale. Néanmoins, les trois critiques principales concernent sa pratique.

Tout d'abord, il y a peu de clarté quant au choix de ceux qui ont droit à contracter. Les textes sont peu explicites et seraient peu respectés. Cette opacité a des répercussions sur la position des chefs de projet qui se trouvent dans une posture ambiguë, ainsi que sur les crédits, dont il est difficile de reconstituer le cheminement malgré la globalisation.

De plus, par définition, il est difficile de déterminer quel est le leader d'une politique contractuelle et donc, quel est le responsable d'un éventuel échec.

Enfin, les contrats souffrent de l'inexistence d'un système de garantie qui permettrait de sanctionner la partie contractante ayant manqué au respect de son engagement. Cette lacune aboutit à faire repousser au moment de l'évaluation l'identification de telles responsabilités, mais dans la mesure où cette dernière est extrêmement multiforme (elle va du rapport financier à l'endo-formation), elle ne peut être considérée comme un procédé de mise en responsabilité.

Compte tenu des progrès incontestables et décisifs que la contractualisation, notamment dans le cadre de la politique de la ville, a permis dans la pratique administrative, il convient de trouver les ajustements qui permettront de dépasser ces dysfonctionnements. En effet, malgré ces défauts, la contractualisation dans la politique de la ville peut être considérée comme étant une forme de formation des fonctionnaires très efficace pour les apprentissages des processus de négociation, de décloisonnement et de coordination. Elle tend à faire des fonctionnaires des chefs de projets, qui travaillent par mission plutôt qu'en fonction d'une réglementation.

Les résultats d'une telle pratique ont pu être constatés de façon générale, même si des exceptions persistent.

Adaptation et pilotage du contrat

Le perfectionnement de la procédure contractuelle passe en grande partie par un rééquilibrage des rapports de force dans lesquels l'État, depuis quelques années, a fortement repris le dessus.

L'acclimatation de l'État à la procédure contractuelle

En effet, la combinaison du manque d'instance de contrôle pour la réalisation des engagements des divers partenaires au manque de clarté quant aux partenaires, aboutit en pratique au fait que le préfet a pris un rôle de plus en plus grand dans les instances partenariales. Les cas ne sont pas rares où les décisions (concernant les réalisations contractuelles) avaient déjà été prises par le sous-préfet chargé de la ville. Les CLIPE, (Commission locale interpartenariale élargie), auxquelles participent jusqu'aux associations, censées être chargées de cette décision, ne fonctionnent en fait que comme des chambres d'enregistrement. Ce comportement témoigne d'une perte de considération des représentants de l'État pour les représentants des collectivités locales en particulier.

Cette attitude se répercute également sur le degré d'engagement contractuel de l'État, car la partie dont l'engagement est le moins respecté est en fait celle de l'État. Or, jusqu'à présent, il n'existe aucune forme de recours juridique à l'instar des contrats de droit civil. Même les contrats administratifs et les concessions ne créent que des devoirs très limités pour l'État. Pour les communes, en revanche, les élections municipales fonctionnent comme un système de sanction systématique. Un tel asymétrie n'existe pas dans un pays comme l'Allemagne, par exemple, où l'existence des Länder a sans doute participé à considérer que la définition du bien commun n'appartient pas uniquement à l'État, mais à l'ensemble des parties contractantes.

Le bon fonctionnement du contrat requiert la mise en place d'un système de recours, comme par exemple une autorité administrative indépendante chargée de l'examen de tels recours et de l'organisation de la contrainte envers la partie fautive. Cependant aux engagements est d'autant plus répréhensible de la part de l'État qu'il semble porter de plus en plus sur ses propres champs de compétences que sont la justice, la police, la santé et l'Éducation nationale. Si l'État ne définit pas une politique affirmée dans ces domaines et ne s'y tient pas, alors non seulement la politique de la ville ne peut pas être menée de façon satisfaisante, mais c'est la notion même de service public qui est remise en cause. De plus, c'est uniquement en tenant ses propres engagements que l'État peut prétendre à un rôle moteur dans la démarche partenariale.

Ce manque d'engagement réel de l'État marque également ses modalités concrètes d'engagement. Tout semble se passer comme si le contrat de ville n'avait pas d'effet juridique dans la mesure où l'engagement pris par le préfet dans le cadre du contrat de ville apparaît dans la pratique soumis à la décision de chaque administration sectorielle. La procédure contractuelle n'est alors d'aucun bénéfice, puisqu'elle ne fait que se superposer aux procédures administratives ordinaires. De la même façon, l'annualité est de fait la règle même pour les contrats de ville pourtant insérés aux contrats de plan qui portent sur cinq ans. Tout se passe donc comme si l'État représenté par le gouvernement n'usait pas de son autorité et de son rôle de garant de la solidarité nationale. Au moment de la définition des contrats, il pourrait en effet faire pression sur les différentes administrations afin qu'elles s'engagent dans les contrats de ville. La participation effective aux contrats de ville pourrait être une condition pour chaque ministère de l'obtention d'arbitrages en leur faveur dans le cadre d'autres politiques.

Cet engagement passe non seulement par le caractère décisoire des termes du contrat de ville, mais également par la pluriannualité des financements. On pourrait ainsi envisager que les signatures de contrats de ville aient la même valeur juridique que les signatures d'arrêtés de subventions. On peut en effet estimer la pluriannualité préférable à l'annualité bien qu'elle permette un certain contrôle de l'utilisation des deniers publics. En effet, à partir du moment où, dans les contrats de ville, l'État se trouve juge et partie, il convient de trouver d'autres modalités de contrôle, par exemple *a posteriori* plutôt qu'*a priori*. La pluriannualité seule permet aux associations et autres structures ou actions de vie sociale dans les quartiers de mener une action efficace et continue et évite à leurs personnels de perdre temps et énergie en constitutions de dossiers multiples.

Cette acclimatation de l'État aux procédures contractuelles ne peut pas passer uniquement par une plus grande codification juridique du contrat. Elle passe également par la formation des représentants de l'État à nourrir une autre représentation des acteurs locaux et par un aménagement de leurs rôles de façon à ce qu'une personne, telle que le préfet, ou le sous-préfet à la ville, ne se trouvent pas dans une position de fait schizophrénique. Tandis que dans des secteurs tels que la politique de la ville, ils doivent incarner un État qui se donne les mêmes obligations que ses autres partenaires, dans d'autres secteurs, demeure la tradition d'un État agissant de façon unilatérale. De la même façon que certaines communes ont réorganisé leur fonctionnement sur le modèle d'action de la politique de la ville, cette dernière ne doit-elle pas inspirer une réflexion de la modernisation de l'action de l'État ? Cette hypothèse est d'autant plus à envisager de façon systématique qu'après tout, la procédure contractuelle a déjà commencé à entrer dans les mœurs. Une partie des dysfonctionnements réside dans le fait qu'elle n'est pas assez systématisée.

Un réaménagement de la configuration du contrat

Si les pratiques de l'État sont déterminantes, le contrat en lui-même, les modes de pilotage qu'il prévoit demandent également à être aménagés. La lourdeur, la longueur et parfois le caractère difficilement opérationnel des procédures de prise de décision « élargies » ont en effet souvent été soulignés, à un tel point que de fait, le *leadership* était automatiquement repris par l'État, les participants les plus faibles, tels que les associations, étant de fait ignorés la plupart du temps. Pour remédier à cette dilution qui aboutit à une concentration étatique, il convient de repenser la configuration du contrat dans un objectif d'opérationnalité.

Dans la mesure où le fondement du contrat de ville est de permettre une coopération entre l'État et une ville pour assurer au mieux le développement de cette dernière et de ses habitants, le contrat de base ne devrait être passé qu'entre l'État et la ville pour définir une stratégie de développement de la ville et le rôle de chacune de ces deux parties pour sa bonne mise en œuvre. À charge ensuite pour chacune de ces parties de passer autant d'autres contrats bilatéraux qu'en nécessaire pour remplir ses engagements.

Cette formule permet que la négociation principale porte directement sur une stratégie, au lieu de raisonner en termes d'actions. Chacun de ces deux premiers contractants vont ensuite jouer le rôle de développeurs à l'égard des autres partenaires, c'est-à-dire d'acteurs contraignant les autres. Ce sont l'État et la commune qui sont garants de la

stratégie, afin que ne se perde pas la globalité du projet, que les logiques sectorielles ne reprennent pas le dessus dans la pratique. Cet isolement de la définition de la stratégie dans un contrat qui ne rassemble que les deux partenaires les plus indispensables permet de préserver cette stratégie des aléas induits par la complexité de chaque acteur. On sait en effet que malgré les singuliers d'usages, les acteurs, tant à l'échelle centrale que locale, sont en fait pluriels, et que tous les partenaires n'ont pas les mêmes temps et le mêmes modes de fonctionnement. Parmi ces aléas, trois sont particulièrement dommageables.

Le plus crucial est que les stratégies sont très diverses et qu'à force de vouloir constituer un consensus entre l'ensemble des partenaires possibles, les contrats de ville tendent vers un objectif aux ambitions nécessairement réduites. Avec un contrat bilatéral fort, la stratégie a davantage de chances de correspondre à un véritable projet local.

Le second réside dans le constat souvent fait que les avancées concrètes, localement, de la politique de la ville, sont permises, au cas par cas, en fonction de la personnalité et de la bonne volonté de tel ou tel responsable, que des négociations informelles existent, mais qu'elles sont suspendues à la présence de ces personnages-clés. Des contrats bilatéraux en application du contrat stratégique présentent l'avantage de légitimer, d'officialiser et donc de consolider ces actions et négociations décisives.

Enfin, le consensus, atteint si laborieusement dans le contrat de ville, a tendance à être figé jusqu'à ce que l'évaluation vienne en fin du processus le remettre éventuellement en cause. C'est une rigidité trop grande compte tenu de la nécessité de répondre à des besoins changeants et surtout de l'importance des enjeux qui implique de pouvoir rectifier les erreurs d'un jugement initial. La négociation réduite à deux partenaires doit permettre que le contenu du projet soit au contraire ajusté en permanence, que les différents partenaires le fassent évoluer en fonction de l'évolution de son objet. Le contrat en lui-même ne garantit pas un tel système d'adaptation en continu qu'il convient donc de promouvoir en tant que tel.

La définition de l'interlocuteur communal

L'objet et l'acteur principal de la politique de la ville étant précisément la ville, cette politique ne peut pas ne pas déboucher sur un réaménagement de la définition de cet interlocuteur et de sa position par rapport aux autres collectivités territoriales. Cette redéfinition est liée à la question de l'organisation d'une solidarité efficace entre les différents territoires à l'image de celle que permet la DSU.

On constate en effet l'efficacité toute relative, malgré certaines exceptions, de l'intercommunalité. On a déjà vu que l'élargissement du territoire considéré était nécessaire du point de vue d'une gestion équilibrée du logement social. Il l'est sans doute également pour ce qui ressort à l'efficacité stratégique. Le regroupement de certaines communes permettrait non seulement de réaliser certaines économies d'échelles, mais de plus, d'économiser les taxes locales allant au syndicat intercommunal et pouvant représenter une part non négligeable des impôts locaux.

Des méthodes impliquées par le PRV risquent de remettre en cause les progrès permis par la contractualisation

Au lieu d'aller vers ce perfectionnement du contrat, les mesures phares du PRV, l'articulation de dérogations fiscales à une géographie prioritaire infra-communale, et les emplois de ville, renferment le risque de renverser les dynamiques qu'avait permises l'introduction de la contractualisation dans la politique de la ville. On peut en effet craindre qu'en elles-mêmes, ces mesures constituent une négation de la contractualisation, et que de surcroît, elles ne participent pas à la réduction des inégalités entre les villes.

La géographie prioritaire et le risque de remise en cause de la contractualisation

Il convient tout d'abord de souligner que si les contrats de villes étaient maintenus et améliorés dans le sens exposé plus haut, le simple fait que la politique de la ville comporte des mesures qui ne se situent pas dans la logique contractuelle, alors qu'elles ont un impact au moins financier important, a pour conséquence de minorer le contrat. Il a en tout cas pour effet immédiat de situer ces mesures en dehors des systèmes de régulation qui peuvent être imaginés dans le cadre du contrat, notamment du point de vue du contrôle et de l'évaluation de ces mesures : comment sont examinés les modes de fonctionnement et les résultats des zones franches ou des emplois de villes sur un autre plan que strictement quantitatif ?

Plus fondamentalement, les modalités de cette nouvelle territorialisation nient l'avancée contractuelle en matière de reconnaissance de l'unité communale à la fois comme objet et comme sujet de la politique de la ville.

N'est pas en cause la reconnaissance d'espaces infra-communaux dont on sait qu'ils connaissent des difficultés. Les travers de cette territorialisation résident dans la qualité des mesures qui sont conditionnées à ces territoires. Qu'il s'agisse des zones franches ou des emplois de ville, on assiste à un retour des pratiques de guichets traditionnelles de l'administration française : l'État propose une mesure et la commune doit s'en accommoder, il n'y a pas discussion sur le contenu de l'action menée. De fait, ces mesures ne font ainsi que renforcer la position du préfet dans ses attributs les plus traditionnels. Seuls ont fait l'objet d'une négociation, dans certains cas, les périmètres des zones. La commune n'est ainsi plus vraiment sujet de la politique de la ville dans ces mesures.

La ville n'est plus non plus son objet, car cette territorialisation est le support de mesures exclusivement réservées à ces territoires à l'exclusion du reste de la commune, alors que la territorialisation n'est pas censée marquer davantage encore certains quartiers par rapport à d'autre, mais uniquement fournir un support dans la gradation d'une action publique qui doit concerner l'ensemble d'une population de la ville.

On voit mal comment ces logiques qui sous-tendent cet usage de la territorialisation pourraient ne pas mettre en danger les approfondissements de la contractualisation dont on a vu qu'ils reposaient en grande partie sur un changement des comportements des agents de l'État.

La diffusion de procédures et de mesures qui ont pour résultat d'accentuer les inégalités de moyens entre les villes

En plus de nier la ville comme objet et comme partenaire, cette nouvelle interprétation de la territorialisation repose sur des mécanismes qui risquent d'accentuer les inégalités entre les villes, alors que l'un des objets du contrat négocié était précisément d'adapter les mesures aux particularités locales.

Les emplois de ville

Ainsi, les mécanismes de financement des emplois de ville aboutissent à ce que cette mesure présentée comme une aide aux communes ne les met pas nécessairement dans une situation facile. Si l'État finance 50 % des rémunérations des contrats emploi de ville, l'autre moitié reste à la charge des communes, alors que ces dernières ont déjà des charges croissantes et que l'emploi ne fait pas partie, en théorie de leurs compétence. L'annonce de cette mesure par le gouvernement désigne les villes comme potentiels employeurs à leurs administrés et suscite ainsi une certaine pression de la population concernée sur ses élus. De plus, si les emplois de ville peuvent avoir plusieurs types d'employeurs pourvus qu'ils soient publics ou délégataires de services publics, dans la pratique, l'État a surtout insisté sur le rôle que les communes pouvaient jouer dans la multiplication des emplois de ville. Les villes ayant des ZUS (zones urbaines sensibles) sont donc soumises à ces multiples pressions alors que, par définition, leurs ressources financières ne leur permettent pas nécessairement d'y répondre ou d'y répondre à un niveau significatif. Cette mesure ne profite donc en fait qu'aux villes qui sont déjà les plus favorisées en termes financiers et accroît ainsi l'inégalité entre elles, au lieu de moduler l'aide de l'État en fonction de leurs besoins¹.

Les appels à projet

Ce type de mécanismes contre-productifs du point de vue de l'égalité entre les villes n'est pas exclusif des mesures attachées à la territorialisation. Ils se retrouvent dans au moins une autre mesure du PRV : les appels à projets.

Sous réserve d'une étude plus précise, on peut en effet, sur la base de l'expérience britannique des *City challenges* qui reposent sur le même schéma, craindre des effets similaires. En effet, les appels à projets comme la politique de *City challenge* en Grande-Bretagne, ont été imaginés dans une optique de plus grande efficacité des aides que

1. Il ne s'agit là que l'un des aspects de la réflexion sur les emplois de ville. Consulter le rapport de suivi des emplois de ville pour un propos plus exhaustif et pour la description d'un dispositif financier plus équilibré.

l'État distribue aux villes en les accordant en fonction de la qualité des projets présentés. Cette procédure présente certes l'avantage d'assurer d'une certaine pertinence des crédits accordés et de produire une certaine mobilisation locale. L'inconvénient, du point de vue du rôle de l'État qui est aussi d'assurer la solidarité nationale, c'est que les villes sélectionnées sont, *a priori*, celles qui disposent déjà des moyens d'élaborer rapidement un projet. Sont exclues d'office celles qui ne disposent pas de ces moyens, ne serait-ce qu'en termes de savoir-faire. L'inégalité de ce point de vue, sur un aspect crucial pour la politique de la ville, est donc plus probablement renforcée que combattue.

De plus, cette procédure tend à revenir en arrière dans l'histoire de la politique de ville en s'apparentant curieusement à la procédure HVS, souvent décrite comme un « guichet » amélioré : l'État continue d'y surplomber les communes dont il juge les mérites.

Propositions concrètes du rapport de réflexion sur la politique de la ville

Les emplois de ville

Le rapport de suivi des emplois de ville décrit un dispositif complet d'amélioration de ce dispositif comme outil d'insertion. La proposition immédiate consiste simplement à fortement minorer le critère de territorialisation de ce dispositif, qui ne manque pas d'intérêt en lui-même.

Cette dissociation implique cependant d'imaginer une politique originale de lutte contre la discrimination raciale qui est une réalité quotidienne de personnes qui ne vivent pas uniquement dans les quartiers de la politique de la ville.

La lutte contre les mécanismes de ségrégation dans le logement social

Une politique efficace contre les mécanismes d'accumulation des personnes les plus défavorisées dans le parc social institutionnel doit imaginer une réorganisation de l'ensemble du système de logement social.

En tout état de cause, une politique d'attribution des logements veillant à la mixité sociale tout en logeant les plus démunis ne peut être efficacement menée qu'en prenant en compte un territoire élargi à l'agglomération et un parc étendu à tous les types de logement. Cette extension peut passer à la fois par une construction de logements sociaux supplémentaires en centre-ville, ou par une socialisation d'un habitat déjà existant, et ce, de manière à banaliser le logement social non seulement dans son aspect architectural et urbain, mais surtout dans ses modes de gestion et ses services aux locataires.

Une politique de différenciation des moyens dans la production des services publics étatiques et municipaux

La politique de la ville doit s'arrimer à la recherche d'amélioration permanente des services publics, au sens le plus large du terme, de façon à permettre leur accessibilité à tous les publics et surtout les plus défavorisés :

- par l'emplacement des équipements, et l'organisation territoriale des services administratifs divers ;
- la formation des personnels ;
- l'organisation du travail de ces derniers (emploi du temps) ;
- la promotion d'un travail intersectoriel sur la base de projets.

Pour les développements concernant les aspects les plus concrets de ces questions d'organisation, consulter le rapport de synthèse de la journée sur « la communication et la politique de la ville ».

Cette différenciation des moyens comme outil de lutte contre les inégalités part du principe que la norme à atteindre pour ces quartiers n'est pas tant un état qu'une capacité de communication avec l'ensemble de la ville que les services publics doivent soutenir.

Cette différenciation des moyens et la production de services par les interactions entre les usagers des services publics et les agents, impliquent que ces derniers doivent contribuer à reconnaître et à développer les compétences des usagers. Cette reconnaissance passe par celle de l'exercice d'un certain pouvoir qui prendrait corps dans la participation à des enjeux véritables, même s'ils sont limités géographiquement ou sectoriellement.

Le rapport sur les espaces publics et privés en donne des illustrations.

Le perfectionnement des contrats de ville

Les contrats de ville souffrent de plusieurs limites. Pour les corriger, il conviendrait :

- de redonner à l'État la position d'une partie contractante à l'instar des communes ;
- en mettant en place une autorité administrative indépendante chargée de contrôler la réalisation des engagements de toutes les parties, y compris l'État et en dotant cette autorité de moyen de sanction ;
- en faisant en sorte que l'État prenne au moins des engagements dans ses domaines de compétence propres (éducation, police, justice) et qu'il use de son autorité et de son rôle de garant de la solidarité nationale pour obtenir que tous les ministères s'engagent dans la contractualisation en conditionnant certains arbitrages dans d'autres politiques par cet engagement ;
- en conférant aux signatures de contrats de ville le même effet juridique que les signatures des arrêtés de subvention et, de façon générale, en garantissant le caractère quinquennal des financements impliqués par le contrat de ville, en prévoyant des systèmes de contrôle des dépenses des subventions *a posteriori* ;
- de rationaliser la définition et le pilotage du contrat de ville.

Ce dernier devrait tout d'abord être conçu comme un projet stratégique dans lequel s'engageraient uniquement l'État et la ville concernée. Le contenu du contrat serait ainsi

ambitieux, précis et assuré par la mobilisation de ces deux contractants essentiels. Chacun d'entre eux condurait ensuite autant de contrats bilatéraux que nécessaires au respect de leurs engagements et selon les contraintes de chacun de ces partenaires secondaires. Le contrat initial doit être conçu de telle façon qu'il puisse être réajusté en continu, sans attendre des évaluations finales.

La redéfinition de l'interlocuteur communal

La lutte contre les inégalités territoriales réclame une réflexion et une action à l'échelle intercommunale, alors même que l'architecture intercommunale se révèle coûteuse. Il conviendrait donc de réaliser une forme d'intégration communale, en réduisant le nombre d'exécutifs communaux tout en conservant, le cas échéant, des conseils communaux élus au premier degré à l'échelle de chacune des communes intégrées.

L'existence d'inégalités de ressources et de charges entre les villes nécessite aussi de refléchir à une forme de solidarité prenant modèle sur la DSU.

L'intégration des mesures nouvelles du PRV à la démarche contractuelle

Si les zones franches et les emplois de ville sont maintenus tels quels, il conviendrait de déterminer des moyens d'évaluation et de contrôle.

De leur côté, les appels à projets devraient être modifiés de façon à constituer des occasions d'apprentissage et d'obtention de moyens nouveaux pour les villes les plus défavorisées en termes de moyens, plutôt qu'un système de récompenses de compétences déjà acquises. Ces appels à projets ainsi modifiés en faveur d'une lutte contre les inégalités entre les villes pourraient prendre place dans le cadre contractuel de la politique de la ville.

ANNEXE

Membres du groupe de travail

Présidents

Jean-Pierre **Delalande**, député-maire de Deuil-la-Barre, vice-président du CNV
François **Geindre**, maire d'Hérouville-Saint-Clair, vice-président du CNV

Membres

Daniel **Asseray**, adjoint au maire de Nantes
Patrick **Braouezec**, député-maire de Saint-Denis (93)
Sylvie **Harburger**, directrice du GIE CD Cités
André **Bruston**, directeur du Plan urbain
Marie-Christine **Baillet**, chercheur CIEU – Toulouse
Jean-Pierre **Gaudin** chercheur CEPEL – Montpellier
Christiane **Ducastelle**, secrétaire générale du CNV
Françoise de **Barros**, chargée de mission au secrétariat général du CNV

Audition

André **Barthélémy**, président des filiales du groupe UNFOHLM

TROISIÈME PARTIE

RAPPORT DE PRÉSENTATION DU BUDGET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Résumé

L'analyse de l'évolution du budget de la politique de la ville apporte deux principaux enseignements.

Tout d'abord, la mesure de l'effort financier de l'État en faveur de la politique de la ville apparaît très complexe. Selon les agrégats retenus, le rythme de croissance de cet effort n'est pas le même.

Le premier tableau montre ainsi que lorsqu'on comptabilise dans cet effort, comme le fait le dernier PLF (projet de loi de finances) en date, les crédits provenant du budget de l'État et de ses annexes, les compensations sociales et exonérations fiscales et enfin, les fonds européens concourant à la politique de développement social urbain, sa croissance est de l'ordre de 92 % entre 1994 et 1997. En revanche, si l'on ne prend en compte que les crédits provenant de l'État français (fonds européens et DSU exclus, donc), le rythme de croissance diminue de dix points pour atteindre 85 %. Enfin si l'on ne prend en compte que les dépenses effectives de l'État (sont donc exclus les compensations sociales et exonérations fiscales), ce rythme tombe à 41 %.

La première partie de ce rapport détaille la composition des différents agrégats considérés pour estimer l'effort financier du budget de l'État. Il s'agit à chaque fois de rechercher la nature des crédits comptabilisés pour déterminer s'ils peuvent être légitimement soit mis au crédit de la politique de la ville, soit imputés à l'État. Cet examen conduit d'une part à relativiser la hausse du budget consacré par l'État à la politique de la ville, et d'autre part à souhaiter une conception et une présentation de ce budget plus rigoureuse.

En deuxième lieu, l'évolution des différentes composantes de cet effort traduit une modification progressive du mode d'action de la politique de la ville.

Les indicateurs financiers de l'interministérialité et de la contractualisation montrent ainsi que ces modes d'action tendent à occuper une part de moins en moins importante dans ce que, au terme de la partie précédente, a été retenu comme indicateur du budget étatique de la politique de la ville. Tandis que la part des crédits contractualisés passe de 23 à 17 %, celle de tous les crédits alimentant les contrats de ville passe de 55 à 51 %, et enfin, celle des crédits ministériels (en dehors du budget spécifique ville) de 84 à 63 %.

Corolairement, montent rapidement en puissance des types de financements qui impliquent d'autres logiques d'action publique. Les prêts octroyés par la CDC (Caisse des dépôts et consignations) et le CLF (Crédit local de France), ainsi que les compensations sociales et exonérations fiscales connaissent de très fortes augmentations.

Les prêts financent essentiellement de l'investissement, tandis que les exonérations fiscales ne financent pas non plus les actions et le fonctionnement des structures qui participent à l'amélioration de la vie sociale dans les quartiers. Or, si la croissance des exonérations fiscales se confirme et se poursuit, elle ne pourra se faire qu'au détriment des financements dépensés dans le cadre de la contractualisation et de l'interministérialité, sauf à augmenter le montant total consacré à la politique de la ville. On assisterait alors à la substitution d'un mode d'action à un autre au lieu de la complémentarité souhaitable.

Introduction

Cette présentation du budget de la politique de la ville vise plusieurs objectifs : bien entendu, dégager les évolutions de la masse budgétaire consacrée à la politique de la ville depuis 1994, mais également retracer les évolutions internes de ce budget. En effet, à travers le budget de la politique de la ville, il ne s'agit pas uniquement de mesurer financièrement l'effort consacré par l'État à cette politique, mais de tenter également de repérer comment les modalités de ce budget peuvent affecter substantiellement la mise en œuvre locale de la politique de la ville. Aussi cette présentation se fonde-t-elle autant sur les documents budgétaires publics (PLF, débats parlementaires et travaux de la Cour des comptes) que sur l'expérience d'acteurs locaux de la politique de la ville, membres du CNV ou rencontrés à l'occasion des travaux et des déplacements de ce dernier.

Le choix de faire remonter à 1994 cette présentation de l'évolution du budget consacré à la politique de la ville répond tout d'abord au calendrier du CNV, puisque l'actuel Conseil a été installé en novembre 1994. Mais ce calendrier rencontre celui du budget de la politique de la ville qui est affecté depuis lors de changements essentiels. Les premiers d'entre eux concernent directement le domaine financier. Le premier consiste dans la création en 1994 d'un budget spécifique de la politique de la ville (auquel correspond le document financier « bleu ville »), c'est-à-dire géré par la DIV pour le compte du ministre en charge de la politique de la ville. Ce budget propre vient ainsi s'ajouter aux crédits que gérait déjà la DIV mais provenant d'autres ministères (essen-

tiellement le ministère de l'Équipement). Le second est la création d'un document financier, le « jaune », dont le but est d'informer le Parlement du montant et de l'utilisation de l'ensemble des crédits consacrés à la politique de la ville et au développement social urbain. Les changements ultérieurs se rapportent à des choix plus stratégiques encore :

- En 1994 également, la signature de 214 contrats de ville et de 12¹ grands projets urbains (GPU) s'achève, ces nouvelles conventions devant remplacer à terme les précédentes, et en particulier les conventions de développement social des quartiers (DSQ). L'apport escompté de ces nouvelles conventions sur un plan financier est de permettre une garantie des financements provenant de l'État pour la politique de la ville sur cinq ans, qui est la durée des contrats de plan État-Région dans lesquels elles s'inscrivent.
- En 1995 est créé le Fonds interministériel d'intervention pour la politique de la ville (FIV). Il doit répondre à un besoin de plus grande interministérialité de la politique de la ville en rassemblant dans un fonds déconcentré auprès des préfets les crédits attribués par l'ensemble des ministères à la politique de la ville.
- Enfin, à partir de 1996, les mesures du plan de relance pour la ville (PRV) initié en 1995 commencent à avoir des implications budgétaires sensibles.

Si ces changements stratégiques majeurs ont des effets budgétaires importants et constituent ainsi l'un des objets de cette présentation, dans le même temps, ils s'opposent à une mesure fiable de l'évolution réelle des masses financières consacrées à la politique de la ville. À chaque innovation stratégique semble en effet correspondre des modifications dans les nomenclatures de présentation du « jaune ». L'importance de certaines de ces modifications de nomenclatures ainsi que des manques d'information inhérents à ce type de document rendent vainque toute tentative de comparaison rigoureuse². Sans répéter le propos tenu par la Cour des comptes dans son rapport au

1. En France métropolitaine.

2. Ces modifications étant les plus importantes entre le « jaune » de 1995 et celui de 1996, ce dernier constitue le document de référence pour l'année 1994, afin de pouvoir comparer des sommes qui ont au moins l'apparence de l'homogénéité. Dans la mesure où il s'agit, à chaque fois que cela est possible, de prendre en compte les crédits effectivement accordés, voire dépensés, le document le plus utilisé sera la loi de finance la plus récente, c'est-à-dire celle de 1997. Demeurent cependant deux défauts dans les données disponibles : Le premier est que pour les années 1996 et 1997, les chiffres mentionnés ne peuvent faire référence qu'au projet de la loi de finance. Ce ne sont que des estimations qui demandent à être confirmées ou corrigées par les dépenses effectivement enregistrées, ce qui ne peut être fait que deux ans après l'année considérée. En comparant les décalages entre les chiffres donnés pour l'année 1994 et 1995 selon la date de production du document, on constate que les réajustements sont aussi bien faits à la hausse qu'à la baisse des prévisions. On a donc repris les chiffres de prévisions pour 1996 et 1997 tels quels, sans chercher à les corriger. Le second est que les nombres mis à disposition dans le tableau récapitulatif général des PLF correspondent à la fois à des dépenses ordinaires et à des autorisations de programme, c'est-à-dire à la fois à des dépenses de fonctionnement ouvertes pour l'année considérée uniquement, et des dépenses ouvertes pour une période dépassant l'année encours. Ce qui signifie qu'une partie au moins des crédits présentés comme constituant le budget d'une année donnée n'est en fait dépensée que sur plusieurs années au mieux, voire finalement, pas dépensée du tout si les autorisations de programme ne sont pas suivies de crédits de paiement. On ne peut donc pas considérer les nombres comme reflétés de ce qui est dépensé une année donnée. Ils sont systématiquement majorés. Mais dans la mesure où cette majoration est constante, on peut considérer qu'elle n'est pas gênante pour observer des évolutions sur trois ans. Ce rapport a nécessité la confection de tableaux différents de ceux proposés par les PLF, ce qui a conduit à certains ajustements dont les détails sont fournis en annexe, en introduction à ces tableaux.

Président de la République de 1995 qui recensait ces imperfections, il s'agira, autant que possible, de les prendre en compte dans cette présentation. Mais l'objectif de ce rapport est avant tout d'avancer certains éléments d'analyse malgré ces difficultés liées aux données. Dans la plupart des cas, donc, et malgré toutes les critiques qui peuvent être formulées sur l'élaboration de la plupart des chiffres présentés dans le « jaune », le raisonnement se fera en accordant foi à ces chiffres, c'est-à-dire à l'intention publique qu'ils traduisent.

Ainsi, et tout en intégrant ces réserves, **on peut constater qu** :

- 1) L'estimation du budget de la politique de la ville est rendue complexe, d'une part parce qu'elle renvoie à des estimations et définitions discutables et, d'autre part, parce qu'elle tend à intégrer la participation accrue de partenaires de l'État.
- 2) Les évolutions des affectations en son sein ont pour conséquence de substituer des actions étatiques « classiques » aux modes d'interventions qui faisaient la particularité de la politique de la ville.

CHAPITRE 1

LA DIFFICILE DÉFINITION D'UN BUDGET ÉTATIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Il est difficile de recenser les différentes voies de participations financières de l'État à la politique de la ville du fait de la spécificité de cette dernière. En effet, cette politique est constituée d'actions portant sur certaines portions du territoire urbain alors que l'administration distingue rarement ses activités en fonction d'une échelle territoriale aussi petite. Surtout, cette politique tente de mener une action globale, notamment par le biais de l'interministérialité.

La création d'un budget spécifique ville en 1994 ne met pas fin à ces difficultés, car, comme on le verra, il ne concentre pas l'ensemble des crédits qui participent de la politique de la ville. La raison d'être du « jaune » traitant de « la politique de la ville et du développement social urbain » est précisément de tenter, malgré cette diversité et cette complexité des différentes voies de financement de la politique de la ville, de les identifier en un document unique. Ce document présente ces voies de financement en les regroupant dans différents ensembles. Si bien que ce qu'on pourrait appeler le « budget de la politique de la ville » représente une masse financière et connaît une évolution depuis 1994 différentes selon le nombre et le type de financements pris en compte.

En effet, en général, l'ensemble qui est considéré comme l'indicateur du « budget étatique de la politique de la ville », intitulé uniquement « A » dans les PLF, est déjà en lui-même une somme de types de financements très divers.

L'analyse de cet « A » mérite qu'on s'y arrête, car la définition de chacun des agrégats qui le constituent amène à en relativiser le volume réel.

Depuis 1995, la présentation du « jaune » évolue, ajoutant à ce premier ensemble d'autres financements qui ont la double particularité de connaître une croissance supérieure à celle de l'ensemble « A », d'une part, et d'autre part de provenir de

partenaires de l'État, donnant ainsi le sentiment que la présentation des PLF est plus guidée par le souci de montrer des montants en hausse que par l'analyse de leur origine et fonction.

Les évolutions des différents indicateurs du budget étatique de la politique de la ville

Dans les débats relatifs au budget de la politique de la ville, le volume pris comme référence est généralement l'ensemble « A », qui connaît une progression régulière depuis 1994, passant de 7 milliards 503 millions à 10 milliards 829 millions en prévision pour 1997. Avant même d'analyser la composition de cette hausse du budget de la politique de la ville en francs constants, il convient de remarquer que sa part relative dans le budget de l'État (hors comptes spéciaux du trésor) est toujours inférieure à 1 %, bien qu'elle croisse régulièrement depuis 1994 : de 0,4 %, cette part est passée en prévision à 0,51 % pour 1997¹.

Or, selon les agrégats constituant cet ensemble que l'on considère, la croissance en francs constants peut être fortement relativisée, car elle n'est pas homogène. En effet, parmi les agrégats constituant l'ensemble « A », ceux qui participent le plus indubitablement de la politique de la ville ne progressent pas ou peu, tandis que ceux qui enregistrent la croissance permettant de dire que l'ensemble « A » est en augmentation constante depuis 1994, sont rattachés à la politique de la ville de façon discutable.

Les indicateurs stricts du budget consacré à la politique de la ville par l'État stagnent entre 1994 et 1997

Les agrégats concourant de la façon la moins discutable à la politique de la ville sont d'une part le budget spécifique ville, intitulé « A 1 », d'autre part l'agrégat « A 2 », regroupant les « crédits relevant de divers ministères contractualisés », et enfin l'agrégat « A 3 », identifiant les « crédits autres ministères inscrits aux programmes d'actions des contrats de ville ». La légitimité de ces types de crédits à être inscrits dans le budget de la politique de la ville ne semble pas contestable puisqu'ils sont destinés aux contrats de ville et autres conventions entre État et collectivités territoriales dans le cadre du développement social urbain. Leur mode de calcul semble également fondé puisqu'ils sont estimés à partir des annexes annuelles des contrats de ville². Pour pouvoir vérifier

1. Cf. annexe, document 1.

2. Cette précision concernant les sources n'est en effet donnée que pour les sommes signalées dans le projet de loi de finance de 1996.

leur bien-fondé, il faudrait mener une enquête sur les contrats de ville afin d'estimer dans quelle mesure les actions menées en leur nom relèvent bien d'une politique de la ville et non d'une activité « ordinaire ».

Le budget de la politique de la ville au sens le plus strict correspond donc au budget directement géré par la DIV pour le compte du ministère en charge de la politique de la ville. Quasiment inexistant avant 1994, il fait son apparition pour un montant de 911, 58 millions pour s'élever dès 1995 à 1 411, 115 millions de francs. Mais depuis cette hausse de 50 %, ce montant stagne, voire diminue, puisqu'il est prévu qu'il ne dépasse pas 1 400,48 millions de francs en 1997.

De la même façon, « A 2 » et « A 3 » n'augmentent quasiment pas depuis 1994 : tandis que les crédits contractualisés se montent à environ 1 450 millions de francs de 1995 à 1996, et sont prévus pour 1997 à leur niveau de 1994, soit 1 353 millions de francs, les crédits « autres ministères inscrits aux programmes des contrats de ville » demeurent depuis 1995 à un montant de 745 millions de francs, après avoir augmenté cette année-là de 100 millions par rapport à 1994¹.

Les financements les plus étroitement attachés à la politique de la ville, en tant que crédits permettant une action supplémentaire à celles des actions « ordinaires » des différentes administrations apparaissent ainsi en stagnation depuis 1995.

Tandis que des éléments plus contestables enregistrent seuls la croissance qui explique celle de l'ensemble « A »

Les deux derniers éléments de l'ensemble « A » expliquent à eux seuls l'augmentation de cet ensemble censé signifier le cœur de l'effort financier de l'État en faveur de la politique de la ville. Or leur légitimité à faire partie de cet ensemble est discutable.

Les crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville

En effet, les « crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville » (« A 4 ») passent de 2 milliards 831 millions de francs en 1994 à 3 milliards 574 millions en 1996, voire 4 milliards 530 millions si l'on prend en compte la prévision faite pour 1997. Or cet ensemble regroupe des actions dont la contribution à la politique de la ville est plus ou moins directe. L'une des actions signalées par la Cour des comptes dans son rapport de 1995, la lutte contre l'alcoolisme, a ainsi disparu des actions considérées comme contribuant à la politique de la ville. Mais de nombreux exemples d'autres actions toujours mises au débit de la politique de la ville entrent dans cette catégorie.

La DIV, dans sa réponse à la Cour sur ce point précis expliquait que faire la distinction, au sein d'un financement d'une même action, entre ce qui relevait de l'action ordinaire du ministère concerné, et ce qui pouvait être considéré comme un surcoût lié à une

1. Cf. annexe, document 1.

situation défavorisée en rapport avec les quartiers de la politique de la ville, n'était pas techniquement possible pour toutes les actions, comme c'est le cas des ZEP, dont le financement n'est signalé qu'en surcoût de ce que coûterait le fonctionnement d'un établissement « ordinaire ». On ne peut guère que prendre acte de cette limite technique. Ce qui ne revient pas à renoncer pour autant à repérer, au sein de la palette d'actions signalées comme « concourant à la politique de la ville », celles dont le lien avec la politique de la ville est trop éloigné pour qu'on considère son financement comme faisant partie du budget de la politique de la ville.

On peut ainsi discuter que le financement de l'ensemble de la politique de lutte contre la toxicomanie soit considéré comme participant de l'effort financier pour la politique de la ville, surtout en ce qui concerne les campagnes nationales de prévention : il y a-t-il jamais eu des éléments pour affirmer que la consommation ou le trafic de drogues étaient limités ou même majoritairement localisés dans les quartiers de la politique de la ville ? Les mêmes réticences s'appliquent aux actions concernant les personnes privées de logement, ou bien encore les actions sociales liées aux allocataires du RMI : il serait facile d'établir à l'aide des statistiques disponibles sur ces personnes qu'elles sont loin d'habiter en majorité dans les quartiers défavorisés. Ceci signifie que si ces actions concernent une certaine partie de la population de ces quartiers, elles ne doivent pas être considérées comme propres à ces quartiers, et qu'en tout état de cause, leur financement ne peut être inscrit dans leur intégralité au débit de la politique de la ville.

Il semble probable que c'est cette propension à majorer le volume financier qui serait véritablement à imputer à la politique de la ville, qui explique la part importante, depuis 1995 surtout, de ces « crédits concourant à la politique de la ville » dans l'ensemble « A » : 36,47 % en 1995, 35,9 % en 1996 et 41,83 % en 1997¹.

Il convient de remarquer cependant que la forte croissance de cet agrégat prévu pour 1997 est à imputer totalement à une action qui ressort clairement de la politique de la ville telle qu'elle se définit depuis 1996 : les emplois de ville. On constate en effet que presque toutes les contributions ministérielles sont stables entre 1995 et 1997, à l'exception de celle du ministère du travail qui passe de 543 millions de francs en 1996 à une prévision de 1 405 millions pour 1997. Cette croissance est donc suspendue au nombre d'emplois de ville effectivement actifs, et dont on sait déjà qu'il sera inférieur à celui qui a servi d'estimation à ce poste, puisqu'il ne dépassera pas quelques milliers pour 1996 et 1997 réunis. Si cette augmentation n'était donc finalement pas enregistrée, le poids de l'agrégat « A 4 » dans l'ensemble A demeure supérieur à 30 %.

La réalité de la politique de la ville, qui est aussi faite d'actions financées en dehors des procédures contractuelles par différents ministères rend une telle rubrique nécessaire à l'estimation du budget que l'État consacre à la politique de la ville. Mais à vouloir trop élargir le nombre et le type d'actions à inscrire au bénéfice de la politique de la ville, le risque existe de perdre la spécificité de la politique de la ville. Sauf à ne rassembler que les actions ministérielles constituant un effort supplémentaire réel inspiré par la politique de la ville, cet agrégat ne sera pas l'outil intéressant d'identification de l'interministérialité financière de la politique de la ville qu'il pourrait être. Il fera plutôt figure de moyen d'augmentation artificielle du budget consacré par l'État à la politique de la ville.

1. Cf. annexe, document 1.

Les crédits de la solidarité urbaine

Une réserve de fond peut également être émise en ce qui concerne les crédits au titre de la solidarité urbaine (« A 5 »). Cette rubrique passe de 1 790 millions de francs en 1994 à 2 800 millions en prévision pour 1997. Mais on peut mettre en doute sa légitimité à être considérée comme un effort financier de l'État en faveur de la politique de la ville. En effet, d'une part, comme l'a fait remarqué la Cour des comptes, est pris en compte en 1995 dans cette somme l'ensemble des crédits versés au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU), y compris celle dont bénéficient des villes qui ne sont pas concernées par la politique de la ville. Est-ce encore le cas ?

D'autre part, et c'est là l'essentiel, la DSU est alimentée par une fraction de la dotation globale de fonctionnement quell'État, detoutefois, verse aux villes au titre des charges qui leur incombent depuis la décentralisation. La DSU consiste donc en une politique de redistribution en direction des villes les plus défavorisées, de sommes affectées aux collectivités locales. Elle correspond donc à un financement des villes entre elles. Le rôle de l'État dans l'évolution de cette dotation sociale urbaine est en revanche positif en ce qui concerne la réforme de l'indice permettant de définir les villes ayant droit à cette dotation. Elle semble en effet avoir permis une répartition plus juste.

Enfin, cette rubrique comprend non seulement la DSU, mais également le Fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (600 millions sur les 2 800 millions de cet ensemble en 1997), qui lui, est constitué exclusivement à partir de cotisations des communes de la région pour être redistribuées aux plus pauvres d'entre elles.

L'origine étatique de ces crédits est donc toute théorique.

Ainsi, il apparaît que la somme des crédits les plus indiscutablement inscrits au bénéfice de la politique de la ville (« A 1 », « A 2 », et « A 3 ») passe de 1994 à 1997 de 2 881,94 millions à 3 499,07 millions en prévision. Mais cette hausse est totalement consommée en 1995, année où cette somme atteint déjà 3 584,75 millions. On peut donc considérer que le budget le plus strictement défini de la politique de la ville est en stagnation depuis lors. Pour une estimation de la part du budget de l'État consacrée à la politique de la ville, il apparaît cependant plus juste d'ajouter à cette somme l'agrégat « A 4 », malgré les imperfections de sa constitution et de l'estimation de son montant. On arrive alors à un total qui connaît une croissance nette et régulière de 5 713,05 millions de francs en 1994 à 8 029,28 millions en 1997. C'est cet ensemble qui servira de référence dans ce rapport lorsqu'il s'agira de la part de l'effort financier de l'État en faveur de la politique de la ville dans son budget général (hors comptes spéciaux du trésor et autres annexes) : c'est le « budget étatique de la politique de la ville ». Cette part croît également légèrement, de 0,4 % en 1994 à 0,51 % en 1997, mais demeure à un niveau faible.

Néanmoins, s'il s'agit d'estimer l'effort financier de l'État en faveur de la politique de la ville, il convient d'ajouter à ce budget étatique de la politique de la ville l'ensemble « B » présenté dans les PLF, et qui fournit une estimation des compensations sociales et exonérations fiscales accordées au titre de la politique de la ville. Cette somme ne peut être utilisée pour déterminer un rapport compte tenu du fait que cet ensemble « B » ne constitue pas une dépense inscrite au budget de l'État, mais un manque à gagner prévu dans ses recettes. En francs constants, l'ajout de cet ensemble fait passer l'effort financier de l'État de 5 713,05 millions de francs à 10 580,43 millions en 1997. Or ces compensations et exonérations sont dotées de montants estimés en fonction d'un

nombre d'emplois et d'entreprises créés dans les ZRU et ZFU, qui, d'une part, n'est pas précisé, et qui d'autre part, est surestimé, à l'instar des emplois de ville¹.

- Deux conclusions sont donc à tirer

- Tout d'abord, on constate ainsi que s'il conviendrait, en théorie, de prendre en compte d'une part les crédits ministériels concourant à la politique de la ville en dehors de procédures contractuelles (A 4) et d'autre part les compensations et exonérations fiscales (B) pour estimer l'effort financier de l'État en faveur de la politique de la ville, l'estimation de ces ensembles apparaît assez éloignée de ce que sera la dépense réelle. L'accroissement qu'ils apportent à cet effort est donc à relativiser et l'évolution réelle de ce dernier se situe très probablement entre la stagnation dont témoignent les indicateurs stricts du budget étatique de la politique de la ville et le fort accroissement que présentent les PLF.

- En deuxième lieu, la lecture des PLF ne facilite pas la mesure réelle l'effort financier de l'État en faveur de la politique de la ville, compte tenu des confusions de définition et de la surestimation des montants.

Cette tendance à la majoration de cet effort se lit également dans la façon dont les PLF mettent en avant les partenaires de l'État.

L'importance donnée à des contributions n'émanant pas de l'État

Parallèlement à une évolution des crédits accordés par l'État à la politique de la ville plus faible qu'il n'y paraît, et à une réelle stabilisation des crédits ministériels strictement dévolus à la politique de la ville, le « jaune » laisse transparaître une volonté de l'État de s'associer sur un plan financier à des partenaires aux statuts divers. On peut en effet distinguer les fortes croissances d'une part des prêts de la Caisse des dépôts et consignations et du Crédit local de France, faisant respectivement l'objet d'une rubrique « D » et « E » dans les PLF et, d'autre part, des subventions de divers Fonds européens, qui font l'objet d'une rubrique « C ».

Des prêts peuvent-ils être considérés comme des financements ?

Si le tableau récapitulatif du « jaune » donne un chiffre global pour l'intervention de la CDC², il ne détaille pas entre ses différents modes d'action, or le détail fourni plus avant dans le document ne donne aucun chiffre sur les programmes régionaux développement et solidarité alors qu'il en fournit pour les prêts projet urbain (PPU). Si les

1. Cf. annexe, document 1.

2. Cf. annexe, document 1.

« jaunes » intitulent par ailleurs ce montant global d'intervention de la CDC « programme développement et solidarité », le montant affiché paraît trop élevé pour ne représenter que cet aspect de l'intervention de la CDC compte tenu de l'importance accordée aux PPU. Faute de plus ample information, on considérera donc que ce montant global récapitule non seulement les programmes développement et solidarité, qui sont des financements sur fonds propres mais aussi, au moins, PPU, présentés comme l'outil majeur d'investissement de la politique de la ville. Or les PPU sont des prêts.

L'inscription de prêts émanant de la Caisse des dépôts et consignations et du Crédit local de France (en 1996) soulève une double interrogation

Cette inscription tend tout d'abord à désigner d'autres acteurs que strictement administratifs comme des contributeurs à « l'effort » de l'État en faveur de la politique de la ville. Cette tendance de l'État à mettre en avant ces institutions qui n'émergent pas au budget de l'État est particulièrement aisée au sujet de la politique de la ville, qui se présente essentiellement comme une politique partenariale. En cela, la mention des prêts de la Caisse des dépôts et consignations et du Crédit local de France ne sont pas « hors sujet », ils correspondent (sous réserve de vérifier à quoi sont utilisés ces crédits) à la définition de la politique de la ville.

Là où leur présence est plus contestable, c'est si elle est censée signifier que ces prêts octroyés par des établissements financiers valent participation de l'État. Enfin et surtout, l'inscription de prêts au titre de participations financières à une politique publique semble quelque peu abusive dans la mesure où, par définition, des prêts sont soumis à remboursement.

Compte tenu de l'avantage réel que peut représenter pour les communes l'obtention de prêts à des taux préférentiels pour des actions entrant dans le cadre de la politique de la ville, il conviendrait d'y faire référence. Cette référence devrait alors d'une part ne pas être présentée comme une contribution de l'État, et d'autre part mesurer cette contribution de façon plus rigoureuse, par exemple en calculant les sommes économisées par les communes sur les intérêts à rembourser grâce aux taux préférentiels consentis.

Tandis que ces financements de la CDC et du CLF paraissent donc difficilement pouvoir être justifiés comme figurant dans l'effort financier de l'État, leur niveau ne cesse de croître, puisqu'ils passent 1 400 millions en 1994 à 4 150 millions en 1997.

Les Fonds européens : des crédits d'État ?

La même question de principe se pose à l'égard des subventions accordées par divers fonds européens à certaines villes concernées par la politique de la ville dans l'objectif de contribuer à cette dernière.

En effet, on peut dire que les crédits européens sont des crédits publics, et que de surcroît, ce sont les budgets nationaux qui permettent d'abonder les Fonds européens. Néanmoins, l'affectation de ces crédits échappe à chaque État national, puisqu'elle est décidée par les fonctionnaires communautaires dont la fonction n'est pas de représenter leurs États d'origine. On voit donc difficilement comment l'État français peut se

prévaloir de financements dont il ne décide pas. Or dans le PLF 1997, les « Fonds européens concourant à la politique de développement social urbain » sont additionnés aux crédits émanant directement de l'État français dans un tableau censé récapituler les contributions de l'État.

Cette addition injustifiée a une fonction aisée à deviner lorsque l'on sait que ces Fonds européens cessent de croître depuis 1994 pour passer de 43,55 millions à 1 124 millions en 1997 : l'évolution d'un budget public de la politique de la ville apparaît ainsi avec un rythme de croissance beaucoup plus significatif quantitativement, alors qu'il n'a plus de sens quant à la logique des sommes additionnées.

Ce rapide examen des tableaux récapitulatifs de l'effort financier consacré à la politique de la ville que proposent les PLF aboutit ainsi à considérer que l'État a cherché à faire apparaître en croissance sa contribution financière à la politique de la ville en surestimant certaines de ses contributions, et en mettant en avant, dans la présentation formelle fournie par le « jaune », les contributions de certains des partenaires de la politique de la ville.

Cette tendance est sensible dans l'évolution de la présentation des « jaunes » depuis 1994 et dans la confusion de plus en plus grande sur la vocation du « jaune » : présentation de l'effort en général en faveur de la politique de la ville, ou effort de l'État en particulier pour cette politique.

Si l'on prend pour référence le « jaune » paru en 1997, on constate en effet que la table des matières présente tout d'abord un premier chapitre intitulé « les concours financiers de l'État à la politique de la ville ». Le second chapitre intitulé « Autres concours financiers pluriannuels » semble renforcer l'idée qu'une limite claire a été tracée, puisqu'il détaille les contributions des régions, des départements et des communes¹, du Fonds d'action sociale, des fonds européens et de la Caisse des dépôts et consignations. C'est à l'intérieur du chapitre premier que figure le tableau récapitulatif des grands ensembles² que le document considère comme contribuant à la politique de la ville : alors que le titre du tableau ne précise pas qu'il s'agit de l'effort de l'État on suppose logiquement qu'il s'agit de lui. Pourtant, cette déduction apparemment logique bute sur une nouvelle contradiction à la lecture du tableau, puisque ce tableau présente, comme nous venons de le voir, les contributions de la Caisse des dépôts et consignations et celles des fonds européens, et que dans les agrégats de l'ensemble « A », les contributions du FAS sont comptabilisées. En revanche, aucune mention n'est faite aux contributions des régions, départements et communes. C'est cet ensemble de confusions et surtout cette exclusion des collectivités territoriales qui laisse penser au lecteur que l'ambition de ce tableau est de présenter un budget étatique « élargi » de la politique de la ville. Les notions de « budget », couramment utilisées pour parler des chiffres présentés dans ce document, et celle de « contribution », plus floue et employée dans le document proprement dit gagneraient donc à être clairement définies et illustrées dans le « jaune ».

1. La mention à ces collectivités a apparemment été ajoutée à la suite du rapport de la Cour des comptes en 1995 qui regrettait cette lacune : elles n'apparaissaient pas dans les documents des années antérieures.

2. Ces ensembles ont été analysés ci-dessus à l'exclusion de celui regroupant les dépenses fiscales et compensations qui sera abordé plus bas.

Il ressort ainsi de cette présentation quel l'estimation de la contribution effective de l'État est difficile à estimer à partir des informations fournies. Et en tout état de cause, « l'effort » en question est donné comme plus important grâce à l'adjonction, dans la présentation ou dans les additions présentées, de financements dont la nature et/ ou l'origine et/ ou la destination ne sont pas nécessairement en accord avec l'objet de ce « jaune » destiné à présenter l'effort de l'État en faveur de la politique de la ville.

Grâce à la confusion dans la présentation des financements aux statuts, origines et natures variés des concours financiers à la politique de la ville, l'État peut avancer une somme allant de 9 724,33 millions de francs en 1995 à 14 504,43 millions en 1997. Cette somme ajoute à l'ensemble « A », dont on a vu qu'une partie était discutable, les Fonds européens ainsi que les « dépenses fiscales et compensations » (« B »). Cette croissance est supérieure à celle de la somme qui ne tiendrait pas compte des fonds européens, puisqu'elle passe d'un niveau quasiment identique (9 287,71 millions) en 1995 à un total inférieur au précédent d'un milliard (13 380 millions), et plus encore si l'on prend comme indicateur le budget étatique de la politique de la ville : sans les compensation sociales et les exonérations fiscales, le montant passe de 7503,05 à 10 829,28 millions entre 1994 et 1997¹.

Au-delà de l'évolution du montant du budget étatique, se pose la question de l'évolution des différents types d'affectation des financements qui le composent. En effet depuis 1994, la répartition des financements que consacre l'État à la politique de la ville varie entre des types de dépenses qui correspondent à des actions de natures diverses et donc aux effets différents. Particulièrement notable depuis 1995, cette évolution traduit un tournant net dans les modes d'action de l'État qui risque de peser sur le développement de cette politique.

1. Cf. annexe, document 1.

CHAPITRE 2

LES ÉVOLUTIONS INTERNES DU BUDGET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE INDIQUENT UNE TRANSFORMATION DES MODES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS CETTE POLITIQUE

Plus que le simple constat de l'évolution quantitative de l'effort financier consacré par l'État à la politique de la ville, l'analyse du budget de cette politique permet de repérer les évolutions des modes d'actions par lesquels elle passe. Surtout depuis 1995, on constate deux mouvements concomitants. On note d'une part la diminution relative de la part des financements affectés aux aspects les plus caractéristiques, jusqu'à présent, de la politique de la ville, c'est-à-dire son caractère interministériel et contractuel.

On peut sans doute également adjoindre à ces deux traits essentiels un axe qui se dégage de la vocation de la politique de la ville, l'attention portée aux quartiers défavorisés en terme de fonctionnement plus qu'en terme d'investissement et d'aménagement, qui avait été un souci premier, historiquement, de la politique de la ville. Le second mouvement constaté réside dans la mise en place du PRV, et en particulier des régimes fiscaux attachés à la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville. Elle entraîne en effet un type de dépenses traduisant un mode d'action nouveau, différent des précédents, et qui tend à devenir prépondérant en terme de masses financières.

Les financements censés constituer l'originalité de la politique de la ville tendent à diminuer et à ne pas fonctionner de façon satisfaisante

Qu'il s'agisse de la contractualisation, ou de l'interministérialité, l'originalité de la politique de la ville semble aller en s'affaiblissant.

Une contractualisation peu significative et essentiellement consacrée aux dépenses d'investissement

La contractualisation n'est pas un mode d'action propre à la politique de la ville, mais il en constitue l'un des axes depuis la mise en place des conventions de développement social des quartiers (DSQ) en 1981. Dans le cadre de la politique de la ville, la contractualisation ne renvoie pas uniquement à la modalité contractuelle, qui peut voir contracter différentes parties, quelles qu'elles soient, mais surtout au fait qu'elle signifie que l'État n'a plus à intervenir seul mais conjointement à la commune concernée. Dans ce sens, le mode contractuel a été véritablement institutionnalisé en 1993 avec la généralisation des contrats de ville expérimentés dès 1989.

Une contractualisation faible

Pour repérer les financements de l'État qui participent à une démarche contractuelle entendue dans ce sens, il faut prendre en compte plusieurs éléments distincts : la contractualisation n'apparaît pas regroupée dans la présentation du « jaune ». Les éléments principaux sont « A 2 » et « A 3 », dont on a déjà vu que les montants étaient stables depuis 1994 (cf. p. 61), auxquels il faut ajouter l'ensemble « A 1 », à l'exception des sommes réservées au fonctionnement de la DIV. Après avoir connu un accroissement de presque 50 % entre 1994 et 1995 (de 600,77 à 1150,615 millions), ce poste stagne pour atteindre 1129,26 millions en prévision pour 1997¹.

Cependant, s'il s'agissait de prendre en compte les crédits effectivement contractualisés, il faudrait limiter l'estimation à « A 2 ». En effet, si les crédits regroupés dans « A 3 » ainsi que l'ensemble « A 1 » contribuent effectivement au financement des actions menées dans le cadre des contrats de ville, ils ne sont pas contractualisés : affectés chaque année, ces crédits ne sont pas garantis aux villes sur la durée du contrat qui est de cinq ans.

1. Cf. annexe, document 2.

Une observation de l'évolution entre 1994 et 1995 des crédits ministériels inscrits aux programmes d'action des contrats de ville (« A 3 ») montre que ces contributions ministérielles sont effectivement peu stables dans le temps¹. En effet, si de 1994 à 1995, cette participation aux contrats de ville non contractualisés augmente globalement de 100 millions, les variations sont diverses et importantes d'un ministère à l'autre. Plusieurs ministères accroissent leur participation, parfois de façon significative, comme ceux de l'Éducation nationale (de 1,87 millions à 45,122 millions) des Affaires sociales (de 131 millions à 203,597 millions), ou encore du Travail et de l'Emploi (de 147,965 millions à 227,045 millions). Mais d'autres diminuent la leur, comme le ministère du Logement (de 275,226 millions à 199,9 millions), de la Jeunesse et des Sports (de 56,717 millions à 30,808 millions) ou bien encore celui du Commerce et de l'Artisanat, dont la contribution, qui s'élevait à 6,682 millions en 1994, disparaît en 1995².

Sans doute peut-on également souligner la particulièrement grande instabilité de l'information même concernant les montants globaux de cet ensemble « A 3 ». Il faut remarquer tout d'abord que dans le premier « jaune », cet ensemble n'existe pas. L'ensemble « crédits contractualisés relevant de divers ministères » semble alors regrouper tous les financements des contrats de ville, puisqu'il s'élève à 2 564,2 millions pour 1994, chiffre qui redescendra à 1315,68 millions dans le « jaune » de 1996 pour la même année. Si, du « jaune » de 1995 à celui de 1996, la part du montant des crédits contractualisés issus du ministère du Logement pour l'année 1994 est identique (1 014 millions), celle des autres ministères, en revanche, passe de 1 300 millions annoncés en 1995 à 50 millions finalement constatés, toujours pour 1994. Dans ce même passage du « jaune » de 1995 à celui de 1996, on note l'apparition de la rubrique « crédits autres ministères inscrits aux programmes d'actions des contrats de ville » qui recueille pour 1994 un montant de 654,77 millions, soit moitié moins que le décalage précédent. Il semble donc que la modification du « jaune » en 1996 enregistre à la fois le refus des ministères – à l'exclusion de celui du Logement – de contractualiser leurs crédits, ainsi que leur désengagement en terme de volumes financiers.

Dans tous les cas, que l'on considère strictement les crédits contractualisés, « A 2 », ou l'ensemble des crédits d'État participant à une démarche contractuelle de la politique de la ville (« A 2 », « A 3 », et la partie de « A 1 » au financement d'actions sur le terrain), on constate que l'évolution de la part des crédits consacrés aux démarches contractualisées de la politique de la ville dans le budget étatique de la politique de la ville, au sens strict (c'est-à-dire sans prendre en compte les dépenses fiscales et compensations ni la DSU), est en constante baisse depuis 1994 : si l'on ne prend en compte que les crédits contractualisés, cette part passe de 23 % en 1994 à 17 en 1997³. Si l'on considère l'ensemble des crédits participant à une démarche contractuelle, cette part passe de

1. Cette observation est limitée par le fait que les « jaunes » ne fournissent la répartition entre les ministères des « crédits ministériels inscrits aux programmes d'action des contrats de ville » que deux ans après l'exercice considéré. Cette information n'est donc pour l'instant disponible que pour les années 1994 et 1995. Or il est tout à fait possible que les différences relevées entre ces deux années renvoient davantage à une adaptation des financements dans une période de démarrage des contrats de ville qu'à un caractère structurel. Ce caractère structurel n'est que suggéré, pour l'instant, par les témoignages des acteurs de terrains qui constituent le Conseil national des villes ou qui alimentent ce dernier.

2. Cf. annexe, document 2.

3. cf. annexe, document 1.

45 en 1994 à 40 % en 1997. On voit ainsi que la démarche contractuelle tend à occuper une part moins importante dans le budget étatique de la politique de la ville¹.

Des dépenses de fonctionnement en stagnation

À cela s'ajoutent les effets de la distinction existant entre « A 2 » et « A 3 » : les ministères contribuant à l'un et l'autre de ces types de financement ne sont pas les mêmes, ce qui ne va pas sans effet sur l'action des contrats de ville. En effet, la majeure partie des crédits effectivement contractualisés sur toute la durée des contrats de ville (« A 2 »), est alimentée par le ministère du Logement², c'est-à-dire par des crédits d'investissement. Cette part varie de 83 à 81 % des crédits contractualisés sur cinq ans. Ce qui signifie que les contrats de ville n'ont pas permis de contractualiser des budgets de fonctionnement qui sont particulièrement cruciaux pour permettre la mise en place d'actions d'animations ou de fonctionnement de services divers qui requièrent du personnel.

Ce problème est particulièrement sensible pour les actions menées de fait par des associations dont le fonctionnement dépend de subventions. Cette non-contractualisation entraîne des retards importants dans l'obtention des subventions, voire leur non obtention, et met donc en difficulté des actions qui ont pour objet d'animer les quartiers, ou tout simplement de les rendre « vivables » au sens le plus littéral du terme. La vocation sociale de ces actions requiert une pérennisation sur un terme plus long que l'annualité budgétaire. Cette lacune est d'autant plus dommageable que ces actions ne sont pas nécessairement un « luxe » : bien souvent, elles correspondent à des quasi services publics de fait dévolus par l'État à des associations.

Le degré de détail des informations financières fournies par les « jaunes » ne permet malheureusement pas une mesure quantitative plus précise de la part des crédits de fonctionnement accordés à la politique de la ville. Les seuls types de crédits qui fournissent cette information sont les crédits spécifiques de la politique de la ville (qui ne représentent au total qu'environ 950 millions chaque année) ainsi que les crédits inscrits aux programmes d'action des contrats de ville. Mais outre que, là aussi, il ne s'agit que de 744 millions chaque année, cette information n'existe que pour 1994 et 1995 pour l'instant. Si toutefois on tente une approximation de la masse de crédits dont on peut supposer qu'ils contribuent à financer des projets d'actions de développement social ou des structures qui permettent ce dernier, alors on peut également prendre en compte une partie importante des crédits considérés comme « concourant à la politique de la ville » (« A 4 »)³. La somme de ces différents crédits dont on suppose qu'ils sont

1. Pour la cohérence des statuts des sommes rapportées, on a préféré ne pas prendre comme référence l'effort de l'État qui inclut les compensations sociales et exonérations fiscales, dans la mesure où ces dernières ne sont pas de la même nature que les crédits provenant de ministères. Si on avait fait ce choix, la tendance ici soulignée n'en aurait été que plus accentuée.

2. Il s'agit des crédits du logement proprement dit ainsi que des crédits de RHI (résorption de l'habitat insalubre). Cf. annexe, document 2.

3. À l'aide de la nomenclature des affectations de crédits (décrises non pas en terme de « fonctionnement/ investissement » mais par le nom de l'action) qui sont prises en compte pour chaque ministère concourant à la politique de la ville, on a considéré, de façon large, que l'ensemble de ces crédits pouvaient *a priori* être considérés comme des dépenses ou des subventions de fonctionnement à l'exclusion de l'ensemble des crédits des ministères du Logement et de l'Équipement et la somme prévue pour les emplois de ville par le ministère du Travail.

attribués à des dépenses ou des subventions de fonctionnement représente ainsi selon les années une part allant de 57 % à 46 % de 1994 à 1997 du budget étatique¹ de la politique de la ville. Compte tenu du fait que l'indicateur ne prend en compte les « crédits inscrits aux programmes d'actions des contrats de ville » que pour 1994 et 1995, on ne peut que faire des comparaisons par deux ans, et non retracer une évolution sur les quatre années considérées.

C'est ainsi que la part des crédits de fonctionnement augmente entre 1994 et 1995, sans doute en raison de la mise en route des contrats de ville (61 % en 1995), tandis qu'elle diminue entre 1996 et 1997, passant de 51 à 46 %. Si, même en 1996 et en 1997, cette part, bien, qu'en diminution, n'est pas négligeable, il convient de souligner que les crédits de fonctionnement sont constitués pour leur plus grande part par les crédits des ministères concourant à la politique de la ville : plus de 60 %. Or ces derniers ne sont pas disponibles directement pour les acteurs du développement social urbain. Si bien que la mesure la plus réelle de cette répartition des crédits entre fonctionnement et investissement est la perception qu'en ont les acteurs de terrain de la politique de la ville.

Or, on constate que pour remédier à ce manque, les acteurs de terrain, chefs de projets et représentants de l'État sont contraints de détourner des crédits originellement affectés à des opérations d'investissement pour permettre la mise en œuvre d'actions vitales à la vie sociale dans les quartiers. Même le FIV, censé permettre la fongibilité de crédits d'origines diverses ne semble pas pouvoir autoriser que des crédits initialement destinés à de l'investissement soient en fait utilisés pour le fonctionnement destructives ou d'actions. Cette « solution » n'est pas satisfaisante parce qu'elle est loin de suffire aux besoins et que de surcroît, elle est coûteuse en temps et en énergie sans pour autant réduire les difficultés financières dues à l'incertitude et aux délais d'obtention des subventions.

Déjà souligné par le rapport de la Cour des comptes en 1995, et rappelé par le CNV à plusieurs reprises, notamment au cours de la mise en place du PRV, cette traversne semble pas avoir été corrigé, au contraire. Il semble que tout en recourant, de fait, à une délégation de certaines missions publiques de base, l'État n'accepte pas pour autant d'accorder à ces actions les financements nécessaires, et en tous cas, pas sur un mode contractualisé, qui serait plus sécurisant pour les structures chargées de cette mise en œuvre.

Historiquement, la place de l'investissement était naturellement prépondérante au départ de la politique de la ville car il était nécessaire de rattraper soit des erreurs urbanistiques et architecturales, ou tout simplement pour entretenir le bâti, soit pour combler le manque d'équipements des quartiers concernés. Aujourd'hui, quinze ans plus tard, et alors qu'est affirmée depuis quelques années déjà la prépondérance des problèmes d'ordre social dans les quartiers, les acteurs de terrain de la politique de la ville semblent regretter qu'une plus grande part des financements ne soient pas dépensés en fonctionnement, c'est-à-dire à la vie ordinaire de ces quartiers.

1. Suite au parti adopté en ce qui concerne la DSU, ce budget étatique exclu cet ensemble pourtant présenté par le « jaune » comme en faisant partie. Cf. annexe, document 3.

Une interministérialité limitée et apparemment aggravée par la mise en place du FIV

L'interministérialité est difficile à estimer à partir de la présentation d'un budget, et ce d'autant plus en ce qui concerne une politique qui porte sur certaines portions du territoire très précises : les ministères ne distinguent pas nécessairement leurs actions en fonction d'unité territoriales aussi réduites.

On peut cependant retirer un premier enseignement du point précédent pour l'interministérialité. En effet, si l'on considère la contractualisation comme étant suffisamment constitutive de la politique de la ville pour considérer que si un ministère accepte de s'engager dans cette politique, alors la contractualisation de ses crédits devrait aller de soi, alors on constate que l'interministérialité est pour ainsi dire réduite au ministère de l'Équipement.

Pour mesurer le degré de participation des différents ministères à la politique de la ville indépendamment du FIV, on peut chercher à estimer la part de la participation de chaque ministère à la politique de la ville dans chacun des budgets ministériels. Cet indicateur permet d'observer l'importance financière que chaque ministère accorde à la politique de la ville. Ce n'est qu'après avoir examiné l'évolution de cet indicateur que l'on tentera d'analyser le rôle de la création du FIV dans leurs évolutions respectives.

Une interministérialité limitée et inégale

Pour prendre en compte les participations des divers ministères à la politique de la ville, on devraient prendre en compte les ensembles « des crédits relevant de divers ministères contractualisés », des « crédits des autres ministères inscrits aux programmes d'actions des contrats de ville » (pour 1994 et 1995) et des « crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville » pour toutes les années, et, à partir de 1995, leur contribution au FIV. Cet indicateur est cependant difficile à constituer, surtout lorsqu'il s'agit de repérer son évolution.

Entre 1994 et 1997, la structure ministérielle a en effet été modifiée, et les nomenclatures ne sont pas toujours suffisamment détaillées pour pouvoir repérer le cheminement des divers chapitres budgétaires utilisés d'un intitulé ministériel à l'autre. S'ajoute à cela un manque d'informations pour établir l'indicateur dans sa totalité. En effet, on a déjà mentionné le manque de détail ministériel concernant les crédits (« A 3 ») pour 1996 et 1997, de plus, le détail donné pour les crédits « A 2 » rassemble tous les ministères à part celui du Logement dans un même ensemble. Compte tenu de l'intérêt d'un tel indicateur, et sachant par ailleurs que le total des crédits inscrits aux programmes d'actions des contrats de ville ne représentait en 1997 que 9,28 % du budget étatique de la politique de la ville, et que celui des crédits contractualisés ne représente que 50 à 60 millions par an, on n'a pas renoncé à l'analyse de cet indicateur¹.

Le sens de l'indicateur pour chaque ministère se détermine par rapport à la part que représente le budget étatique de la politique de la ville dans le total du budget général

1. Cf. annexe, document 4.

de l'État (excepté les comptes spéciaux du Trésor). Ce budget comprend en effet toutes les ressources financières provenant du budget de l'État, y compris le budget spécifique ville. On a vu que cette part croissait régulièrement de 1994 à 1997 pour passer de 0,4 à 0,51 %.

Dans le groupe des ministères dont la participation à la politique de la ville semble supérieure à cette moyenne, on retrouve un certains nombre de ministères attendus compte tenu de leur objets, tels que le Logement, dont a vu que sa participation exceptionnelle aux crédits contractualisés le plaçait dans une position particulière par rapport aux autres ministères (une participation moyenne et régulière sur trois ans de l'ordre de 3,5 à 4 % de son budget) ; les Affaires sociales et la santé dont la participation se maintient au-dessus de 1 % de leur budget propre, bien qu'avec une bien plus grande contribution, semble-t-il, de la part de la santé qu' des affaires sociales proprement dites (respectivement 8 % contre 0,3 % en 1996 et 0,38 % en 1997) ; la Jeunesse et les sports, qui dépasse les 2 % chaque année ; le Travail et l'Emploi contribue également pour une part de son budget propre qui varie sensiblement : 0,56 % en 1994 (en prenant en compte les crédits inscrits aux programmes d'action des contrats de ville¹), à 1,38 % en 1997 (si les emplois de ville sont aussi nombreux que prévu) ; l'Aménagement du territoire qui dépasse chaque année 10 % de son budget propre (18,25 % en 1996). Le ministère de la Culture, lui reste dans la moyenne, mais n'octroie une participation que par à coups, et dont le plus haut niveau, en 1996, atteint certes 0,65 % de son budget propre, mais redescend à 0,5 en 1997.

D'autres ministères, moins attendus, participent également plus que la moyenne à la politique de la ville. Ainsi, le ministère du commerce et de l'Artisanat participait déjà à hauteur de 2,57 % de son budget propre en 1994 (en prenant en compte les crédits inscrits aux programmes d'actions des contrats de ville), pour atteindre la part exceptionnelle de 32,95 % en 1997 si la création de l'établissement public de requalification des espaces commerciaux et artisanaux prévue par le pacte de relance de la ville, et pour lequel le FISAC doit fournir la dotation initiale, intervient effectivement.

Inversement, certains ministères dont on aurait pu croire qu'ils interviendraient dans la politique de la ville au moins dans les proportions moyennes, s'avèrent être au-dessous de ce niveau sur un plan financier. C'est par exemple le cas de l'éducation nationale, dont la participation, certes en croissance régulière, n'atteint cependant que 0,31 % du budget des affaires scolaires en 1997 (ont été exclus les budgets de la recherche et de l'enseignement supérieur). De la même façon, le ministère de la Justice participe pour une part relativement constante de son budget propre, bloquée à 0,3 % ou 0,4 %, de même que le ministère de l'Intérieur, dont la participation demeure à un niveau de 0,18 %.

Le niveau de participation des différents ministères est en général irrégulier, et surtout, on constate que la participation des ministères dont l'action est souvent présentée comme déterminante pour la vie des quartiers en difficulté est en réalité inférieure à ce que consent l'ensemble des administrations d'État.

1. Ces crédits ont toujours été pris en compte tels qu'ils étaient notés dans le « jaune » de 1996 et lorsque cela faisait une différence significative avec un indicateur ne prenant en compte que les crédits concourant à la politique de la ville.

Les effets complexes du FIV

Sur un plan général, l'hétérogénéité des évolutions des différentes contributions ministérielles à la politique de la ville rend très difficile une analyse quant aux effets de la création du FIV sur ces dernières. D'autant que cette difficulté est redoublée par le manque d'informations financières concernant le FIV. Créé en 1994, ce dernier rentre véritablement en action à partir de 1995 et c'est uniquement pour cette année que l'on dispose d'informations concernant les utilisations dont il a été l'objet. Certaines caractéristiques peuvent néanmoins être soulignées à partir des données disponibles, là encore, en accordant foi à ces dernières.

Il convient tout d'abord de remarquer que la part du FIV abondée par les crédits en dehors des crédits spécifiques ville est minoritaire, bien qu'en progression, puisque cette part passe de 28 % du fonds en 1995 à 34 % en 1997. Le reste est fourni par le budget spécifique de la politique de la ville. Les différents ministères ne participent donc que pour un tiers du FIV dont le montant total serait¹ par ailleurs en diminution depuis 1995 (de 876 à 674,26 millions)².

Si l'on examine ensuite quels sont les ministères participant à ce fonds et en même temps, les types de dépenses (disponibles uniquement pour 1995), on peut alors regretter une certaine spécialisation du FIV. En effet, non seulement tous les ministères n'abondent pas la FIV, mais de plus, ceux qui y participent sont ceux dont le domaine est concerné par les dépenses. On constate donc une certaine interministérialité dans la mesure où il y a des variations dans les parts accordées à chacun de ces domaines entre la contribution au fonds et celle dont il bénéficie par les dépenses du fonds. Par exemple le ministère de la Culture a versé au fonds 20 millions en 1995, tandis que le FIV a financé des actions artistiques et d'éducation culturelle pour un montant de 88 millions. Mais cette interministérialité est restreinte aux domaines définis par les ministères contributeurs.

Les ministères qui participent au FIV, par ordre d'importance financière de leur contribution, sont : le ministère des Affaires sociales et du Travail, les ministères de la Jeunesse et des Sports et celui de la Culture, le ministère de l'Aménagement du territoire (la DATAR), et celui de la Justice. On peut donc en particulier regretter que l'Éducation nationale en soit absente, et ce d'autant plus qu'on a vu que la part de sa contribution globale à la politique de la ville était inférieure à la moyenne des ministères. Surtout, on peut regretter que des ministères moins concernés par les actions financées par le FIV n'y participent pas, surtout lorsqu'ils ont des budgets importants, tels que le ministère de l'Équipement, par exemple. Ce type de participation permettrait tout d'abord de produire une fongibilité véritable, c'est-à-dire plus nettement intersectorielle : l'ensemble des ministères participant au FIV demeurent tous dans un type d'action confinant à l'action sociale. Elle permettrait de plus de transférer simplement des crédits d'investissement à des subventions de fonctionnement, dont on a vu qu'elles constituaient l'une des lacunes du financement de la politique de la ville.

1. Le conditionnel s'impose en effet dans la mesure où tous les chiffres pour l'instant disponibles pour 1996 et 1997 demandent à être confirmés par les états des exécutions de dépenses, connues deux ans après l'année considérée.

2. Cf. annexe, document 5.

Pour ceux des ministères qui contribuent au FIV, la mise en place de ce dernier a-t-il permis d'améliorer leur participation à la politique de la ville ?

Sur un plan purement quantitatif, cet effet est très difficile à déterminer. En effet, si l'on constate une élévation du niveau de la part de la participation des ministères de la Culture, de la Jeunesse et des Sports et de la Justice entre 1994 et 1995, il n'est pas possible de dire, sans enquête auprès des administrations concernées, si elle est due à la participation au FIV ou à la montée en régime de la mise en œuvre des contrats de ville, généralisés à partir de 1994.

Sur un plan plus qualitatif, l'expérience des acteurs de terrains témoigne de certaines modifications dans les latitudes d'action des administrations, au moins à un niveau déconcentré. Par exemple en ce qui concerne le Travail et les Affaires sociales, il semble que leur participation au FIV (la plus importante de toute, à hauteur de plus de 100 millions par an) ait eu pour effet immédiat de réduire drastiquement leur budget général de telle façon que des actions, ou des associations, que les DDASS finançaient auparavant sur des crédits « ordinaires » se sont vues adressées par les DDASS aux contrats de ville. Ce qui met les responsables locaux de la politique de la ville face au choix suivant : soit céder et accepter ainsi de financer des actions auparavant financées de façon ordinaire sur des crédits en théorie considérés comme « exceptionnels », soit renoncer à des actions qui sont vitales à la vie sociale, ce que soulignait justement le fait qu'elles étaient financées par des crédits ordinaires. Les mêmes mécanismes sont constatés pour des actions financées par le ministère de la Justice.

Ce jeu de vases communicants explique peut-être le fait que les participations ministérielles tendent globalement à décroître depuis 1995. La seule qui s'accroît est celle du ministère de la Culture, ce qui n'est sans doute pas sans rapport avec le fait que dès 1995, le montant des sommes consacrées par le FIV à des actions culturelles étaient nettement supérieur au niveau de la participation du ministère de la Culture.

Cet effet du FIV serait peut être évité s'il n'était pas abondé uniquement, ni même principalement par les ministères qui ont en charge les domaines dans lesquels sont dépensés les crédits de ce fonds. Ce qui revient à mettre en place les moyens d'une interministérialité plus franche.

Parallèlement au déclin financier ou au dysfonctionnement des modes d'actions que cherchait à mettre en place la politique de la ville, la croissance de certains postes financiers montre l'accent désormais mis sur d'autres modes d'actions.

La montée en régime de certains types de financements montre la prépondérance prise par des modes d'actions contraires à l'interministérialité et à la contractualisation

Si le budget de la politique de la ville, entendu dans un sens large, est en croissance depuis 1994, c'est de façon sélective. En examinant la nature des ensembles qui permettent cette croissance, il s'agit non plus de s'attacher à définir si tel ou tel financement est véritablement étatique ou non, mais de chercher à comprendre si, étatique ou non, ce financement comporte un changement dans la nature d'une politique qui, à tort ou à raison, est revendiquée par la puissance publique. C'est pourquoi en plus des financements strictement étatiques, il convient d'examiner également ceux extérieurs à l'État et dont on a vu que leur place devenait prépondérante.

La montée en puissance de dépenses dont on espère des effets mécaniques sur les quartiers en difficulté

Si l'on examine les financements dont on peut dire que leur nature est exclusivement étatique, on constate que les deux seuls qui connaissent une croissance entre 1994 et 1997 relèvent d'une nature différente de celle des modes d'actions « traditionnels » de la politique de la ville. Ces deux postes sont les dépenses fiscales et compensations et le financement par le ministère du travail d'actions « concourant à la politique de la ville », c'est-à-dire les emplois de ville¹.

Inexistantes en 1994, les dépenses fiscales et compensations (ensemble « B » dans les « jaunes ») connaissent une multiplication par plus de 4,5 entre 1995 et 1997. Le montant prévu pour 1997, de l'ordre de 2 551,15 millions, correspond à un saut engendré par les régimes fiscaux dérogatoires liés à la géographie prioritaire mise en place à partir de 1995. Ce n'est en effet qu'après la publication des décrets délimitant les ZUS, mais surtout les ZRU et les ZFU, le 26 décembre 1996, que les dépenses fiscales deviennent potentiellement très élevées. En particulier, la décision de la création des zones franches urbaines auxquelles sont attachées des dérogations fiscales pour les entreprises et propriétés bâties à partir du 1^{er} janvier 1997 absorbe cette augmentation.

1. Suite à l'analyse exposée plus haut (cf. p. 66), nous avons en effet exclu du corpus des financements étatiques la DSU, elle aussi en hausse depuis 1994.

La logique de ces dépenses fiscales nouvelles et massives est donc toute différente de celle des premières dépenses fiscales et compensations sociales découlant de la mise en œuvre de la LOV de 1991 et qui préconisait, par exemple, des avantages spécifiques aux fonctionnaires servant dans les quartiers défavorisés. Cette mesure avait en effet un impact direct sur la présence des services publics, voire la qualité de ces derniers, dans les quartiers en difficulté. Il s'agissait ainsi de jouer directement sur un outil de la vie sociale. Les nouvelles dépenses fiscales relèvent d'un autre mécanisme, puisqu'elles visent à jouer sur la présence d'activités commerciales ou plus largement économiques dans les quartiers défavorisés. Il ne s'agit pas de juger de l'efficacité des mesures fiscales pour atteindre ce but, ou de discuter de ses éventuels effets pervers sur le tissu économique à l'échelle nationale. Il convient simplement de remarquer que cette ligne d'action implique un raisonnement qui consiste à imputer à l'unique présence d'activité économique dans un quartier l'amélioration de la situation de la vie sociale dans ce quartier, ou l'amélioration de la situation de ceux qui y vivent, mécaniquement, sans la médiation de mécanismes effectivement sociaux permis par l'activité se préoccupant directement de la vie sociale (action sociale mais aussi services publics en général, et non exclusivement étatiques, qui participent à la gestion urbaine¹).

Au fait que des effets mécaniques en sont escomptés, s'ajoute le fait que ces dérogations fiscales et compensations sociales liées à la géographie prioritaire ainsi que les financements des emplois de villes, ne pourront que s'accroître mécaniquement pendant les quatre autres années au moins que ces mesures sont censées durer, si les objectifs annoncés par le gouvernement en 1996 sont atteints. Or, compte tenu du contexte budgétaire actuel limitant la croissance des dépenses de l'État, cette croissance mécanique ne peut se faire qu'au moyen d'une décroissance d'autres dépenses, et en particulier de celles permettant les autres modes d'actions de la politique de la ville et les services publics au sens large du terme. Si ces nouvelles mesures fonctionnent à plein régime et que le contexte budgétaire demeure inchangé, elles ne s'ajouteront pas aux modes d'action classique de la politique de la ville, mais tendront mécaniquement à se substituer à eux.

Les financements extra-étatiques

Les crédits provenant de fonds européens et ceux distribués par la Caisse des dépôts et consignations sont les financements que les « jaunes », donc l'État, présentent comme partie intégrante de sa politique de la ville, bien que ne venant pas de son budget, et dont les volumes sont en forte croissance depuis 1994. Les uns et les autres n'ont pas les mêmes effets. Tandis que les premiers tendent à réinstaller des modes d'intervention unilatéraux, les seconds portent plutôt à accroître la part des investissements dans la politique de la ville.

1. L'objet de ce rapport étant budgétaire, il ne s'agit pas de développer ici ce point, pourtant particulièrement important. Il est plus largement abordé dans les rapports sur les espaces dans les quartiers en difficulté et sur celui de réflexion sur la politique de la ville.

La Communauté européenne réinstaure des modes d'intervention unilatéraux

Les financements d'origine communautaire sont presque multipliés par deux entre 1995 et 1997 pour atteindre 1 124 millions. Or ils s'éloignent des modes d'actions de la politique de la ville sous deux aspects. Tout d'abord, l'obtention de ces crédits est soumise au respect de certains critères qui se concentrent sur des aspects très précis, presque connexes à ceux de la politique de la ville en ce qui concerne celui qui dispense les financements les plus importants : 690 millions devraient en effet être concédés en 1997 au titre du développement régional (objectif 1 et 2).

L'autre objectif concerne l'intégration des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail, ce qui constitue un axe majeur de politique sociale, mais un des aspects seulement de la politique de la ville dont la caractéristique est de porter sur un ensemble de facteurs. Surtout, le fait même que l'octroi de ces crédits soit soumis à des objectifs exogènes aux communes concernées par les quartiers en difficulté touche au principe de la contractualisation au sens où cette dernière devait permettre que l'État travaille avec les communes à réaliser un développement urbain défini par la commune. Par l'intermédiaire de la Communauté européenne, on assiste donc à la réintroduction du mode d'action unilatéral de l'État que la politique de la ville devait permettre de réformer. Les acteurs locaux ont le sentiment de reprendre leurs habitudes antérieures d'adaptation des besoins locaux à une offre exogène, alors que la logique que la politique de la ville était d'élaborer un projet à partir des besoins et des ressources locales.

Ce type de mécanisme amène les intervenants locaux à dépenser une grande partie de leur temps et de leur énergie dans la recherche de ce type de cofinancements à mesure que les crédits d'État se raréfient (et l'on a vu dans quelle mesure le FIV, tel qu'il est conçu, y contribuait). Or l'introduction de ce type de partenaire induit l'apprentissage des mécanismes d'obtention de ces crédits qui leur sont propres. Au risque devoir donc une politique de la ville de plus en plus définie par les offres de financement plutôt que par une analyse et une expérience du quartier dont il s'agit, s'en ajoute un autre : celui de voir des acteurs de terrain se transformer en spécialistes bureaucratiques des mécanismes de financements les plus divers.

Les financements de la Caisse des dépôts et consignations accroissent la part de l'investissement

Les conséquences à redouter de l'introduction aussi massive de crédits d'un partenaire encore différent, comme c'est le cas de la Caisse des dépôts et consignations sont les mêmes. Le fait en lui-même d'ajouter encore une source différente de financements, au lieu d'accroître les capacités financières des partenaires ministériels de la politique de la ville, ou du FIV, contribue au double effet d'alignement de la politique de la ville sur des critères exogènes aux situations sociales des quartiers et d'accaparement des acteurs de terrain par des tâches administratives.

Cependant, le champ d'action de la Caisse des dépôts et consignations comporte également des effets particuliers.

En effet, si comme l'intervention européenne, l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations touche au domaine économique, au travers du programme « Chargés de mission insertion par l'économique » mené conjointement avec l'union des HLM au sein du GIE « ville et quartiers », elle porte majoritairement sur des prêts d'investissements. C'est l'objet exclusif des PPU, qui en 1995 représentaient 1,2 milliards de prêts, mais d'autres produits financiers moins importants.

Les « jaunes » ne fournissent pas de précision concernant la composition de la contribution de la CDC à la politique de la ville. Au-delà de 1995, on ne peut donc pas connaître la part des PPU, mais on peut cependant noter que la plus grande partie de cette contribution sera destinée à des investissements. Or cette contribution s'accroît pour atteindre 4,15 milliards en prévision pour 1997, ce qui représente presque la moitié de ce que l'État dit consacrer à cette politique en 1997. Les investissements tendent donc à occuper une place prépondérante dans la politique de la ville, au lieu de laisser davantage la place au fonctionnement.

Les aspects majeurs de ces évolutions structurelles des financements de la politique de la ville conduisent à constater un changement significatif de la définition de la politique de la ville depuis 1995. En effet, alors que jusqu'alors, elle se distinguait surtout par une tentative de modifier les modes d'action de l'État pour que ce dernier puisse mieux répondre aux difficultés de certains espaces urbains, elle enregistre l'aggravation de la situation de l'emploi par des mesures tentant d'y répondre directement, sans travailler davantage l'adaptation de l'action de l'État aux évolutions de la société, ou la qualité de ces interventions en fonction des territoires et des populations concernées.

Propositions concrètes

La plupart des propositions avancées portent sur la présentation du « budget » de la politique de la ville, pour en clarifier le sens et la lisibilité. La dernière proposition porte sur le fonds de financement de cette politique en proposant une extension du FIV.

Proposition 1

Pour la présentation des documents financiers récapitulatifs, il conviendrait d'énoncer les différentes contributions ministérielles non pas par intitulés ministériels, qui ont tendance à changer plus ou moins souvent, mais par grande direction, à défaut de retenir tous les chapitres budgétaires. Ce type de nomenclature permettrait une véritable comparaison dans le temps plus facile.

Proposition 2

Compte tenu des montants croissant que la Caisse des dépôts et consignations consacre à la politique de la ville, cette contribution mériterait de bénéficier d'un plus grand détail.

De plus, s'agissant des prêts, leur réel intérêt pour les communes qui en bénéficient pourrait faire l'objet d'une estimation plus fidèle en mesurant le gain en intérêt effectivement permis par les taux préférentiels consentis par la Caisse des dépôts et consignations.

– Le trop grand flou financier de la rubrique des « crédits des divers ministères concourant à la politique de la ville » pose d'une certaine manière une question de fond à la politique de la ville : celle de savoir dans quelle mesure les ministères s'engagent dans cette politique censée être interministérielle. On pourrait ainsi considérer que si un ministère s'engage suffisamment sérieusement et clairement dans la politique de la ville, il devrait le faire à un niveau hiérarchique tel que des comptes rendus à peu près précis seraient possibles. Si ce n'est pas le cas, alors les contributions ne devraient pas figurer du tout dans le récapitulatif financier de la politique de la ville.

Proposition 3

Compte tenu de l'importance, dans la pratique quotidienne de la politique de la ville, de la différence entre les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement, il serait souhaitable que les autorisations de programme ne soient pas additionnées, sans moyen de les identifier, aux dépenses ordinaires. Cette distinction aurait par ailleurs l'avantage de restituer une estimation un peu plus juste des dépenses prévues annuellement.

– La vocation du « jaune » budgétaire récapitulant l'effort en faveur de la politique de la ville doit être plus clairement illustrée, notamment en distinguant clairement les contributions effectivement étatiques de celles qui ne le sont, tels que les Fonds européens, les financements de la Caisse des dépôts et consignations et des autres établissements financiers, et les dotations sociales urbaines, surtout celle qui est prévue à l'Ile-de-France.

Proposition 4

La vocation du FIV, moins que jamais, n'a à être remise en cause : l'interministérialité de la politique de la ville n'est pas encore suffisamment satisfaisante pour que soit abandonné un tel outil. Il conviendrait au contraire d'aller jusqu'au bout de sa logique, si l'on veut que son efficacité soit réelle et de diversifier beaucoup plus les ministères abondant ce fonds.

ANNEXES

Chaque tableau a été élaboré à partir des données fournies par les projets de loi de finances des années 1995, 1996 et 1997. Pour les données chiffrées concernant l'année 1995, c'est le PLF de 1996 qui a été utilisé, et celui de 1997 pour les chiffres concernant 1995, 1996 et 1997.

Toutes les données chiffrées ont pour unité des millions de francs.

Les chiffres de 1994 et 1995 correspondent aux dépenses finalement enregistrées, ou estimées, tandis que ceux de 1996 et 1997 ne sont que des prévisions.

Pour les besoins de l'analyse, des tableaux ont été composés souvent en reprenant des données que les PLF présentaient séparément. Il en a résulté l'apparition d'incohérences des informations données par le PLF, depuis de simples erreurs d'addition, jusqu'à des contradictions qu'il était impossible de trancher. Dans le premier cas, l'erreur n'est pas reprise dans les tableaux ici présentés, dans le second cas, les incohérences sont maintenues, faute de pouvoir les corriger. Une des rares erreurs relevée se trouve par exemple dans le « total A » qui est de 8 742,71 millions dans le PLF, alors que le calcul, avec les éléments fournis par le PLF, donne un résultat de 8732,71 millions. Parmi les contradictions, on peut noter celle que l'on a constatée entre d'une part, le chiffre fourni dans le tableau général pour le montant consacré aux contrats de ville et autres conventions à l'intérieur de l'agrégat A 1 en 1997, et d'autre part, la somme des montants correspondant aux deux chapitres budgétaires formant cette rubrique, et qui sont fournis trois pages plus loin. Dans le premier cas, la somme est de 538,26 millions de francs, dans le second, de 438,26 millions. Dans l'impossibilité de déterminer où se trouvait l'erreur, le premier chiffre est repris lorsqu'il ne s'agit pas de détailler (des tableaux 1 et 2), tandis que le tableau 3, qui présente les crédits selon qu'ils servent à de l'investissement ou du fonctionnement, reprend les seconds.

Les tableaux du document 4 ont demandé un travail particulier sur la nomenclature, car en plus des complexités des nomenclatures utilisées par les programmes de loi de finances « effort financier consacré à la politique des villes et au développement social urbain » s'ajoute la nomenclature du budget de l'État, qui a connu certaines évolutions depuis 1994. De plus, elle ne correspond par toujours aux nomenclatures issues des « jaunes ». Les problèmes principaux touchent aux budgets pouvant être rattachés au chapitre « affaires sociales ». Dans les nomenclatures des « jaunes », existe une rubrique « intégration » qui n'apparaît pas dans la nomenclature du budget de l'État utilisée pour ces tableaux. Aussi a-t-on systématiquement ajouté les montants mis au crédit de cette rubrique « intégration » aux sommes correspondant aux « affaires sociales », estimant qu'elles provenaient sans doute des budgets de la DPM (Direction des populations migrantes), placées dans le giron des affaires sociales. De plus, pour les années 1994 et 1995, la nomenclature du budget de l'État ne distingue pas le budget des affaires sociales de celui de la santé. Pour ces deux années, les montants issus de ces deux secteurs pour la politique de la ville ont donc été ajoutés.

Document 1

Les grands agrégats de la politique de la ville

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | taux de croissance |
|--|---------|---------|----------|----------|--------------------|
| A.1 : Crédits spécifiques | 911,58 | 1411,11 | 1469,8 | 1400,48 | 54% |
| A.2 : Crédits contractualisés | 1315,68 | 1429,19 | 1438,42 | 1353,59 | 3% |
| A.3 : Crédits inscrits aux programmes des contrats de ville | 654,77 | 744,45 | 745 | 745 | 14% |
| A.4 : Crédits ministériels concourant à la politique de la ville | 2831,02 | 3184,56 | 3574,39 | 4530,21 | 60% |
| A.5 : Dotation de solidarité urbaine | 1790 | 1963,4 | 2730 | 2800 | 56% |
| Total A | 7503,05 | 8732,71 | 9957,61 | 10829,28 | 44% |
| B : compensation sociales et exonérations fiscales | néant | 545 | 453,5 | 2551,15 | 368% |
| A+B | 7503,05 | 9277,71 | 10411,11 | 13380,43 | 78% |
| C : Fonds européens | 43,55 | 436,62 | 785 | 1124 | 2481% |
| A+B+C | 7546,6 | 9714,33 | 11196,11 | 14504,43 | 92% |
| D : Programme développement et solidarité de la CDC | 1400 | 2039 | 2650 | 4150 | 196% |
| E : Programme CLF | | | 1000 | | |
| Budget strict de la politique de la ville : (A1+A2+A3) | 2882,03 | 3584,75 | 3653,22 | 3499,07 | 21% |
| Budget étatique de la politique de la ville : (A-A5) | 5713,05 | 6769,31 | 7227,61 | 8029,28 | 41% |
| Effort financier de l'État en faveur de la politique de la ville : (A-A5+B) | 5713,05 | 7314,31 | 7681,11 | 10580,43 | 85% |
| Part des participations ministérielles dans l'effort financier de l'État en faveur de la politique de la ville | 84% | 73% | 75% | 63% | |
| Part de A dans le budget de l'État | 0,52% | 0,59% | 0,65% | 0,69% | |
| Part du budget étatique dans le budget de l'État | 0,40% | 0,46% | 0,47% | 0,51% | |
| Part des crédits ministériels consacrés à la politique de la ville dans le budget de l'État | 0,33% | 0,36% | 0,37% | 0,42% | |
| Part de A3 dans le budget étatique de la politique de la ville | 11,46% | 11,00% | 10,31% | 9,28% | |
| Part de "A4" dans le budget étatique de la politique de la ville | 50% | 47% | 49% | 56% | |
| Part de "A2" dans le budget étatique de la politique de la ville | 23% | 21% | 20% | 17% | |

Document 2

Composition des crédits alimentant les contrats de ville

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|--|-----------|----------|---------|---------|
| A.1. Crédits spécifiques ville, dont | 600,77 | 1150,615 | 1208,48 | 1129,26 |
| <i>A 1.1. Bleu ville, dont :</i> | | | | |
| FSU | | 100 | 240 | 200 |
| Prévention de la délinquance | 137 | 53,5 | 73,5 | 69,5 |
| Services publics de quartiers | 29,14 | 105 | 101 | 81 |
| 1% associatif | 15,48 | 16,115 | 15 | 14,5 |
| contrats de ville, Pact-Urbains et autres conventions | 419,15 | 629,3 | 511,06 | 538,26 |
| <i>A 1.2 autres budgets :</i> | | | | |
| Transfert FIV | | 246,7 | 267,92 | 226 |
| A.2. Crédits contractualisés, dont : | 1315,68 | 1429,19 | 1438,42 | 1353,59 |
| FAS | 101,43 | 116,53 | 130,47 | 142,39 |
| Logement | 1014,2 | 1091,26 | 1082,95 | 1014,2 |
| RHI | 80 | 80 | 80 | 80 |
| FNADT-Pact-Urbain | 70 | 85 | 85 | 57 |
| Autres ministères | 50,05 | 56,4 | 60 | 60 |
| A.3. Crédits inscrits aux programmes d'action des contrats de ville, dont : | 654,76778 | 744,445 | 745 | 745 |
| Éducation nationale | 1,87264 | 45,122 | | |
| Culture | 19,7228 | 19,55 | | |
| Jeunesse et sports | 56,7174 | 30,808 | | |
| Travail et emploi | 147,96555 | 227,045 | | |
| Affaires sociales | 131,00374 | 203,597 | | |
| Justice | 6,06476 | 8,966 | | |
| Intérieur et aménagement | 2,8241 | 7,136 | | |
| Équipement | 5,33 | 0 | | |
| Environnement | 1,35775 | 2,31 | | |
| Commerce et artisanat | 6,6821 | 0 | | |
| Logement | 275,22694 | 199,911 | | |
| Part du logement dans les crédits contractualisés (A.2) | 83% | 82% | 81% | 81% |
| Part des financements élargis des contrats de ville dans le budget étatique de la politique de la ville | 45% | 49% | 47% | 40% |
| Part des crédits contractualisés dans l'effort financier de l'Etat en faveur de la politique de la ville | 23% | 21% | 20% | 17% |
| Part des crédits contractualisés (A.2) dans les crédits alimentant les contrats de ville | 55% | 51% | 53% | 51% |

Document 3 : les crédits de fonctionnement affectés
à la politique de la ville (annexe manquante)

Document 4 : annexe manquante

Document 5
La composition du FIV

Tableau 1 : les ressources du FIV

| | 1995 | 1996 | 1997 |
|---|-------|--------|--------|
| TRANSFERTS EN GESTION, dont : | | | |
| ministère de la Culture | 246,7 | 267,92 | 226 |
| ministère de l'Environnement | 20 | 40 | 60 |
| ministère de la Jeunesse et des Sports | 4,1 | 4,1 | 2 |
| ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration (DATAR) | 44,6 | 42,12 | 33 |
| ministère de la Justice | 17,7 | 17,7 | 14 |
| ministère des Affaires sociales | 9 | 2 | 2 |
| ministère du Travail et des Affaires sociales | 91,3 | 112 | 95 |
| BUDGET VILLE (Contrats de villes, Pact-Urbain et autres conventions) | 60 | 50 | 20 |
| Total FIV | 629,3 | 511,06 | 448,26 |
| Part transferts ministériels dans les ressources du FIV | 876 | 778,98 | 674,26 |
| | 28% | 34% | 34% |

Tableau 2. Les dépenses du FIV en 1995

| | |
|---|------------|
| Accompagnement de maîtrise d'œuvre | 117 |
| Action artistique et éducation culturelle | 88 |
| Intervention en faveur de la jeunesse et des sports | 92 |
| Action pour la promotion d'emploi | 24 |
| Structures d'insertion par l'économie | 64 |
| Action sociale en faveur des familles, de l'enfance et des jeunes | 225 |
| Prévention de la délinquance, de la récidive et aide aux victimes d'infraction pénale | 51 |
| TOTAL | 661 |

QUATRIÈME PARTIE

RAPPORTS SECTORIEL

CHAPITRE 1

RAPPORT DE SUIVI DES EMPLOIS DE VILLE

Le groupe de travail, chargé du suivi des emplois de ville, mis en place par le Conseil national des villes a tenu sa première réunion le 5 juillet dernier. Depuis le mois de septembre, il a procédé à l'audition de quatre directeurs départementaux du travail (Saône-et-Loire, Rhône, Val-d'Oise, Yvelines) ainsi qu'à celles du président du PLIE de Mulhouse, du maire de Roubaix, et du délégué général du syndicat des entreprises de service à la personne du CNPF. Les membres du groupe de travail (élus, fonctionnaires ou représentants du secteur économique ou associatif) ont également fait part de leurs propres expériences. Le groupe de travail a ainsi déjà pu analyser les emplois de ville du point de vue de leur mise en place. C'est sur ce plan général, avant que ne soient encore disponibles des bilans des activités développées dans le cadre des emplois de ville, que le groupe de suivi des emplois de ville est déjà en mesure d'émettre **des propositions d'aménagement** du dispositif en vue d'une plus grande efficacité d'une part, et **des remarques plus générales** d'autre part, qui elles, ne prétendent pas apporter des améliorations directes, mais inciter à mener plus avant la réflexion.

Ces propositions et réflexions sont réparties en six thèmes :

- les publics des emplois de ville ;
- la formation ;
- les financements ;
- la pérennisation, ou « quelle vocation pour les emplois de ville ? » ;
- la place du dispositif dans l'ensemble de la politique gouvernementale ;
- les structures liées au dispositif.

Les publics

Les multiples critères requis pour bénéficier des emplois de ville posent plusieurs questions, certaines peuvent être aisément résolues, d'autres renvoient à des choix plus généraux.

Le critère d'habitat

Le critère d'habitat apparaît trop strict pour une mesure qui concerne l'emploi. Il est en effet mal perçu par les personnes qui n'habitent pas dans les ZUS, mais qui présentent les autres caractéristiques pour pouvoir bénéficier des emplois de ville. En se concentrant sur les ZUS, les emplois de ville sont parfois considérés comme bénéficiant à ceux qui, par ailleurs, créeraient le plus de difficultés à la ville et à ses habitants. Ce critère est donc difficile à justifier par les élus.

Sans compter que la mise en place des emplois de ville puis des contrats d'initiative locale (CIL)¹ ne manquera pas de susciter dans les communes et les départements ruraux le souci de conserver des financements pour les jeunes résidant dans des zones rurales et victimes également du chômage. Il convient en effet de souligner, que le critère des ZUS n'incite pas les départements ruraux à s'impliquer dans ce dispositif, alors même qu'ils disposent de financements non négligeables.

Le critère de l'âge

Le critère de l'âge, qui conduit à réserver les emplois de ville aux personnes âgées de moins de 26 ans semble contradictoire à la fois avec le discours qui tend à restituer aux parents leur rôle auprès des plus jeunes et avec l'objectif d'insertion, dans la mesure où les chômeurs de longue durée ne peuvent pas en bénéficier.

De plus, élargir la population bénéficiaire des emplois de ville aux adultes en voie d'exclusion permettrait d'améliorer le dispositif sur deux plans pratiques : permettre au gouvernement d'atteindre les objectifs quantitatifs, et permettre aux conseils généraux d'utiliser leurs crédits RMI pour les emplois de ville (soit en recrutant directement des personnes en emploi de ville pour les mettre à disposition d'autres institutions, soit en participant au financement d'embauches d'emplois de ville par d'autres employeurs potentiels).

Les CIL, présentés comme une mesure complétant les emplois de ville puisque conçue selon les mêmes mécanismes de contrat de travail et de financement, mais s'appliquant sans restriction géographique et sans autre condition d'âge que celle posée pour l'obtention du RMI, risque au contraire d'affaiblir le dispositif des emplois de ville en captant les financements que consacrent les conseils généraux au RMI, et en ne permettant pas que l'objectif quantitatif des emplois de ville soit atteint.

1. Les CIL sont prévus dans le projet de loi de renforcement de la cohésion sociale.

Le critère des niveaux de qualification scolaire

Le critère des niveaux de qualification scolaire soulève deux types de remarques. On peut en effet craindre d'une part que proposer des emplois bien rémunérés aux « plus en difficulté », c'est-à-dire à ceux qui ont souvent les comportements sociaux les plus répréhensibles risque de décevoir ceux qui font davantage d'efforts et encourager les « mauvais exemples ». D'autre part, on peut prévoir que le recrutement des emplois de ville pouvant se faire jusqu'au niveau 4 (bac), les employeurs favorisent ceux qui présentent les qualifications maximales, encourageant ainsi la sous-rémunération de personnes qualifiées, et délaissant ceux qui le sont moins. Mais en même temps, les emplois de ville permettraient aux spécialistes de l'insertion d'imposer à des employeurs des personnes qui, tout en étant qualifiées, ne trouvent pas d'emploi en raison d'autres critères, par exemple du fait de leur origine immigrée.

Proposition 1

Ces remarques rapprochées de la volonté de création par le gouvernement des CIL, invitent à préconiser que ces différents contrats soient fondus dans un même dispositif.

Les CIL, tels qu'ils sont prévus dans le projet de loi, doivent en effet également permettre le développement d'activités dites « non marchandes ». La masse des CIL (300 000 sur cinq ans), ajoutée à celle des CEC, fondés sur le même mécanisme de financement public sur cinq ans, impose en effet de penser l'avenir des emplois de ville dans le cadre général de ces différents contrats d'emplois non marchands afin de bâtir un dispositif global. Ce dispositif serait financé par un même fonds départemental mutualisé (*cf. infra*) source de financements publics dont la part dans la rémunération de la personne employée serait fonction de la combinaison de plusieurs critères.

Un échelonnement des financements de ce fonds départemental prendrait en compte les critères suivants :

- pour les jeunes, quel que soit leur lieu de résidence, y compris pour des zones rurales, le niveau de qualification, la part du financement public étant moindre pour les rémunérations des personnes qui ont le niveau bac et dont le salaire doit également être supérieur à celui des personnes ayant une qualification scolaire inférieure ;
- pour les adultes, le fait d'être allocataire du RMI ou au chômage depuis au moins 1 an ;
- pour tous, le financement public doit être majoré lorsqu'ils habitent dans des villes pauvres ;
- pour toutes les personnes, le lieu d'habitat ZUS serait maintenu comme un critère pertinent et donc assorti d'une majoration de financement public de l'ordre de 5 % de la rémunération. Ce critère permet en effet de prendre en compte la discrimination dont souffrent les personnes issues de l'immigration et qui constituent une part importante de la population des quartiers de la politique de la ville...

Un tel mécanisme d'attribution des financements publics permettrait de pallier les différents effets pervers liés aux dispositifs centrés chacun sur des publics spécifiques (en particulier celui de dresser certaines fractions de la population contre d'autres).

Pouvoir offrir aux acteurs locaux un seul et même dispositif pour toutes les personnes connaissant des difficultés d'emploi faciliterait grandement le recours des acteurs locaux à ces dispositifs.

La formation

La logistique de la formation

Le public des emplois de ville est par définition en mal de projet. Il est donc malvenu de leur demander, au moment même où ces personnes débutent dans un emploi, et qu'il leur est donc encore difficile de se projeter dans l'avenir, à la fois un « bilan » d'un passé ponctué d'échecs et qu'ils ont déjà subi maintes fois, et un « projet ». Il serait plus efficace et raisonnable de laisser ces personnes s'installer dans leur nouvel emploi et mûrir leur désir de formation, en fonction de leurs besoins propres, au lieu de le leur imposer.

Ce type de formation qui porte sur les comportements et qui s'adresse à des publics particulièrement difficiles pose en outre le problème des formateurs qu'il faut préparer aux spécificités de ces publics et de leurs besoins : leur compétence, leur éventuelle formation, leur rémunération.

Le contenu de la formation

La conciliation entre les qualités humaines importantes requises par certaines des activités envisagées pour les emplois de ville (au contact de publics) et le profil des jeunes les plus en difficulté, censés bénéficier de ces emplois, passe par une formation qui devra essentiellement viser à leur apporter des compétences en matière de relation et de communication, de façon à modifier leur langage, leur façon de se présenter, voire, l'image qu'ils ont d'eux-mêmes.

Ce type de compétence s'impose d'autant plus que le public concerné par les emplois de ville a connu l'échec scolaire. Il serait dès lors nécessaire que la formation dispensée dans le cadre des emplois de ville soit nouvelle, de façon à développer des qualités et des compétences laissées de côté par le système scolaire. En particulier, il serait regrettable qu'elle soit confiée aux organismes classiques de formation dont les interventions dans le cadre des CES n'ont pas connu un grand succès.

Du point de vue de l'insertion des personnes employées en emploi de ville, le contenu de la formation n'a pas nécessairement à correspondre à l'activité développée dans cet emploi. Elle peut avoir uniquement pour fonction de stabiliser suffisamment la situation de la personne concernée pour qu'elle puisse développer un projet, qui implique éventuellement une formation étrangère à cette activité.

Si au contraire on se place dans la perspective de la constitution de filières pour de nouveaux métiers à partir des emplois de ville, alors il convient de préciser le plus finement possible le contenu et la formalisation (profils de postes et catalogues de ces métiers) des formations afin de mettre en œuvre des programmes qui en permettent la reconnaissance en termes de qualification professionnelle.

Proposition 2

Un important travail de réflexion doit être mené sur les modalités de mise en place de formations adaptées, avec les personnels appropriés.

Les financements

Le financement d'emplois de ville par les communes ne va pas sans certaines difficultés : si l'État prend en charge une part importante de la dépense, les emplois de ville n'en constituent pas moins une charge nouvelle qui semble être pour beaucoup dans le succès quantitatif relatif, certes encore provisoire, des emplois de ville. Notamment, le fait que les emplois de ville soient proportionnellement accordés aux villes en fonction de la taille des ZUS que comprend leur territoire conduit à ce que ce soient les villes les plus pauvres qui « ont le droit » au plus grand nombre d'emplois de ville, et ont donc à supporter des dépenses d'autant plus importantes.

Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour sortir de ce cercle vicieux :

- instituer une forme de solidarité entre les villes ;
- généraliser le soutien financier qu'accordent certains conseil généraux, et les encourager à recruter des personnes en emplois de ville pour les mettre à disposition de municipalités ou d'associations qui ne sont pas directement concernées par des ZUS (*cf. supra*) ;
- élargir au maximum le cercle des employeurs potentiels, et notamment inciter les villes des arrondissements qui ne sont pas du tout concernées par les ZUS à employer des personnes habitant dans d'autres villes.

Quelles que soient les villes concernées – c'est aussi le cas de certaines entreprises publiques – elles se heurtent à des difficultés financières liées à des problèmes de statut. En ce qui concerne certaines activités, l'existence de conventions collectives contraint les communes ou les établissements publics à payer des rémunérations rédhibitoires à la création d'emplois de ville (c'est par exemple le cas de l'animation socioculturelle pour les communes, ou de métiers divers à la SNCF). Plusieurs solutions peuvent être envisagées. La première consiste à donner un intitulé à ces activités différent de celui qu'elles ont dans les conventions collectives. La seconde consiste à externaliser ces activités en les confiant à une association ou entreprise d'insertion prestataire de services.

Cette seconde solution correspond de plus à une conception des emplois de ville qui consisterait à faire de ces derniers l'occasion du développement d'activités correspondant à des besoins nouveaux. Le rôle du dispositif des emplois de ville à cet égard est renforcé par la création des CIL.

Proposition 3

Ces difficultés conduisent à proposer la mise en place d'un fonds départemental alimenté par les financements publics prévus pour les divers contrats d'emplois non marchands : emploi de ville, CEC, et CIL.

Ce qui permettrait d'ajouter aux participations de l'État, celles des conseils généraux – régionaux pour la formation –, ainsi que celles du FAS et du FSE. En ce qui concerne les fonds des conseils généraux, compte tenu de l'économie qu'ils réalisent à chaque fois qu'un RMIste trouve un emploi, on peut estimer qu'ils pourraient participer à ce fonds pour 20 % en moyenne des rémunérations. De cette façon, les conseils généraux ne dépenseront pas moins, mais mieux. Quant aux régions, ce fonds serait pour elles un moyen d'employer plus efficacement les budgets qu'elles consacrent à des stages de préqualification pour les personnes de niveau 6 et 5 bis qui ont déjà montré leur relative inefficacité en matière d'insertion dans le monde du travail.

Une telle organisation présenterait l'intérêt de faire bénéficier les acteurs locaux chargés de la mise en œuvre de ces dispositifs d'aide à l'emploi de l'ensemble des financements possibles, sans avoir à négocier eux-mêmes avec les différents financeurs impliqués. La mise en place de ce mécanisme impliquerait que l'État se charge des négociations avec l'ensemble des partenaires (FAS, FSE, conseils généraux et régionaux).

Les fonds ainsi rendus disponibles seraient attribués par ce fonds départemental pour des parts de la rémunération variables selon les critères définis ci-dessus (*cf. supra* « Les publics »). Le rôle de l'État pourrait ici se révéler particulièrement efficace et pertinent en indexant l'effort qu'il fait dans les négociations nationales pour le FAS et le FSE pour certaines collectivités sur l'effort qu'elles manifestent dans le fonds départemental, en n'hésitant pas, le cas échéant, à sanctionner par le biais de ces négociations nationales celles qui se montreraient réticentes. L'État remplirait donc ainsi un rôle d'unificateur et de mobilisateur national.

La différence entre le financement public et le montant de la rémunération serait payée par l'employeur.

Enfin, les communes de même que les autres employeurs potentiels (entreprises de transports, organismes HLM,...) se montrent particulièrement attentives aux conditions de sortie du dispositif qui doivent être pensées dès maintenant pour éviter qu'elles soient contraintes d'intégrer ces jeunes dans la fonction publique territoriale avec des conséquences lourdes pour les finances locales, ou au contraire de les remettre sur le marché de l'emploi sans réelle perspective nouvelle.

La pérennisation, ou « quelle vocation pour les emplois de ville ? »

La nécessité de pérenniser les activités...

La circulaire concernant la mise en place des emplois de ville décrivait ces derniers comme une occasion de développer des activités nouvelles répondant à des besoins réels. Cet objectif est pertinent non seulement dans une perspective générale de lutte contre le chômage par la création d'activités, mais également d'insertion professionnelle de personnes en difficulté. En effet, quand bien même la personne employée dans

Le cadre des emplois de ville ne resterait pas à son poste pendant les cinq ans garantis, il est important que l'activité qu'elle exerce lui soit présentée comme permanente, indépendante d'elle, justifiée en elle-même de façon à ce que cette personne puisse croire à l'utilité de son travail. C'est ce regain de confiance qui pourra par exemple inciter la personne à formuler un projet véritablement personnel qui l'amènera à envisager une formation et à trouver un autre type d'emploi, donc, à quitter le dispositif des emplois de ville qui continuerait pour d'autres personnes, avec les mêmes activités. Il convient donc de distinguer la durée de l'activité de la durée d'un contrat de travail individuel signé par une personne pour occuper cette activité.

... oblige à penser les conditions de financement au-delà de cinq ans

La volonté de financer des emplois pendant cinq ans s'inscrit dans cette logique, mais il apparaît que cette dernière réclamerait d'aller plus loin encore en envisageant la pérennisation du financement de certaines des activités développées dans le cadre des emplois de ville afin d'en faire des contrats de travail à durée indéterminée. Un système d'évaluation des activités développées ou mises en place dans le cadre des emplois de ville avant le terme des cinq ans pourrait permettre d'orienter cette pérennisation. Les activités dont « l'utilité sociale » aurait été avérée pourraient bénéficier de cette pérennisation. Deux axes principaux peuvent définir cette utilité :

- le service rendu grâce à l'activité ;
- le public employé qui fait de ces activités un outil d'insertion.

L'utilité sociale

L'utilité sociale est strictement définie comme le caractère d'une activité qui permet de répondre à un besoin social, c'est-à-dire dont on ne peut isoler le destinataire pour le transformer en client et solvabiliser par son intermédiaire la dite activité.

Si des personnes sont employées pour sécuriser les abords des écoles, elles rendent service à la collectivité, elles ont donc une utilité sociale. Ces mêmes personnes employées dans des bus appartenant à des entreprises sont considérées comme remplissant une activité socio-économique, solvabilisée par l'entreprise de transports dans le prix du titre de transport.

Le statut de l'employeur participe donc pour une large part à la définition de l'utilité sociale appliquée par l'administration et qui distingue ce qui relève de l'utilité sociale et ce qui relève du socio-économique.

Or cette activité existe en elle-même, puisqu'elle correspond aux besoins d'institutions très diverses. C'est ainsi qu'à Mulhouse a été créée une association chargée d'employer en emplois de ville de tels médiateurs qui sont mis à disposition de plusieurs types d'employeurs privés dans une même journée. Le raisonnement de ces employeurs-clients est financier : l'activité de médiation est traduite en termes d'économies de réparations ou de rachats de bus. Mais cette association, constituée des-dits em-

ployeurs-débuteurs, n'a pas hésité à mettre ces personnes également à disposition d'écoles, qui elles, ne participent pas à la rémunération de ces médiateurs. La frontière liée au statut des employeurs est donc floue.

À l'inverse, il convient de prendre garde que le seul statut d'entreprise publique ne suffise pas à garantir le statut d'utilité sociale d'une activité : les activités ne doivent pas être, par exemple, les mêmes que celles d'animation qui se développent récemment dans le cadre municipal et tendent à s'intégrer au statut de la fonction publique territoriale, ou que celles qui font l'objet du cadre traditionnel de recrutement en ce qui concerne les autres employeurs possibles de contrats emplois de ville. Si des activités déjà existantes sont exercées par des personnes en contrats emplois de ville, la multiplication des statuts pour une même activité créera des difficultés de gestion des ressources humaines.

Proposition 4

Une réflexion de grande ampleur doit être menée à partir des problèmes actuels de la société, c'est-à-dire de ses besoins, pour aboutir à la définition des nouvelles activités qui permettraient d'y répondre, et en même temps, de constituer de nouveaux métiers à part entière.

Cette réflexion pourrait être grandement facilitée si l'on prenait en compte les expériences nombreuses mais dispersées qui se font dans ces domaines pour en retirer des catalogues de métiers et des méthodologies pour leur mise en place.

Si les publics connaissant des difficultés d'emploi et concernés par les emplois de ville, tels que modifiés selon le présent rapport, ne sont pas tous à même de s'impliquer dans des métiers nouveaux, c'est semble-t-il au contraire le cas des plus jeunes qui n'ont pas eu une expérience professionnelle dans des métiers « classiques » suffisamment longue pour avoir des prénotations trop arrêtées sur ce qu'est un « vrai » métier.

L'utilité sociale définie comme un service rendu à la collectivité peut également se définir par rapport aux effets d'insertion des activités sur les personnes qui les développent. Si le marché de nouveaux besoins (médiations sociales, services à la personne) existe ou peut facilement exister, il ne bénéficiera pas automatiquement aux personnes qui ont les plus grandes difficultés à trouver un emploi : par définition, dans une logique de marché, elles ne sont pas les premières recrutées, et quand bien même le seraient-elles, l'encadrement n'est pas nécessairement propice à leur insertion. C'est pourquoi il convient d'être vigilant à la façon dont vont être structurés ces nouveaux besoins si l'on souhaite qu'ils participent à l'insertion des personnes en difficulté.

Ce souci est en partie renforcé par les initiatives du patronat pour inciter des entreprises privées à développer les services à la personne. Cette initiative consiste donc à transformer en activité exclusivement marchande une activité développée jusqu'à présent essentiellement par des entreprises intermédiaires ou des associations d'insertion. Ce qui signifie que ces activités s'adresseraient à une clientèle solvable, en employant des personnes « sans reproches », et coûtant le minimum en terme de formation et d'encadrement.

En résumé, l'existence des emplois de ville est l'occasion :

- de montrer au secteur économique classique que certaines activités de service peuvent être rentables économiquement (*cf. emploi de proximité dans les transports*) et que ces emplois peuvent être confiés à des personnes actuellement victimes de discrimination ;

- de répondre aux besoins de la société en créant des activités nouvelles, qui devront quelquefois être financées sur budget public ;
- d'offrir par ces financements des emplois à des personnes qui sont exclues du marché du travail et qui ont peu de chances de pouvoir bénéficier d'un emploi au sens classique du terme.

Proposition 5

Faciliter la création de structures, en adaptant les statuts juridiques, pouvant employer, dans le cadre des emplois de ville, des personnes occupant plusieurs emplois à temps partiels pour le compte de multiples bénéficiaires.

Plusieurs façons permettraient d'inventer de nouveaux types de structures qui prendraient en charge ces activités ni strictement marchandes ni de services publics, et qui permettraient ainsi d'éviter les inconvénients de faire reposer l'avenir de ces activités d'utilité sociale soit sur le secteur marchand dont la crise montre les limites, soit sur l'État qui tente de réduire ses dépenses :

- Pour certaines activités qui constituent de véritables « services de ville » et qui peuvent être mises en place à la périphérie de plusieurs types d'activités (transports publics notamment), et donc par plusieurs employeurs, il faudrait qu'une même personne employée dans le cadre d'un emploi de ville puisse exercer son activité pour le compte de ces multiples employeurs en étant formellement employée par une tierce structure.
- Cette structure devrait pouvoir être une entreprise d'insertion, qui jouit d'une expérience sûre en matière d'encadrement des personnes socialement exclues : les emplois de ville pourraient être utilisés pour développer des activités non directement concurrentielles. Or jusqu'à présent, la politique de la direction de travail était hostile à cette option.
- La modernisation de la loi de 1901 pourrait permettre d'élaborer de nouvelles formes d'entreprises, d'institutions, qui participeraient d'une « économie solidaire » à même de développer les activités à teneur sociale des emplois de ville que le secteur marchand n'est pas prêt à développer. L'ajout d'un paragraphe à cette loi serait en tout cas souhaitable pour préciser le statut des associations d'utilité sociale, et faisant notamment relever de SARL les activités proprement commerciales.
- La création d'une forme d'économie mixte reposant sur un financement provenant à part égale de l'État, des collectivités territoriales et du transfert des dépenses passives d'indemnisation du chômage.

En tout état de cause, une telle logique, qui consisterait à associer la création et le développement d'activités répondant à des besoins collectifs dans le cadre de structures nouvelles et compétentes en matière d'insertion participerait de surcroît à éviter un écueil qui guette les initiatives d'insertion menées dans le cadre d'entreprises « classiques » ou dans la logique de « sas vers l'emploi », qui est implicitement fondée sur l'existence à venir d'emplois « classiques », c'est-à-dire non subventionnés. La crise a en effet démontré qu'une telle réserve d'emplois était soit inexistante soit inaccessible aux personnes qu'il s'agit aujourd'hui d'insérer dans le monde du travail.

Une orientation claire quant à l'organisation de l'employeur des emplois de ville (entreprises « classiques » ou structures spécialisées) est d'autant plus nécessaire que certaines entreprises, telles que les organismes HLM, semblent être tirailées entre une insertion par l'économie développée en interne au moyen des emplois de ville, et un soutien en externe à des actions d'insertion.

La place du dispositif des emplois de ville dans la politique gouvernementale

Le dispositif des emplois de ville, dépar les acteurs qu'il implique et le problème auquel il s'attaque doit être pensé en articulation avec d'autres aspects de la politique gouvernementale.

La prise en charge financière demandée aux municipalités en tant qu'employeurs pose tout d'abord le problème de la fiscalité dans son ensemble. Dans un contexte où l'État souhaite réduire la pression fiscale directe, il est difficile de demander aux communes d'accroître la leur. Les initiatives de l'État allant dans le sens d'une réorganisation des compétences des communes induisent également un réaménagement de la fiscalité.

De la même façon, la mise en œuvre des emplois de ville est demandée aux entreprises publiques par l'État dans le cadre d'un effort « social », tout en exigeant de ces mêmes entreprises, dans un souci d'économie, de réduire leurs effectifs. Ce double discours produit des orientations contradictoires qui ne sont pas favorables à la création des emplois de ville.

Enfin, et dans la suite de la vocation qu'on peut espérer voir embrassée par les emplois de ville (*cf. supra*), ce dispositif pourrait être l'occasion d'une réforme de l'utilisation des budgets sociaux des conseils généraux. Ces sommes seraient sans doute plus efficaces si elles étaient allouées aux associations de quartier qui pourraient ainsi d'une part développer leurs activités d'animation dans les quartiers, et d'autre part salarier des jeunes au moyen des emplois de ville. Cette réorientation présenterait de plus l'avantage de ne pas laisser capter ces budgets pour la solvabilisation de projets de développement des services à la personne, dans un cadre plus classique, qui ne permettrait pas d'employer les personnes qui ont les difficultés les plus grandes pour trouver un emploi.

Les structures du dispositif

Les structures assurant le fonctionnement du dispositif tel que le propose le groupe de suivi du CNV pourraient s'organiser ainsi :

Proposition 6

Un comité de pilotage départemental serait chargé de la gestion du fonds départemental et de l'attribution des aides pour le financement des emplois aidés.

Le « comité de pilotage des emplois de ville » prévu par la circulaire, et créé au niveau départemental gagnerait à être composé du nombre restreint des personnes qui ont pouvoir de décision sur les emplois de ville, c'est-à-dire des organismes financeurs, quitte à ce que les autres institutions prévues soient consultées par ce comité restreint. Étant fortement sollicités pour être employeurs des emplois de ville, les maires de-

vraient être parties prenantes de ces comités de pilotage. Finalement, le comité de pilotage du fonds départemental gagnerait à s'inspirer des dispositions qui sont prévues dans le projet de loi relatif aux CIL et qui prévoient des codiles (comités départementaux) chargés dans chaque département de répartir annuellement les crédits des différents financeurs, d'établir un plan départemental et de conduire toutes les actions d'insertion, constituant ainsi une sorte de guichet unique.

Proposition 7

L'ambition qualitative des emplois de ville en terme de suivi des personnes, mérite que la mise en place d'un comité de pilotage restreint s'accompagne de celle d'une institution départementale unique chargée de suivre les emplois de ville créés et les parcours individuels d'insertion et de formation des personnes employées.

Cette institution serait dotée de moyens financiers propres de façon à disposer du temps nécessaire à la réflexion sur ce qui est mis en œuvre et au suivi, au cours des cinq ans, de l'évolution du dispositif. Cette institution assurerait ainsi une mission d'ingénierie sociale des emplois de ville.

- En amont de l'attribution des financements des rémunérations l'activité correspondant à l'emploi créé devrait être analysée comme étant effectivement nouvelle, c'est-à-dire répondant à un besoin non satisfait. Compte tenu de la difficulté à instituer de telles activités à une échelle nationale, la notion de besoin non satisfait étant variable selon le territoire dans lequel il s'inscrit, cette tâche de labellisation doit être attribuée à une institution locale, un comité d'arrondissement. C'est sur accord préalable de ce dernier que ce ferait l'attribution de financement du comité de pilotage :
- compte tenu des litiges qu'en manqueront pas des susciter la labellisation de certaines activités comme méritant des financements publics, une instance de recours doit être prévue à l'échelle régionale.

Proposition 8

Il serait nécessaire d'identifier un interlocuteur, au niveau national, pour ce dispositif dans la mesure où il représente 500 000 emplois tous dispositifs confondus.

Cet interlocuteur pourrait prendre la forme d'une conférence nationale, dont l'une des actions pourrait par exemple consister dans le recensement, la systématisation et la diffusion des multiples expériences locales en matière d'insertion, de création de nouvelles activités et de formation (*cf. supra*).

Poursuite du travail dans le cadre du CNV

Dans la perspective de l'élaboration d'une définition plus précise des activités qui pourraient être légitimement développées dans le cadre des emplois de ville, le groupe de travail estime qu'il conviendrait, avant même la mise en place des CIL et des codiles, de mettre en place de 50 à 1 000 emplois de ville, puis d'évaluer l'intérêt économique

et social de ces emplois, et enfin, d'assurer la pérennité des services créés et le débouché vers des emplois classiques. Ce test, qui pourrait être fait sur trois ou quatre départements permettrait d'évaluer la pérennisation des emplois de ville au-delà de cinq ans.

Il s'agit d'une sorte de « business plan », puis de suivi d'exécution portant sur les points suivants :

- choix des villes ;
- typologie des emplois ;
- profil des recrutement (problème de la sélection) ;
- mobilisation des réseaux d'accueil (ANPE, PAIO, associations) ;
- recherche des employeurs (ville, établissements publics et associations) dès ce moment ;
- évaluation de la qualité des services et la satisfaction des besoins ;
- évaluation des retombées économiques pour les populations, mais aussi les collectivités et divers types d'entreprises (rentrée des loyers, baisse de la fraude dans les transports collectifs..) ;
- exploration, en fonction de ces retombées, des ressources à trouver pour pérenniser les services et ne plus avoir recours aux fonds publics ;
- exploration à l'avance des débouchés possibles soit au sein de l'activité, soit à l'extérieur pour pérenniser les emplois.

Il s'agit d'un travail important d'ingénierie sociale reposant sur une base statistique et des études qualitatives que le CNV pourrait mener avec d'autres partenaires, dans des conditions restant à préciser. Ce travail préfigurerait les futurs comités de pilotage avant que les CIL soient mis en place. Se donner les moyens de ce travail d'ingénierie est absolument nécessaire sur au moins les trois ou quatre premiers départements.

Selon les mêmes modalités et principes, une expérimentation sur un département pourrait être menée pour tester la proposition du groupe de suivi en ce qui concerne la création d'un fonds départemental commun aux divers contrats d'emplois non marchands de cinq ans (emplois de ville, CEC et CIL) actuellement prévus.

D'ores et déjà, à partir des expériences qui ont été entendues par le groupe de suivi, une méthodologie peut être élaborée en ce qui concerne les réponses qui peuvent être apportées à la multiplicité d'employeurs. Par exemple par la création d'une structure qui devient l'employeur formel des personnes sous contrat « emploi de ville ». Ce montage permet en effet de transformer en activités rémunérées des besoins mis à jour dans de nombreuses institutions (publiques ou privées), mais dans des quantités insuffisantes pour créer, au sein de chacune, des postes à temps plein. Le fondement de cette méthodologie peut s'appuyer sur un chiffrage précis de ce que ce type de besoins (de prévention et de sécurisation, pour la plupart) permet d'économiser sur des postes de dépenses (réparations et rachats de matériel). Cette démarche est à inscrire dans les suites à donner au rapport Boissonnat qui évoquait l'hypothèse de contrat d'activité qui formaliserait le partage du temps en différentes activités.

ANNEXES

Membres du groupe de travail

Présidents

Pierre **Cardo**, député-maire de Chanteloup-les-Vignes, membre du CNV

Claude **Alphandery**, président du Conseil national de l'insertion par l'économique, membre du CNV

Membres

Gérard d'**André**, conseiller technique de la prévention et de la sécurité à la RAPT, président de la Fondation citoyenneté, membre du CNV

Jean **Auroux**, maire de Roanne, membre du CNV

Bruno **Le Roux**, maire d'Épinay-sur-Seine

Vincent **Bouznad**, mission solidarité, responsable politique de la ville, SNCF

Elysabeth **Devlin**, responsable de l'insertion par l'économique, UNFOHLM

Jacques **Marel**, directeur départemental du travail et de l'emploi des Hauts-de-Seine

Evelyne **Perrin**, responsable du programme ville et emploi au Plan urbain

Jean-Marie **Petitderc**, chargé de mission pour les emplois de ville au conseil général des Yvelines, président de l'association les Messagers de Chanteloup-les-Vignes

Christophe **Salmon**, secrétaire général du comité de liaison des services, CNPF

Adelphe de **Taxis du Pouët**, chargé de mission au PDS, CDC

Corinne **Tichoux**, chef de la mission cohésion sociale, DIV

Patrick **Tuph**, adjoint au maire d'Auxerre, directeur du PLIE.

Christiane **Ducastelle**, secrétaire générale du CNV

Françoise de **Barros**, chargée de mission au secrétariat général du CNV

Auditions

M^{me} **Balmes-Uppman**, directeur de la DDTE du Val-d'Oise

M. **Cholvy**, directeur de la DDTE de Saône-et-Loire

M. **Garreau**, directeur de la DDTE des Yvelines

M. **Gerlier**, directeur de la DDTE du Rhône

M. **Maitreau**, maire-adjoint de Muhlouse, chargé de l'économique, président du PLIE.

M. **Vandierendonck**, maire de Roubaix

CHAPITRE 2

RAPPORT SUR LES ESPACES PUBLICS ET PRIVÉS COMME CADRE DE LA SOCIÉTÉ

Résumé

Les espaces publics dans les quartiers de la politique de la ville ont déjà fait l'objet de nombreuses réflexions et interventions. C'est notamment à partir des insatisfactions laissées par ces dernières que ce rapport adopte d'emblée un point de vue centré sur les méthodes davantage que sur les contenus. Aussi, plutôt que des types de requalifications urbaines, sont proposées des méthodes pour ouvrir les modes d'élaboration et de programmation des projets de requalification aux usagers que sont les habitants et les gestionnaires des espaces en question. Ce qui revient à concevoir des espaces sur la longue durée, au lieu d'arrêter leur conception au moment de la livraison de l'ouvrage : en les adaptant le plus possible aux usages réels, et en préparant leur prise en main par les services de gestion qui garantissent leur maintenance et participent à leur adaptabilité sur un moyen terme. En première partie, une attention particulière est donc portée aux façons de réservier un plus grand rôle aux fonctions de gestion urbaine, pour améliorer leur qualité et pour les intégrer aux fonctions et actions de conception urbaine. À la nécessité de faire évoluer le savoir-faire s'ajoute celle de modifier les structures foncières de ces quartiers. En deuxième partie sont donc abordées les raisons et les moyens par lesquels il est nécessaire de mettre fin au statut dérogatoire des sols. Cette fin est en effet l'une des bases essentielles à la mise en place de gestion efficace et à la conception d'une hiérarchisation entre espaces publics, ouverts au public, collectifs et privés plus conforme à ce qu'elle est dans le reste de la ville. Ce retour à la banalité est également en facteur de meilleure gestion. Les aspects fonciers ne sont donc pas à séparer de cette dernière : les deux doivent au contraire s'intégrer à une même démarche.

Introduction

L'intitulé de ce groupe de travail mérite d'être explicité. Il souligne d'emblée les liens étroits entre les aspects physiques des quartiers, tels que les espaces, et à l'intérieur de ce domaine, les aspects les plus techniques, tels que leurs statuts juridiques (privé ou public) et la vie sociale dans ces quartiers.

En elle même, la définition d'un espace comme public est claire, mais dans le cas des quartiers de la politique de la ville, elle se complique. Pour une part, les difficultés rencontrées dans les quartiers de la politique de la ville proviennent de ce que cette clarté n'est plus, ou n'a jamais été, appliquée dans ces quartiers. En effet, malgré les nuances qui pourraient être apportées, la notion d'espace public, au sens strict ne s'applique qu'à la rue. Un deuxième niveau d'espaces, dits « ouverts au public », est constitué des espaces tels que les voies spécialisées, les transports publics, ou par exemple, les servitudes de passage public en domaines privés. Enfin, les espaces collectifs constituent un troisième ensemble regroupant des espaces qui ne sont pas du tout public : cages d'escaliers, jardins privés collectifs etc. Dans la ville traditionnelle, ces espaces sont non seulement distincts, mais hiérarchisés, depuis la rue jusqu'au logement. Enfin, ils sont répartis selon des proportions dans lesquelles, en règle générale, les espaces publics n'occupent environ que 10 % de l'espace total.

Un constat empirique s'ajoute à l'existence inévitable de cette hiérarchie juridique des espaces, parfois oubliée dans les discours sur les espaces publics. Combien de fois n'a-t-on pas déploré qu'un équipement ou un aménagement fraîchement inauguré dans un quartier soit l'objet immédiat de dégradations d'autant plus déplorables que les moyens de les réparer n'ont pas nécessairement été prévus ? Si ce phénomène résulte de facteurs multiples, il montre cependant clairement, et à des titres divers, la nécessité d'une communication, voire d'une intégration, entre la conception d'un espace, construit ou non, et sa gestion, c'est-à-dire la prise en compte des usages dont il est susceptible d'être l'objet.

On peut, en effet, imaginer que les dégradations, d'une façon ou d'une autre expriment en partie l'inadéquation entre l'équipement ou l'aménagement, tel qu'il est prévu, et les usages des utilisateurs prévus et imprévus. Le manque éventuel de moyens pour mener les réparations, ou tout simplement, l'vieillissement précoce de ces équipements ou aménagement est souvent constaté dans ces quartiers où la population est nombreuse et souvent jeune. Ce constat indique clairement l'insuffisante prise en compte des usages des habitants par les fonctions de gestion et des usages de gestion par les fonctions de conception et de réalisation des espaces concernés. Parfois, le manque d'entretien et de gestion est tout simplement dû au fait que ces espaces n'ont pas de gestionnaire attitré, même lorsqu'ils ont un propriétaire. Cette absence est aussi à rattacher à l'inadéquation entre les usages faits de ces espaces et leur statut juridique dérogatoire au droit de l'urbanisme appliqué ailleurs.

Ce constat empirique se nourrit également de l'expérience en matière d'interventions publiques. En effet, les projets d'intervention et même les réalisations en matière d'aménagement des espaces publics ne manquent pas depuis le début de la politique de la ville. Les pouvoirs publics ont depuis longtemps identifié ces espaces comme devant faire partie de leurs préoccupations, mais, pour des raisons diverses qui seront examinées au cours de ce rapport, ces réponses se sont révélées insatisfaisantes ou

insuffisantes. D'une façon générale, les structures qui participent à la conception, à la réalisation et à la gestion des espaces, n'intervenant que de façon restreinte sur les mécanismes, se sont limitées à la conception d'un aménagement donné.

C'est ainsi que le groupe de travail a adopté d'emblée un point de vue particulier pour aborder cette question du lien entre l'espace urbain dans les quartiers de la politique de la ville et la vie sociale en centrant sa réflexion sur la gestion des quartiers et sur les conditions de son bon fonctionnement. Ce qui revient implicitement à considérer qu'il ne s'agit pas tant de rechercher des effets directs de la configuration des espaces des quartiers sur les personnes qui y vivent, mais d'insister sur la façon dont ces quartiers et leurs habitants sont pris en compte par les différents acteurs chargés, sous un angle ou un autre, de la gestion de ces quartiers. Il s'agit notamment de réintroduire les contraintes de gestion impliquées soit par les espaces, soit par leurs mécanismes de production et leurs statuts juridiques. On peut ainsi éviter deux biais fréquents consistant à imputer d'une part à des formes architecturales seules, des effets sur les comportements humains, et d'autre part, aux profils socio-économiques des habitants, la qualité de la vie sociale du quartier. En réalité, la qualité de la vie sociale semble résulter de l'interaction de ces différents éléments avec les systèmes de gestion.

Les propositions faites dans ce rapport visent ainsi un résultat moins directement visible que les aménagements dont s'est parfois enorgueilli la politique de la ville, mais sans doute plus durablement palpable. Il s'agit de proposer des moyens de modifier les modes de conception et de construction urbaine plutôt que de s'intéresser à une spécificité des quartiers de la politique de la ville. L'histoire urbaine montre en effet que les villes ne sont pas faites, dans la plupart des cas et malgré quelques rares et illustres contre-exemples, par des gestes monumentaux de fondateurs. Elles proviennent plutôt d'une intrication d'usages multiples, voire conflictuels, dont la sédimentation a produit, et produit toujours, la ville. C'est pourquoi, si l'objet et la préoccupation principale de ce rapport sont le sort des grands ensembles ou des ZUP qui constituent la majeure partie des quartiers de la politique de la ville, seront abordés non seulement les autres configurations de ces quartiers (des copropriétés et des centres anciens), mais également des cas dans lesquels la ville « normale », sans problèmes apparents, reproduit les mêmes mécanismes. Certaines des propositions faites peuvent ainsi avoir une portée qui dépasse le cas des quartiers de la politique de la ville en proposant des moyens de réformes des savoir-faire.

Pour parvenir à ces propositions, il s'agira tout d'abord :

- 1) d'analyser les différentes implications d'une trop grande indépendance de la conception et de la réalisation des espaces par rapport aux pratiques des gestionnaires et aux usages des habitants. Cette optique revient à réintroduire le temps, dimension qui permet de prendre en compte les usages, et leurs effets sur les espaces ;
- 2) ce point essentiel étant posé, il convient d'élargir la prise en compte du temps à l'évolution sur le long terme des espaces des quartiers de la politique de la ville comme parties intégrantes des villes dont ils constituent parfois déjà une partie importante en terme de poids démographique. Cet aspect plus spécifiquement foncier ne contredit pas la prépondérance de la gestion urbaine, mais au contraire, constitue l'une de ses conditions de pleine réalisation.

Réintroduire le temps dans la conception des espaces : relier gestion et constitution des espaces dans les quartiers

Au terme d'une décennie d'interventions, parfois impressionnantes en terme d'aménagements, et des diagnostics désormais possibles à partir de ces interventions, les préconisations à faire sont désormais d'un autre ordre que la description de projets ou de réalisations, qui, par la vertu de leur contenu, auraient un effet sur les comportements sociaux des habitants du quartier, sans pour autant prendre en compte ces derniers. C'est ainsi que la conception des espaces doit demeurer attentive aux usages, quels qu'en soient les auteurs, habitants ou gestionnaires. Or la notion d'usage est souvent confondue avec celle de fonction, classique en matière d'architecture, mais insuffisante pour rendre un espace adéquat aux pratiques, usages, dont il est l'outil ou le support.

Tandis que la fonction correspond à la justification d'un espace (un local à poubelles a pour fonction d'accueillir des poubelles), la notion d'usage rassemble toutes les utilisations possibles de l'espace, en lien ou non avec sa fonction. Pour un local à poubelles, il s'agira de prendre en compte les contraintes du véhicule chargé de la collecte des déchets, des gardiens qui apportent les containers, mais aussi des usages collectifs de l'espace en question. On voit ainsi que la notion d'usage est cruciale dès qu'il s'agit de prévoir des aménagements dans des lieux qui, s'ils ne sont pas publics, sont du moins soumis à des usages collectifs, variés et fréquents.

Le propos de ce rapport repose sur un constat qui ne sera pas ici développé : celui de l'impuissance de l'aménagement ou de l'architecture, seuls, à induire des pratiques sociales. À l'appui de ce constat existent de nombreux exemples. Il est ainsi des quartiers dans lesquels plusieurs immeubles se caractérisent à la fois par la même architecture improbable (les hauteurs impressionnantes en sont un critère fréquemment évoqué) et par la même population défavorisée. Pourtant, d'un immeuble à l'autre, la vie sociale y est plus ou moins possible, en fonction de la qualité de la gestion, non seulement du nombre de gardiens, mais de leur compétence et de celle de leur encadrement. De la même façon, cet élément semble jouer un rôle décisif, quand on découvre par exemple que tel quartier qui jouit d'une mauvaise réputation loge en fait plus de cadres moyens et moins de chômeurs qu'on ne l'aurait cru. Enfin, il y a l'expérience de ces villes qui ont investi des sommes parfois très importantes dans des opérations de requalification urbaine et qui aujourd'hui, sont amenées à reconnaître qu'elles n'ont pas apporté l'amélioration escomptée.

Rompt avec l'habitude de traiter des opérations de requalification seules, sont tout d'abord proposés des dispositifs de prise en compte des usages des habitants et des gestionnaires dans la conception et la réalisation des espaces. Ensuite, compte tenu de l'importance des compétences dans cette approche des espaces, la formation doit faire l'objet d'une réflexion et d'un effort particuliers.

Intégrer les usages à la conception et à la réalisation

Lorsqu'il est question d'usages, la plupart du temps, on fait en réalité uniquement référence aux usages des habitants. Cette acception du terme est certes essentielle, surtout dans des quartiers où les habitants sont très différents et dont les usages peuvent être conflictuels. Cette diversité rend la prise en compte de ces usages d'autant plus nécessaire et difficile qu'il convient d'ajouter la labilité de ces usages, qui évoluent avec les habitants.

C'est en partie cette difficulté qui rend la deuxième acception du terme d'usage, ou de l'identité des usagers potentiels, particulièrement essentielle : les usages des gestionnaires. C'est en effet leurs pratiques de gestion qui permettent en partie de réguler les usages des habitants. Mais pour cela, il faut que les perceptions des professionnels ainsi que leurs contraintes soient écoutées et prises en compte dans la conception et la réalisation des espaces.

La prise en compte des usages des habitants sur le long terme

La prise en compte des usages des habitants fait quasiment figure de tradition de la politique de la ville, puisqu'elle constitue l'un de ses piliers au travers du précepte de « participation des habitants ». Si la participation des habitants pose de multiples difficultés, il en est une particulière en matière d'espaces : la conciliation des besoins et des usages actuels des habitants avec la préoccupation d'unité communale, et surtout, d'évolution future du quartier avec des habitants qui évoluent, qui auront peut-être d'autres pratiques. Cette difficulté se décompose en fait en deux autres. La première consiste à identifier les usages effectifs des habitants et des autres usagers du quartier. En effet, les usages ne correspondent pas nécessairement aux demandes explicites des habitants ou à la perception qu'en ont les différents intervenants professionnels. La seconde consiste à ne pas produire des espaces figés au motif de ces besoins actuels, et de rendre ainsi difficile l'évolution du quartier. Cette seconde difficulté sera plus particulièrement traitée avec les aspects liés à la gestion.

La prise en compte des usages des habitants ou la « maîtrise d'usage »

La prise en compte directe des usages des habitants revêt deux aspects. Le premier consiste en une connaissance objective de la population habitant un quartier donné, le deuxième en une concertation faisant des habitants un sujet et non plus un objet de projets de requalification ou de réhabilitation.

La question de la connaissance objective de la population d'un quartier est rebattue depuis les débuts de la politique de la ville, et chaque quartier semble être déjà depuis longtemps identifié par toute une série de statistiques. En réalité, la connaissance objective des habitants d'un quartier est plus rare qu'il n'y paraît, car ce qui fait office de connaissance objective est en réalité fait des connaissances partielles dont disposent chacun des intervenants sur un quartier. Ces connaissances émergent en fonction du

type d'intervention et de l'intérêt personnel de celui qui en est chargé. C'est d'ailleurs bien souvent cette conviction de disposer d'un savoir sur la population qui rend l'obtention d'une connaissance plus exhaustive difficile. Or, une enquête sociale de qualité constitue un véritable investissement, notamment lorsqu'elle porte sur un échantillon assez large, et quand elle suit un mode opératoire qui la met à l'abri des biais très souvent évoqués au sujet de ce type d'enquêtes, comme celui de souffler ou de suggérer par la formulation des questions les « demandes » ou les « besoins » des habitants. En plus d'être un outil pour la réalisation d'un aménagement ou d'un projet précis, une telle enquête peut également devenir un outil de la gestion du quartier par des services municipaux ou les organismes bailleurs.

La question de la concertation aussi est ancienne dans la problématique de la politique de la ville. Aussi ne s'agit-il ici que de souligner certains principes généraux issus de cette longue expérience et d'apporter quelques illustrations concrètes de ces principes.

La concertation

La concertation suppose que non seulement les habitants en tant que tels, soient pris « au sérieux », mais également que le maître d'ouvrage ait déterminé d'une part ce qui ne peut être négociable, et ce qui ne peut l'être, en s'appuyant sur une connaissance objective de la population, de ses besoins, ainsi que sur une politique plus générale de ville ou d'agglomération, dont le quartier est envisagé comme l'une des parties, ménageant l'évolution de ce dernier à moyen terme. On peut d'une certaine façon constater que définir des axes fermes permet de dégager des plages de négociation extérieures à ces axes ou précisant les modalités de ces derniers. La négociation gagne ainsi une certaine tangibilité.

Ce principe d'action peut se trouver incarné de multiples façons. Dans le cas de l'agglomération lyonnaise, par exemple, pour chaque intervention, est mise en place une procédure de concertation qui s'appuie notamment sur une très grande formalisation et explicitation des termes de la négociation. Selon des modalités tout à fait différentes, la pratique de l'ATU de Grande-Synthe va dans le même sens. Cet axe de pratiques y est assuré par la définition très stricte des rôles de chacun. Cet atelier d'urbanisme, qui ne fonctionne qu'à partir du moment où les trois collèges des élus, des techniciens et des habitants sont présents, n'est pas un lieu de décision. Il est un lieu d'examen des projets envisagés, de propositions, et surtout, de discussion entre ces trois types d'intervenants. Les habitants peuvent faire des propositions, et surtout, demander des explications aux élus sur leurs décisions et aux techniciens sur leurs préconisations. Mais toute décision demeure l'apanage du conseil municipal. C'est donc à la commune que revient la tâche, lorsqu'elle est maître d'ouvrage, de définir les points qui demeureront indiscutables. Reste à elle de se laisser convaincre ou non par les arguments des habitants au cours des discussions au sein de l'ATU, et en tout cas, d'expliquer les raisons de son choix.

Un second axe de pratiques important pour une concertation effective réside dans les moyens matériels particuliers qui lui sont accordés. Le premier de ces moyens est le temps, toujours consommé en quantité par le dialogue. Cette question du temps peut également devenir source de déceptions si les réalisations tardent trop. C'est ce qui a amené la communauté urbaine de Lyon à définir une séquence des opérations où la concertation est placée après que les moyens financiers de l'opération ont été trouvés de façon à réduire ce temps compris entre la concertation et la réalisation. Le temps de

la concertation est en effet nécessairement long pour qu'une population, qui par définition, n'est pas constituée de spécialistes, s'approprie les termes du choix, et se rende compte de ce qu'il signifient. C'est ainsi quela concertation pour l'aménagement des espaces extérieurs dans le quartier de Montreau à Montreuil a duré plus de quatre ans et est passée par la démolition d'une première version d'abri à poubelles qui ne correspondait pas à la représentation que s'en étaient faite les habitants.

L'aménagement du dialogue demande un second type de moyens, de l'ordre de la communication, afin de permettre une certaine égalité de position entre les habitants et les maîtres d'ouvrage. La communauté urbaine de Lyon réalise ainsi des documents spécifiques de description du projet à destination des habitants, avec la traduction des termes techniques en langage courant, et le remplacement des plans traditionnels en images à trois dimensions, reproduisant le plus fidèlement possible l'effet visuel final escompté. Pour les réunions publiques organisées, une personne neutre, qui n'appartient ni à la maîtrise d'ouvrage, ni à l'ensemble des habitants, est chargée de poursuivre cette astreinte de traduction au cours des débats et de réguler les interventions, afin que la parole des habitants ne soit pas minorée. La même personne existe dans le fonctionnement de l'ATU de la Grande-Synthe. Elle donne et retire la parole de façon impartiale. Cette personne est nécessaire pour que les termes prononcés par les professionnels comme par les habitants soient à chaque fois explicités. Cette explicitation est le moyen d'éviter les malentendus et les débats de surface.

Ces modalités de concertation organisées ponctuellement avec les habitants peuvent trouver une forme de généralisation, comme c'est le cas à Montreuil. Dans chacun des quartiers de cette ville, qu'ils soient directement l'objet d'une procédure de DSU ou non, tout groupe de plus de cinquante habitants qui le désire peut se constituer en conseil de quartier. Quand un tel conseil existe, aucune mesure concernant le quartier ne peut être adoptée par le conseil municipal sans un avis du conseil de quartier. Cette organisation, en cours de généralisation, est intéressante par la forme même de pérennisation qu'elle assure à la concertation au-delà d'un aménagement précis. Elle indique par là que ce sont bien des modes de fonctionnement en général qu'il s'agit de faire évoluer.

Quelles qu'en soient les modalités, dont seuls quelques exemples ont été ici cités, ce souci de ménager la prise en compte des usages effectifs des habitants revêt une importance qui l'amène à être parfois considéré comme une « maîtrise d'usage ». Il s'agit par différents moyens possibles, qui ne passent pas nécessairement par des structures supplémentaires, de faire exister une prise en compte des usages par la maîtrise d'ouvrage. Cette prise en compte ne requiert de moyens supplémentaires que pour connaître précisément les usages effectifs des habitants. En dehors de cette production spécifique, une maîtrise d'usage idéale serait intégrée aux soucis et pratiques de chacun de ceux qui participent à une maîtrise d'ouvrage. Le terme de maîtrise d'usage vise donc surtout à souligner le rôle stratégique de la prise en compte des usages des habitants plutôt qu'à revendiquer la mise en place de structures supplémentaires.

Intégrer des critères de gestion dans le processus de réalisation des espaces

En règle générale, les services de promotionsont dans une relative indépendance voire supériorité par rapport aux services de gestion, ce qui leur permet d'ignorer les contraintes et compétences de ces derniers. Ce cloisonnement des compétences a pour

conséquence non seulement de mettre ainsi éventuellement en péril l'avenir de leurs réalisations, mais de surcroît, d'imputer cette dégradation des espaces urbains aux usagers-habitants.

Les usages que les gestionnaires font d'un quartier sont en effet tout aussi importants pour un projet de requalification que ceux des habitants. Qu'il s'agisse de leurs contraintes techniques de gestion, des moyens dont ils disposent, des prestations qu'ils fournissent en terme de maintenance ou de micro-réalisations ou de réparations, les gestionnaires, c'est-à-dire ceux qui assurent l'entretien et le fonctionnement quotidien d'un espace urbain, qu'il s'agisse de services municipaux ou de bailleurs sociaux, publics ou privés, jouent un rôle majeur dans l'évolution des espaces d'un quartier. Ainsi, les activités d'entretien et de maintenance sont nécessaires à ce que l'ouvrage demeure comme au premier jour, mieux, qu'il évolue dans le temps avec les usages nouveaux ou les modifications d'usages dont il peut être l'objet. Les services techniques d'une ville ou d'un bailleur social participent ainsi tout autant que les architectes et les urbanistes à construire un quartier ou un ensemble d'habitat.

Prendre en compte ces fonctions liées à la gestion revient également à considérer un projet de requalification dans une durée qui dépasse le temps de sa réalisation. Cette prise en compte du temps peut se faire à la fois dans l'étalement de la programmation, et au travers d'une interaction entre ceux qui conçoivent et réalisent, et ceux qui gèrent les espaces.

Étaler dans le temps la programmation et ses financements

Ce constat conduit à la nécessité de trouver des moyens, dont les modalités pratiques peuvent varier, pour que les projets de requalification prennent en compte les pratiques et les contraintes de la gestion ultérieure dans ses aspects les plus quotidiens : l'entretien, la maintenance, l'usage des locaux à poubelle, à considérer pour la réalisation d'une rue par exemple.... Cette prise en compte doit se faire de telle façon qu'elle rentre dans les pratiques, et que la séparation, voire l'opposition existant souvent entre la construction et la gestion disparaîsse.

Ce prolongement de la réalisation d'un ouvrage par sa gestion pourrait facilement se concrétiser par le chiffrage de toutes les petites réalisations par lesquelles se traduisent la maintenance. Une autre concrétisation de cette façon d'appréhender un ouvrage serait de promouvoir une redéfinition du projet de façon à ne pas définir ce dernier que par un dessin au trait intangible. Le projet devrait pouvoir, certes être arrêté sous la forme d'un dessin à un temps « t » de la décision, mais en sachant que la réalisation dans son intégralité dépassera ce dessin. Ce dernier marque surtout une décision et non l'aspect définitif de l'espace urbain. Ce qui revient à considérer que les réalisations futures des activités de gestion, parfois minimalistes, soient, d'une certaine façon, partie intégrante de la programmation.

Cette conception de la construction urbaine comme un processus de sédimentation est contrariée dans les pratiques de réhabilitation en partie par les mécanismes de financement. En effet, les crédits de PALULOS ne sont accordés en général qu'en une fois, sur la foi d'un projet censé être « définitif ». Puis, aucun autre financement public significatif ne peut être obtenu jusqu'à la prochaine réhabilitation, de longues années après. Pour que les réalisations qui, par définition, ne se réalisent qu'un certain temps

après l'achèvement du projet, et que certaines éventuelles adaptations du projet initial soient possibles, il faudrait imaginer un mode de financement des réhabilitations et requalifications urbaines avec des séquences moins brutales, mais étalées sur un moyen terme.

Cet étalement dans le temps des financements permettrait tout d'abord une adaptation des projets au fur et à mesure, et d'intégrer des réalisations « mineures » en termes financiers et architecturaux, rendues nécessaires par les usages qui apparaissent ou se modifient. De plus, cet étalement amène la nécessité d'une plus grande concertation entre les maîtres d'ouvrages et l'État.

Il est cependant possible en l'état actuel des procédures, comme le fait la Communauté urbaine de Lyon, que le maître d'ouvrage procède lui-même à cet étalement, en se constituant une réserve sur les financements du projet pour procéder aux éventuelles adaptations au cours ou à la fin de la programmation.

Intégrer les services de gestion à la conception des projets

Des modifications, légères en apparence, dans les modes d'élaboration et de conduite de projets auraient des effets appréciables pour intégrer la gestion à la conception des espaces.

Par exemple, tout projet devrait comporter le chiffrage du coût de l'entretien de chaque réalisation envisagée, fait par les services qui auront à gérer l'ouvrage. Ce coût devrait constituer un élément d'appréciation du projet et permettre d'associer *a minima* les différents services gestionnaires des espaces, bâtiments ou équipements futurs. L'entretien sous-entend non seulement la maintenance qui se traduit par de petites réalisations, réparations ou autres qui sont encore du domaine de la construction, mais également diverses consommations entraînées par un bon fonctionnement (eau et électricité pour une fontaine). La principale consommation étant bien entendu celle des moyens humains. Cette conduite de projets permettrait tout d'abord, comme c'est le cas pour les projets de requalification menés par la communauté urbaine de Lyon, que la conception réponde à un cahier des charges technique élaboré par le futur service chargé de la gestion de l'espace en question. De telles préconisations sont tout à fait banales et ont pour but d'éviter des situations dans lesquelles on ne peut pas effectuer une réparation parce que le matériau choisi par le concepteur est trop rare. Contrairement à ce qui est parfois avancé, ce type de contraintes est de surcroît apprécié des concepteurs pour lesquels elles constituent autant d'aides à la création.

Pour renforcer cette approche, la personne conduisant la démarche programmatique d'une requalification ou d'un aménagement, au sein d'un maître d'ouvrage, devrait être la future responsable de la gestion de l'ouvrage. Elle serait ensuite associée à sa réalisation. Les services de conception et de promotion se positionneraient ainsi dans un rôle de prestataire de services par rapport au futur gestionnaire.

Ce repositionnement ne vise pas à simplement inverser le *statu quo ante* mais à faire interagir gestion et aménagement. Si l'aménagement doit prendre en compte les contraintes de gestion, ces dernières ne doivent pas constituer de simples obstacles et interdits faisant éventuellement office de prétextes à des intentions d'immobilité. Inversement, le progrès technique, ou ce qui sera considéré comme le « mieux »

technique ou paysagiste par le milieu professionnel concerné doit être évalué en fonction des besoins des usagers et des gestionnaires.

Ce qui se traduit pratiquement par le fait qu'un projet ambitieux de jardins ne doit pas être nécessairement abandonné parce que l'évaluation des coûts en jardiniers nécessaires à son entretien sont jugés rédhibitoires. Cette confrontation entre conception paysagiste et contraintes gestionnaires doit être l'occasion d'un travail commun entre ces deux parties. Par exemple, le savoir-faire des paysagistes peut être sollicité pour concevoir un projet de jardins tout aussi ambitieux d'un point de vue de requalification d'un espace, mais dont les plantes demanderont moins de soins que les précédentes. Inversement, ce sont les services de gestion, ou l'équilibre financier au sein du maître d'ouvrage entre promotion et gestion, qui peuvent être revus de façon à rendre possible l'investissement humain en jardiniers nécessaire au bon fonctionnement du jardin tel qu'il a été conçu dans sa forme initiale.

Une telle confrontation peut aussi aboutir à une grande relativisation de la technique. Ce peut être le cas lorsque le calcul d'un gestionnaire fait apparaître que l'investissement dans le système d'isolation le plus efficace techniquement n'est pas rentable compte tenu de l'importance des coûts d'investissements par rapport aux gains limités d'économies d'énergie. Inversement, la discussion d'un aménagement peut servir de révélateur des insuffisances, des lacunes ou des dysfonctionnements de la gestion et être ainsi l'occasion d'y remédier. Pour qu'un projet de requalification urbaine fasse non seulement office de révélateur de ces difficultés, mais permette d'y remédier, une partie de son financement doit être réservée à cet usage. Dans cette optique, le fonds de modernisation des HLM, qui remplit cette fonction, pourrait être davantage alimenté et plus systématiquement utilisé. Dans certains cas, en effet, il devrait être possible de remettre en place un système de gestion avant même de commencer le moindre investissement en termes de requalification urbaine.

Il convient de souligner que l'indépendance des pratiques de construction à l'égard des contraintes de gestion ne sont pas propres au domaine de l'habitat social. Des dysfonctionnements similaires continuent de produire leurs effets dans la promotion privée. Cette dernière constitue en effet à l'heure actuelle le mode principal de construction de l'espace urbain. Or la législation du droit des sols ne permet pas aux villes d'imposer des règles de construction des bâtiments ou des VRD sur un domaine privé. Des lotissements sont donc construits quotidiennement, avec des voies, selon la seule règle privée de l'économie du coût de conception, au détriment de l'usage et de l'entretien. Par exemple, les voies ne sont pas nécessairement dimensionnées de façon à prévoir le passage des camions de ramassage des ordures. Or ces voies finissent à moyen terme, dans la plupart des cas, par être intégrées au domaine public, ce qui entraîne des frais importants pour les remettre aux normes nécessaires à leur bonne gestion par la commune. Il conviendrait que les préconisations pour la requalification des espaces des quartiers de la politique de la ville serve de point de départ pour des règles générales d'urbanisme édifiant des critères minimaux de conformité à des règles de fonctionnement communal (ramassage des ordures, VRD....).

Ces dispositifs permettraient ainsi d'encadrer les différents professionnels de la conception et de la construction urbanistique, ce qui implique d'approfondir les relations entre ces types de métiers et de compétences. Les modifications de la conduite de projet suggérées ci-dessus permettent un encadrement immédiat des pratiques de façon à

favoriser non seulement la prise en compte de la gestion, mais plus particulièrement les échanges entre les pratiques de gestion et celles de conception pour un enrichissement des professions liées à la réalisation des espaces, de façon à ce que ces métiers soient conçus comme des outils au service de la gestion et des usagers en général. Une poursuite de cette évolution, en profondeur mais progressive, des représentations et des pratiques de ce milieu peut être recherchée dans l'adaptation des formations des différents types professionnels d'intervenants.

L'adéquation et la revalorisation des différentes compétences

Un travail de fond sur les formations des différents professionnels intéressés aux espaces urbains compléterait utilement les propositions sur l'élaboration des programmes et la conduite des projets de requalification urbaine. En intervenant directement sur les modalités d'intériorisation de la hiérarchie des savoirs commune à l'ensemble des partenaires, et parfois même des habitants, une réforme des enseignements des diverses professions approfondirait et rendrait pérenne le changement dans les pratiques introduit par de nouvelles méthodes de conception et de conduite de projet. Compte tenu que le succès des représentations qui isolent la gestion comme un savoir mineur, voire un non savoir, est fondé en partie sur le fait qu'elles sont partagées par plusieurs types de professions, la formation doit être revue pour l'ensemble de ces professions.

Une attention particulière sera ici accordée au rôle déterminant des gestionnaires par ailleurs maîtres d'ouvrage, communaux ou bailleurs sociaux, puis aux DDE, détenteurs des crédits de réhabilitation.

La revalorisation du facteur humain et de la fonction de gestion

La séparation constatée entre la gestion et la production des espaces renvoie à de lourds héritages, puisqu'elle existe au sein même de la profession des bailleurs où les fonctions patrimoniales continuent, dans la plupart des cas, de monopoliser la majeure partie des capitaux et du pouvoir.

Un simple organigramme témoigne du petit nombre des services s'occupant de gestion et de la multiplicité de ceux liés au patrimoine, quand ces derniers ne sont pas quasiment confondus avec la direction générale. Un autre indicateur de la part congrue réservée en général à la gestion est fourni par la part minime occupée par la masse salariale dans les budgets des organismes bailleurs, alors que la gestion est essentiellement faite de main-d'œuvre et de la qualité de celle-ci. De même, et bien que la masse salariale ne représente en moyenne que 15 % du budget d'un bailleur, c'est le premier poste touché lorsqu'il s'agit de faire des économies, et les programmes de formation, qui représentent des sommes souvent tout à fait négligeables en comparaison de la moindre initiative patrimoniale, sont en général les premières victimes.

Cette minoration financière renvoie à une échelle de valeur intégrée par tous, qui traverse les institutions chargées de la gestion des espaces, tels que les organismes

bailleurs, et qui classe systématiquement la gestion derrière le patrimoine et la technique, indépendamment de critères financiers objectifs. De tels critères inviteraient en effet à faire des économies sur les postes les plus importants. Dans les pratiques des bailleurs, le statut d'outil de production semble être ainsi encore trop généralement accordé surtout au patrimoine.

La place de la formation des fonctions de gestion est à la fois un effet de cette sous-estimation du rôle de la gestion, mais également l'un de ses facteurs. On peut en effet constater qu'à l'inverse des personnels attachés aux fonctions de conception et de réalisation des espaces, les fonctions de gestion ne correspondent pas à un cycle de formation initial, et *a fortiori*, à un corps, comme c'est le cas des ingénieurs ou de certains architectes. Constituer un corps ne constitue pas nécessairement une garantie de compétence, il s'agit simplement de souligner la faiblesse de la position des métiers de gestion par rapport aux métiers organisés en corps. Cette absence de formation a un effet immédiat sur la qualité des compétences des personnels attachés à la gestion, pour lesquels il n'existe donc aucun système de sanction des capacités ou de seuil minimum de recrutement. Elle a également pour effet de faire croire que la gestion n'est pas un métier en soi, et donc, de participer à sa faible considération par l'ensemble du secteur et de pérenniser l'absence de système de formation à la gestion.

Promouvoir une formation initiale à la gestion urbaine et sociale de qualité, fondée sur des enseignements pratiques de confrontation à des cas réels, aurait ainsi d'une part un impact objectif sur le niveau de compétence et d'autre part subjectif sur la reconnaissance professionnelle des activités de gestion comme un savoir à part entière. Par conséquent, il aurait pour corollaire de repenser le mode de recrutement des personnels de gestion et leur place dans les organismes bailleurs.

Une réflexion similaire peut être conduite en ce qui concerne les fonctions de gestion urbaine assurées par les communes, dans la mesure où ces tâches ne sont pas identifiées comme correspondant à un savoir-faire à part entière dans le mode de formation et de sélection des fonctionnaires territoriaux. Dans ce domaine également, les organismes nationaux de formation ont un rôle déterminant à jouer.

Ainsi, il conviendrait que la contribution de la formation des personnels de gestion (bailleurs et communes), à la réussite des politiques urbaines soit considérée à sa pleine mesure dans les politiques de requalification urbaine. Elle constitue un élément décisif dans un effort de pérennisation des « bonnes pratiques » que les pouvoirs publics ne cessent de vouloir promouvoir en matière de gestion urbaine.

Cette prise en compte pourrait passer par l'association de crédits de formation permanente des personnels de gestion aux crédits de requalification ou de réhabilitation. Cette considération passe également par la constitution d'une offre de formation initiale efficace et crédible, en partie à partir de la mobilisation et de la systématisation des quelques initiatives existantes (IFMO à l'union des HLM, par exemple).

Le rôle d'animation des DDE

Le rôle des DDE en matière de requalification durable des quartiers est déterminant, d'une part parce qu'elles sont des allocations de crédits de réhabilitation, et d'autre part parce qu'elles constituent les représentants de l'État. À ce titre, et du fait même de la

diminution relative des crédits de subvention dont elles disposent, un positionnement nouveau est à rechercher dans des opérations qui peuvent recourir de plus en plus à des financeurs divers. Au rôle d'arbitre de la bonne utilisation de crédits publics qu'il convient d'enrichir de la dimension de gestion, pourrait ainsi s'ajouter un rôle plus général d'aide à la programmation et à la conduite de projets.

En tant que distributeurs de subventions, décisives pour certains projets, les DDE peuvent exercer un droit de regard sur la façon dont le projet a intégré les problématiques de gestion. Dans certains cas, ce droit de regard devrait pouvoir aller jusqu'à conditionner l'octroi d'un financement à la mise en place d'un système de gestion pour l'aménagement ou l'espace dont la requalification est envisagée, ou un audit de l'ensemble de la gestion. Pour que cette appréciation puisse effectivement se faire, il faut que les DDE soient dotées des capacités financières d'expertise, et soient en mesure de développer de nouveaux savoir-faire en interne. Actuellement, la culture des DDE est en effet surdéterminée par le savoir de l'ingénieur, étranger aux conceptions de gestion. En tant que représentants d'un État qui distribue des subventions en diminution relative, les DDE doivent conserver un rôle de garantie de la solidarité nationale, par exemple en permettant la modernisation des pratiques sur l'ensemble du territoire, de façon à limiter les inégalités locales en matière de savoir-faire. L'adaptation du premier rôle et la constitution de ce second rôle appellent donc des efforts de formation particuliers en direction des DDE.

Les directions de l'habitat et de la construction et de l'action foncière et de l'urbanisme au ministère de l'Équipement ont élaboré un projet allant dans le sens de ces deux rôles qui devrait commencer à entrer en action à partir d'octobre 1997. Si cette formation se systématisait et atteint ses objectifs en termes de conditions de programmation et d'attribution des financements, elle permettrait d'éviter que les DDE perpétuent une attitude trop procédurière. Le regard à porter désormais sur les projets implique en effet pour les représentants de l'État de se détacher d'un positionnement traditionnel qui consiste à appliquer des règlements. Le but de la formation serait en effet pleinement atteint si elle permettait non seulement d'enrichir les critères d'appréciation d'un projet, mais surtout de faire adopter un positionnement plus dynamique des DDE dans la conception du dit projet en les amenant à faire des propositions. C'est notamment au travers des propositions que les représentants de l'État peuvent faire au cours du travail de conception et de programmation, qu'ils peuvent avoir à leur tour un rôle de formation auprès de leurs partenaires locaux, et de plus, être en prise directe sur le contenu du projet. Ces propositions peuvent ainsi constituer l'un des outils empiriques de la « maîtrise d'usage » évoquée plus haut et le moyen de faire aboutir la rencontre de la conception et de la gestion des espaces à un dialogue, plutôt qu'à leur affrontement stérile.

Malgré tout l'intérêt qu'elles représentent telles qu'elles sont conçues, il demeure regrettable, du point de vue du dialogue entre les différentes compétences, que ces formations ne puissent encore être menées pour un public mêlant représentants de l'État venant d'administrations différentes et acteurs de la maîtrise d'ouvrage locale. Une adaptation profonde du rôle des DDE aux transformations des modalités d'aménagement passe en effet par une formation identique à tous les intervenants et qui les habitue à se considérer comme partenaires.

Si cette transformation des modes de faire, et donc des savoir-faire, se trouve au cœur de l'amélioration apportée à la vie sociale dans les quartiers, sa pleine réussite implique

également de s'interroger sur ce qui, dans l'origine de la constitution de ces espaces (spécificité des structures foncières) contribue encore à faire de ces territoires des espaces « hors du commun ».

Introduire le sol des quartiers dans l'ordinaire de la ville

Par rapport au reste de la ville, du point de vue de la gestion des différents types d'espaces, l'un des points communs et distinctifs de la très grande masse des quartiers de la politique de la ville ne réside pas tant dans l'architecture que dans les structures foncières du sol. Qu'il s'agisse des grands ensembles, des ZUP, ou des ZAC, la construction de ces quartiers a en effet répondu à un statut foncier dérogatoire aux droits du sol et de l'urbanisme, cette dérogation ayant pour effet de les distinguer du reste de la ville, aussi bien sur le plan de l'aménagement que sur celui de la gestion quotidienne. Il n'en agira donc pas ici de prendre position dans les débats architecturaux sur la forme urbaine, mais de trouver des structures foncières qui permettraient l'aménagement progressif de ces quartiers, comme ce fut le cas dans le reste de la ville, par des actes architecturaux moins monumentaux qu'au service de l'évolution des usages.

Il convient donc tout d'abord de détailler ce statut exceptionnel et ses implications, avant de présenter une série de propositions permettant d'y remédier, ou du moins de poser les questions à résoudre pour conduire à cette résolution dans un moyen terme.

Les effets des structures foncières des quartiers de la politique de la ville

Il est courant de rendre compte des problèmes vécus dans les quartiers défavorisés le caractère exceptionnel de leur architecture et de leur aménagement. On a moins souvent invoqué les structures juridiques du sol qui ont pourtant non seulement permis cette architecture et cet aménagement, mais qui empêchent leur évolution physique, et qui ont participé à l'exceptionnalité de leur gestion. C'est en effet cette exceptionnalité qui permet de comprendre les difficultés d'identification des statuts des espaces dans ces quartiers, ou bien encore de mettre en rapport leur statut juridique avec le statut que leur confèrent les usages dont ils font l'objet par les habitants, et donc leur prise en compte par les personnes chargées de leur gestion.

Le caractère doublement exceptionnel du statut du sol

Le statut du sol des grands ensembles et des ZUP est exceptionnel de deux points de vue. Le premier est son rapport physique au reste de la commune, et le second, son

statut juridique. Ces deux caractères liés essentiellement à un contexte historique, en se conjuguant à certains autres phénomènes, vont être décisifs dans les traits tout à fait dérogatoires de ces quartiers.

La construction des grands ensembles et des ZUP se fait dans les années 50, dans un contexte de pénurie de logements d'une part, et d'une grande marge de manœuvre de l'État d'autre part. Si bien que la constitution des bases foncières ayant permis la construction de ces quartiers s'est faite sans aucun rapport avec les communes juridiquement concernées. La plupart du temps, en effet, cette construction s'est faite par le rachat de terres dont les usages antérieurs correspondaient à un fonctionnement autarcique : domaine seigneurial, ferme, champs, etc. Leurs surfaces étaient reprises telles quelles, dans leur totalité, et donc, sans les redécoupages correspondant à l'usage que l'on désirait en faire. De plus, compte tenu de leurs usages antérieurs, l'emplacement de ces terrains par rapport à la ville ne permettait pas nécessairement une communication avec le reste de la commune. *A fortiori*, s'ajoutant aux modes d'actions unilatéraux de l'État de l'époque qui n'avait pas toujours consulté les communes, ces emplacements ne favorisaient pas la prise en compte de ces futurs ensembles de logements par les villes, même si dans certains cas, leur poids démographique allait être de plus en plus important.

De plus, les bases foncières et juridiques des ZUP et des grands ensembles ont pour caractéristique de créer des monopoles statutaires, puisque la propriété de la totalité du sol et des bâtiments revient à un seul type de propriétaire, le ou les futurs bailleurs. Ces monopoles qui excluent pratiquement la commune, c'est-à-dire un acteur public, conduisent à deux phénomènes majeurs.

D'une part, en se conjuguant à la mise en œuvre des théories du CIAM¹ par des ingénieurs des ponts et chaussées et certains architectes, ces monopoles fonciers ont permis la construction de blocs de logements dont la propriété unique et la conception ne permet pas des évolutions séquentielles : c'est tout l'ensemble qui doit être réhabilité ou détruit, ce qui conduit soit à l'immobilité, soit à des investissements très importants, et à des projets qui ne font que reproduire cette logique monumentale. Cette structure se distingue ainsi du parcellaire qui permet l'évolution différenciée et progressive d'un quartier.

Dans le cas d'un parcellaire ancien, en effet, comme c'est le cas du quartier de la Goutte d'Or, l'investissement et la programmation se font dans le temps, au fur et à mesure que les immeubles, de taille réduite, et abritant donc un nombre limité de locataires, sont libérés et achetés. Ce qui est ainsi parfois considéré par les aménageurs comme un facteur de retardement constitue aussi un outil de programmation progressive de la requalification.

D'autre part, dans ces quartiers, les espaces traditionnellement publics, et qui correspondent de plus à des usages collectifs intensifs, tels que les voies, trottoirs, et les aménagements qui vont de pair (éclairage et autres mobiliers urbains) tombent de fait dans un statut privé (propriété des bailleurs sociaux), c'est-à-dire différent des espaces soumis pourtant aux mêmes catégories d'usages dans le reste de la commune. Leur

1. La conférence internationale de l'architecture moderne, CIAM, sera l'occasion pour Le Corbusier de proclamer ses principes architecturaux, repris par la suite plus ou moins fidèlement.

statut privé a donc permis que les voiries (lorsqu'il y en avaient) se développent en dehors de toute cohérence avec le réseau communal et avec les techniques et normes de ce dernier. Cette configuration peut rendre également difficile la réintégration de ces espaces dans le giron municipal pour des raisons techniques et financières.

En effet, l'une des particularités architecturales de ces quartiers est de libérer une surface au sol qui est bien supérieure à celle que l'on peut trouver en centre-ville. Certaines estimations avancent que les espaces publics, c'est-à-dire les voiries, ne dépassent pas 10 % dans une ville construite sur le modèle du XIX^e siècle, alors que la part de la surface occupée par les espaces ayant la même fonction (si pas le même statut juridique) est de 90 % des quartiers construits selon ce modèle moderne. De telles proportions de voiries, jardins ou de vides, à entretenir ne sont donc pas nécessairement facilement supportables pour les communes dont la particularité est en général de bénéficier de ressources peu importantes.

À ce critère financier sans doute faut-il également ajouter des facteurs plus spécifiquement politiques. Les quelques copropriétaires de voies privées qui demandent l'intégration de ces dernières dans le domaine communal l'obtiennent en général facilement en raison de leur intérêt et de leurs contacts avec les élus. À l'inverse, la plupart des nombreux locataires des quartiers de la politique de la ville ignorent qu'une partie de leurs impôts locaux est affectée à l'entretien des voies par la commune et n'ont pas nécessairement de relations avec le personnel politique local. Tout est donc réuni pour que la commune ne s'intéresse pas à ces espaces en priorité.

À l'origine, un monopole de gestion correspond à ces particularités foncières, elles-mêmes imposant un cadre de contraintes fortes pour les pratiques.

Les effets d'un monopole de gestion

Le statut totalement privé du sol a pour conséquence de confier la gestion de tous les espaces, y compris ceux qui s'apparentent à des espaces publics, aux bailleurs sociaux. Ce monopole de gestion a des effets directs sur la qualité de la vie sociale.

La première conséquence touche à la représentation que les habitants ont de leur quartier et de leur citoyenneté. En effet, si les habitants de ces quartiers, en tant qu'habitants d'une commune, paient des impôts locaux censés rétribuer un certain nombre de services communaux, de fait, leur quartier n'est géré que par le bailleur. Ce paradoxe a pu être source d'insatisfaction, de revendications de la part des locataires, ou, *a minima*, sentiment d'extra-territorialité de ces habitants, de ne pas appartenir à une communauté politique, mais uniquement à un quartier, dont la seule autorité apparaissait être un bailleur. Or ce dernier n'avait évidemment pas vocation à répondre à toute une série d'attentes qui étaient de l'ordre des pouvoirs publics.

La seconde conséquence est le non entretien de toute une série d'espaces. En effet, si le statut juridique en accordait de fait la responsabilité au bailleur, ce dernier ne disposait pas toujours des compétences techniques pour le faire, ou finissait pas arguer de leur statut public dans le reste de la ville, ou de leur usage, de fait, public, pour en rejeter la responsabilité sur les communes, essentiellement pour des raisons de coût d'entretien. Les espaces ainsi laissés plus ou moins à l'abandon étaient les espaces dévolus aux usages collectifs et aux pratiques sociales des habitants de ces quartiers.

Enfin, le statut totalement privé impliquait, *a contrario*, que la puissance publique, à part les réglementaires établissements scolaires, n'intervenait pas. D'où l'absence notoire de services publics pourtant élémentaires, tels que les antennes de police, ou la poste, du moins au début. Cette absence ne pouvait que contribuer au sentiment des habitants de non appartenance politique.

Ces traits ne caractérisent qu'une partie, certes massive, des quartiers de la politique de la ville. Cette politique s'adresse cependant également à d'autres types de quartiers auxquels correspondent des spécificités différentes.

Les autres types de configurations

Les quartiers de la politique de la ville mettent le plus souvent en présence des protagonistes qui peuvent s'opposer, mais qui, au moins, ont le mérite d'être clairement identifiables : les bailleurs, qu'ils soient privés ou publics, les communes, et les représentants de l'État. La situation est encore plus complexe lorsque les interlocuteurs sont multiples et insaisissables. Dans le cas des quartiers anciens, les bailleurs sont de petits propriétaires nombreux, mais la taille des immeubles et l'appartenance de ces quartiers à un tissu ancien limite cette difficulté à une question de temps : la programmation est conditionnée par le rachat par un bailleur social, ou au moins par la négociation sur le projet avec les quelque dizaines de propriétaires d'un immeuble. La programmation avance ainsi immeuble par immeuble, ce qui présente quelques avantages également.

La difficulté est autrement plus grande en ce qui concerne les copropriétés construites dans des ZUP, grands ensembles ou ZAC. La multiplicité des propriétaires, plusieurs centaines, voire milliers, ainsi que le statut à part de ces sols, font de la simple identification des propriétaires une tâche immense. Les propriétaires occupants sont les victimes des propriétaires qui ne paient pas les charges dues et qui louent leurs logements à des prix peu raisonnables à des locataires qui n'ont pas d'autre solution de logement. Certains immeubles se trouvent ainsi dans des situations de déshérence complète, les syndics démissionnant chaque année, et laissant une comptabilité et une gestion à faire, et des comptes de toute façon en déficit compte tenu de ces nombreuses charges impayées. La gestion de ces immeubles est donc inexistante au point de poser la question de leur survie.

Le cas des copropriétés illustre ainsi d'une façon extrême la difficulté posée par la conjugaison de la taille des immeubles permise par l'urbanisme dérogatoire de ces quartiers à l'inexistence d'une gestion effective. Le caractère extrême parfois des dysfonctionnements liés à ces copropriétés nécessite cependant un type d'intervention très différent du fait du caractère privé et multiple des bailleurs. La seule ressource serait d'aider un bailleur social à racheter les appartements les uns après les autres, au-dessus de leur valeur actuelle afin de ne pas pénaliser les petits propriétaires occupants qui, après quelques années seulement dans certains cas, ont vu la valeur de leur logement diminuer considérablement.

L'un des aspects les plus techniques de la constitution d'une grande partie des quartiers de la politique de la ville, leur structure foncière, apparaît ainsi comme l'un des éléments fondamentaux du mauvais fonctionnement de ces quartiers car cette structure rend difficile les usages et la gestion d'espaces qui ne trouvent pas une caractérisation claire.

Des modifications des structures foncières faciliteraient une clarification des rôles des différents intervenants

La structure foncière des quartiers de la politique de la ville doit rejoindre la forme parcellaire que le tissu urbain revêt dans le reste de la ville, de façon à faciliter l'adaptation aux usages, une requalification progressive et une gestion des différents espaces ainsi enfin définis. Mais cet impératif, dont une large partie des villes et des intervenants en matière de politique de la ville commence à être consciente ne doit pas être détaché des enjeux de la gestion des nouveaux espaces ainsi créés.

Réintroduire le parcellaire

Le geste apparemment simple de découper un territoire en parcelles d'une taille raisonnable introduit des possibilités importantes en termes d'évolution du quartier sur le long terme, de conditions de programmation, d'architecture et de rapport au sol, et enfin, de définition d'espaces publics à proprement parler.

... facilite l'évolution de la forme urbaine

Le fait que les vastes surfaces des quartiers soient redécoupées en parcelles constitue tout d'abord la condition première pour que la mutabilité de propriété, d'aménagement, d'architectures, ou d'attribution d'usages à des aménagements ou à des espaces, se fasse aussi naturellement que dans le reste de la ville. Chaque parcelle peut évoluer indépendamment des autres. La requalification, voire la reconstruction, du quartier peut donc s'inscrire dans un rythme tout différent de celui qui caractérise les projets actuels. Les projets sont souvent menés d'un seul trait après avoir demandé plusieurs années de mise au point. C'est non seulement l'espace qui se trouve ainsi divisé, mais le temps sur lequel peut s'envisager une requalification, et enfin, les financements nécessaires à de tels projets. Il ne serait plus nécessaire de disposer de montants importants pour qu'un quartier évolue, aux rythmes des usages.

Cette fluidité peut s'accentuer encore avec la diversification des propriétaires qui permet la parcellarisation : il est en effet plus facile de céder une parcelle, taille habituelle de l'aménagement urbain, de quelques dizaines de logements, qu'un territoire de plusieurs hectares comprenant plusieurs centaines de logements. La diversification des propriétaires signifie la possibilité d'une diversification des usages par des voies routinières. La mutabilité peut en effet permettre que des espaces dévolus un temps au logement, par changement de propriétaire, deviennent des espaces commerciaux.

Enfin, le découpage par parcelles participerait à la « dilution » du périmètre symbolique du quartier initial en permettant que les opérations de requalification urbaine, menées par îlots, associent un îlot du quartier concerné par la politique de la ville à un îlot du quartier voisin. On remarque en effet parfois que les projets de requalification urbaine veulent signifier ou créer des axes de communication à l'intérieur du quartier tel que ses statuts fonciers actuels le définissent, alors que les pratiques des habitants en termes de déplacements se différencient en fonction des parties du quartier en question, et souvent « inter-quartier », voire « inter-communales ». En procédant îlot par îlot, la programmation pourrait être plus fidèle à ces réalités.

.... et permet l'identification d'un espace public

En creux, le découpage en parcelles définit également un espace public structuré par un système de voies qui permet de prendre en compte les circulations correspondant aux pratiques des habitants. Il s'agit ainsi de relier les voies de circulation interne du quartier à l'ensemble du système communal de circulation. Cette redéfinition est également l'occasion de réduire la surface des voiries à des proportions plus courantes, c'est-à-dire à 10 % de l'espace urbain. L'intégration au circuit communal est ainsi facilitée parce que l'espace proprement public ainsi réduit rend moins onéreuse la mise aux normes (signalétique, aménagement et modification ou constitution des réseaux) de ces espaces, ainsi que leur gestion ultérieure. La réduction de la taille participe aussi à la possibilité d'une gestion de qualité.

Cette définition et délimitation d'un espace public strict fournit des limites pour définir et aménager des espaces intermédiaires entre le plus public des espaces, la rue et le plus privé, le logement. Avec la désignation d'un espace public, il devient en effet possible de concevoir des espaces qui permettent le développement de toutes les pratiques sociales liées à l'habitat et à la vie collective : des jardins, publics, privés collectifs, ou totalement privés, des emplacements pour les voitures, pour les poubelles, etc. L'existence des parcelles permet que ces espaces intermédiaires conduisent de la rue à un ensemble précis de logements appartenant à une parcelle. La définition à la fois de parcelles réduites et de rues induit en effet un rapport au public et un rapport au privé, et ainsi, l'apparition d'une adresse pour chaque ensemble de logements sur une parcelle, d'une porte pour chaque adresse, chaque porte, idéalement, correspondant à une cage d'escalier. Le corollaire de cette face « publique » est l'existence d'une face « privée » des immeubles, permettant d'abriter des usages privés bien que collectifs (étendage du linge, parking des voitures, cours intérieures fleuries ou non pour que les enfants puissent sortir des logements tout en restant en sécurité etc.).

Ce souci du domestique, c'est-à-dire des pratiques quotidiennes des habitants qui du coup font le souci quotidien des gestionnaires, était en effet quasiment absent, ou rendu problématique dans les immeubles constituant les ZAC, les grands ensembles et les ZUP. En effet, en se « libérant du rapport au sol », conformément aux préceptes du CIAM, ces immeubles devenaient des « immeubles-monuments » (quatre façades) sans espaces permettant la projection d'usages domestiques ailleurs que dans la cellule du logement, mais sans adresse claire non plus. Les espaces intermédiaires constitués de fait par la délimitation et l'appropriation publique de voies de circulation et/ ou de rencontre, deviennent ainsi à la fois plus directement appropriables par les habitants concernés, et plus facilement gérables par les gestionnaires, quels qu'ils soient, car chaque usage est bien identifié et délimité. Du reste, un tel découpage du sol rejoint la tendance déjà bien ancrée des organismes HLM à délocaliser leur gestion au plus près des unités d'habitation.

Du point de vue de l'aménagement, en revanche, les exemples de mise en œuvre semblent plus rares, en partie, sans doute, en raison du changement impliqué dans les pratiques d'aménagement. Alors que celles-ci valorisent encore les réalisations d'envergure, visibles, et donc, la construction de « pleins », le découpage d'un parcellaire consisterait, de façon idéale, à poser uniquement des clôtures de façon à isoler des espaces, des usages, des adresses, des cages d'escalier. L'aménagement intérieur des espaces ainsi délimités est alors soumis aux besoins des usages et de la gestion, et

constitués en grande partie par du « vide », mais entretenus, et affectés à un usage précis. Une cour, ou une courée, par exemple, n'est que du vide clôturé, dont les usagers et les gestionnaires sont connus.

C'est l'initiative, minimaliste en terme d'aménagement, que tente l'architecte N. Soulier sur un quartier d'Aulnay, dans le cadre du GPU. Il s'agit de dresser quelques murs afin d'isoler les unes des autres les différentes cages d'escaliers qui constituent une « barre » de logements. Cette séparation se matérialise du côté de la rue par des cours fermées permettant de ranger les voitures, et matérialisant ainsi le passage de l'extérieur vers l'intérieur, et du côté opposé par des courées dévolues à des usages domestiques qui prolongent l'usage du logement. Chaque cage d'escalier aura ainsi ses deux espaces attachés à des usages précis, ainsi qu'une adresse. Sur d'autres espaces pour l'instant inoccupés, est prévu l'installation d'un jardin clos, réservé aux riverains. En termes de coûts de construction, ce projet est modeste. En revanche, il implique des changements de taille dans les pratiques de gestion.

D'où l'importance de relier le découpage des espaces en parcelles aux enjeux de la gestion.

Identifier la gestion comme un enjeu

L'essentiel est que la gestion soit identifiée comme un enjeu, c'est-à-dire que des intervenants soient désignés pour prendre en charge la gestion de tel ou tel espace, et financés en conséquence.

La pratique montre en effet que l'identité du gestionnaire, bailleur social, commune, ou prestataire extérieur, tel que les régies de quartier, ou la superposition de l'identité du propriétaire avec celle du gestionnaire, n'est pas en elle-même décisive. Si la logique veut que la gestion des voies soit, à l'instar du territoire communal « banal », remise entre les mains des services de la commune, et que les espaces intermédiaires, rattachés aux immeubles, soient gérés par les bailleurs ou par des prestataires de service rémunérés par eux, ou conjointement par la commune et le bailleur, on peut imaginer d'autres configurations d'attributions des rôles.

La première partie de ce rapport présente comment la gestion devait être prise en compte pour la réussite d'une requalification urbaine ou d'une réhabilitation, et quels étaient les moyens possibles pour favoriser cette prise en compte. Le découpage du sol en parcelles et en usages délimités physiquement peut être compté parmi ces moyens, dans la mesure où il amène à poser la question de la gestion.

Ainsi, un tel travail de découpage a été mené dans le quartier Ruffins, à Montreuil, où ont été aménagés des rues, des trottoirs, des jardins publics clôturés en bordure des immeubles, des jardins collectifs privés, réservés aux locataires d'un immeuble donné. Certains locataires réclament maintenant l'attribution de la jouissance de petits jardins à leur logement. Les cages d'escalier ouvrent d'un côté sur la rue, de l'autre sur une cour où sont garées les voitures. Une telle réussite est sans doute en grande partie permise par la synergie entre l'office public et la commune qui ont donc, au moment de ces aménagements, défini en même temps quelles étaient les responsabilités de gestion de chacun. Chaque espace a ainsi non seulement ses usages mais son gestionnaire. Cette attribution claire permet que tel inachèvement constaté dans telle ou telle

partie de l'aménagement soit directement imputée au gestionnaire responsable, et ainsi, plus rapidement réparé. Le flou du statut des espaces n'existe plus et ne laisse plus autant de place qu'avant à la négligence. La même complémentarité est constatée à Nantes, où l'office public détient également une grande partie du patrimoine social et travaille de concert avec la municipalité.

De la même façon, si le projet de requalification proposé pour un quartier d'Aulnay n'implique que de faibles investissements en constructions, il implique une réorganisation de la gestion de deux points de vue. Tout d'abord, il attribue clairement la gestion de toute une série d'espaces (les cours et courées essentiellement) au bailleur qui peut y voir des espaces supplémentaires, même s'ils lui appartenaient déjà avant. Avant la clôture de ces espaces et la définition de leurs usages, leur propriété demeurait en effet plus équivoque. De plus, la qualité qui est ainsi conférée aux espaces demande une réflexion sur les moyens de gestion nécessaires à ces espaces : faut-il des gardiens pour chaque entrée ? Sinon, pour combien d'entrées faut-il au minimum un gardien ? Le fait de poser ces questions permet d'intégrer dès la conception les préoccupations des gestionnaires.

Ainsi, le projet qui consisterait à découper les quartiers de la politique de la ville en parcelles, et qui est de plus en plus envisagé, a pour conséquence d'accroître la part à accorder à la gestion dans la conception des espaces urbains, d'où la nécessité de penser ces deux aspects de concert.

Conclusion

Deux conclusions principales se dégagent de ce rapport. La première est la nécessité de décloisonner les savoir-faire, et d'ouvrir les pratiques. C'est pourquoi ce rapport ne débouche que sur des propositions indicatives, qui ne doivent pas être prises au pied de la lettre, mais comme des moyens pour réaliser cet objectif : elles peuvent être appliquées selon des modalités différentes.

La seconde est la nécessité, là encore d'abattre des frontières, cette fois-ci entre des statuts fonciers. Ce point apparemment technique a certaines incidences sur la façon de penser la politique de la ville en général. Cette conclusion, issue de la longue existence des ZUP et autres territoires urbains dérogatoires au droit du sol, invite à s'interroger sur la pertinence de la création de nouvelles dérogations définies en fonction des territoires. Ainsi, il conviendrait sans doute de mener une réflexion sur les incidences éventuelles de la création des ZFU sur le fonctionnement des différents espaces urbains composant les quartiers concernés.

Propositions concrètes

Proposition 1 : modification de la conception et de la conduite de projet

Les modalités de conception et de conduite de projets doivent favoriser l'interaction entre les savoir-faire de gestion et de conception des espaces et ménager une place à une « maîtrise d'usage ».

Pour ce faire, la prise en compte des usages doit se fonder sur une connaissance objective des habitants, de leurs pratiques et de leurs besoins. Cette connaissance doit être associée à une concertation qui peut revêtir des formes diverses pourvu qu'elles ménagent une négociation véritable.

Pour intégrer les problématiques de gestion, les projets de requalification et de réhabilitation urbaines devraient concrétiser une conception fondée sur un temps allongé de la réalisation d'un espace. Cette concrétisation peut revêtir plusieurs aspects :

- le chiffrage des petites réalisations et réparations qu'effectuent les services d'entretien, municipaux ou des bailleurs, doit devenir l'un des éléments du calcul du coût de construction d'un aménagement ;
- le chiffrage du coût de l'ensemble de l'entretien, de la maintenance et de la gestion d'un espace, doit constituer un élément d'appréciation du projet, et conduire éventuellement à une adaptation soit du projet soit des structures de gestion ;
- la réalisation d'un cahier des charges techniques par les services qui seront chargés du fonctionnement ultérieur de l'espace en prévision doit être intégré au cahier des charges du maître d'ouvrage ;
- le futur responsable de gestion conduit la conception, la programmation et est associé à la réalisation du futur espace ;
- les financements publics doivent être dévolus selon des critères qui impliquent la prise en compte de problématiques de gestion et de la qualité du système prévu pour la gestion du futur espace ; et selon un calendrier plus étalé dans le temps ;
- à défaut d'une telle modification de l'attribution des crédits publics, la programmation devrait au moins réserver un certain pourcentage de ses financements à l'adaptation du projet en cours de route ou en fin de programmation ;
- les financements publics de requalification ou de réhabilitation urbaine doivent également fournir une certaine partie des moyens d'amélioration ou d'adaptation des outils de gestion, par exemple, en terme de financements de formations.

Proposition 2 : aménagement des formations

Idéalement, devrait être mise en place par l'État, ou par les milieux professionnels aidés par l'État, une formation nationale initiale et permanente à la gestion urbaine et sociale.

De plus, les diverses professions participant à la production d'espaces urbains, ou à leur requalification, conception et gestion réunis, doivent bénéficier d'une formation répondant à deux conditions :

- les réunir et leur faire partager un minimum de préoccupations communes autour de projets concrets ;
- les ouvrir aux problématiques de gestion et d'usages.

Proposition 3 : retour des statuts dérogatoires des ZUP, ZAC, et grands ensembles au statut banal des sols

Les statuts dérogatoires des sols doivent disparaître, qu'il s'agisse des ZAC, ZUP et grands ensembles ou des ensembles de lotissements résultant de la promotion privée.

D'une façon générale, le droit d'urbanisme doit donc rendre possible l'exigence de critères minimaux de compatibilité des espaces publics avec ceux qui en font office dans des projets privés, sociaux ou non.

Pour le cas particulier des ZUP, ZAC et grands ensembles, doit être opéré un découpage foncier en parcelles à l'occasion d'un projet qui concilie approche urbaine et de gestion.

Proposition 4 : faire de la gestion un enjeu

À partir d'une certaine taille, les ensembles de logements propriétés d'un bailleur social non communal devraient avoir une gestion totalement décentralisée à l'échelle de la commune où sont ces logements. Cette décentralisation signifie que les gestionnaires de ces ensembles se trouveraient sur place et disposeraient des budgets et des pouvoirs de décision en matière d'investissement et de gestion. Une telle décentralisation permettrait que, le cas échéant, le bailleur s'associe à la ville pour la gestion de tout ou partie du quartier concerné.

ANNEXES

Membres du groupe de travail

Présidents

François **Dubin**, président de la Fédération nationale de PACT-ARIM, membre du CNV

Marc **Fabrici**, architecte, membre du CNV

Membres

Pierre **Rastoin**, conseiller municipal de Marseille, membre du CNV

Gaston **Viens**, maire d'Orly, membre du CNV

Bernard **Badon**, chef de projet COURLY

Michel **Bonett**, chercheur CSTB

Charles **Bouzols**, président du comité national de liaison des régies de quartiers

Gérard **Charlet**, responsable de la mission GPU à la SCET

Jean-Yves **Gérard**, conseiller municipal de Rennes, chargé de la prévention de la délinquance et de l'insertion

Odile **Lapotr**, bureau des opérations urbaines et qualité de l'aménagement à la DAU

M. **Robequain**, directeur des services techniques de la ville de Montpellier

François **Chovet**, directeur régional des PACT-ARIM en Rhône-Alpes.

Christiane **Ducastelle**, secrétaire général du CNV

Françoise de **Barros**, chargée de mission au secrétariat général du CNV

Auditions

M. **Blais**, Plan urbain

M. **Diaz**

M^{me} **Ravera**, chefs de projet à Clichy-Montfermeil

M. **Laisney**, architecte et enseignant

M. **Ysebaert**, ATU de Grande-Synthe

M. **Soulier**, architecte, GPU d'Aulnay

Visites

Ville de Nantes : Dervallières, la Grande Noue, Bellevue

Ville de Montrouil : Montreau-Ruffins, la Noue, Bel-air-Grands-PHchers

Ville d'Orly

CHAPITRE 3

SYNTHÈSE DU COLLOQUE : « LE MAIRE, LA SANTÉ ET LA POLITIQUE DE LA VILLE », (6 ET 7 MARS 1997, À ROUBAIX – TOURCOING)

Introduction

Parce qu'il a été l'aboutissement de la réflexion du groupe de travail « politique de la ville/ politique de santé », le colloque qui s'est tenu à Roubaix – Tourcoing les 6 et 7 mars 1997 est présenté ici comme résultat du travail entrepris sur ce thème au sein du CNV. Ce colloque fait par ailleurs l'objet d'actes dont la publication est distincte de ce rapport général.

Le CNV et la santé dans la politique de la ville

Dès 1992, la création d'un groupe de travail consacré à la santé marque l'intérêt du CNV pour ce thème dans l'élaboration de la politique de la ville bien que celle-ci n'inscrive pas encore explicitement la santé dans ses priorités. L'intérêt du CNV se manifeste également par la commande d'une étude proposant une analyse des références documentaires sur « la santé et la précarité dans les quartiers défavorisés » afin de déterminer quelles étaient les préoccupations à la fois du milieu professionnel, des chercheurs et des journalistes en matière de santé des populations les plus vulnérables¹. Recentrant sa réflexion sur la politique de la ville, le CNV a ensuite étudié le contenu des volets santé des contrats de ville, et imaginé un colloque permettant une réflexion plus large

1. *La santé des populations en situation de pauvreté/précarité dans les quartiers les plus défavorisés : quelles priorités ? Analyse des références documentaires pour le Conseil national des villes*, IFRESCO, Paris, novembre 1994.

et dynamique. En effet, il semble qu'au-delà des questions de l'infection VIH/ sida et des toxicomanies qui reviennent régulièrement dans les débats comme les deux problèmes de santé prioritaires au niveau des quartiers, et qui sont dominants dans les contenus des volets santé des contrats de ville, il existe à la fois de nombreux autres problèmes de santé et une multitude d'initiatives locales qui méritent d'être connues. Cette diversité permet surtout d'alimenter une réflexion qui ne semble pas encore avoir été menée sur le rôle particulier que les maires, en tant que pierre angulaire de la politique de la ville, pourraient jouer dans une politique locale de santé, bien que la santé ne relève plus aujourd'hui de la compétence des communes. À cela s'ajoutait la question de savoir comment la politique de la ville pourrait contribuer à la formulation d'un tel rôle.

Le thème de la santé est apparu également propice pour interroger la politique de la ville dans ses rapports aux politiques sectorielles qu'elle propose de rendre plus efficaces. On considère en effet de plus en plus la santé comme un état qui résulte de l'influence de multiples facteurs déterminants : environnementaux, économiques, comportementaux, sociaux, familiaux et culturels. Le rôle de la génétique ou l'impact des services de santé étant considérés comme ne jouant qu'un rôle secondaire dans l'amélioration de l'état de santé. En adoptant une telle approche globale pour aborder les difficultés de certains quartiers, la politique de la ville apparaît donc à même de servir utilement l'amélioration de l'état de santé. Compte tenu du caractère prospectif de ces interrogations et des travaux déjà existants sur les villes et les politiques locales de santé, il est apparu en 1996 qu'un colloque était le plus adapté pour approfondir ces réflexions, en permettant des échanges d'expériences et d'analyses entre les différents intervenants, des élus et des professionnels de santé jusqu'aux travailleurs sociaux.

« Le maire, la santé et la politique de la ville »

La complexité des questions qu'il s'agissait de traiter au cours du colloque et leur caractère transversal ont conduit à adopter deux approches différentes, bien que complémentaires. La première, approche très classique en matière de santé publique, découpe la population en grandes catégories correspondant aux principales périodes de la vie d'un individu. La deuxième approche était plus orientée vers la politique de la ville et ses différents secteurs d'intervention. La logique générale du colloque était assurée dans chaque atelier par le travail d'un président-animateur et d'un rapporteur qui synthétisait les débats de son atelier, en reformulant les questions générales du colloque pour l'ensemble des participants. Ces quatre rapports quotidiens permettaient d'introduire un débat général en séance plénière. C'est ainsi que la première journée s'est déroulée autour de quatre ateliers : « l'enfant dans la cité », « les jeunes au risque de la ville », « l'adulte dans la cité », et enfin, « bien vieillir dans sa ville ». Alors que la deuxième journée était consacrée à quatre autres thèmes de réflexion : « de l'accessibilité aux soins à l'insertion par la santé », « ville, quartier, logement et santé », « politique de santé et financement des interventions », et « politique municipale de santé ou volet santé de la politique de la ville ». Enfin, en clôture du colloque, la parole était donnée à plusieurs élus afin qu'ils puissent témoigner de l'apport de ces deux jours de débats.

Deux grands types de constats, d'interrogations et de propositions ont finalement émergé du colloque. Le premier a permis de montrer et d'illustrer la façon dont les interventions « santé » dans la politique de la ville interrogent les pratiques de la

puissance publique en matière de santé, tant dans sa façon d'appréhender les différents publics que dans son organisation même. Le deuxième reprend plus directement l'intitulé du colloque qui soulignait l'éventuel rôle du maire à l'intersection de ces deux politiques publiques. Après plus de dix années de politique de la ville et de décentralisation, et alors que le système de santé connaît une profonde réforme, la réflexion des acteurs de la politique de la ville s'oriente vers un réaménagement des rôles respectifs de l'État, des départements et des communes dans le domaine de la santé.

La politique de la ville contribue à une redéfinition du système socio-sanitaire

La politique de la ville semble avoir accentué, au niveau local, les besoins d'adaptation de l'ensemble du système sanitaire, de ses composantes et de ses intervenants, même lorsqu'ils sont extérieurs à ce champ professionnel. La raison en est sans doute que la santé, en tant que domaine d'intervention publique, connaît déjà une certaine évolution lorsqu'elle est devenue un domaine d'application de la politique de la ville.

La nécessité d'une définition non stigmatisante des personnes

L'ensemble des ateliers, et en particulier ceux qui étaient plus particulièrement consacrés aux discussions sur des publics spécifiques, ont apporté des éléments convergeant pour une restauration des individus en tant que tels. Cette restauration est bien entendu une conséquence d'une conception de la santé comme état de bien-être des individus, mais elle résulte également de la contestation des modes habituels d'appréhension des différents publics par les institutions qui en sont chargées.

Des découpages institutionnels par âge, réducteurs de la réalité des personnes

Des enfants aux personnes âgées, tous les intitulés, apparemment banals pour désigner des groupes de personnes selon leur âge, ont prêté à une discussion dans chacun des ateliers de la première journée, et plus particulièrement au sujet des enfants et des personnes âgées. Le premier atelier s'est questionné sur la pertinence du découpage par âge en général, et plus particulièrement, sur la définition du groupe des « enfants ». En effet, une fois l'âge défini comme porteur d'entrée d'une certaine population, rien n'est dit du contexte socio-économique, à commencer par la famille, dont est fortement dépendant l'enfant. S'en tenir à un enfant défini par son âge est donc largement insuffisant pour avoir une idée précise de sa vie, et en particulier, des facteurs premiers agissant sur sa santé. Avec les personnes âgées apparaît également que le découpage

par âge peut se révéler être un redoutable obstacle à une action pertinente car il tend, en érigent l'âge en critère d'homogénéisation d'une population, à masquer les divergences sociales importantes au sein de ce groupe.

Il est reconnu que les états de santé de personnes du même âge diffèrent selon leur environnement social, familial ou professionnel. Le critère de l'âge est donc à relativiser pour une action qui prétend intervenir sur des facteurs déterminants de santé. Plus encore pour les personnes âgées que pour les autres catégories d'âge, prendre soin de sa santé demande toute une série d'actions, tout au long de sa vie, et dans des domaines très variés, depuis les conditions de travail jusqu'à la qualité du cadre de vie. La santé apparaît bien comme le résultat de facteurs multiples qui se sont exercés bien en amont d'un état constaté à un moment donné. Dans la pratique, un ensemble de personnes aux caractéristiques en réalité hétérogènes est ainsi constitué en un groupe unique pour les interventions publiques, à partir d'une situation particulière seulement de cette catégorie d'âge. Or, englober les personnes âgées en général avec celles qui sont le plus dépendantes est de fait un obstacle majeur à la participation à la vie de leur cité.

Discutant également l'arbitraire du découpage par âge, l'atelier sur « les jeunes au risque de la ville » a été l'occasion de constater que les professionnels ont à travailler avec des personnes qui partagent, jusqu'à 25-34 ans des problèmes que l'on pensait réservés aux plus jeunes. Enfin, il a été constaté que le terme d'adulte ne se superpose pas à des catégories d'interventions institutionnelles telles que les allocataires du RMI, les ménages monoparentaux, les immigrés ou tout autre type de « bénéficiaires » de l'intervention publique. Finalement, bien qu'opérationnel, le découpage par âge n'apparaît donc pas comme le plus pertinent pour mener des actions de santé au niveau du quartier dans la mesure où il simplifie trop des situations qui sont pour la plupart très complexes.

Une catégorisation des personnes qui les enferme dans un statut d'infériorité

La pratique des professionnels et les études menées sur ce sujet ont déjà bien établi que l'état de santé des personnes constitue l'une des conditions de réussite de leur insertion professionnelle et sociale. Mais, de même que la perte de l'envie de soins élémentaires peut annoncer ou résulter d'un processus de désocialisation, le retour à la santé, ou la fin ou le recul d'une pratique toxicomaniacale, peut résulter, ou du moins être concourante d'un processus d'insertion. Si santé et insertion apparaissent intriquées, leurs relations semblent très complexes et certaines visions restent encore très « simplistes ». Par exemple, certains professionnels constatent que les dispositifs mis en place pour garantir un accès aux soins, pour des personnes malgré leur situation de désinsertion sociale peuvent conduire à ce que la personne se sente davantage malade. Tel témoignage fait en effet état d'une personne constatant qu'elle est davantage malade depuis qu'elle a une carte de santé, comme si la jouissance de ce droit constituait désormais la seule identité et pratique sociale possible pour une personne privée d'emploi.

Bien que non prouvés par les statistiques de consommation des soins, certains professionnels constateraient que de plus en plus de personnes s'adressent à eux alors que leurs difficultés ne sont pas essentiellement sanitaires. Tel éléphant ainsi remarquer que dans l'hôpital dont il assure la vice-présidence, il semble qu'environ la moitié des

admissions au service des urgences n'est pas motivée par des problèmes de santé, mais par des situations de détresse sociale. Une situation sociale, qui peut être imputée à des facteurs largement extérieurs à l'individu finit parfois par aboutir à la désignation d'une déficience individuelle, traduite en termes sanitaires, voire médicaux.

La catégorisation des personnes remet en cause le fondement des pratiques des professionnels des secteurs sanitaire et social. Ces secteurs professionnels fondent en effet traditionnellement leur action en définissant leurs publics par un « manque ». Chaque manque définit une catégorie, et l'ensemble de ces catégories est le mode d'appréhension des personnes par ces milieux professionnels : manque de travail, de revenus, de validité physique ou mentale, etc. Les personnes ne sont donc pas considérées positivement, comme porteuses de valeurs et de savoir-faire qui mériteraient d'être reconnus comme tels. Ce regret a été résumé par l'expression de l'un des participants selon lequel, les personnes seraient toujours « trop ou pas assez ». De fait, l'action sanitaire se fonde sur le fait que les personnes « ne sont pas assez quelque chose », et parfois, leur cas se complique quand elles sont en même temps « trop quelque chose » : trop malades pour être insérées sur le marché du travail, mais pas assez pour être reconnues invalides, ou n'ayant pas assez de revenus pour se payer des soins, mais trop pour bénéficier de l'aide médicale. À force de catégoriser les personnes, les institutions sanitaires finiraient par les inférioriser, et du coup, par rendre un retour à la santé plus difficile. Compte tenu d'une situation, où la prise en charge sanitaire et sociale représente le seul rattachement à la société pour une part croissante de personnes, les institutions sanitaires et sociales seront sans doute appelées au contraire à concevoir et proposer des formes de liens plus positives à leurs publics.

Ces constats militent ainsi pour une transformation profonde des modes de faire et de penser des professionnels du sanitaire et du social. L'une de ces transformations, le décloisonnement entre les différents types de professionnels et de secteurs, a été l'objet de nombreuses interventions.

La nécessité d'un décloisonnement des pratiques

Le décloisonnement des pratiques professionnelles a certes été évoqué comme l'une des réussites de la politique de la ville en matière de santé, mais également comme une réalisation inachevée, qui butait désormais sur l'organisation propre à chaque intervenant.

Les possibilités de décloisonnement dans le cadre de la politique de la ville

La politique de la ville est réapparue dans les débats lorsqu'il s'est agi d'examiner quels étaient les débuts de réponses apportées à la nécessaire transformation des pratiques. Le décloisonnement des divers acteurs sociaux et sanitaires a été souligné comme étant l'une de ces réponses. Il s'incarne institutionnellement par la mise en place de réseaux de santé à l'échelle des villes, et la politique de la ville apparaît comme ayant été l'un des appuis au développement de ces réseaux. Bien que l'introduction de la santé dans la politique de la ville soit assez tardive (1994 avec les contrats de ville), on constate des

réalisations rapides sans doute parce que cette prise en compte de la santé par la politique de la ville poursuit des évolutions déjà en cours dans les milieux sanitaires et sociaux.

En effet, le volet santé proposé à ceux qui préparaient les contrats de ville reprenait en fait des thèmes qui s'étaient déjà développés au niveau local. Sont en effet indiquées des actions allant vers « la mise en place d'une couverture sociale pour l'ensemble des populations en difficulté », « la mise en œuvre d'actions d'éducation à la santé, d'information et de prévention adaptées aux populations en difficultés », « l'ouverture et l'adaptation du système de soins à ces populations », « la facilitation de l'insertion des handicapés dans le parc de logements sociaux », et « la prise en compte des différents facteurs indirects concourant à la santé, c'est-à-dire des actions participant à l'amélioration de l'environnement local ». Mis à part ces deux derniers axes plus spécifiques à la politique de la ville, les axes proposés s'inscrivent ainsi dans une évolution qui est perceptible dès le milieu des années quatre-vingt en faveur d'une prise de conscience des difficultés de santé des populations les plus défavorisées, et qui se traduit par certaines innovations dans les interventions publiques. Les plus importantes sont, en 1992, la révision de la loi relative au RMI qui prévoit que les allocataires du RMI soient admis de plein droit à l'aide médicale. En décembre 1993, des crédits exceptionnels sont débloqués et confiés à la direction générale de la santé pour conduire des plans « santé-ville » et promouvoir des réseaux de santé de proximité, dont l'action est poursuivie en 1996 par la possibilité ouverte de mobiliser des financements dans le cadre des schémas départementaux d'accès aux soins.

La politique de la ville a ici encore joué un rôle en fournissant des financements et son dispositif original d'appréhension territoriale de la réalité a permis la mise en place d'actions expérimentales. Dans telle ville, ce sera la formation conjointe des professionnels de la santé et d'enseignants ou d'autres types de professionnels. De la même façon, la politique de la ville est le cadre financier et méthodologique d'implication d'habitants à des démarches de santé au travers de formations « d'habitants-relais », ou bien encore d'expériences communautaires où il s'agit de donner la parole aux habitants d'un quartier sur leur propre perception de leur santé et des facteurs qui la favorisent.

De nouvelles exigences pour chacun des partenaires

La profonde implication de chaque intervenant dans l'invention d'une réponse appropriée à la santé des plus démunis est d'une certaine façon induite par la méthode développée dans le cadre de la politique de la ville. Le délégué interministériel à la ville a en effet rappelé en ouverture du colloque que la politique de la ville ne consiste pas à inventer des dispositifs spécifiques à des populations, mais à trouver les moyens de garantir, c'est-à-dire de permettre concrètement que toutes les populations aient accès aux mêmes droits, dont celui de la santé figure parmi les plus fondamentaux. Ce principe sera partagé par l'atelier consacré aux rapports entre la santé et l'insertion. Dans sa conclusion, son rapporteur insistera en effet sur le fait que le travail au contact des publics en difficulté devait être l'occasion d'une reformulation et d'un perfectionnement professionnel de l'ensemble des secteurs sanitaire et social. Si le secteur social ne connaît, en théorie qu'un public qui, par définition, est « en difficulté », l'enjeu est

en revanche beaucoup plus ambitieux pour un secteur sanitaire qui a affaire à des publics plus diversifiés. Deux types de décloisonnement ont donc été évoqués. Le premier, largement développé, est celui du perfectionnement interne aux intervenants, qui, sanitaires ou sociaux, sont spécialisés dans la prise en charge de publics en difficulté. Le deuxième, tout aussi fondamental, est l'implication des intervenants sanitaires qui n'ont pas autant affaire à ces publics et donc l'adaptation de leurs pratiques.

Si la mise en réseau des différents professionnels est en France un bouleversement en soi, c'est parce que le dialogue entre des institutions différentes, détenant des compétences différentes, a des effets sur les modes de travail de chacune d'elles. Et cela jusque dans ses aspects les plus banals. Un participant au colloque note ainsi que lorsque les médecins reçoivent leurs patients, il leur est impossible d'obtenir un renseignement d'ordre social ou réglementaire en cours de consultation, si celle-ci a lieu après 18h00, pour régler par un simple coup de fil une difficulté d'un cas individuel. À partir du moment où un réseau d'intervenants sanitaires et sociaux se met en place, un minimum de pratiques communes doit donc être recherché pour permettre une communication efficace. Or cette mise en commun implique des remises en cause et des adaptations mutuelles.

Mais poser une question implique également de savoir quel est l'intervenant le plus à même d'y répondre, pour s'y adresser soi-même où lui adresser un patient. Ce qui implique que chaque intervenant institutionnel ou professionnel ait une connaissance non seulement de l'ensemble du secteur, mais des caractéristiques de chacun des principaux intervenants institutionnels ou professionnels. Le partenariat, en prescrivant une interdisciplinarité, ne signifie donc pas une dilution des compétences et des responsabilités, mais implique au contraire une plus grande connaissance et reconnaissance de chacun des spécialistes pour pouvoir y recourir. Le travail inter-institutionnel implique également d'autres types d'adaptations techniques. L'une des plus centrales d'entre elles est d'ordre financier. Reposant en partie sur un tissu associatif, les actions sanitaires et sociales financées par les conseils généraux doivent surmonter à chaque fois des difficultés nées des différences entre les règles financières des collectivités publiques et celles des associations qu'elles financent. Un alignement dans ce domaine faciliterait nettement le partenariat qui se matérialise parfois par des financements multiples.

Si le décloisonnement inter-institutionnel et interprofessionnel, au sein de ceux qui ont affaire à un même public, est entré en cours de réalisation, il nécessite encore des efforts de chacun des partenaires pour adapter ses modes de fonctionnements internes à un partenariat intelligent. Cette adaptation devient véritable bouleversement pour des institutions ou professions, qui, tout en se situant dans le même domaine sanitaire, ont affaire à un public globalement différent. Or le fait que toutes les institutions accueillent tous les types de publics, c'est-à-dire y compris ceux qui rencontrent des difficultés particulières ou multiples est l'un des facteurs qui permettra la résorption de la concentration des publics en difficulté, ce qui est une donnée au fondement de la politique de la ville. C'est en effet très clairement qu'un élu a précisé que certains hôpitaux généraux de banlieue parisienne en plus de leur public en lui-même déjà important, accueillent parfois en surplus celui qui est refusé par les hôpitaux de l'Assistance publique parisienne. Or c'est sur la justification de la définition de ses compétences que l'Assistance publique peut refuser ces patients : elle n'accueille que les personnes en urgence absolue car – selon cet élu – ses agents administratifs ne seraient pas censés établir les papiers administratifs nécessaires.

La politique de la ville a donc été le cadre d'évolutions certaines des pratiques sanitaires envers les publics en difficulté, mais cette avancée en réclame d'autres, plus profondes encore. Compte tenu de la direction prise par cette évolution de la mise en réseau de compétences variées, le maire, en tant qu'autorité locale et moteur de la politique de la ville, a un rôle crucial à jouer. Mais la définition de son rôle demeure encore complexe.

La politique de la ville conduit à une redéfinition du rôle de certains acteurs : le maire, le conseil général et l'État

Le rôle du maire en matière sanitaire est reconnu par tous les intervenants du colloque comme indéniablement légitime, voire nécessaire. Mais, dans la mesure où l'action sanitaire comporte une dimension juridique et qu'elle est financièrement placée sous la responsabilité de l'État et des départements, la définition de ce rôle non seulement ne va pas de soi, mais doit être pensée en complémentarité avec à celui des conseils généraux et de l'État. Avant d'aborder cette tentative de double redéfinition, il convient de restituer un autre bilan auquel le colloque a donné lieu, celui de l'intervention croissante des municipalités en matière sanitaire et ses conséquences.

L'amplification de l'intervention municipale en matière sanitaire : un phénomène incontestable mais contradictoire

L'une des difficultés majeures de ce colloque était qu'il proposait d'aborder le paradoxe de l'intervention des villes en matière de santé. En effet, si la décentralisation a octroyé des pouvoirs particuliers aux communes, le domaine sanitaire en était exclu pour être dévolu en très grande partie aux conseils généraux. Or malgré ce découpage juridique, il est incontestable, aujourd'hui, que les communes exercent des prérogatives sanitaires non négligeables qui les entraînent dans un certain nombre de problèmes non encore résolus.

L'extension empirique des champs d'intervention du maire

Juridiquement, les communes ne sont compétentes en matière sanitaire que pour des types d'actions très précis : l'hygiène publique et le contrôle des vaccins. Toujours en théorie, les communes n'auraient donc pas à intervenir en plus des interventions de l'État et du département. Pourtant, l'intervention communale, qui s'est largement développée, est peu contestée, car elle s'est faite en grande partie à partir des défaillances des autres intervenants.

Le constat de la croissance des interventions de la municipalité est quantitativement établi : 77,9 % des communes de plus de 30 000 habitants ont un délégué à la santé, et parmi eux, 53,1 % sont un adjoint du maire. Ce constat a été confirmé par le colloque lui-même et par divers témoignages d'élus. S'agissant des actions menées par les communes, on peut constater d'une part qu'elles s'appuient en général sur une compétence municipale détournée à des fins de santé, et d'autre part, que ce « détournement » se fait à la faveur de dysfonctionnements constatés dans les compétences de l'État et/ou du département. Ainsi, en raison de la contrainte juridique qui ne l'autorise pas à intervenir directement dans le champ sanitaire, les communes ont développé des actions qui, en partant de domaines marginaux, répondaient à une définition globale de la santé, c'est-à-dire à une démarche préventive.

Le cas le plus largement évoqué fut celui des actions menées en faveur des enfants. Il est en effet le corollaire de ce que certains participants n'ont pas hésité à qualifier de « faillite » de la médecine scolaire. Celle-ci serait en effet telle que, si le système des PMI placées sous la responsabilité des départements assure la santé des mères et de leurs enfants jusqu'à l'âge de six ans, au-delà, la surveillance de leur santé n'était plus assurée car elle est placée sous la responsabilité de la médecine scolaire. Parallèlement, les maires ont développé des actions de santé, non pas curatives mais de prévention et de dépistage, soit au travers de leur prérogative légale de contrôle des vaccinations, soit par des biais plus indirects encore, telle que la nutrition à l'école. En repérant les enfants qui ne mangeaient pas à la cantine ou en observant leurs modes alimentaires, il est en effet possible de détecter des situations de pauvreté, ou de configuration familiale, qui, par le biais de la nutrition des enfants, ont des effets directs non seulement sur leur santé, mais également sur leur vie future. En effet, comme l'a fait remarquer un élus, comment suivre un cours l'après-midi, lorsque l'on n'a pas pu déjeuner ? Certaines villes développent ainsi un effort particulier en matière de restauration scolaire, dans un double objectif : à la fois sanitaire et social. Le colloque a également montré que les villes ont également développé des actions plus directement sanitaires, avec, par exemple, la création de centres municipaux de santé.

Les conséquences de l'intervention municipale

Ces conditions de développement des actions sanitaires des communes ont des conséquences parfois problématiques pour les villes, mais aussi pour la santé publique. La conséquence la plus directe, largement soulignée par les participants, réside dans les difficultés financières qui découlent de cette extension des domaines d'action des villes qui n'ont pas vu la structure de leurs ressources se modifier parallèlement. Compte tenu du contexte global de détérioration financière, cette charge supplémentaire n'est pas anodine. L'un des indicateurs de cette inquiétude a été fourni par le fait qu'un atelier consacré aux financements est l'un de ceux qui a accueilli le plus de personnes. Pour cette raison également, il a suscité des déceptions car il ne proposait pas de recettes financières. Ce déséquilibre financier n'est pas réparé par la politique de la ville, puisqu'un maire faisait remarquer qu'au moment de la signature du contrat de ville qui lui apportait 15 millions de francs sur cinq ans, l'État supprimait 30 millions de francs de dotations diverses.

À ce déséquilibre s'ajoute à la complexité et à la multiplicité des lignes de financements à la disposition des villes pour mener une politique de santé. Cette complexité financière

fragilise l'existence des actions en exigeant de leurs initiateurs une énergie considérable pour la simple constitution des dossiers et des montages financiers. Ces actions sont donc de fait menacées de ne pas être pérennisées, surtout lorsqu'elles s'inscrivent dans le financement de contrats de ville, dont les maires s'inquiètent de savoir dans quelles conditions se déroulera leur renouvellement en 1998. Fragilisées, elles font également travailler des agents qui ne sont pas nécessairement en lien direct avec le financeur. Le premier paradoxe de l'action municipale dans le domaine de la santé – et de la politique de la ville – est que, tout en ayant l'immense mérite d'exister et de permettre des innovations nécessaires, elles ne bénéficient pas des moyens qui leur permettraient de se développer de manière significative. En même temps, certains semblent craindre qu'une forme de pérennisation ou de trop grande institutionnalisation, qui fournirait ce confort, mettrait en même temps en danger les qualités innovantes de ces actions.

Le fait que les municipalités aient développé des compétences sanitaires en profitant ses espaces laissés par les défaillances de l'intervention de l'État a également des conséquences importantes. La première est la très grande diversité, d'une ville à l'autre, des initiatives prises en matière de santé. L'un des aspects de cette diversité est l'inégalité qui peut en résulter : les actions de santé des villes, comme la politique de la ville, reposant uniquement sur l'initiative communale, peuvent être dans certains cas inexistantes ou très incomplètes. Lorsque ces actions viennent pallier certains dysfonctionnements de l'action nationale, leur inexistence implique donc des situations d'inégalité qui touchent à des services en théorie garantis par l'État, et donc, considérés comme fondamentaux. La deuxième conséquence du mode « interstiel » de l'action communale en matière de santé réside dans la multiplication des institutions pouvant être à l'origine d'un même type de service. Lorsqu'une ville, par exemple, développe des centres communaux de santé, ces derniers peuvent entrer en concurrence avec les dispensaires départementaux. Ainsi, deuxième paradoxe ; si l'intervention communale en matière de santé était nécessaire pour combler certaines lacunes de l'action de l'État, son existence entraîne de fait des situations d'inégalité parfois difficilement acceptables. Les conséquences du développement de l'action sanitaire par les villes – phénomène désormais incontestable – impliquent donc de repenser les rôles de chacun des acteurs de cette politique.

La difficile définition des rôles respectifs de la commune, du département et de l'État

La nécessité de reformuler les rôles respectifs de la commune, du département et de l'État en matière de santé a été unanimement exprimée au cours du colloque, mais aucune solution n'est apparue comme faisant l'objet d'un large consensus. La question est en effet difficile, puisqu'il s'agit, sur la base d'un constat contrasté, de conserver une intervention communale qui s'est révélée pertinente essentiellement parce qu'elle apporte la qualité que permet la proximité, tout en conservant les garanties d'égalité apportées par une intervention nationale. Le débat a essentiellement porté sur la question des modalités de développement d'une action municipale tandis que les modes selon lesquels l'État devrait tenir son rôle ont soulevé moins de questions.

Le débat sur le rôle des maires

Le niveau d'intervention et le degré d'autonomisation de l'intervention communale en matière de santé ont été au cœur du débat. Cependant, avant d'expliquer les termes de ce débat, il convient de souligner le consensus sur lequel il s'est appuyé. Personne n'a contesté qu'une intervention communale existe en matière de santé. En plus du poids du fait accompli, s'exerce en effet l'expérience positive du cadre local comme cadre de politiques publiques. En matière de santé, le cadre communal de l'action est particulièrement appréciable car il permet non seulement aux différents acteurs de santé en contact avec une même population de travailler ensemble, mais également que des intervenants professionnels ou non s'intègrent aussi à une démarche de santé (le cas des instituteurs et des travailleurs sociaux, en particulier, a été souligné). Ce mode de travail, rendu possible à la fois par l'implication des maires et certaines procédures expérimentales offertes par la politique de la ville, constitue ainsi une forme d'actualisation d'une définition globale de la santé, non exclusivement médicale ni curative. La définition d'un rôle précis pour les maires en matière de santé s'appuie sur cette appréciation de principe du choix du cadre local pour mener des politiques de santé efficaces.

Dans le prolongement direct des expériences déjà menées dans ce domaine, il est maintenant reconnu que le maire, de par sa position centrale, occupe une double fonction : celle de la connaissance du mode d'expression de la demande locale en matière de santé et celle d'aiguillon et de fédérateur des actions, dont le caractère partenarial ne demande qu'à être soutenu et accentué. Compte tenu, en effet, des difficultés que soulève un tel travail, notamment du fait des divergences de cultures voire d'intérêts, professionnels, le maire peut apparaître comme la seule figure à même d'alerter, de réclamer et de mobiliser sur des questions de santé sur lesquelles il n'est juridiquement compétent qu'en tant que garant de l'intérêt général de la population qui l'a élu. Cette compétence, si elle est trop générale pour un secteur qui, comme la santé, apparaît traditionnellement très sectorisé, constitue en effet une légitimité unique et primordiale pour ce rôle de chef de projet de fait confié au maire en matière de santé. Ce rôle de chef de projet, clé de voûte du partenariat, constitue une sorte de consolidation de la fonction qu'occupe déjà la plupart des maires. Il s'agit en quelque sorte de le systématiser et de l'appuyer à un système de recueil des données sanitaires à l'échelon local. Cette innovation permettrait ainsi de pallier l'absence, à l'échelle nationale, d'un outil de recueil systématique de l'information sanitaire et permettrait de connaître objectivement les besoins. Ce rôle de recueil de l'information et de mobilisation des acteurs peut être fortement complété par l'ensemble des compétences juridiques que la commune exerce dans d'autres domaines. Le domaine scolaire ainsi que celui de l'aménagement et du cadre de vie, dans lesquels les communes sont compétentes, constituent autant de leviers pour une action sanitaire globale. De nombreux exemples ont ainsi été donnés sur les actions de santé à l'initiative desquelles se trouvait un thème de santé qui était ensuite intégré à l'exercice de la compétence communale en matière scolaire.

Le débat a porté sur l'utilisation de ces leviers et s'est en particulier focalisé sur les problèmes du cadre de vie. Des études ayant montré que la santé des enfants était fortement corrélée au cadre physique de vie, les qualités du logement proprement dit comme celles de l'aménagement qui conditionnent les temps de transport pour aller à

l'école ou les niveaux sonores, ce domaine est apparu comme pertinent pour la santé. Le maire ayant certaines compétences dans ce domaine, il pourrait les exercer avec un souci d'intervention dans le domaine de la santé. Dans le cas du saturnisme, par exemple, son rôle pourrait aller de la simple alerte publique, jusqu'à l'intervention directe sur la propriété privée au nom de la santé publique. Sur cette question du degré de responsabilité, les avis divergent encore. En ce qui concerne les réhabilitations de logements, compte tenu des liens désormais établis entre la salubrité des logements (par l'intermédiaire du taux d'humidité) et les pathologies rhinopharyngées, le maire pourrait jouer un rôle dans la mise en œuvre de véritables diagnostics de santé publique mais aussi dans leur prise en compte lors de la réhabilitation.

Les convictions divergeaient également sur la question de savoir jusqu'où l'action sanitaire des communes devait s'autonomiser et donc jusqu'où réclamer des compétences et des financements spécifiques. En effet, tandis que les actions expérimentales militent pour un rééquilibrage des finances municipales en leur accordant des financements propres pour des actions sanitaires qu'un grand nombre de communes mènent déjà pour pallier les carences de l'État, les élus sont également conscients du risque que comporte cet élargissement de la décentralisation des compétences. Confier la charge sanitaire aux communes, même avec les financements correspondants, fait craindre une inégalité de conditions d'accès à la santé de la population française en fonction de leurs communes de résidence. L'État est donc toujours considéré comme le seul acteur à pouvoir garantir l'égalité nationale dans le domaine fondamental que constitue la santé. Toute la difficulté réside donc dans le juste équilibrage des responsabilités entre communes et État, les élus sachant qu'ils ne peuvent à la fois réclamer plus de marges de manœuvre et une intervention plus importante de l'État.

Des mesures précises pour définir le rôle communal dans le domaine de la santé n'ont pas été exprimées lors du colloque en-dehors du consensus initial. Néanmoins, le secteur du logement, les problèmes d'insalubrité en particulier, articulés aux problématiques et outils de la politique de la ville ont permis dans certains cas de rapprocher la structuration de l'offre de soins et la gestion de l'environnement. Cette articulation est considérée par certains comme apportant une première forme de mise en œuvre de conception globale de la santé et préfigurant peut-être le type de rôle qui pourrait être proposé pour les communes.

La réassurance du rôle indispensable de l'État

En plus des lacunes de l'État dans certain type d'interventions, les participants ont surtout regretté les nombreuses contradictions dans les interventions centrales. Dans un premier temps ont en effet été soulignées certaines lacunes dans l'action de l'État, considérée comme indispensable dans le secteur sanitaire, dès qu'il s'agit de phénomènes nationaux. Ce regret ne s'est pas tant exprimé comme une demande d'intervention plus importante que comme une demande de minimum de cohérence dans l'intervention nationale. Notamment a été évoqué le cas du saturnisme dans lequel l'État, après avoir soutenu la mise en place en Seine-Saint-Denis d'une action novatrice réputée positive, supprimait les crédits pour qu'elle puisse être poursuivie. Certains ont évoqué à propos de problèmes sanitaires comme que le saturnisme, la possibilité que l'État propose un effort national sur le modèle de la lutte menée contre la tuberculose après la seconde guerre mondiale.

Mais la demande d'une plus grande cohérence dans l'action de l'État a également été évoquée dans le cas particulier de la politique de la ville. La DIV a réaffirmé qu'en matière de santé, la politique de la ville ne visait pas à mettre en place des dispositifs spécifiques mais à améliorer les conditions d'accès aux soins de toutes les personnes démunies en fonction de droits identiques pour tous. L'accord est général sur ce principe, et plusieurs élus ont précisé les conditions d'une telle politique. Tous ont dénié à la discrimination positive territoriale le pouvoir de favoriser l'accès aux soins si elle signifiait autre chose que la différenciation des moyens en fonction des besoins différents des populations. Certains élus ont en particulier regretté qu'en même temps que l'État définissait des zones franches avec des avantages particuliers notamment économiques, des postes d'enseignants soient supprimés dans les écoles concernant la même population. Or le nombre d'enseignants est également un facteur non négligeable, non seulement pour parvenir à une certaine égalité d'enseignement, mais également pour mener des politiques sanitaires avec les établissements scolaires.

Par ailleurs, une plus grande cohérence dans l'intervention multiforme de l'État apparaît devoir se conjuguer à une réflexion poussée sur l'articulation avec les compétences des conseils généraux qui sont très importantes en matière sanitaire et sociale. Le colloque n'a fait, à ce sujet, que souligner l'importance et la difficulté d'une telle réflexion. Un exemple évoqué à plusieurs reprises illustre cette difficulté. En effet, le nombre de départements à avoir effectivement mis en place un plan d'accès aux soins des plus démunis en application de la circulaire Veil du 21 mars 1995 semble être très limité. Le fait d'avoir confié aux préfets la responsabilité de ces plans départementaux aurait induit le retrait de nombreux départements. La décentralisation, en faveur des départements en matière sanitaire et sociale, telle qu'elle est appliquée, provoque ainsi de grandes disparités territoriales indépendantes des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il a été proposé que pour remédier à ces disparités, l'action de l'État se manifeste dans un aménagement de la décentralisation qui fixe, d'une part, de véritables péréquations financières entre collectivités, et d'autre part, de grandes obligations strictes dans le cadre d'une véritable politique de santé publique nationale, quelles que soient les collectivités chargées de la mettre en œuvre.

L'approche globale de la santé a également des incidences sur les orientations politiques de ce que devrait être une telle politique de santé publique, surtout dans un contexte où il s'agit d'inventer des actions efficaces à moyens constants. La conjugaison de ces deux paramètres milite pour un accent porté sur des actions de type préventif plutôt que curatif. Or l'un des obstacles à ce choix politique se trouve, là encore, dans l'opposition des intérêts professionnels. L'action de l'État devrait justement consister à ce que les intérêts professionnels, notamment des professions liées au curatif, ne pèsent pas dans les choix en matière de santé publique. Une politique de santé publique a été de façon plus générale définie comme étant le cadre nécessaire aux politiques locales : ces dernières ne manquent pas uniquement de moyens mais également d'impulsions fortes. Le changement des cultures professionnelles ne constitue que l'un des outils de cette dynamique qui manque aux politiques menées par les communes mais également par les administrations déconcentrées. À partir d'une politique de santé publique claire et vigoureuse, la commune pourrait mettre en œuvre sous sa propre responsabilité des interventions pertinentes en particulier parce qu'elle bénéficie de la proximité. Plutôt que le choix entre État ou commune, pourraient être élaborés de nouveaux modes de relations entre État et communes, dans une logique contractuelle au sens privé du contrat, c'est-à-dire d'un engagement de chacune des parties à partir de ses responsabilités respectives.

Conclusion

L'apport de la politique de la ville pour les maires qui ont déjà pris la mesure de l'importance des enjeux de santé pour les populations qui les ont élus est multiple. Elle a fourni tout d'abord des financements qui, sans être massifs, avaient la particularité non seulement de leur donner une certaine marge de manœuvre dans un domaine qui ne relève pas de la compétence des communes. Mais surtout, de pouvoir mener grâce à ces financements des actions expérimentales, qui ont permis que de nouvelles pratiques professionnelles se développent. Surtout, la logique de la politique de la ville, grâce en particulier à la position de « chef de projet » dans laquelle elle place le maire, constitue désormais un acquis culturel pour les maires qui se sont inscrits dans cette logique. Elle permet aujourd'hui à ces maires de mener des politiques locales selon des modes opératoires et avec un degré d'exigence mieux adaptés à la réalité des besoins. Pour avancer, ces innovations réclament une nouvelle présence de l'État, non pas moins effacée, mais fixant au contraire des cadres et des obligations fortes, en même temps qu'en engageant ses propres structures et agents plus franchement dans les nécessaires transformations des secteurs sanitaires et sociaux. Ce faisant, la politique de la ville, ses réalisations, ses lacunes, et les problèmes qu'elle soulève, viennent interroger les pratiques de l'État et réclamer une réflexion approfondie sur les façons de les améliorer.

Perspectives

Le colloque de Roubaix – Tourcoing est une étape incontestable dans le développement d'une « municipalisation » de la santé publique. Il a permis de constater que la faiblesse de la politique nationale de santé publique a laissé – sous la pression de la demande des plus défavorisés – se développer une véritable politique de santé locale. Bien qu'elle n'ait encore que de faibles moyens et qu'elle se soit développée de manière anarchique – c'est-à-dire en fonction de la demande locale – la politique municipale de santé existe. La grande question qui se pose aujourd'hui et que d'une certaine manière a révélé la politique de la ville, est : puisque des initiatives se sont développées avec succès dans le domaine de la santé publique et que les professionnels dans leur majorité semblent plus orientés vers des activités curatives, ne devrait-on pas confier au maire – par l'intermédiaire d'un conseil local de santé – la responsabilité de la mise en œuvre d'un véritable « contrat de santé » basé sur des objectifs nationaux et financé par les conseils généraux.

Une telle proposition soulève bien entendu de nombreuses questions. Compte tenu de la nature même des contrats de ville et de celle du CNV comme lieu d'élaboration et d'évaluation de la politique de la ville, il apparaît indispensable que la réflexion sur le développement de « contrats de santé » municipaux soit poursuivie afin, en particulier, d'en mesurer l'opportunité et la faisabilité.

ANNEXES

Membres du groupe de pilotage du colloque

Président

Jean Daniel **Rainhorn**, CREDES, membre du CNV

Membres

Odile **Griett** , CREDES

Charles **Cazenave**, conseiller municipal de Bordeaux, membre du CNV

Didier **Fassin**, chercheur, CRESP

Michel **Ghysel**, vice-président du conseil général du Nord, membre du CNV

François **Gremy**, président de l'Observatoire de l'intégration de Montpellier

Jack **Ralite**, maire d'Aubervilliers, ancien ministre de la Santé, membre du CNV

Anne-Charlotte **Royer**, ORS – Languedoc-Roussillon

Yves **Raynouard**, mission développement urbain et social, UNFOHLM

Christiane **Ducastelle**, secrétaire général du CNV

Françoise de **Barros**, chargée de mission au secrétariat général du CNV

Auditions

M^{me} **Barthe-Dejean**, santé-communication

Jean-Claude **Gorriquer**, directeur de santé communication

Jb **Loiseau**, inspection de l'académie de l'Hérault, chargée de la politique de la ville, des ZEP et publics en difficultés

Marie-Thérèse **Lombart**, ALFA, responsable du Centre social Marc Sangnier, Gonesse

Christian **Pierret**, maire de Saint-Dié des Vosges, membre du CNV

Programme du colloque

6 mars 1997

Allocutions d'ouverture

Michel **Ghysel**, représentant Jacques **Donnay**, président du conseil général du Nord, député au Parlement européen

François **Geindr** , maire d'Hérouville-Saint-Clair, vice-président du CNV

Jean-Pierre **Balduyck**, maire de Tourcoing

M. Jean **Daubigny**, délégué interministériel à la ville

Séance plénière

Président de séance : François **Geindr**

Jean-Daniel **Rainhorn**, médecin, membre du CNV

Michel **Ghysel**, député du Nord, vice-président du conseil général du Nord, membre du CNV

Henri **Metzger**, conseiller municipal de Mulhouse, délégué à la santé

Ateliers

« L'enfant dans la cité »

Président : Serge **Gerbaud**, administrateur de la fédération des centres sociaux et socioculturels, membre du CNV

Anne-Claire **Defossez**, consultante à Quaternaire

Alain **Faugaret**, enseignant, maire de Wattrelos

Maurice **Titran**, praticien hospitalier, adjoint au maire de Roubaix, délégué à la santé

Rapporteur : Marie **Rey**, chargée de mission à la DIV

« Les jeunes au risque de la ville »

Président : Charles **Cazenave**, médecin, conseiller municipal de Bordeaux, membre du CNV

Catherine **Bion**, médecin, mission locale de Sarcelles/ Villiers-le-Bel

Marie **Choquet**, chercheur Inserm

François **Steinmetz**, chef de projet du contrat de ville de Saint-Dié des Vosges

Rapporteur : Yves-Pascal **Renouard**, président de jeunes médiateurs santé, directeur du cabinet parlementaire de M. Ghysel

« L'adulte dans la cité

Président : Gaye **Salom**, vice-présidente du Conseil national pour l'intégration des populations immigrées, membre du CNV

Mohammed **El Moubarak**, directeur de migrations santé

Michèle **Garnier**, conseillère municipale de Saint-Jean-de-Braye, déléguée à la santé

Monique **Tasserie**, service social de la CRAM Nord-Picardie

Rapporteur : Olivier **Quérouil**, chargé de mission à la DIRM1

« Bien vieillir dans sa ville »

Président : Michel **Ghysel**,

Bernard **Ennuyer**, directeur de service à domicile, Paris

Myriam **Le Sommer-Per**, médecin, présidente de prévention action des personnes âgées, Bouscat

Claudette **Le Tréhour**, chargée de mission à la CDC

Rapporteur : Anne-Charlotte **Royer**, médecin, ORS Languedoc-Roussillon

Séance plénière

Président : Françoise de **Veyrinas**, ancien ministre, présidente de la MILDT, adjointe au maire de Toulouse, déléguée à la coordination des affaires sociales et aux quartiers, membre du CNV

Synthèse des ateliers par les rapporteurs et débat

7 mars 1997

Ateliers

« De l'accessibilité aux soins à l'insertion par la santé

Président : Christian **Pierret**, maire de Saint-Dié, membre du CNV

Bernard **Elghozi**, médecin, président de « Créteil solidarité »

Agnès **Granier**, médecin en santé publique, Rhône

M^{me} Laurence **Lecomte**, médecin, directeur des actions de prévention, conseil général du Nord

Rapporteur : Marguerite **Arène**, responsable de la mission de lutte contre les toxicomanies du conseil général de Seine-Saint-Denis

« Ville, quartier, logement et santé

Président : Pierre **Rastoin**, conseiller municipal de Marseille, membre du CNV

Catherine **Garcia**, chargée de mission à la DDASS de Seine-Saint-Denis

Rémi **Gérard**, responsable des Pact-Arim des Hauts-de-Seine

Rapporteur : Catherine **Mançois**, chargée d'étude ALFA, Rhône-Alpes

« Politique de santé et financement des interventions »

Président : Jean-Daniel **Rainhorn**, membre du CNV

Marylène **Baghadoust**, directeur-adjoint, DDASS des Yvelines

Christine **Meyer**, économiste de la santé, Sanesco

Marc **Schone**, directeur de la santé, ville de Saint-Denis

Rapporteur : Michel **David**, directeur général, « ville renouvelée et éducation », ville de Roubaix

« Politique municipale de santé ou volet santé de la politique de la ville ? »

Président : Patrick **Braouezec**, député-maire de Saint-Denis, membre du CNV

Jack **Ralite**, ancien ministre, sénateur-maire d'Aubervilliers

Fred **Thorel**, adjoint au maire d'Amiens, délégué à la santé et à la culture

Sophie **Véron-Colle**, mission ville de la préfecture de région d'Ile-de-France

Rapporteur : Didier **Fassin**, directeur du CRESP, université de Paris XIII

Séance plénière

Président : Jean-Pierre **Delalande**, député-maire de Deuil-la-Barre, vice-président du CNV

Synthèse des ateliers par les rapporteurs et débat

Conclusions

Président : Jean-Pierre **Delalande**

Jean-Pierre **Brard**, député-maire de Montreuil

Marc **Schwob**, adjoint au maire de Mantes-la-Jolie, délégué aux affaires sociales, à l'intégration, à la santé et à l'emploi

CHAPITRE 4

SYNTHÈSE DE LA JOURNÉE SUR « COMMUNICATION ET LA POLITIQUE DE LA VILLE »

(20 MARS 1996, PARIS)

Introduction

Le Conseil national des villes a organisé le mercredi 20 mars 1996 une rencontre sur la communication et la politique de la ville entre certains de ses membres et des acteurs de la politique de la ville. Cette rencontre, présidée par Jean-Marie Bockel, maire de Mulhouse et membre du CNV, et animée par les vice-présidents du CNV et le délégué interministériel à la ville, s'est organisée autour de deux tables rondes, chacune se consacrant à un thème.

La mise en œuvre de la politique de la ville oblige à faire travailler ensemble différents partenaires impliqués dans les contrats de ville. Le premier thème s'attache à la communication entre les acteurs de la politique de la ville, essentiellement à partir de l'expérience de la ville de Nantes. Le second thème concerne la communication du maire en direction de la population sur la politique de la ville, et fera davantage intervenir l'expérience directe des élus présents. Pour l'un comme pour l'autre de ces thèmes, il s'agit d'échanges et de réflexions à partir d'expériences pratiques de façon à proposer quelques préconisations concrètes aux maires concernés par la politique de la ville.

Les deux axes de travail choisis pour aborder la communication dans la politique de la ville viennent donc compléter un premier travail mené par le CNV durant son précédent mandat qui traitait des médias et qui a donné lieu à un rapport intitulé *Média et quartiers*.

La communication entre les acteurs de la politique de la ville

Il est ressorti de cette table ronde rassemblant les principaux partenaires du contrat de ville de Nantes que la communication entre les acteurs était un thème de travail central pour la politique de la ville. Dans ce domaine, les moyens d'information et d'échanges sur toute la France entre les équipes de développement social urbain (DSU) des communes ne semblent pas assez développés.

L'enseignement général de cette table ronde a été de constater que la communication entre les acteurs se confondait largement avec les méthodes de travail des uns et des autres et des uns avec les autres. Il sera notamment souligné le lien étroit qu'entretiennent une bonne communication et un système d'évaluation efficace.

À l'expérience, les partenaires de Nantes ont identifié l'existence d'objectifs partagés en terme de réalisations ponctuelles, sectorielles et qui vont constituer le cœur d'un projet comme le point de départ nécessaire à tout travail en commun. Ce point de départ a été vérifié *ac contrario* par les partenaires nantais qui constatent leurs difficultés à faire fonctionner l'intercommunalité. Cette difficulté a pu être liée au manque d'intérêts totalement partagés par la vingtaine de communes qui composent le conseil d'agglomération.

De la même façon, il a été constaté que toute communication en direction des habitants qui ne repose pas sur une action concrète, par exemple une création institutionnelle, est contre-productive : elle manque son but et participe à décrédibiliser l'action partenariale. Si ces intérêts concrets n'existent pas « naturellement », il faut les construire.

À partir de ce constat, s'organisent trois axes de pratiques de partenariat permettant d'atteindre cet objectif :

- la circulation de l'information entre les partenaires ;
- l'évaluation et l'adaptation des fonctionnements internes ;
- la formation.

La circulation de l'information entre les partenaires

Si l'information en général doit bien circuler entre des personnes amenées à travailler ensemble, plus essentielle encore est l'information sur les partenaires eux-mêmes. L'une des conditions essentielles pour qu'un projet partenarial fonctionne et aille à son terme est que chacun connaisse strictement son rôle par rapport au projet ainsi que le rôle de ses partenaires. Identifier les spécificités, contraintes, spécialités et objectifs de ses partenaires permet ensuite à chacun d'agir en sachant et en anticipant que tel ou tel partenaire peut en engager un autre et ainsi de suite. S'ensigne ainsi un partenariat concret de pratiques. Dans le cas des services de l'État, cette connaissance mutuelle s'est concrétisée sous la forme de visites de services croisées.

L'explicitation du fonctionnement partenarial aboutit à l'idée que ce dernier a pour effet que chacun réévalue sa propre représentation des autres acteurs avec lesquels il a travaillé. En effet, le partenariat n'est pas uniquement financier, il implique normalement les capacités et les compétences, au double sens du terme, des partenaires. Sur ce thème de la définition des rôles, un représentant de l'État a ainsi regretté que ce dernier soit trop souvent et trop systématiquement considéré exclusivement comme un financier de projets. Il estime que pourraient par exemple être mises à profit les capacités d'expertises des services de l'État.

La connaissance mutuelle des compétences des divers partenaires a également une incidence directe sur les réalisations sur le terrain en termes de qualité des services publics aux habitants des quartiers ciblés par le contrat de ville. Elle permet qu'un usager ne soit pas ballotté d'une administration à l'autre mais renseigné voire aiguillé précisément et que l'État apparaisse davantage comme une entité unifiée que comme un dédale inextricable.

L'évaluation et l'adaptation des fonctionnements internes

Cette règle de la connaissance mutuelle constitue également un moyen d'informations réciproques sur les dysfonctionnements internes de chaque partenaire par rapport à un projet donné. Mais plutôt que d'évaluation, il faudrait parler de diagnostics partagés. L'évaluation de la politique de la ville est particulièrement problématique car se pose immédiatement la question de l'objet à évaluer : s'il s'agit des objectifs de la politique de la ville en termes de baisse des taux de chômage ou de redoublement des enfants, le résultat sera inévitablement négatif compte tenu de la multiplicité des facteurs qui participent à ces phénomènes. En revanche, une forme d'évaluation peut porter sur les façons de faire des partenaires, et sur un suivi de l'évolution de la situation des quartiers dans le but d'adapter le plus possible les premières à la seconde. Il s'agirait donc de diagnostics réalisés en commun par les acteurs de la politique de la ville constituant de fait le réseau des partenaires, produisant une dynamique de mobilisation, et un regard commun sur la réalité. Sur le plan des organisations, le partenariat sur des projets spécifiques n'a donc pas tant pour effet de créer des structures de partenariat *ad hoc*, qu'à modifier dans une certaine mesure l'ensemble des méthodes de travail de chacun des partenaires.

D'une façon générale, les acteurs nantais s'accordent pour estimer que le partenariat a été possible sur la ville de Nantes parce que chacun des piliers institutionnels disposaient déjà d'une forte décentralisation de leurs structures sur le terrain, c'est-à-dire à l'échelle des quartiers. Pour la mairie, la première étape a en effet été la mobilisation de tous les acteurs de terrain, y compris les habitants. Si l'existence d'intérêts communs est nécessaire pour mener une action commune à des institutions différentes, un processus linéaire qui imposerait la constitution du projet après une étape de diagnostic puis de formulation de la solution semble parfaitement stérile : dans une certaine mesure, la communication est également porteuse de projets.

Pour initier le processus de réalisation de projets, la mairie a ainsi encouragé les chefs de projets à développer tous les projets qui se présentaient, l'accent étant porté sur le

nombre des projets et le support qu'ils constituaient pour développer une dynamique locale, plutôt que sur leurs contenus respectifs proprement dits. Aussi préconise-t-elle la création d'un espace réactif, uniquement d'expression, en dehors des structures institutionnelles mais reconnu et validé par ces dernières, qui permette aux partenaires de discuter librement et longuement, sans objectif opérationnel. De cette communication sortent également des projets : ces derniers ne préexistent pas nécessairement à une communication qui ne ferait que médiatiser ces derniers. C'est autour de ces acteurs piliers institutionnels et décentralisés que se fait l'information mutuelle.

En ce qui concerne ensuite l'organisation interne des partenaires, il serait nécessaire que chaque pilier institutionnel dispose de trois niveaux (le niveau du quartier, celui des directions, et un niveau intermédiaire – décisif dans la conduite des projets-) qui gèrent simultanément les actions liées à la politique de la ville. Chacun doit donc mettre en place un bon système de communication interne. Le fait que les agents de terrain existent dans chaque institution et soient impliqués de façon privilégiée dans les actions de politique de la ville permet en outre aux institutions de bénéficier d'une information fiable et fluide sur les réalités de terrain.

Dans le même ordre d'idées, il apparaît que la logique de partenariat induite par le contrat de ville de Nantes a été appréhendée d'emblée comme une logique de fonctionnement valant pour l'ensemble de la gestion urbaine, et non uniquement pour quelques quartiers. On voit ainsi qu'il s'agit d'une modification des façons de travailler dans leur ensemble, quels que soient leurs objets.

L'exemple de l'éducation nationale éclaire cette méthode. L'organisation du travail de l'éducation nationale dans le département a été modifiée de façon à ce que les agents de terrain aient carte blanche pour atteindre des objectifs qui sont ceux du champ de compétences de leur institution, à savoir les apprentissages fondamentaux, l'accès à la citoyenneté pour les enfants, ainsi qu'un objectif spécifique aux ZEP qui est celui de la cohérence entre les cycles d'enseignement. Il s'agit donc d'une transformation du mode d'organisation du travail qui implique bien l'ensemble de l'institution et non uniquement ses agents directement impliqués dans le partenariat. Il est en effet essentiel que l'encadrement aille dans le même sens que le personnel de terrain afin de ne pas constituer un obstacle pour ce dernier. Dans le cas des ZEP, un enseignant volontaire, directement rattaché à l'inspecteur d'Académie, est nommé dans chaque ZEP comme coordonateur à plein temps. Sa fonction est de vérifier la cohérence des actions de terrain (c'est-à-dire à l'échelle de chaque collège) par rapport aux objectifs fixés par l'académie. La décision est délocalisée au maximum avec la création de directions de ZEP (une par ZEP, réunissant l'inspecteur de l'éducation nationale, le coordonateur de la ZEP et les principaux des collèges) qui ont en charge la gestion des crédits pédagogiques, la décision des actions à engager pour la ZEP qu'ils couvrent, et donc, de fait, les partenariats à nouer pour mener à bien ces dernières.

La formation

L'un des moyens utilisés pour la constitution d'objectifs communs est la mise en place d'une formation commune pour les agents concernés par le contrat de ville indépendamment de leurs institutions respectives, comme cela a été le cas dans le cadre d'une « recherche-action » initiée par le service social du conseil général sur le thème de

l'autorité parentale. Ce thème a ainsi fait l'objet d'une formation commune à treize structures différentes qui s'y intéressaient chacune pour des raisons propres à leurs activités respectives.

Le principe de ces formations est de mettre en commun les symptômes d'un même phénomène dispersés entre une multitude d'acteurs qui sont sensibles à ce phénomène sous des angles particuliers. Cette recherche-action prend la forme d'une journée par mois pendant laquelle les différents partenaires se réunissent en présence d'un intervenant extérieur qui vient les aider à expliciter leur vision du phénomène étudié. Ce rassemblement des points de vue permet ainsi de créer une dynamique collective et de produire une représentation et une problématique globale de la question. À chacun ensuite de la mettre en œuvre dans son champ de compétences.

De même, dans le cadre des ZEP, les instituteurs coordonateurs de ZEP, et déchargés de leurs activités d'enseignement pour ce faire, se sont aperçus que leur nouvelle activité constituait un métier à part entière. Ils ont donc reçu une formation spécifique à ce nouveau métier mais commune à d'autres partenaires institutionnels impliqués (éducateurs, travailleurs sociaux...). Un centre de formation-ressources des quartiers a ainsi été créé. Il est cofinancé et codirigé par la mairie, la DDEN, le conseil général et la préfecture, et piloté par l'éducation nationale.

Toute formation n'aurait de réelles chances de passer dans les pratiques des agents de terrain de la politique de la ville que si elle est d'abord suivie par le personnel d'encadrement. Les agents de terrain, formés à leur suite, pourront alors mettre en œuvre les nouvelles méthodes dans un cadre favorable et les actions ainsi engagées se dérouler avec plus de chance de pérennisation, et donc de succès.

Une formation commune servirait donc autant à l'acquisition de bases et de culture partagées entre partenaires appartenant à des institutions différentes qu'à la connaissance des spécificités, contraintes, et modes de fonctionnement de chacun des partenaires.

La communication du maire en direction de ses administrés sur la politique de la ville

Au-delà de la très grande diversité des méthodes de chacun, le sens des propos des différents élus ont convergé vers l'idée que la communication du maire sur la politique de la ville en direction de ses administrés constituait un élément à part entière de la politique de la ville. Elle est un outil d'intégration des quartiers et de leurs habitants à la vie locale (1). Mais les destinataires de la communication sur la politique de ville sont également ceux qui n'habitent pas dans les quartiers concernés par cette même politique (2). Derrière cette question de la légitimation de la politique de la ville s'est rapidement profilée celle du sens de la politique de la ville et d'une légitimité de moins en moins évidente à en limiter l'application à des territoires spécifiques à l'intérieur d'un même commune.

La communication comme outil d'intégration à la ville

La communication apparaît être au cœur de la politique de la ville en tant qu'outil d'intégration d'un double point de vue : d'une part au travers de la place qu'elle assigne aux quartiers concernés (dans la ville), et des habitants qui y vivent, et d'autre part dans la façon d'impliquer l'ensemble des habitants des quartiers défavorisés.

Qu'ils promeuvent et conservent le silence sur leur action en direction des quartiers défavorisés en tant qu'elles, ou qu'à l'inverse, ils mettent en œuvre une communication et un travail politique territorialisé à l'intérieur de leur commune, certes selon des modalités diverses, la communication des élus vise un double objectif : éviter la stigmatisation, l'étiquetage comme « mauvais » des quartiers concernés, et favoriser au contraire la normalisation de l'image de leurs habitants en les intégrant, au sens physique du terme, au reste de la commune.

Certains n'explicitent pas une politique des quartiers mais une politique d'embrée municipale : les quartiers n'apparaissent pas en tant que tels dans le journal municipal, qui n'ouvre même pas une rubrique « quartier ». Aucun périmètre de quartier n'est, a *fortiori*, produit. L'effet recherché est que cette non identification physique des quartiers et de leurs habitants aboutisse à ce qu'ils se fondent dans une identité communale unique, et qu'ils apparaissent pris dans une politique communale d'ensemble.

Ce but est, semble-t-il, le même pour des pratiques de communication *a priori* à l'opposé. Dans telle ville, par exemple, un autre élu dit en effet faire de la politique de la ville une politique municipale, mais par d'autres biais : il convie par exemple les habitants des quartiers concernés par le contrat de ville à venir à la mairie. Le fait que ces conseils de quartiers se tiennent à la mairie est en effet censé montrer aux habitants qu'ils appartiennent tous à une même commune.

Ces conseils ne sont pas élus mais constitués de collèges de personnes choisies en fonctions de leur représentativité. Cette procédure a le double avantage d'une part de ne pas se focaliser sur des procédures électives lourdes et d'autre part de faire participer à ces conseils les étrangers vivant dans le quartier. En outre, toute personne n'appartenant pas à un collège peut assister au conseil de quartier si elle le désire. Plusieurs actions visent ainsi à créer des lieux communs à l'ensemble des administrés, le sport se prêtant particulièrement bien à cette intention. Dans telle autre ville, un conseil par quartier a été créé, sur toute la ville, mettant ainsi au même niveau tous les quartiers de la ville. Dans d'autres encore, la démarche est le même, qui, au lieu d'user de la symbolique républicaine de l'Hôtel de Ville, préfère jouer sur le caractère privé, plus direct, de réunions chez des habitants, en plus ou moins grand comité.

La discussion s'attachera également à déterminer les meilleurs média de communication pour atteindre l'ensemble des habitants, surtout quand 35 % d'entre eux sont immigrés. Après avoir constaté l'échec de moyens relativement institutionnels parce qu'à l'initiative du pouvoir seul, tels que les réunions au pied des escaliers annoncées par tractage dans les boîtes aux lettres, certains ont ainsi finalement opté pour des modes de communication qui impliquent d'embrée les habitants : la confection d'un journal municipal qui est confié aux associations et à des habitants des quartiers, le recrutement de 137 habitants en emplois de proximité qui constituent ainsi un réseau

de communication à la fois ascendante et descendante, en sont quelques exemples. Tel maire utilise également le réseau associatif dense de sa commune pour développer une communication directe avec les habitants.

Mais si le maire rencontre toujours les habitants directement, c'est le plus souvent par l'intermédiaire de réunions organisées par les associations de quartier. À un autre maire de faire remarquer que s'en tenir au contact des associations risque en effet d'éloigner l'élu d'une partie de ses administrés qui ne seraient pas favorables aux associations choisies. L'intérêt des habitants à la politique de la ville peut ainsi passer beaucoup plus efficacement par le fait qu'elle règle des problèmes de vie quotidienne. Quand le maire s'intéresse aux problèmes de cafards dans les immeubles, ce problème général à toute une population constitue un objet immédiat de communication directe.

Un maire insistera également sur la nécessité de sortir des formules institutionnelles d'expression de la politique de la ville, qui ont pour effet de rendre cette politique étrangère à ceux à qui elle est censée s'adresser. Il s'agit dès lors d'adopter un langage plus compréhensible par les habitants. Cette méthode implique notamment de laisser de côté les discours explicatifs de cette politique pour aller directement aux soucis quotidiens des habitants et viser un contenu très informatif. C'est également cet objectif que visent les conseils de quartiers : permettre au maire de prendre la langue directement avec les préoccupations quotidiennes de ses administrés.

À l'égard de ce thème de la communication directe se pose inévitablement la question de la sélection sociale des « habitants-citoyens-participants-revendicatifs » qui s'opère « naturellement » dès lors que des dispositifs spécifiques ne sont pas mis en place pour amener à la participation des catégories de population plus démunies socialement ou moins accoutumées à prendre la parole publiquement.

Deux maires s'accordent pour communiquer en toutes circonstances : le premier après un événement grave pour signifier la volonté de la municipalité de passer outre et de poursuivre son action, et le second pour expliquer systématiquement tous les événements et les non-événements, par exemple le fait qu'il faille souvent attendre longtemps les réalisations promises dans le cadre de la politique de la ville. Il s'agit d'occuper sans cesse le terrain du discours sur la politique de la ville pour ne pas laisser une place hégémonique aux discours négatifs. La démarche d'un troisième maire est la même lorsqu'il dit mettre un point d'honneur à répondre à toutes les questions qui lui sont posées lors des réunions privées, à expliquer toute réponse négative de sa part, ou à prendre, *a minima*, l'engagement de donner une réponse ultérieurement.

Légitimation et légitimité de la politique de la ville

La communication sur la politique de la ville consiste également à justifier, à légitimer cette politique aux yeux de ceux qui n'en sont pas les bénéficiaires les plus directs. Cet exercice de légitimation amène inévitablement des questions sur la légitimité effective de cette politique.

De la légitimation...

La communication sur la politique de la ville ne peut pas s'adresser uniquement aux habitants qu'elle concerne directement dans la mesure où les habitants d'autres quartiers mettent en cause l'existence même d'une politique territorialisée, et d'une certaine façon, la position du maire dans cette politique.

Le débat est lancé sur l'épineuse question de la façon dont la politique en direction des quartiers défavorisés tendrait à bénéficier aux thématiques et aux candidats du Front National. Cette question est en partie traitée par les questions de modalités de la communication sur la politique de la ville. D'aucuns font également remarquer que les scores électoraux du Front National sont les plus élevés dans les quartiers limitrophes de ceux visés par la politique de la ville. Cette localisation montrerait que ces électeurs sont ainsi surtout sensibles au thème « il n'y en a que pour eux » développé par le Front National. Dans certains cas, la politique de la ville pourrait ainsi participer à un rejet politique des habitants des quartiers défavorisés par une partie au moins des habitants des autres quartiers.

La communication sur la politique de la ville joue ainsi également un rôle essentiel d'intégration en contribuant à désamorcer les plaintes de ceux qui n'habitent pas ces quartiers et qui estiment certains habitants traités de façon privilégiée (de façon tout à fait injustifiée à leur sens).

C'est cet effet que tentent d'atteindre les modes de communication semblables à la démarche qui consiste à ne pas spécifier les territoires bénéficiaires de la politique de la ville. Le corollaire d'un autre type de communication, très ciblée sur les quartiers, est de mettre également en œuvre un discours tendant à expliquer à l'ensemble des administrés ce que les effets de la politique de quartiers sont de positif pour la commune en général : du point de vue de la sécurité, du bien-être ou encore de la valeur foncière, et donc du développement de la ville.

... à la légitimité

Le débat sera plus radicalement réamorcé par une intervention soulignant combien il est de plus en plus difficile de faire accepter à certains administrés que la politique de la ville s'arrête aux limites strictes de certains quartiers. C'est le sens même de la politique de la ville qui est alors mis en question dans un contexte économique et social qui porte ses effets négatifs sur des groupes de plus en plus larges et de moins en moins extrêmes dans le spectre de la société. On peut ainsi imaginer que certaines personnes envisagent de déménager pour pouvoir relever des mesures de « discrimination positive » comprises dans la politique de la ville parce qu'elles se reconnaissent de plus en plus dans la définition plus ou moins explicite du public visé par la politique de la ville.

Aujourd'hui, il faudrait en fait appliquer cette politique sur l'ensemble de la ville avec des degrés différents d'intensité. Certains estiment de même que le discours sur la politique de la ville en vient à remplacer le discours sur le social en général : la politique de la ville tend dans les faits à être une politique de « discrimination positive », c'est-à-dire s'attachant davantage à des personnes qu'à des territoires, perdant ainsi sa spécificité et donc sa légitimité originelle.

D'autres abordent ce problème directement sur le plan électoral. Choisissant de ne pas refuser le débat posé par le Front National, un maire a tenté d'y donner une réponse claire en optant pour le slogan : « *La volonté de vivre ensemble* ».

Propositions concrètes

Proposition 1

Un partenariat devrait en premier lieu permettre que chacun des participants connaisse le rôle de chacun de ses partenaires, afin de parfaire son propre positionnement et d'adapter ses attentes à l'égard des autres.

Cette adaptation peut aller dans deux directions : d'une part ajuster des attentes qui risqueraient d'être déçues, d'autre part, élargir les modalités du partenariat, notamment, au-delà de la participation financière, en utilisant les compétences.

Cette connaissance mutuelle a en outre pour effet, si elle est intégrée jusqu'à l'échelon des personnels au contact des publics, d'améliorer considérablement la qualité des services publics au sens le plus général en permettant que chacun de ces services soit à même de renseigner tout usager, quelle que soit sa demande, ne serait-ce que pour lui indiquer le service qui, de façon certaine, sera à même de satisfaire sa demande.

Proposition 2

Tout partenariat gagnerait à être fondé sur le partage d'un diagnostic de la situation. En plus d'aboutir à un référent commun à tous les intervenants, le processus de mise en commun des connaissances permet de créer une dynamique entre les participants.

Proposition 3

Compte tenu de l'extrême complexité de l'objet de la politique de la ville, il est vain de chercher à évaluer directement les effets de la politique de la ville, par exemple en mesurant le taux de chômage à intervalles réguliers. En revanche, le partenariat et la communication sur le fond, fournissent les outils suffisant à une évaluation des intervenants de la politique de la ville.

Le simple fait de s'informer mutuellement sur ses propres fonctionnements internes constitue autant d'évaluations sur le fonctionnement de chaque partenaire. De plus, le suivi dans le temps de la constitution d'un diagnostic partagé sur les quartiers permet une forme d'évaluation de l'évolution des quartiers et une adaptation permanente du diagnostic commun à cette évolution.

Un outil utile pour parvenir à ce diagnostic commun réside dans l'organisation de formations sectorielles, c'est-à-dire sur un problème concret (maltraitance d'enfants, par exemple), réunissant tous les partenaires intéressés sur les quartiers à ce sujet. La formation consiste à ce que chacun profite de la perception du sujet par les autres, et enrichisse ainsi la sienne. Une expérience de la sorte a été menée sous la forme d'une formation qui occupait une journée par mois pendant plusieurs mois.

Proposition 4

La définition d'actions communes à mener ne découle pas uniquement de l'identification et de l'analyse d'un problème. Elle est également le fruit de la seule communication, discussion entre les partenaires. Pour systématiser cette source d'action commune, il conviendrait de créer une sorte de forum, c'est-à-dire un espace ou un moment réactif, voué exclusivement à l'expression et à la discussion entre les différents partenaires, et qui, sans être intégré à une structure institutionnelle serait reconnu par elles. Cette reconnaissance permet de valider les projets qui naissent de cette discussion « libre ».

Proposition 5

L'efficacité partenariale nécessite que l'ensemble de l'organisation interne de chaque partenaire soit impliqué dans la politique de la ville. D'une façon générale, il existe trois niveaux d'action dans chaque institution : le terrain, l'intermédiaire qui encadre de le précédent et l'échelon de direction. L'implication de l'échelon de terrain va de soi, car c'est lui qui réalise quotidiennement le partenariat et qui effectue le recueil des données sur les quartiers. Mais l'implication des échelons d'encadrement, et naturellement, de direction, est vitale au partenariat sur le long terme : c'est leur manque d'implication qui est la cause de l'épuisement souvent constaté des chefs de projet de la politique de la ville. L'un des moyens de cette implication est de faire en sorte que chaque formation concernant la politique de la ville soit suivie par le personnel d'encadrement avant de l'être par les agents de terrain.

Proposition 6

Quelles que soient les modalités choisies pour communiquer sur la politique de la ville (par quartier ou selon un schéma communal), une communication ne peut être efficace que si elle emprunte les voies les plus directes : le moins d'intermédiaires possibles entre l'élu et les administrés et des objets qui concernent le plus simplement les administrés, même s'ils sont apparemment éloignés de la politique de la ville proprement dite. L'essentiel est que les habitants soient écoutés. C'est pourquoi il convient d'expliquer aussi les réponses négatives.

Proposition 7

La communication sur la politique de la ville doit également être dirigée en direction des personnes qui n'habitent pas dans les quartiers les plus directement concernés, notamment pour expliquer les effets positifs de cette politique pour l'ensemble de la ville. Cette légitimation permet que les autres habitants ne se sentent pas à l'écart et qu'ils ne rejettent pas eux mêmes ces quartiers objet de la politique de la ville.

ANNEXE

Programme de la journée du 20 mars 1996

Introduction de la journée

Jean-Pierre **Delaland** , député-maire de Deuil-la-Barre, vice-président du CNV

François **Geindr** , maire d'Hérouville-Saint-Clair, vice-président du CNV

Table-ronde n°1 : La communication entre les partenaires de la politique de la ville

Francis **Idrac**, délégué interministériel à la politique de la ville

Daniel **Asseray**, maire-adjoint à la ville de Nantes, chargé du développement social

Michel **Boschat**, sous-préfet ville, préfecture de Loire-atlantique

Michel **Durand**, service social départemental, conseil général de Loire-atlantique

Paul **Cloutour**, chargé de mission contrat de ville, ville de Nantes

Jean-Luc **Chaillou**, responsable ZEP, inspection académique de Loire-Atlantique

Denis **Métivier**, chargé de mission à Nantes-Habitat

Table ronde n° 2 : La communication sur la politique de la ville en direction des administrés

Mêmes intervenants ainsi que les auditeurs présents

CINQUIÈME PARTIE

ANNEXE

ANNEXE 1

LISTE DES MEMBRES

Composition du Conseil national des villes ¹

Vice-présidents

Jean-Pierre **Delaland** , député du Val-d'Oise, maire de Deuil-la-Barre

François **Geindr** , maire d'Hérouville-Saint-Clair

Titulaires de mandats nationaux ou locaux

Jean **Auroux**, maire de Roanne

Umberto **Battist**, maire de Jeumont

Jean-Marie **Bockel**, maire de Mulhouse

Patrick **Braouezec**, maire de Saint-Denis

Pierre **Cardo**, député des Yvelines, maire de Chanteloup-les-Vignes

Charles **Descours**, sénateur de l'Isère

Patrick **Devedjian**, député des Hauts-de-Seine, maire d'Antony

Jacques **Floch**, député de Loire-Atlantique, maire de Rezé

Jean-Pierre **Foucher**, député des Hauts-de-Seine, maire de Clamart

Michel **Ghysel**, député du Nord

Françoise **Hébrard d'Veyrinas**, maire-adjoint de Toulouse

1. Arrêté du 27 octobre 1994.

Gérard **Larcher**, sénateur des Yvelines, maire de Rambouillet

Claude **Lise**, président du conseil général de la Martinique

Michel **Mercier**, président du conseil général du Rhône

Rodolphe **Pesce**, maire de Valence

Christian **Pierret**, maire de Saint-Dié

André-Maurice **Pihouée**, député de la Réunion

Jean-Jacques **Queyranne**, maire de Bron

Roger **Quillot**, maire de Clermont-Ferrand

Jack **Ralite**, maire d'Aubervilliers

Eric **Raoult**, député de Seine-Saint-Denis

Gilles de **Robien**, député de la Somme, maire d'Amiens

Bernard **Stasi**, maire d'Epernay

Personnalités qualifiées

Claude **Alphandéry**, président du Conseil national de l'insertion par l'économique

Gérard d' **Andr** , conseiller technique chargé de la prévention et de la sécurité à la RATP

Yves **Bottin**, inspecteur d'Académie de Seine-Saint-Denis

Roger **Burnel**, président de l'Union nationale des associations familiales

Jean-Pierre **Davant**, président de la Mutualité française

Christian **Delorm** , prêtre

François **Dubin**, président de la Fédération nationale PACT/ ARIM

Serge **Gerbaud**, administrateur de la Fédération des centres sociaux et socio-culturels

Philippe **Lagayett** , directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

René **Lenoir**, président de l'Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales

Jean-Paul **Probst**, président de la Caisse nationale des allocations familiales

Jean-Daniel **Rainhorn**, médecin

Pierre **Rastoin**, maire-adjoint du XIII^e arrondissement de Marseille, Président de IOPHM – Marseille

Bernard **Rodenstein**, membre du bureau de l'association Espoir

Gaye **Salom**, vice-présidente du Conseil national pour l'intégration des populations immigrées

Composition du Conseil national des villes¹

Vice-présidents

Jean-Pierre **Delaland**, député du Val-d'Oise, maire de Deuil-la-Barre

François **Geindr**, maire d'Hérouville-Saint-Clair

Titulaires de mandats nationaux ou locaux

Jean **Auroux**, maire de Roanne

Pierre **Bedier**, député-maire de Mantes-la-Jolie

Jean-Marie **Bockel**, maire de Mulhouse

Patrick **Braouezec**, maire de Saint-Denis

Pierre **Cardo**, député des Yvelines, maire de Chanteloup-les-Vignes

Charles **Cazenave**, maire-adjoint de Bordeaux

Jean-François **Cope**, député-maire de Meaux

Charles **Descours**, sénateur de l'Isère

Patrick **Devedjian**, député des Hauts-de-Seine, maire d'Antony

Jacques **Floch**, député de Loire-Atlantique, maire de Rezé

Jean-Pierre **Foucher**, député des Hauts-de-Seine, maire de Clamart

Michel **Ghysel**, député du Nord

Françoise **Hebrard** de **Veyrinas**, maire-adjoint de Toulouse

Gérard **Larcher**, sénateur des Yvelines, maire de Rambouillet

Claude **Lise**, président du conseil général de la Martinique

Michel **Mercier**, président du conseil général du Rhône

Christian **Pierret**, maire de Saint-Dié

André-Maurice **Pihouée**, député de la Réunion

Jean-Jacques **Queyranne**, maire de Bron

Jack **Ralite**, maire d'Aubervilliers

Pierre **Rastoin**, conseiller municipal de Marseille

Gilles de **Robien**, député de la Somme, maire d'Amiens

Gaston **Viens**, maire d'Orly

1. Arrêtés du 27 octobre 1994 et du 9 avril 1996.

Personnalités qualifiées

Claude **Alphandéry**, président du Conseil national de l'insertion par l'économique

Gérard d'**Andr** , conseiller technique chargé de la prévention et de la sécurité à la RATP

Yves **Bottin**, inspecteur d'académie de Seine-Saint-Denis

Jean-Pierre **Davant**, président de la Mutualité française

Christian **Delorm** , prêtre

François **Dubin**, président de la Fédération nationale PACT/ ARIM

Marc **Fabri ci**, architecte

Serge **Gerbaud**, administrateur de la Fédération des centres sociaux et socio-culturels

Philippe **Lagayett** , directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

Jean-Paul **Probst**, président de la Caisse nationale des allocations familiales

Jean-Daniel **Rainhorn**, médecin

Bernard **Rodenstein**, président de l'association Espoir

Gaye **Salom**, vice-présidente du Conseil national pour l'intégration des populations immigrées

Secrétariat général

Christiane **Ducastelle**, secrétaire général

Françoise de **Barros**, chargée de mission

Jacqueline **Ngo Benell**, secrétaire

ANNEXE 2

AVIS DU CNV

Avis sur la définition des zones d'application de la politique de la ville¹

Le Conseil national des villes a été saisi, le 26 novembre 1996, par le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration et le ministre délégué à la ville et à l'intégration, d'une demande d'avis sur les projets de décrets suivants, concernant la détermination des zones urbaines de mise en œuvre de la politique de la ville :

- projet de décret définissant les zones urbaines sensibles ;
- projets de décrets relatifs aux zones de redynamisation urbaine (France métropolitaine et DOM) ;
- projets de décrets délimitant les zones franches urbaines (France métropolitaine et DOM).

Dans ses précédents avis du 2 mars 1995, 17 mai 1995, et 12 février 1996 relatifs à la géographie de la politique de la ville, le CNV avait donné son accord pour une géographie étagée et donc resserrée de la politique de la ville permettant la concentration des moyens budgétaires nécessairement limités, compte tenu de la réalité budgétaire, sur les quartiers les plus en difficulté.

Il avait demandé que les critères utilisés pour déterminer les différents niveaux de cette géographie, conduisant à sélectionner les quartiers prioritaires, soient le plus objectifs possible et issus d'indicateurs statistiques reconnus. Le CNV insistait en même temps pour que les décisions soient prises avec la souplesse nécessaire et en étroite concerta-

1. Le 18 décembre 1996.

tion avec les maires concernés, afin de tenir compte de diverses réalités connues des responsables locaux, mais masquées par les statistiques.

Au vu de la présentation faite en assemblée générale du CNV du 4 décembre 1996 par MM. Gaudin, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration et Eric Raoult, ministre délégué à la Ville et à l'Intégration, du dossier constitué des projets de décrets, les membres du Conseil national des villes :

- reconnaissent la célérité et l'ampleur du travail, accompli depuis dix mois par les deux ministres et la Délégation interministérielle à la ville ;
- apprécient que les recommandations faites par le CNV, précédemment exposées aient, pour l'essentiel, été prises en compte dans ce travail de définition de la géographie, le plus souvent élaboré dans la concertation avec les différents responsables locaux impliqués ;
- donnent acte aux deux ministres de leur volonté de se montrer ouverts aux quelques cas signalés par les maires au CNV et visant à faire modifier à la marge les projets présentés. Ainsi, les ministres ont pu donner leur accord aux cas de demande de substitution d'un quartier à un autre pour être retenu comme ZRU, et se sont engagés à défendre, de façon à ce qu'elles soient examinées favorablement, les demandes visant à modifier une cartographie ou faire admettre un quartier non prévu dans une des catégories de zonage (ZUS ou ZRU).

Compte tenu des conditions dans lesquelles pourront encore être décidées quelques modifications, le Conseil national des villes émet un avis favorable aux cinq projets de décrets qui lui ont été présentés.

Le CNV souhaite également insister sur la qualité qui doit être liée au travail de mise en œuvre de la politique de la ville à partir du 1^{er} janvier 1997, afin d'en garantir toute la réussite.

Comme il l'avait déjà souligné dans un précédent avis, le Conseil national des villes réaffirme la nécessité, pour la réussite de la politique de la ville, de l'engagement de tous les ministres concernés, qui est inscrit dans le caractère interministériel de cette politique. A cet égard, il s'inquiète de l'absence de réunions du Comité interministériel de la ville depuis plus d'un an. Comme il l'avait rappelé, la politique de la ville est aussi une méthode de travail qui permet, entre autre, de rapprocher des logiques d'action qui ne sont pas convergente. (mobilisation de toutes les administrations à l'échelon national et local, coordination, capacité de consultation, simplification des procédures, prises en compte des ressources locales).

Le CNV insiste sur la mobilisation interministérielle dont il estime qu'elle devrait être la priorité de l'action du ministre de la Ville après la mise en place des textes issus du pacte de relance.

Le CNV demande ainsi que l'attention soit portée sur l'engagement pris par le Premier ministre lors de la présentation du pacte de relance, à savoir que tout établissement localisé dans une zone urbaine sensible soit classé en ZEP, ceci dans les deux années à venir.

Le Conseil national des villes demande donc que soit réaffirmée l'action interministérielle, peut-être un peu affaiblie par la nécessité de la mise en place du pacte de relance, mais absolument indispensable pour la mise en œuvre de cette politique.

Le Conseil national des villes considère enfin qu'une des questions prioritaires de la période se trouve dans la poursuite du phénomène de concentration des familles et des personnes en difficulté dans les quartiers les plus difficiles. Il estime que cette concentration est due à l'absence d'offre alternative, dans des conditions financières acceptables par les familles en difficulté, à celle du parc HLM des années 1960-1970.

Il demande donc que la question du logement, comme celle de l'éducation nationale soient abordées en priorité en 1997, faute de quoi, il craint que la pertinence des dispositifs du pacte de relance soit dépassée par la naissance extrêmement rapide des difficultés nées de cette concentration.

Avis du Conseil national des villes relatif à la géographie de la politique de la ville¹

Dans les deux précédents avis qu'il a rendus en mars et mai 1995, à la demande du ministre chargé de la politique de la ville, le Conseil national des villes a exprimé sa préférence pour des actions significatives en direction des quartiers défavorisés plutôt que pour un émiettement de moyens limités.

Il a ainsi considéré que mieux valait accepter différents niveaux territoriaux d'actions et par là-même, réservier les mesures les plus coûteuses aux quartiers les plus en difficulté.

Le CNV confirme donc son adhésion à la détermination d'une géographie répondant à ces principes.

Par contre, il souhaite que les mesures concernant les personnes soient mises en œuvre dans un cadre qui soit le plus large possible.

D'une manière général, très attaché au cadre contractuel de la politique de la ville, il insiste pour que les nouvelles mesures envisagées dans le pacte de relance pour la ville prennent leur place dans un véritable « projet de ville » dont les contrats de ville doivent rester l'outil principal. Dans cet esprit le Conseil national des villes souhaite une certaine souplesse dans l'application des mesures. Cette souplesse, nécessaire à la cohésion sociale au niveau de la ville, pourrait être assurée dans le cadre d'une gestion coordonnée entre le maire et le préfet.

Ceci rappelé, Conseil national des villes donne un avis favorable :

– À l'actualisation du décret du 5 février 1993 conduisant à porter à environ 700 quartiers en métropole, et 30 quartiers en outre-mer, le nombre de « ZUS ».

Ce sont ainsi 4 millions de personnes qui seront concernées par les mesures réservées à cette géographie. Le CNV considère toutefois, compte-rendu de nombreuses réserves

1. Le 15 février 1996.

d'ores et déjà émises par les maires, que seul le résultat de la saisine des préfets, chargés eux-mêmes de la consultation des maires, permettra l'établissement de la liste définitive des ZUS. Il souhaite que celle-ci lui soit communiquée dès que possible.

- À l'établissement, à partir des zones urbaines sensibles, d'une liste d'environ 350 « zones de redynamisation urbaine » ; le CNV insiste pour que les critères qui seront retenus pour leur définition soient les plus représentatifs des réalités sociales et économiques locales et établis de façon objective à partir d'études émanant d'organismes tels que l'INSEE ou l'INED...
- À la décision de réserver à une trentaine de « zones franches », les mesures les plus coûteuses pour le budget de l'État, visant à favoriser la mixité urbaine et l'accès à l'emploi des populations des quartiers considérés. Cependant, Le CNV attire l'attention sur l'ambiguïté qui règne sur leur concept géographique.

Enfin, le CNV s'inquiète, compte tenu des différences de procédures (réglementaire, législative, européenne), de la rapidité de la mise en œuvre cohérente de ces mesures. Il souhaite que le Gouvernement fasse preuve d'un maximum de diligence en la matière compte tenu d'une réelle dégradation de la situation sociale, économique et de la montée de la violence dans ces quartiers.

Avis sur le rapport de présentation du PNIU¹

Le Conseil national des villes enregistre favorablement la volonté gouvernementale d'aborder les problèmes d'une politique d'intégration urbaine, dont les perspectives doivent rester celles des valeurs de la République « Liberté, Égalité, Fraternité », dans un cadre global et pluriannuel.

D'une manière générale

A) Il insiste sur le fait que dans les quartiers concernés, malgré un indiscutable attachement de leurs habitants, se concentrent au-delà du raisonnable les problèmes de fond de notre société – difficulté d'accès à l'emploi, allongement important de la durée du chômage, démission des parents, disparition des formes traditionnelles d'encadrement, difficulté de vivre ensemble de groupes aux attaches culturelles très diverses dans des espaces concentrés – et qu'une politique de la ville aussi fine et d'ampleur soit-elle, ne saurait répondre à elle seule à ce qui est un enjeu global de société.

B) Au surplus, le Conseil national des villes note que ce programme aura de crédibilité que dans la mesure où il sera accompagné d'un engagement financier pluriannuel à la hauteur des ambitions proclamées. Il demande au ministre chargé de l'Intégration et

1. Le 20 octobre 1995.

de la lutte contre l'exclusion d'accompagner le débat sur les contenus d'une proposition d'engagement de l'État sur une durée de cinq ans.

C) Par ailleurs, le CNV met en garde le Gouvernement contre les mesures tendant à substituer les préfets aux maires dans des domaines qui ne sont pas de la compétence de l'État. S'il approuve la réaffirmation du rôle et de la présence de l'État, c'est d'abord sur la base des compétences propres de celui-ci puis sur celle d'un soutien aux collectivités territoriales.

D) Enfin, le CNV insiste sur le fait qu'il ne peut y avoir de politique de quartier que dans le cadre d'un véritable projet de ville où les quartiers en difficulté retrouvent leur place et participent ainsi à une ambition d'ensemble et ne se trouvent pas de ce fait enfermés dans leurs limites.

Cela étant dit, le CNV est sensible aux quatre axes retenus dans le rapport de présentation du PNIU qui lui semblent aptes à aider à un nouvel élan de la politique de la ville, même s'ils ne sont pas en rupture avec les politiques précédemment menées et n'épuisent pas le champ du possible.

En ce qui concerne les quatre points abordés

Développer les activités et l'emploi dans les quartiers

Le CNV, tout comme les rapporteurs, considère qu'il s'agit effectivement de la première des priorités.

Pour ce qui le concerne, il en formulerait l'objectif différemment en disant : « *offrir des emplois aux habitants des villes* ».

En effet, le CNV considère qu'il y a là deux problèmes qu'il ne faut pas confondre :

1) L'implantation d'activités dans les quartiers afin de les faire échapper au caractère monofonctionnel (habitat) qui est la caractéristique essentielle de nombre d'entre eux. De ce point de vue le CNV approuve les mesures proposées pour soutenir la présence du commerce et de l'artisanat dans les quartiers, dans la mesure où elles sont en rapport avec la réalité locale.

2) L'accès à l'emploi des habitants et plus particulièrement des jeunes. De ce point de vue le CNV approuve totalement la proposition de création d'emplois de ville. En effet, il considère que les maires ont besoin de disposer des moyens de proposer à des jeunes de plus en plus nombreux qui n'espèrent même plus accéder un jour à l'emploi, d'un outil leur permettant de les mettre au travail, de les rémunérer et à partir de là de reconstruire leur insertion sociale et économique. Toutefois le CNV souhaite que ces emplois bénéficient de contrats de droit commun tout en comportant un temps de formation.

Ceci étant le CNV met en garde contre le risque d'enfermement qui pourrait apparaître dans le fait de trop territorialiser l'ensemble de ces mesures : la vocation des habitants et plus particulièrement des jeunes des quartiers n'est pas d'être à nouveau assignés à résidence pour l'emploi comme ils peuvent l'être pour le logement.

Diversifier l'habitat et restructurer les quartiers

Le CNV exprime son accord sur les propositions concernant le suroyer, dans la mesure où il n'est pas appliquée dans les quartiers en difficulté, la généralisation du gardiennage, la politique de transport public.

Le CNV approuve l'objectif de mixité sociale, mais il rappelle qu'il ne s'obtiendra pas sans que les villes acceptent de développer le logement social là où il est peu ou pas présent. De ce point de vue le CNV regrette l'absence de propositions dans ce rapport permettant d'organiser sur la durée le rééquilibrage entre logements sociaux et logements privés dans les villes où il y a déséquilibre.

Le CNV rappelle aussi qu'un tel objectif ne peut être vraiment assuré que dans le cadre d'une véritable détente du « marché du logement » qui suppose un rythme de réalisation de logements PLA soutenu. Lorsque la tension due au décalage entre la demande sociale et l'offre est trop forte, il devient extrêmement difficile de mettre en œuvre une politique de mixité, c'est pourquoi le CNV souhaite, là encore, une véritable programmation pluriannuelle du financement des PLA et des PALULOS. De ce point de vue il souhaite la généralisation des PLH contractualisés, dans un cadre intercommunal. Par ailleurs le CNV attire l'attention sur les problèmes de gestion de proximité de ces parcs de logements.

En ce qui concerne l'attribution de logement, le problème des quartiers en difficulté consiste à retrouver une certaine diversité sociale en accueillant plus facilement des ménages stables qui participeront ainsi à la constitution d'un tissu social restructuré.

Le CNV considère que toute décision consistant à confier au préfet un pouvoir direct d'attribution irait bien évidemment à l'encontre d'une telle proposition. Le CNV souhaite au contraire que le partenariat entre les organismes HLM, l'État, les réservataires 1 %, et la mairie soit renforcé dans ces quartiers dans le cadre de la mise en œuvre des chartes communales.

En ce qui concerne la dotation de solidarité urbaine, le CNV refuse que la péréquation entre communes soit mise sous tutelle du préfet. Si l'on considère que les critères de répartition de la DSU ne sont pas adaptés, alors le CNV propose qu'ils soient revus mais il ne saurait admettre que ces moyens soient soumis au bon vouloir des préfets. Par contre, il regrette que le rapport ne prévoie pas un rythme de croissance de la DSU dont il rappelle que s'agissant d'un transfert entre communes, elle ne pèse pas sur le budget de l'État.

Associer les habitants et développer la vie associative

Le CNV est conscient de l'impérieuse nécessité d'associer les habitants à toute politique de reconquête des quartiers en difficulté. Il met toutefois en garde contre toute dérive qui substituerait l'auto-organisation des habitants aux institutions républicaines. C'est dans l'association du renouveau de la présence des institutions républicaines, garantes des principes d'Égalité et de Liberté, avec la représentation des habitants que l'on doit trouver les moyens de leur mobilisation autour de leur devenir.

À défaut d'une nouvelle loi d'organisation communale de type PLM, le CNV n'est pas favorable à la constitution de conseils de quartiers par trop institutionnalisés. Il préfère

que des mécanismes financiers permettent de développer les formes diverses de participation et d'association de la population : maîtrise d'œuvre sociale et urbaine, démarches de quartiers, conseils de gestion, vie associative où chaque habitant garde la possibilité de gérer son engagement citoyen.

Restaurer la présence de l'État et des services publics

Le CNV adhère totalement à cet objectif. De ce point de vue, il rappelle que l'État dispose de compétences qui lui sont propres ou qu'il contrôle étroitement, et que c'est sur ces compétences qu'il doit réaffirmer et retrouver sa présence, et non pas en essayant de s'immiscer dans le champ de compétence communale ou départementale.

Ainsi c'est à propos de l'école, de la police, de la justice, de la poste, de la santé, de l'ANPE... que nous attendons un véritable projet de restructuration de la part de l'État Républicain.

Pour ce faire, nous souhaitons un véritable programme pluriannuel concernant ces différents domaines. Pour réussir il semble au CNV que ce programme devra comprendre :

- 1) Un volet concernant le statut des fonctionnaires concernés :
 - mode de nomination ;
 - moyen de leur mobilisation.
- 2) Un volet concernant une véritable programmation de leur présence dans les quartiers.
- 3) Un volet concernant les conditions d'un véritable partenariat de l'État avec les collectivités territoriales.

De ces points de vue, le CNV estime que si le rapport trace de bonnes perspectives, il est loin de correspondre à ce qu'il attend en ce domaine.

En ce qui concerne la proposition de créations d'établissements publics sur les sites les plus en difficulté en référence à ce que furent les établissements publics des villes nouvelles, le CNV ne pourrait approuver cette proposition que dans la mesure où elle serait expressément demandée par les communes concernées. Encore indique-t-il toutefois que ces établissements publics devraient alors être créés pour une durée déterminée et sur la base d'un projet préalablement négocié.

En conclusion, tout en reconnaissant la volonté du gouvernement et ses efforts pour essayer de répondre au défi auquel il a à faire face, le Conseil national des villes réaffirme qu'un tel projet ne prendra de sens que dans le cadre d'une véritable programmation financière pluriannuelle.

Avis relatif à la géographie de la politique de la ville¹

Par lettre du 29 avril 1995, Simone Veil, ministre d'État, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, a fait part au Conseil national des villes, des obstacles juridiques liés à la solution qu'il avait présentée dans son avis du 2 mars 1995 pour l'application des mesures dérogatoires prévues, notamment par la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (LOV) et par la loi du 4 février 1995 sur l'aménagement du territoire.

Le Conseil constitutionnel a été amené à confirmer que la liste des zones de redynamisation urbaine prévues par la loi sur l'aménagement du territoire ne pouvait être définie qu'à partir de celle des zones urbaines sensibles (décret du 5 février 1993, pris en application de la LOV) par croisement avec le critère d'éligibilité de la commune concernée à la dotation de solidarité urbaine (DSU).

La solution adoptée par le CNV conduisant à établir deux listes distinctes de quartiers pour l'application des mesures prévues par les deux lois ne peut donc être retenue, et le ministre d'État a souhaité consulter à nouveau le CNV pour la définition de la liste des zones urbaines sensibles, destinée à actualiser le décret du 5 février 1993.

Cette liste de base conditionne la géographie d'application de certaines mesures prévues par la loi sur l'aménagement du territoire.

Des travaux communiqués par le ministre d'État, il ressort que trois solutions sont envisageables :

- la liste de base reprend les 1320 quartiers recensés dans les 214 contrats de ville. Le croisement avec le critère de la dotation de solidarité urbaine aboutirait à une liste de 1140 quartiers ;
- la liste de base ne retient que les quartiers les plus handicapés, soit environ 350 quartiers, sélectionnés à partir de critères relatifs à la population résidente et aux caractéristiques du quartier lui-même. Tous les quartiers concernés appartiennent à des communes éligibles à la DSU² ;
- la liste de base est établie à partir de la liste des quartiers recensés dans les contrats de ville en ne retenant que les quartiers identifiés comme prioritaires par les maires. On aboutirait à partir de cette liste d'environ 925 quartiers, à une liste de 840 quartiers après croisement avec le critère de la dotation de solidarité urbaine. On ne dispose toutefois pas de critères statistiques pour la définition de l'ensemble des 925 quartiers.

Le CNV rappelle sa volonté exprimée dans l'avis du 2 mars 1995 de réserver aux quartiers les plus défavorisés les mesures les plus coûteuses pour le budget de l'État et d'éviter l'émettement des moyens pour viser leur efficacité maximum. C'est pourquoi il avait proposé de définir une géographie resserrée d'application des mesures de la loi sur l'aménagement du territoire. Le CNV souhaitait également qu'une telle géographie resserrée fût définie à partir de critères objectifs.

1. Le 17 mai 1995.

2. La liste de base pourrait toutefois être élargie à quelques quartiers dont les communes d'appartenance ne sont pas éligibles à la DSU, mais dont les indicateurs mettraient à jour les handicaps.

Réaffirmant les préoccupations exprimées dans son avis du 2 mars 1995 dont il confirme l'analyse et la philosophie, et étant donné les contraintes juridiques et les choix possibles, le CNV propose de retenir la deuxième solution qui permet seule, de concentrer les moyens sur les quartiers les plus durement touchés, définis à partir de critères objectifs s'appuyant sur des éléments statistiques disponibles pour la totalité de ces quartiers.

Cet avis n'affecte pas les conditions d'application des mesures relatives à la Fonction publique d'État, pour lesquelles le ministre compétent peut prendre un arrêté d'application autonome. D'autre part, les avantages liés aux contrats emploi consolidé, limités à l'année 1995 appelleront un nouveau texte pour l'année suivante.

Le Conseil national des villes souhaite assortir son avis des précisions suivantes :

- Sa position doit être comprise comme visant à une concentration d'efforts sur les quartiers les plus défavorisés et ne saurait donc se traduire par une diminution des moyens de la politique de la ville du simple fait de la diminution des quartiers bénéficiaires ; en particulier, il ne pourrait être envisageable de revenir sur les contrats de ville tels qu'ils ont été signés.
- Un effort réel d'explication des choix retenus devra être fait en direction des communes et spécialement de celles dont certains quartiers qui figurent dans les contrats de ville ne seront pas retenus comme zones urbaines sensibles.
- Le CNV insiste sur la nécessité d'un suivi sérieux de la mise en œuvre et des effets de ces mesures ; les interprétations sur la portée des mesures devront prendre en compte le fait qu'elles s'appliquent à des quartiers particulièrement handicapés.
- Enfin, si le CNV choisit de faire porter l'effort de l'État sur les quartiers les plus difficiles, il est conscient de la nécessité de prendre en compte les besoins des quartiers qui ne connaissent pas les mêmes situations d'urgence et se propose d'étudier dans le cadre de son groupe de travail « articulation État-ville, conseils régionaux, conseils généraux, Fonds d'action sociale et Caisse des dépôts et consignations » les moyens de mobiliser les autres partenaires des contrats de ville pour répondre à ces besoins.

Réflexions sur l'organisation gouvernementale de la politique de la ville¹

Le Conseil national des villes qui concourt à l'élaboration de la politique nationale des villes et du développement social urbain a souhaité, comme c'est sa mission, apporter au Premier ministre, dans le souci de l'éclairer et de l'aider dans ses décisions, des éléments de réflexion concernant l'organisation gouvernementale liée à cette politique.

1. Le 17 mai 1995.

La politique de la ville a pour objet d'apporter les réponses aux multiples difficultés rencontrées dans les quartiers qui concentrent les handicaps et qui touchent aux domaines suivants : sécurité, équipements, isolement, emploi, éducation, formation et également vie démocratique et citoyenneté. Elle est donc interministérielle.

Pour répondre à la dimension interministérielle, plusieurs choix sont envisageables.

1) Un ministre de la ville autonome permettrait d'incarner cette politique. Placé sous la seule autorité du Premier ministre, sa force résiderait dans sa capacité à susciter et à conduire l'action interministérielle. Doté d'une administration de mission qui existe – la Délégation interministérielle à la ville – il aurait ainsi l'autorité nécessaire pour mener cette politique. De plus, il devrait pouvoir disposer des crédits réservés à cette politique dans les ministères compétents, pour assurer sa mise en œuvre souple et rapide.

L'existence d'un tel ministre permettrait l'affichage clair de la volonté politique face à l'urgence du problème et son caractère prioritaire dans l'action gouvernementale. Elle serait un signe en direction des quelques cinq millions de personnes concernées qui ne pourront que ressentir positivement cette marque de leur représentation.

2) D'autres choix sont envisageables si l'on écarte la création d'un ministère de la Ville ou si le ministre de la Ville n'était pas assuré de son autorité interministérielle ni de sa capacité à disposer des crédits nécessaires.

L'existence du Comité interministériel à la ville assure en principe l'action interministérielle sous l'autorité du Premier ministre, chacun des ministres ayant à charge de faire appliquer les décisions dans son propre département.

L'intensité des problèmes sociaux rencontrés dans les quartiers défavorisés pourrait conduire à ce que le ministre des Affaires sociales soit responsable de la politique de la ville. Le CNV souhaite attirer l'attention sur les conséquences d'un tel marquage social. L'ensemble des personnes vivant dans ces quartiers, si elles sont toutes concernées par la politique de la ville, ne sont pas toutes en difficulté sociale. De plus, un tel choix centre la problématique de la ville sur la réparation sociale alors qu'il convient de donner la priorité à la dynamique économique plutôt qu'à la réparation.

Les déséquilibres observés entre les différents territoires, urbains ou non, pourraient conduire à confier au ministre chargé de l'aménagement du territoire, la conduite de la politique de la ville. Cette solution n'emporte pas non plus l'adhésion unanime du CNV, dans la mesure où les logiques d'action des deux politiques diffèrent.

Face à l'urgence et à l'ampleur des problèmes, le Conseil national des villes considère qu'il est politiquement difficile de renoncer à un ministère de la ville, qui existe depuis plusieurs années et se déclare favorable à la première solution, d'un ministre autonome, chargé à plein temps de cette politique et qui, sous et avec l'autorité du Premier ministre serait doté du pouvoir interministériel et disposerait des crédits nécessaires à la mise en œuvre de la politique de la ville.

Avis du Conseil national des villes relatif a la géographie de la politique de la ville¹

L'ensemble des mesures dérogatoires réservées à certains quartiers défavorisés relève de plusieurs textes juridiques dont les références d'application diffèrent.

Un décret du 5 février 1993, pris en application de la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (art. 1466 A I du Code général des impôts), fixe la liste des quartiers éligibles aux mesures prévues par cette loi (quartiers en DSQ) et sert de référence pour l'application d'autres dispositions législatives.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 qui prévoit, entre autre, des mesures d'ordre fiscal engageant le budget de l'État (art. 1466 A I bis du Code général des impôts), précise qu'un décret doit fixer la liste des quartiers d'application de ces mesures ; ce décret servant lui aussi de référence à l'application d'autres dispositions.

Enfin, la géographie de la politique de la ville est définie à partir des 214 contrats de ville signés et conduit à une liste de plus de 900 quartiers sensibles qui diffère de celle établie par le décret du 5 février 1993.

Le ministre d'État, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville a souhaité prendre l'avis du Conseil national des villes pour la définition des quartiers appelés à bénéficier des dispositions prévues dans les différents textes juridiques.

Conscient de la nécessité de trouver une cohérence d'application de l'ensemble des mesures issues des différents textes législatifs, le CNV a souhaité replacer cette demande dans un contexte plus général.

1) La politique de la ville est à la fois une méthode de travail et un ensemble de moyens d'action visant à répondre aux multiples difficultés que connaissent les populations vivant dans les quartiers urbanisés dégradés. En cela, cette politique ambitieuse engage différents partenaires qui ne semblent pas avoir la même conscience des réalités. Le CNV souhaite attirer l'attention sur la situation d'urgence dans laquelle se trouvent certains quartiers. Or, si la plupart des maires ont une conscience aiguë de l'ampleur des problèmes rencontrés, il n'en va pas toujours de même de certaines administrations, non directement en charge de la politique de la ville, mais pourtant pour une part acteurs obligés de cette politique. Ainsi, le ministre de la Ville ne bénéficie-t-il pas toujours, auprès de ses collègues et de leurs administrations, du soutien qui lui serait nécessaire et la politique de la ville n'atteint-elle pas la dimension qui devrait être la sienne ; en particulier, elle ne dispose pas des moyens exceptionnels qui devraient lui être réservés.

Il est donc impératif de mobiliser les administrations, qui doivent travailler en appui des maires, afin que soient pris en compte, dans leur ensemble, les différents problèmes, au niveau d'urgence auxquels ils se posent et que leur soient affectés des moyens appropriés.

1. Le 2 mars 1995.

La tâche est donc d'une tout autre ampleur et la simple application des dernières mesures arrêtées ne saurait répondre, seule, à l'urgence de certaines situations.

2) Il convient ici de rappeler le climat dégradé que connaissent certains quartiers pour lesquels il n'est pas possible d'envisager quoi que ce soit sans que dans le même temps, soit rétabli, ce qui est la première priorité, un niveau de sécurité acceptable. Il serait en effet illusoire de penser attirer des activités économiques quelles qu'elles soient, dans des quartiers où la sécurité des biens et des personnes n'est pas assurée. D'autre part, le risque est aussi grand de voir se détériorer davantage certains quartiers encore viables. Il conviendrait de reconnaître, par des moyens adaptés en direction des activités économiques existantes, leur intérêt vital pour ces quartiers, et ne pas privilégier les seules activités nouvelles qui détournent des quartiers trop dégradés ou en voie de dégradation.

3) Tout en constatant, évidemment pour le regretter, la réalité budgétaire actuelle qui ne permet pas de donner à cette politique sa véritable dimension, le CNV considère que l'ensemble des mesures arrêtées doit bénéficier de conditions d'application qui permettent leur efficacité maximale. Il n'est pas *a priori* choquant de concevoir une géographie différenciée pour leur application, et de réservé aux quartiers les plus dégradés les mesures les plus coûteuses si elles sont porteuses d'amélioration. Rien ne serait en effet plus inefficace qu'un émission de moyens déjà trop limités.

Le CNV recommande toutefois que les décisions soient précédées de deux examens utiles, dont il lui paraîtrait judicieux que les conclusions puissent intervenir rapidement, c'est-à-dire dans les deux mois :

- Il ne lui semble en effet pas possible, sans étude préalable, de déterminer l'impact sur les dépenses de l'État des mesures prévues par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Le CNV demande donc que préalablement à toute décision, soit réalisée une étude légère permettant d'estimer, à partir des niveaux de taxes professionnelles en vigueur dans les quartiers de la politique de la ville, le niveau prévisible de l'engagement de l'État.
- Si l'on s'orientait vers la définition d'une « géographie » resserrée d'application de certaines mesures, il lui semble qu'une réflexion sur les critères de classement devrait être menée en même temps, sur la base des travaux engagés par la Délégation interministérielle à la ville. Cette réflexion sera l'occasion d'amorcer un travail plus approfondi sur cette question de critériologie.

Dans ces conditions, les mesures dont le texte d'application se réfère à l'article 1466 A I du Code général des impôts s'appliqueront à l'ensemble des quartiers sensibles définis à partir des 214 contrats de ville. Les mesures dont le texte d'application se réfère à l'article 1466 A I bis, si elles s'avéraient coûteuses, seraient réservées aux quartiers les plus défavorisés définis à partir de critères élaborés comme proposé plus haut.

Enfin, le CNV, conformément à sa mission d'évaluation de la politique de la ville, entend pouvoir disposer, de la part des administrations, des moyens nécessaires à l'observation de l'application de ces mesures.

Le Conseil national des villes tient à réaffirmer l'ambition qui est la sienne pour la politique de la ville. La position qu'il a retenue concernant l'application des mesures dérogatoires à certains quartiers de la politique de la ville ne prend son sens que dans un cadre mobilisateur, d'actions coordonnées, prenant en compte l'ensemble des problèmes.

ANNEXE 3

GLOSSAIRE DES SIGLES

ANPE : Agence nationale pour l'emploi

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CEC : contrat emploi consolidé

CES : contrat emploi solidarité

CIAM : conférence internationale de l'architecture moderne

CIL : contrat d'initiative locale

CLF : Crédit local de France

CLIPE : commission locale interpartenariale élargie

CNDSQ : commission nationale pour le développement social des quartiers

CNPF : Conseil national du patronnat français

CNV : Conseil national des villes

DDAS : Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales

DDE : direction départementale de l'équipement

DDEN : délégation départementale de l'Éducation nationale

DIV : Délégation interministériel de la ville

DPM : Direction des populations migrantes

DSQ : développement social des quartiers

DSU : dotation de solidarité urbaine

FAS : Fonds d'action sociale

FAU : Fonds d'aménagement urbain

FISAC : Fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales

FIV : Fonds interministériel d'intervention pour la politique de la ville

FSE : Fonds social européen

GIE : groupe d'intérêt économique

GPU : Grands projets urbains

HLM : habitation à loyer modéré

HVS : habitat et vie sociale

IFMO : Institut de formation des maîtres d'ouvrage

INED : Institut national d'étude démographique

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

LOV : loi d'orientation pour la ville

PAIO : permanence d'accueil et d'information

PALULOS : prime à l'amélioration des logements à usage locatif social

PLA : prêt locatif aidé

PLF : projet de loi de finances

PLH : programme local de l'habitat

PMI : protection maternelle et infantile

PNIU : programme national d'intégration urbaine

PPU : prêt projets urbain

PRV : pacte de relance pour la ville

RHI : résorption de l'habitat insalubre

RMI : revenu minimum d'insertion

ZAC : zone d'aménagement concerté

ZEP : zone d'éducation prioritaire

ZFU : zone franche urbaine

ZRU : zone de redynamisation urbaine

ZUP : zone à urbaniser par priorité

ZUS : zone urbaine sensible

VRD : voirie - réseaux divers