



# **CONSEIL NATIONAL DES VILLES**

**2002 / 2005**

## **RAPPORT D'ACTIVITÉ**

**Octobre 2005**

# SOMMAIRE

<b>I.</b>	<b>LE CNV DONT ON PARLE</b>	<b>6</b>
<b>A.</b>	<b>Organisation et fonctionnement</b>	<b>6</b>
1.	Nouveau décret et règlement intérieur	6
2.	La nouvelle composition	7
3.	Le secrétariat général et les moyens de fonctionnement du CNV	8
<b>B.</b>	<b>Les évolutions qui ont marqué le fonctionnement du nouveau CNV</b>	<b>9</b>
1.	Changement de « régime », changements de ministres	9
2.	Rapport avec les ministres et leurs cabinets	10
3.	Les relations avec la DIV	11
4.	Relations avec les autres ministères	12
<b>C.</b>	<b>Production du CNV : avancées et blocages</b>	<b>12</b>
1.	Des commandes ministérielles	13
2.	Des auto-saisines	14
3.	Les modalités de travail	15
4.	Quelle évaluation qualitative ?	17
<b>D.</b>	<b>Le CNV dans le paysage institutionnel de la politique de la ville</b>	<b>19</b>
1.	<b>Le CNV et les autres conseils</b>	<b>19</b>
a)	Les réunions inter-conseils	19
b)	Les coopérations avec le Conseil national de l'habitat (CNH) et le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées ( HCLPD)	20
2.	<b>Le CNV et les associations d'élus ou de collectivités territoriales</b>	<b>21</b>
3.	<b>Le CNV, les centres de ressources et les réseaux de professionnels</b>	<b>22</b>
4.	<b>Le CNV et les associations et réseaux d'habitants</b>	<b>22</b>
5.	<b>Les rapports avec l'Institut des Villes</b>	<b>22</b>
6.	<b>Les rapports avec le programme Urbact</b>	<b>23</b>
7.	<b>Le CNV et les dispositifs d'évaluation</b>	<b>23</b>
<b>II.</b>	<b>LES ATELIERS PERMANENTS ET LEUR PRODUCTION</b>	<b>22</b>
<b>A.</b>	<b>La Section Permanente : prévention de la délinquance</b>	<b>24</b>
1.	<b>Les modalités de travail</b>	<b>24</b>
2.	<b>Les évolutions sociales et urbaines</b>	<b>25</b>
3.	<b>Quelle stratégie locale ?</b>	<b>28</b>
a)	Des CLSPD revisités	28
b)	Le pilotage du maire	29
4.	<b>Des acteurs en mouvement</b>	<b>30</b>
a)	Les coordonnateurs de CLS ou de CLSPD	30
(1)	Le constat	30
(2)	Les recommandations	30
b)	Les polices municipales	31
(1)	Le constat	31
(2)	Les Recommandations	31

c)	La médiation sociale	32
(1)	Le constat	32
(2)	Les recommandations	32
d)	La prévention spécialisée	33
(1)	Le constat	33
(2)	Les recommandations	34
<b>5.</b>	<b>Des questions qui restent à approfondir</b>	<b>34</b>
a)	Le pilotage national de la prévention	34
b)	L'avenir des maisons de justice et du droit	35
c)	Les nouveaux comportements sociaux	36
<b>B.</b>	<b>Atelier et Conférence permanente « Démocratie participative et implication des habitants »</b>	<b>36</b>
<b>1.</b>	<b>Contexte et méthode</b>	<b>36</b>
<b>2.</b>	<b>Les conditions d'exercice d'une démocratie participative : orientations et questions.</b>	<b>39</b>
a)	Avancées et difficultés rencontrées par trois villes françaises	39
b)	Impact de la démocratie participative sur la décision	39
c)	La démocratie participative et la pratique des élus	40
<b>3.</b>	<b>Des sujets-clés pour le développement d'une culture de la participation</b>	<b>41</b>
a)	Participation des habitants et rénovation urbaine	41
b)	La participation des personnes en situation d'exclusion	42
c)	L'évaluation partagée	43
<b>4.</b>	<b>« Oui, mais comment faire ? »</b>	<b>44</b>
a)	La qualification des acteurs	44
b)	Place publique	44
c)	La base de connaissance sur les méthodes de la démocratie participative	45
<b>C.</b>	<b>L'atelier : rapports État / Collectivités locales, finances locales, réforme de l'État</b>	<b>46</b>
<b>1.</b>	<b>L'atelier et son fonctionnement</b>	<b>46</b>
a)	Objectifs	46
b)	Composition du groupe	47
c)	Méthode	48
d)	Contexte	48
<b>2.</b>	<b>La production de l'atelier et ses conséquences</b>	<b>51</b>
a)	Les avis financiers du CNV	51
(1)	<i>L'avis financier du 13 décembre 2002</i>	51
(2)	<i>L'avis financier du 8 décembre 2003</i>	52
b)	Conséquences des avis	52
(1)	Un colloque national sur les finances locales et la politique de la ville	53
(2)	Les échos des réflexions de l'atelier dans les assises nationales de la ville	54
<b>3.</b>	<b>Perspectives</b>	<b>55</b>

<b>D.</b>	<b>Le Renouveau urbain</b>	<b>56</b>
<b>1.</b>	<b>Les modalités de travail</b>	<b>56</b>
<b>2.</b>	<b>La production de l'atelier</b>	<b>57</b>
	a) L'avis sur les enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social	57
	b) L'avis sur les démolitions-reconstructions et le renouvellement de l'offre de logements sociaux	58
	c) L'avis sur les enjeux du développement économique dans le renouvellement urbain	59
	d) Avis sur le projet de loi sur les responsabilités locales et les enjeux du renouvellement urbaine et de l'habitat	61
	e) Avis du CNV sur « Le 1% logement dans le cadre de la décentralisation »	64
	f) Plate-forme commune « propositions en faveur des copropriétés en difficulté »	67
	g) Le développement économique dans le cadre du renouvellement urbain : la contribution du CNV	69
	(1) Les difficultés rencontrées	69
	(2) Les conditions à réunir pour agir - et comment agir ?	71
<b>3.</b>	<b>Analyse transversale des différents avis</b>	<b>73</b>
<b>III.</b>	<b>LES AUTRES PRODUCTIONS ET ACTIVITES DU CNV</b>	<b>76</b>
<b>A.</b>	<b>L'architecture républicaine</b>	<b>76</b>
<b>B.</b>	<b>Les deux lois de programmation BORLOO sur la rénovation urbaine et la cohésion sociale</b>	<b>77</b>
<b>C.</b>	<b>École et éducation</b>	<b>78</b>
<b>1.</b>	<b>Origine et création du groupe de travail</b>	<b>78</b>
<b>2.</b>	<b>Organisation, fonctionnement et production du groupe</b>	<b>78</b>
	a) L'avis «Quelle école voulons-nous?» (juin 2003)	79
	b) L'avis «Politique de la ville et éducation» (janvier 2004)	80
	c) La rencontre de Saumur (29-30 avril 2004) et ses suites	80
	d) Les équipes de réussite éducative	81
<b>3.</b>	<b>Évaluation des travaux et du fonctionnement du groupe</b>	<b>82</b>
<b>4.</b>	<b>Perspectives et recommandations</b>	<b>83</b>
<b>D.</b>	<b>Mieux vivre ensemble : les conditions d'une intégration</b>	<b>84</b>
<b>1.</b>	<b>Méthode de travail</b>	<b>84</b>
<b>2.</b>	<b>L'avis « Mieux vivre ensemble : Immigration/intégration, approche individuelle/approche collective »</b>	<b>85</b>
<b>3.</b>	<b>L'avis « Mieux vivre ensemble : principe d'équité et lutte contre les discriminations à raison de l'origine »</b>	<b>87</b>
	a) Enrichir les politiques publiques par une approche civilisationnelle	87
	b) Renforcer l'efficacité du droit pour plus d'équité	88
	c) Renforcer le contrôle démocratique	89

<b>E.</b>	<b>Les emplois aidés</b>	<b>90</b>
<b>F.</b>	<b>Les assises de la Ville</b>	<b>90</b>
<b>G.</b>	<b>Le CNV à l'international</b>	<b>91</b>
<b>IV.</b>	<b>La Politique de la ville en évolution</b>	<b>93</b>
<b>A.</b>	<b>Quel devenir pour la politique de la ville ?</b>	<b>93</b>
<b>1.</b>	<b>La politique de la ville depuis son « invention »</b>	<b>93</b>
<b>2.</b>	<b>L'éclairage apporté par les assises nationales de la ville en avril 2005</b>	<b>94</b>
<b>3.</b>	<b>Comment adapter, dans le contexte d'aujourd'hui, la gestion des problèmes urbains ?</b>	<b>95</b>
<b>B.</b>	<b>Quel dispositif pour mener cette stratégie ?</b>	
	<b>Quel devenir pour le CNV ?</b>	<b>98</b>

# I. LE CNV DONT ON PARLE

## A. Organisation et fonctionnement

Le CNV dont il est question dans ce rapport a été mis en place en février 2002 sur la base d'un nouveau décret paru le 3 janvier 2002. Il fut installé par Claude BARTOLONE, après une vacance de plus de 6 mois due au retard à paraître du décret qui en portait réforme. Pendant ce temps, l'équipe du secrétariat général a assuré la gestion des affaires courantes, notamment l'organisation du 3<sup>ème</sup> festival international de la ville de Créteil, en liaison avec le ministre et le cabinet de l'époque et en s'appuyant, quand nécessaire, sur certains des membres sortants dont on savait qu'ils seraient en principe renouvelés.

### 1. Nouveau décret et règlement intérieur

Le nouveau décret<sup>1</sup>, qui avait fait l'objet d'un important travail préparatoire par le précédent CNV, a introduit plusieurs modifications notoires :

- nombre des membres portés à 55, contre 40 précédemment, organisés en trois collèges, avec création d'un nouveau collège rassemblant 15 représentants d'associations ou organismes concernés par la politique de la ville (notamment syndicats salariés ou patronaux) et bureau porté à 14 membres, y compris les deux vice-présidents ;
- création d'une section permanente en charge de la prévention de la délinquance, du suivi des CLS et CCPD, devenus depuis CLSPD ;
- inscription du thème de la démocratie locale parmi les priorités de travail du CNV ;
- obligation faite au ministre de rendre compte une fois par an devant le CNV, des suites données à ses avis, obligation qui n'a pas été mise en œuvre de manière parfaitement rigoureuse.

Lors de sa séance d'installation le nouveau CNV a décidé de se doter d'un règlement intérieur<sup>2</sup> qui a été adopté par l'Assemblée générale (AG) du 23 juin 2002 à Amiens. Ce règlement prévoit notamment l'articulation entre les ateliers de travail et le bureau en décidant que chaque atelier est co-animé par deux membres issus de deux collèges différents et que l'un deux, au moins, siège au bureau.

Ce règlement prévoit aussi diverses mesures visant à lutter contre l'absentéisme et permettant de remplacer certains membres en cas de carence confirmée, après qu'ils en aient été informés. Cette possibilité a ainsi permis de procéder à plusieurs remplacements à mi-mandat.

---

<sup>1</sup> Voir décret en annexe

<sup>2</sup> voir annexe

## 2. La nouvelle composition<sup>3</sup>

Dix membres de la nouvelle composition appartenaient déjà à la précédente formation et, figurant parmi les plus intéressés et assidus, ont été renouvelés, avec leur accord.

Comme traditionnellement, le collège « élus » a été composé de manière à refléter équitablement les familles politiques républicaines.

C'est ainsi que le nouveau CNV a d'abord été doté de deux Vice présidents : M. Gilles de Robien (UDF) déjà précédemment chargé de ces fonctions et M. Claude DILAIN, (PS) maire de Clichy sous bois, en remplacement de M. Laurent CATHALA (PS). Après les élections d'avril 2002, M. de ROBIEN, devenu ministre, a été remplacé par Mme Véronique FAYET, (UDF) maire adjointe à Bordeaux.

Le premier collège composé d'élus a fonctionné de manière plutôt satisfaisante du fait de l'implication très sérieuse d'un certain nombre d'entre eux. Il semble que la « légitimité » du CNV provienne précisément de cette conjonction élus/autres acteurs de la politique de la ville et du croisement des logiques que l'on ne retrouve pas dans d'autres organisations. Toutefois, au cours de ce mandat, le CNV a souffert d'un trop grand absentéisme des élus de la majorité, ce qui a alourdi, de facto, la responsabilité pesant sur les épaules de Madame Véronique FAYET, vice-présidente.

Le deuxième collège, comprenant des représentants des syndicats et autres organismes, désignés par leur organisation, a donc fait son entrée au CNV. En dépit de quelques craintes exprimées auparavant par le CNV et son secrétariat général, crainte de lourdeur qui pourrait être le fait de personnalités ayant parole liée au contraire des autres membres qui parlent tous « *intuitu personnae* », l'apport de ce deuxième collège apparaît plutôt positif. En effet, plusieurs de ces représentants sont de véritables spécialistes des questions traitées par le CNV dans le cadre de leurs organisations et celles-ci peuvent servir de relais de diffusion des avis du CNV. Certains ont de leur côté fait savoir au SG que leur participation au CNV avait également un effet-retour positif pour les travaux de leur propre organisation. Cependant, l'engagement parallèle de plusieurs membres de ce collège dans le dispositif ANRU/Foncière-logement<sup>4</sup> n'a pas eu l'effet positif escompté. En effet, loin de servir de lien entre les deux institutions, ces représentants ont d'une part moins participé aux activités du CNV et d'autre part ont limité, dès lors, leur intérêt pour le CNV et leurs apports à la seule question logement/renouvellement urbain, tentant même, à l'occasion, d'instrumentaliser le CNV pour servir leur stratégie d'organisation dans le cadre des opérations démolitions/reconstructions.

Le troisième collège est un collège riche par la variété de ses membres; leur participation est généralement satisfaisante, mais leurs apports inégaux. Il constitue - avec certains élus dont les Vice-présidents- un point d'appui important car, souvent plus disponibles pour le secrétariat général au quotidien.

---

<sup>3</sup> voir annexe sur composition du CNV et de son bureau

<sup>4</sup> CGT, CFDT, FO

### **3. Le secrétariat général et les moyens de fonctionnement du CNV**

Le secrétariat général du CNV est composé de manière stable de 4 chargés de mission et d'une secrétaire générale, assistés d'un secrétariat. Trois des 4 chargés de mission, la SG ainsi que la secrétaire en titre ont travaillé avec le précédent CNV et sont restés en place depuis.

L'équipe a été renforcée, pendant quelques mois par une deuxième secrétaire, provisoirement mise à disposition par le cabinet, bien indispensable compte tenu de l'effet 35 heures, de l'accroissement du nombre des membres et de l'activité du CNV, puis par une jeune vacataire mise à disposition par la DIV.

De même, un jeune chargé de mission vacataire, puis une étudiante stagiaire de grande qualité ont complété, fort utilement, l'équipe des chargés de mission pendant quasiment deux ans et demi, dans des moments où le CNV se voyait, du fait de l'actualité (réforme de l'Education nationale, assises de la ville), avec une charge de travail plus lourde.

La stabilité des membres du secrétariat général et son rodage en tant qu' « équipe », ainsi que des relations plus fluides et par ailleurs confiantes avec les deux vice-présidents et la plupart des responsables de groupes a permis, de manière indéniable, un fonctionnement plus efficace et harmonieux que par le passé.

Reste, au moment où sont écrites ces lignes, le problème du renforcement pérenne du secrétariat qui devrait être composé, de manière stable, d'au moins deux personnes, et du renforcement, au moins à la demande, des chargés de mission en fonction de l'actualité.

De fait, alors que le décret prévoit que les moyens du CNV sont mis à disposition par la DIV, seuls deux chargés de mission, la secrétaire en titre et les vacataires viennent de la DIV. Les autres chargés de mission et la secrétaire générale étant mis à disposition par d'autres institutions (ministère de la Justice et Caisse des dépôts et consignations).

En dépit de la tension qui règne sur les effectifs, il semble indispensable que les moyens de la DIV soient abondés ou redéployés de manière à assurer au CNV, des conditions correctes de fonctionnement eu égard à son rôle et ses missions.

Enfin, il faut souligner qu'une innovation très positive a été introduite avec le secrétariat général de la DIV au cours de ce mandat. Désormais, lors de chaque début d'exercice budgétaire, le CNV négocie avec le secrétaire général de la DIV un projet de budget, en fonction de son programme de travail. Validé par le délégué ce projet ouvre au CNV un droit de tirage sur les différentes lignes budgétaires dans la limite des crédits prévus, éventuellement affectés en cours d'année d'un « gel » au prorata de ce que supporte le budget DIV. Calculé sur des bases raisonnables, ce budget assure de bonnes conditions de fonctionnement au CNV, qui par ailleurs est très attentif à en respecter les limites et conditions de gestion. Le seul élément quelque peu gênant est que le CNV, notamment ses Vice-présidents et son secrétariat général, ne disposent pas de frais de représentation en tant que tels ni d'aucune régie d'avance, ce qui aboutit dans un certain nombre de cas à supporter sur leurs propres deniers des frais de représentation pas toujours prévisibles assez longtemps à l'avance pour faire l'objet de bons de commandes.

## **B. Les évolutions qui ont marqué le fonctionnement du nouveau CNV**

### **1. Changement de « régime », changements de ministres**

Mis en place peu de temps avant les élections, ce CNV avait à peine commencé ses activités lors du changement de majorité. Il a eu le plaisir de voir l'un de ses VP appelé à d'importantes fonctions de Ministre de l'équipement, des transports et du logement, c'est-à-dire de secteurs sensibles au regard de la Politique de la Ville. Son remplacement rapide par V. FAYET qui, comme C. DILAIN, appartenait déjà au précédent CNV a permis de très vite engager le travail avec le nouveau ministre Jean Louis BORLOO, à l'époque Ministre délégué à la Ville et son cabinet logés, à ce moment, à la même adresse que le CNV.

Le fait que, dans le CNV sortant, des relations amicales et confiantes se soient développées, entre la plupart des membres actifs et entre ceux-ci et le secrétariat, quels que soient les titres auxquels ils siégeaient ou les familles de pensée, a sûrement eu pour conséquence de faciliter la transition, opérée sans difficulté et la confirmation rapide d'une confiance renouvelée. Le CNV a été d'une certaine manière « protégé » par sa diversité.

Par ailleurs, le CNV précédent, en partie composé des mêmes membres, et auxquels appartenaient les deux actuels vice-présidents, avait légué au futur CNV un document de bilan et perspectives<sup>5</sup> que celui-ci a, sans difficulté, repris en compte pour bâtir son programme et arrêter ses modalités de travail. Ceci a notamment permis au CNV de présenter au nouveau ministre et à son cabinet un dossier de présentation de son action, et de ses propositions assez complet, dossier qui comportait en outre une note intitulée « un CNV pour quoi faire ? »<sup>6</sup>, destinée à faciliter un re-positionnement plus satisfaisant que par le passé.

Le CNV s'est donc, en 2002, immédiatement et avec un certain enthousiasme, retrouvé au travail et a reçu, dès son Assemblée plénière qui s'est tenue à Amiens les 26 et 27 juin 2002, trois importantes commandes du ministre BORLOO sur la réforme des finances locales, sur le renouvellement urbain et sur l'architecture républicaine, commandes qui ont donné lieu à la rédaction d'un premier train d'avis<sup>7</sup> dès l'automne 2002<sup>8</sup>.

Cependant, en avril 2004 Madame Catherine VAUTRIN était nommée Secrétaire d'État à l'Intégration et à l'Égalité des chances au sein d'un grand ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale conduit par M. BORLOO et reprenait le portefeuille « Ville ». Puis en octobre 2004 elle était remplacée par M. Marc Philippe DAUBRESSE, Ministre chargé de la ville et du logement, lui-même remplacé à nouveau par Madame VAUTRIN, en mai 2005.

En trois ans et demi, le CNV aura donc connu 5 ministres de tutelle successifs avec autant de redistributions des portefeuilles et des compétences au sein du gouvernement et une succession d'intitulés parfois déroutante !

Toutefois, si la confiance s'est, à nouveau, très rapidement construite entre le Ministre DAUBRESSE et le CNV et ce d'autant plus que M. DAUBRESSE, précédemment président d'un autre conseil le CNH, avait une idée précise sur l'utilité

<sup>5</sup> cf. annexe : « Propositions de pistes de travail pour le prochain conseil national ».

<sup>6</sup> cf. annexe. Cette note a, à plusieurs reprises, été mise à jour depuis.

<sup>7</sup> Tous les avis du CNV sont disponibles sur le site <http://www.ville.gouv.fr>

<sup>8</sup> cf. avis joints en annexe et section 2 du présent rapport.

que peut avoir un conseil auprès d'un ministre, ces changements trop rapides et dont le sens échappe parfois, ont toutefois compliqué, de manière indéniable, la tâche de tous les acteurs de la politique de la ville parmi lesquels le CNV.

## **2. Rapport avec les ministres et leurs cabinets**

Les relations, tant avec M. BORLOO qu'avec M. DAUBRESSE, se sont organisées sur un mode direct, empreint de simplicité. Par ailleurs, les relations, à la faveur de la préparation conjointe des assises de la ville début 2005, ont été particulièrement étroites et interactives avec le cabinet de M. DAUBRESSE.

Sur le plan logistique, le CNV a trouvé auprès des cabinets un appui plutôt satisfaisant, en dépit d'un système complexe qui fait que les cabinets et le CNV dépendent administrativement de services différents, et ne logent plus à la même adresse.

Les ministres ont rencontré assez régulièrement le CNV, dans le cadre du bureau, de l'AG ou parfois à l'occasion de déjeuners de travail. Entre deux rencontres programmées, en cas de nécessité ou d'urgence, les ministres ou leurs cabinets ont tenu à plusieurs reprises, des rencontres informelles avec le secrétariat général. Ce genre de relations permet d'obtenir des réactions, des décisions ou des arbitrages rapides et clairs, qu'ils soient conformes ou non à ce que souhaite le CNV, et permet, pour les uns comme pour les autres, d'évoquer rapidement et sans arrière-pensées les désaccords ou d'explorer des pistes nouvelles.

D'une manière générale pourtant, le travail avec les conseillers techniques, sur tel ou tel dossier de leur compétence, reste très dépendant de la personnalité de chacun, sans qu'un mode de relation tel que celui proposé dans la note « un CNV pour quoi faire ? », puisse être jamais durablement et collectivement mis en place. La plupart du temps, le CNV a l'impression que ses avis sont mal diffusés au sein du cabinet, voire pas lus, et ne sont pas perçus comme pouvant enrichir le travail en amont que mène le cabinet.

Seule l'équipe de M. DAUBRESSE a su mener, pour le montage des assises de la ville, à la fois avec la DIV et le CNV, un travail soutenu et productif, même s'il a parfois été compliqué.

A ce jour toutefois, il reste impossible d'organiser à échéances régulières (une ou deux fois par trimestre) de vraies séances de brain-storming, proposées de longue date par le CNV, mais jamais mises en œuvre, et qui rassembleraient, en prenant un peu de temps, pour un vrai échange de fond, le cabinet et si possible le ministre, quelques membres de la DIV et du CNV. Le CNV est pourtant convaincu que ceci constituerait une bonne manière pour une équipe politique de profiter d'un conseil comme le CNV pour approfondir, en « off », sa réflexion, chercher des idées ou tester les siennes.

La réflexion sur la fonction de « conseil auprès du gouvernement » reste donc largement à intégrer dans la stratégie des uns et des autres.

De même la suggestion faite par le CNV qu'un membre du cabinet soit personnellement chargé d'organiser la synergie et la cohérence des missions et programmes de travail entre DIV/Institut et CNV n'a malheureusement, été mise en œuvre que temporairement sous l'égide de M. DAUBRESSE.

Enfin, seuls Madame VAUTRIN, à l'occasion du projet de loi sur la réforme de la DSU, et M. DAUBRESSE pour les assises ont su mettre le CNV à contribution pour les soutenir dans leurs projets d'une manière suffisamment habile pour que celui-ci ait plus l'impression d'être utile qu'instrumentalisé.

Cependant, à l'heure où ces lignes sont écrites le retour de Madame C. VAUTRIN comme ministre en charge des questions qui font la Politique de la ville, est trop récent pour augurer de la manière dont les relations vont se re-construire.

### **3. Les relations avec la DIV**

Depuis le précédent mandat, les relations avec la DIV<sup>9</sup> se sont détendues et ont évolué positivement. Sa direction, en dépit de l'absence prolongée de la déléguée puis du non-remplacement du délégué adjoint a participé assez régulièrement et activement aux réunions de bureau et aux assemblées plénières. Certains chargés de mission, de même, suivent bien les travaux des ateliers, d'autres moins. Ainsi, sur les questions relatives à la délinquance, aux finances locales ou à l'immigration/intégration, un fructueux travail en commun a pu se développer.

Toutefois le CNV a encore souvent l'impression d'une démarche à sens unique, la DIV paraissant le plus souvent peu soucieuse d'associer le CNV à ses travaux. Ainsi et en dépit de demandes précises, le CNV n'a-t-il jamais été convié aux réunions des sous-préfets ville organisées par la DIV. De même, il n'est quasiment jamais informé de ce que font les différents départements de la DIV, ni pratiquement jamais associé à leurs travaux. Certes, le développement des NTIC avec les différents produits qui ont été mis en place, facilite la circulation de l'information quand celle-ci est consolidée, mais ne renforce pas pour autant les contacts et le travail en commun.

Toutefois, le travail mené de concert sous l'égide du cabinet pour la préparation des assises, même s'il a fait apparaître parfois une sorte de concurrence quelque peu ridicule, a cependant finalement été fructueux et certainement intéressant pour les deux structures. Si cette évolution se confirme, elle constituera un progrès indéniable.

Par ailleurs, des contacts, beaucoup plus fréquents et fructueux, se sont progressivement développés avec le Centre de ressources de la DIV et, dans leur droit fil, avec plusieurs réseaux : réseaux des chefs de projets (Inter-réseau DSU et AMADEUS) et réseau des centres de ressources de la Politique de la ville.

Enfin, le CNV trouve auprès du secrétariat général de la DIV un interlocuteur disponible et coopératif pour toutes les questions logistiques.

En réalité et d'une manière générale, à l'issue de ces trois années et demie de mandat, le CNV ne peut que regretter qu'avec les cabinets, comme avec la DIV, le « facteur personnel » reste déterminant pour le développement ou non des relations au détriment d'un fonctionnement institutionnel qui serait plus efficace.

Ce phénomène laisse notamment le CNV hors de tout circuit régulier, complet et fiable d'échange, notamment pour les informations vivantes au jour le jour. C'est ainsi que, non informé de telle ou telle négociation en cours, le CNV risque toujours

---

<sup>9</sup> Dont le décret prévoit qu'elle assiste aux réunions de bureau et autres diverses formations

de se trouver, sans le vouloir et sans le savoir, à contretemps dans le déroulement de ses propres stratégies au regard des initiatives institutionnelles.

#### **4. Relations avec les autres ministères**

La période récente a montré un certain développement des relations directes avec d'autres ministères concernés par telle ou telle activité du CNV, ainsi que dans certains cas avec la Présidence de la République. Mais là encore celles-ci sont très contingentes.

Le Secrétariat Général du Gouvernement a tout d'abord souhaité rencontrer directement des représentants du CNV dans le cadre d'une mission d'évaluation des modes de rattachement de divers conseils et autres structures au Premier ministre. *L'intérêt d'un rattachement fonctionnel du CNV au Premier ministre, au regard de l'approche nécessairement interministérielle de la Politique de la ville, a été confirmé.*

Par ailleurs, chaque avis rendu fait l'objet d'une transmission directe aux différents ministères concernés. Ceux-ci accusent en général réception, mais certains sont parfois allés plus loin proposant alors un contact direct avec le conseiller compétent, ou en envoyant en retour une note argumentée (ministère du logement, de l'éducation nationale, de la justice, des finances..).

Avec l'Éducation nationale, le secrétariat général a eu, du temps de M. FERRY, un long échange de vues avec l'un des conseillers du ministre pendant l'élaboration de ses avis sur le sujet. De même, pendant la préparation d'un avis concernant les MJD des contacts informels ont eu lieu avec l'inspection générale des services judiciaires, elle-même saisie d'une mission sur le même thème.

Enfin, à plusieurs reprises et dans plusieurs domaines, divers représentants des ministères et agents des administrations concernés ont-ils été associés ou auditionnés lors de la préparation d'avis par le CNV : Justice, logement, équipement, finances, éducation nationale... ou pour le pilotage commun de projets (ministères de l'équipement et de l'environnement pour la base de connaissances sur les pratiques et méthodes de la démocratie participative).

En revanche, s'agissant du « serpent de mer » que constitue le projet de loi sur la prévention et/ou les violences en préparation au ministère de l'Intérieur sous trois ministères successifs, le CNV, bien qu'ayant mené avec un ensemble de partenaires un important travail sur ces questions n'a pas été associé correctement et a dû se satisfaire de rencontres formelles et sans suite avec des conseillers des ministres.

#### **C. Production du CNV : avancées et blocages.**

*Des missions réglementaires* servent d'assises à la plupart des travaux du CNV. Le décret, plusieurs fois modifié, qui porte création du CNV lui confie la tâche, partagée avec la DIV, de « définir la politique nationale des villes et du développement urbain ». Il peut faire « toutes propositions sur les orientations et la mise en œuvre de cette politique..., suit le développement des nouvelles formes de démocratie... et contribue à la définition du cadre et des orientations des relations contractuelles entre l'État et les collectivités locales ». Le décret prévoit en outre expressément une section permanente pour le suivi des conseils de prévention. Durant son mandat, le CNV a développé un programme de travail déterminé, de manière complémentaire, de deux façons.

## 1. Des commandes ministérielles

Conférence permanente de la démocratie locale : cette initiative lancée sous le précédent gouvernement, à la suite de la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, répond au souci partagé par beaucoup, au niveau national comme au niveau local, d'assurer le développement de formes variées de démocratie locale et de développer les savoir-faire de tous -élus, professionnels et habitants- en la matière. Pour renforcer cette dynamique, M. BARTOLONE avait demandé au CNV d'animer une conférence permanente de la démocratie locale, pour mettre en synergie, stimuler et valoriser les diverses formes d'action dans ce domaine. Ainsi, un état des lieux des dispositifs créés dans trois villes (Amiens, Perpignan, Bobigny) a été réalisé par Jo ROS, ancien membre du CNV et président de l'université du citoyen de Marseille, permettant d'alimenter la conférence en questionnements, réflexions....

Par ailleurs, plusieurs chantiers ont été ouverts : la participation des habitants dans le renouvellement urbain, l'évaluation partagée, l'animation des espaces de débat, le point de vue des maires sur le sens politique de la participation, la démocratie locale et la décision, l'assistance et l'autonomie/l'exclusion et la participation, l'implication des habitants dans les pays d'Europe, d'Amérique Latine et d'Afrique, l'observation des pratiques de démocratie locale à l'échelle d'une ville, la valorisation des expériences, méthodes de démocratie participative... Ils ont donné lieu à des séminaires de travail, rencontres nationales et internationales, soutien à des réseaux, site Internet, publications, travaux d'expertise....

Un mois après son arrivée M. le ministre BORLOO passait trois commandes au CNV, commandes qui rejoignaient, pour partie le programme de travail décidé par le CNV lors de son installation. Ces commandes, précisées par écrit, portaient sur le renouvellement urbain, la réforme des finances locales et l' « architecture républicaine », c'est-à-dire, l'organisation de l'État et des collectivités territoriales, la décentralisation et la déconcentration.

Par la suite, au cours de l'une des rencontres informelles du Ministre avec le bureau, M. BORLOO exprimait le souhait que le CNV travaille et lui fasse des propositions sur l'école et l'éducation dans la politique de la ville.

Toutes ces commandes ont été traitées par des ateliers ou groupes de travail ad hoc et ont débouché sur des avis (travaux développés en partie 2).

Le travail sur l'architecture républicaine a été l'occasion pour le CNV, de prendre position clairement, et avant bien d'autres, sur des questions fondamentales, telles que les intercommunalités et l'élection de leurs représentants, l'évolution des départements ou le positionnement gouvernemental du ministre en charge de la Ville.

Le travail sur le renouvellement urbain a permis au CNV de participer activement aux débats préparatoires à l'adoption du texte de loi sur les orientations et la programmation urbaine.

Le premier avis sur l'éducation a été adopté et diffusé avant la tenue, sous l'égide des ministres compétents, d'un conseil interministériel puis le lancement d'un débat national sur ces questions. Un second avis a été adopté, sous forme de plate-forme à l'issue de la rencontre nationale de Saumur en avril 2004.

De même lors du premier ministère VAUTRIN, et à la demande de la Ministre, le CNV a co-organisé avec l'AMVBF une rencontre nationale à Chenôve suivie d'un avis sur les finances locales et la réforme de la DSU.

Enfin M. DAUBRESSE, à l'Assemblée générale du CNV qui a suivi le séminaire d'octobre 2004 sur l'évolution des politiques publiques et des dispositifs en matière de développement social et urbain, reconnaissant dans les travaux du CNV des points de vue compatibles avec les siens, a demandé clairement au CNV de l'aider à monter et animer les assises de la Ville, avec la DIV, puis de rédiger des propositions pour l'avenir de la Politique de la ville et dans la perspective d'un CIV. Cette expérience, appréciée, a donné l'occasion au Ministre de reprendre en compte les travaux du CNV et de les valoriser.

Mais les bouleversements politiques et le remaniement gouvernemental qui ont suivi le référendum sur l'Europe ont malheureusement coupé court aux effets positifs qu'aurait pu avoir le large consensus qui ressortait des assises sur le devenir nécessaire du développement social et urbain, donnant une fois de plus au CNV, et au-delà à un grand nombre d'acteurs, le sentiment de n'être pas entendus ou pris en compte, mais de constituer un lien de continuité.

## **2. Des auto-saisines**

En sus de ces commandes, et compte tenu de ses facultés d'auto-saisine, le CNV, a, de sa propre initiative, engagé ou poursuivi des travaux sur plusieurs autres questions.

Les deux projets BORLOO, qui ont mené au vote de la « loi d'orientation de la programmation pour la ville et la rénovation urbaine » (Loi du 1<sup>er</sup> Août 2003), et « loi de programmation pour la cohésion sociale » (janvier 2005), ont donné lieu à un important travail du CNV de réflexion et de mobilisation avant les débats parlementaires, travail qui a conduit à l'adoption pour le premier texte d'un « avis » et pour le second d'une « contribution ».

Immigration/intégration : les initiatives prises par les Ministres de l'Intérieur et de la Cohésion sociale, la résurgence de certains débats rarement abordés dans la cadre de la politique de la ville, sur l'accueil, les droits et le statut des étrangers et des migrants ont amené le CNV à constituer un groupe de travail ad hoc, qui a rendu et diffusé un premier avis avant la tenue du Comité interministériel pour l'Intégration, : « Mieux vivre ensemble : Immigration/Intégration, approche individuelle/approche collective », paru le 25 février 2003. L'actualité de l'année 2004 sur ces questions (remise d'un certain nombre de rapports au gouvernement, projet de plan de cohésion sociale...) a conduit le CNV à émettre un deuxième avis, davantage ciblé sur la lutte contre les discriminations : « Mieux vivre ensemble : principe d'équité et lutte contre les discriminations à raison de l'origine ».

Le CNV a par ailleurs suivi sur ce sujet un certain nombre de travaux de la DIV et participé à des forums et débats autour de ces enjeux.

Prévention de la délinquance : héritier, en partie, de l'ancien CNPD, le CNV a vu ses compétences en ce domaine, confirmées par la réforme de son décret avec la création d'une section permanente. Pendant la première partie de son mandat durant laquelle le ministre a surtout focalisé son action sur le volet renouvellement urbain

/habitat, le CNV a tenu à rappeler en permanence, l'importance de cette question pour le bon développement des villes et par conséquent la compétence « naturelle » du Ministre en charge de la ville sur cette question.

Cette compétence lui semble tout particulièrement justifiée actuellement à deux égards :

- la réforme intervenue par décret du 17 juillet 2002, qui repositionne les maires comme animateurs des CLSPD et donc du partenariat et de la contractualisation locale, et confirme la compétence de ces CLSPD sur les questions de prévention, ainsi que les réflexions développées sur ce champ dans le cadre de la réforme plus large de la décentralisation, renvoie clairement à une compétence « ville » ;
- par ailleurs, le développement, à la faveur des emplois aidés, de nombreux métiers nouveaux participant plus ou moins directement aux stratégies de prévention, implique selon le CNV un travail de clarification de leurs conditions d'intervention, leurs missions, leurs statuts, leurs conditions de participation au partenariat local, qui relèvent aussi d'abord du ministre de la ville.

Ceci a amené le CNV lors de son Assemblée plénière de Bordeaux (mars 2003) à adopter une délibération proposant au ministre la tenue d' « ateliers des métiers » et demandant que cette question de la prévention soit reprise dans un cadre clairement interministériel.

Enfin, informé de ce qu'un bilan des « maisons de justice et du droit » était demandé par le Garde des Sceaux à l'Inspection générale des services judiciaires et considérant que ces structures, désormais nombreuses, concernaient aussi bien les collectivités locales qui souvent les supportent pour une grande part que les magistrats, le CNV s'est auto-saisi sur cette question pour faire un ensemble de propositions aux ministres de la ville et de la justice.

### **3. Les modalités de travail**

Sur les thématiques majeures, le CNV a mis en place **des ateliers permanents** et d'une manière générale, il s'est fixé quelques règles de base pour leurs modalités de travail :

- toujours veiller à ce que le travail soit conduit et animé par plusieurs membres issus de différents collèges, assistés d'un membre désigné et stable du secrétariat général ;
- associer en tant que de besoin toute personnalité qualifiée extérieure, aux travaux du groupe selon des modalités diverses, de manière permanente ou par le moyen d'auditions au CNV ou sur site ;
- dans la mesure du possible, faire valider les hypothèses de travail par des gens de terrain particulièrement concernés ;
- profiter des AG décentralisées pour rencontrer des acteurs locaux plus particulièrement compétents sur tel thème travaillé par le CNV : les comités de quartiers à Amiens, les associations d'aide aux victimes et SAVU (Services d'aide aux victimes d'urgence) à Bordeaux, renouvellement urbain à Vaulx-en-Velin, le secteur associatif à Nantes et la co-organisation d'une « place publique » décentralisée...
- en outre, pour chaque atelier, décider librement des visites et contacts de terrain qui lui paraissent opportuns ;

- faire valider les projets d'avis par le groupe de travail puis le soumettre au bureau et, sauf urgence, à l'assemblée plénière.

Chaque chargé de mission affecté à un atelier en constitue la pierre angulaire : il entretient des relations permanentes avec les membres du groupe, - l'usage du mail à cet égard s'est beaucoup développé- coordonne les travaux, prend les contacts extérieurs, rédige les projets de textes...

Au-delà de ces méthodes générales, le CNV a initié au cours de ce mandat plusieurs nouvelles manières de procéder :

**ateliers ad hoc** rassemblant sur un thème des praticiens de terrain et des experts de la question pour faire le point sur un problème et préparer une prise de position du CNV : ateliers des métiers de la prévention, entreprises et élus sur le développement économique et urbain, ateliers ad hoc sur « architecture républicaine » ou sur les Maisons de justice et du droit, atelier sur les pratiques de démocratie participative à Bobigny, atelier de libre expression intitulé « Politique de la ville : instrument du management local et de la démocratie » dans le cadre des rencontres internationales « ville et management »<sup>10</sup> etc. ;

**questionnaires** : au cours de ce mandat, le CNV a recouru à plusieurs reprises à la technique du questionnaire pour interroger un ensemble d'acteurs de terrain et se faire une idée plus précise et concrète sur l'état d'une question : sur les emplois aidés à la demande de M. BORLOO, sur l'articulation travail social et politique de la ville, sur les CLS et CLSPD pour la rencontre nationale sur la prévention ;

**séminaires** : interne en septembre 2003 à Châtenay-en-France pour recaler le plan de travail, et séminaire ouvert, en octobre 2004, sur « l'évolution des politiques et des dispositifs en matière de développement social et urbain ». Ces séminaires sont l'occasion pour le CNV de se donner, le cas échéant avec d'autres, le temps d'approfondir une question complexe sur laquelle il souhaite progresser ;

**organisation de rencontres, le plus souvent nationales, voire internationales** (festival de la ville notamment): ces manifestations, publiques ou à tout le moins largement ouvertes, sont en général préparées en amont en partenariat avec des associations d'élus, réseaux et/ou autres organisations sur un thème d'intérêt commun ; ciblées sur une thématique et elles débouchent le plus souvent sur l'élaboration de plates-formes communes<sup>11</sup> ;

organisation ou interventions régulières dans des *sessions de formation* : Ecole nationale de la magistrature, DESS ingénierie urbaine de l'université de Marne la vallée.....

par ailleurs, la relative notoriété du CNV sur un certain nombre de thématiques ont fait que ses membres et ceux du secrétariat général ont été assez fréquemment

---

<sup>10</sup> avec le CIGEDF, Ville et management, Villes et régions du monde et l'école nationale d'administration publique à Québec en mai 2003

<sup>11</sup> En octobre 2003 à Mulhouse avec l'AMGVF rencontre nationale et plate-forme sur « démocratie locale et décision »  
En Avril 2004, à Paris, avec AMF, AMGVF, AMVBF, FFSU, rencontre nationale et plate-forme sur  
En avril 2004, à Saumur, avec la FFVM, rencontre « réformer les finances locales pour réussir la ville.  
En décembre 2004, à Clichy sous bois, avec le CRIF ; le département 93, la CDC, colloque « quelle action publique pour les copropriétés en difficulté ?  
En avril 2005 rencontre des universités du citoyen et plate-forme sur l'égalité des chances.....  
En juillet 2005, à Bamako, avec l'INJEP, La fédération Léo Lagrange, le Haut conseil des Maliens en France, la CONFEJES et le gouvernement malien, Forum des jeunes franco-africaines et plate-forme sur le rôle de la jeunesse dans le co-développement.

sollicités en *qualité d'animateurs*<sup>12</sup> ou de *rapporteur général*<sup>13</sup> pour des débats organisés par d'autres.

#### **4. Quelle évaluation qualitative ?**

##### ***Liberté de ton et convivialité***

Développer l'indépendance et la liberté de ton et de parole, la convivialité, l'intérêt et le plaisir de travailler ensemble, voire le rire partagé, semble la meilleure garantie d'un bon fonctionnement du CNV et d'une participation assidue d'un nombre satisfaisant de ses membres. A cet égard, tous les déplacements sur sites et les réunions résidentielles offrent des opportunités de tisser des liens et de renforcer son ancrage sur les réalités de terrain et les évolutions en cours et de faire des propositions adaptées.

La diversité même des membres du CNV en fait sa richesse et son intérêt non seulement pour sa production mais aussi pour ses membres eux-mêmes. Au CNV les membres rencontrent, apprennent à écouter et à travailler avec des gens qu'ils ne croisent pas nécessairement ailleurs ou qu'ils rencontrent dans des circonstances bien précises. Loin de leurs terrains et des enjeux immédiats que celui-ci génère, patronat, organisations de salariés, immigrés, policiers, enseignants, militants associatifs base et représentants de grosses structures ou réseaux et élus... peuvent avoir de réels échanges au fond, identifier les points de convergence et les conflits réels. A cet égard, l'introduction de la pratique de l'« opinion divergente » ou « dissent<sup>14</sup> », initiée par le précédent CNV et reprise par l'actuel, libère le CNV d'une recherche de consensus à tout prix, évite les positions « eau tiède » et permet au contraire d'éclairer mieux le politique en faisant apparaître les points sur lesquels subsistent après débat de véritables divergences de fond, qu'il faut trancher politiquement.

D'autre part, la meilleure garantie que ses membres participent effectivement au CNV réside dans le fait qu'ils y « trouvent leur compte » : lieu de discussion, de confrontation des idées qui permet d'enrichir la réflexion personnelle et d'en tirer des éléments pour l'action de terrain, source d'informations pas toujours disponibles au local, utilisation parfois du CNV comme une instance d'expertise par rapport à des problèmes ou des stratégies développés localement ou auprès d'autres structures.

Le CNV peut donc se décrire de trois manières : lieu indépendant, de production et de formation.

##### ***Les impacts : blocages et avancées***

D'une manière générale et en dépit de relations plus satisfaisantes et d'une production répondant, pour une bonne part, à des demandes précises des ministres, le CNV garde, comme par le passé et à de rares exceptions près, le sentiment de ne pas réussir à nourrir suffisamment les réflexions, décisions et stratégies gouvernementales.

---

<sup>12</sup> notamment animation par Céline Brailon d'ateliers lors des rencontres nationales d'Auxerre sur la démocratie de proximité dans les villes moyennes en oct 2004 ou lors des rencontres de Profession banlieue en oct 2003 ; intervention dans les assises nationales du développement durable de Toulouse, fév 2003 ....

<sup>13</sup> notamment rapport général MP de Liège lors des rencontres de l'OIDP (observatoire international de la démocratie participative), Lille nov 2003, du colloque du Pades sur l'auto-réhabilitation des logements en 2004, du forum de la jeunesse franco africaine, Bamako juillet 2005.

<sup>14</sup> dissentiment

En fait, à plusieurs reprises, le CNV a eu clairement l'impression que ses avis ne circulaient pas au sein des cabinets, n'y étaient pas souvent lus, voire pas toujours transmis au ministre lui-même (avis sur l'architecture républicaine), pourtant demandé par lui. A l'inverse, mais toujours avec un facteur très personnel, il est arrivé que tel chargé de mission « réclame » un avis ou vienne à l'occasion engager la conversation à son sujet.

Les modalités d'un travail d'échange et de *construction partagée*, de fond, qui n'ont véritablement fonctionné que sous le ministère DAUBRESSE pour les assises, restent donc largement à inventer et à faire fonctionner.

Sur d'autres plans, le bilan est toutefois plus satisfaisant.

Ainsi le CNV et ses avis semblent avoir un impact et une utilité de plus en plus évidents auprès des collectivités locales, des réseaux professionnels et du secteur associatif, qui n'hésitent pas à diffuser, utiliser et s'approprier ses avis pour leurs propres activités, ce dont il ne peut que se féliciter.

Il a développé en cours du dernier mandat, sa stratégie d'alliance avec les associations d'élus, avec les autres conseils, pour parvenir à l'élaboration de points de vue communs, mieux connus.

Par ailleurs, le Conseil a adopté une politique et une stratégie de communication plus constante et plus élaborée que lors de son précédent mandat. Il s'est doté d'une réserve budgétaire dédiée à cet effet. Il a régulièrement travaillé avec une agence de communication<sup>15</sup> qui l'a aidé à définir et concevoir des documents de diffusion cohérents à la fois en termes de support et de visuel (plaquettes pour les plates-formes de propositions notamment).

La publication des travaux du CNV sur le site de la DIV a renforcé la notoriété et la reconnaissance de l'institution au sein des réseaux de professionnels et d'élus, qui ont souvent rendu compte des productions et interventions du CNV dans leurs propres publications (IRDSU, Courrier des maires ...).

Ses travaux ont, par ailleurs, bénéficié d'un large écho dans la presse spécialisée.

Les ASH, Urbapress et la Gazette des communes ont toujours régulièrement rendu compte travail du Conseil et la Gazette a même publié intégralement certains de ses avis, faisant un « tiré à part » de l'avis sur l'« architecture républicaine ».

Il a été plus difficile, à quelques belles exceptions près, d'obtenir une couverture de la part des grands quotidiens nationaux malgré les contacts qui ont été pris à l'occasion de colloques ou de point de presse. Néanmoins, « le Monde » et l'« Humanité » ont largement traité de la question des copropriétés dégradées à la suite du colloque de Clichy organisé par le CNV en novembre 2004.

Enfin, de manière évidente dans certains domaines (finances publiques, CLS/CLSPD, et surtout démocratie locale et participative) le CNV, « repéré » pour ses prises de position, a fait l'objet de nombreuses sollicitations (colloques, séminaires, formation...), tant de nombre de ses membres des différents collèges, que des membres du SG. Il regrette toutefois que certains d'entre eux ne pensent pas toujours à rendre au CNV ce qui lui revient, contribuant ainsi à le faire mieux connaître...

---

<sup>15</sup> clc

## **D. Le CNV dans le paysage institutionnel de la politique de la ville**

Au cours de la période écoulée, le CNV a le sentiment d'avoir développé ses relations de manière dynamique avec un certain nombre de réseaux et conforté sa place dans le paysage institutionnel.

Ainsi, avec certains partenaires (associations d'élus, réseaux de professionnels, centres de ressources de la DIV, autres conseils nationaux...), il a essayé de développer des stratégies d'alliance qui ont bien fonctionné et ont renforcé son utilité.

Dans d'autres cas, il s'est borné à répondre à la demande, ce qui ne l'a pas empêché d'y trouver matière à enrichissement de son propre travail.

### **1. Le CNV et les autres conseils**

La caractéristique propre de la politique de la ville est de répondre à des problématiques urbaines multiples et pluridisciplinaires propres à la fonctionnalité urbaine. Tout naturellement, les expertises comme les réflexions, menées par d'autres conseils consultatifs, ont semblé pouvoir constituer un apport enrichissant pour l'activité du CNV.

#### **a) Les réunions inter-conseils**

La première initiative du CNV fut donc de prendre l'attache des différents secrétaires généraux des conseils consultatifs dont le travail est connexe, pour tout ou partie, avec celui que le CNV mène dans le champ de la ville. Il s'agissait surtout de prendre en considération l'expertise des différents conseils afin de s'éviter des doublons ou des redondances malencontreuses et forcément malvenues. Ensuite il s'agissait de faire prendre en compte la spécificité urbaine à ces conseils qui ont une activité qui va au-delà de l'urbain.

Cette première forme de coopération purement technique a été particulièrement fructueuse. Elle a permis d'approfondir la réflexion et surtout des validations de réflexions en cours

Au-delà de la collaboration technique, les conseils ont tenu à conforter leur collaboration dans un cadre plus politique aboutissant à des réunions régulières bien qu'informelles entre les différents présidents des conseils consultatifs concernés<sup>16</sup>. Cela facilite la participation des différents conseils au CNLE (conseil national de lutte contre l'exclusion) auquel ils siègent tous.

Ceci a aussi permis de mieux coordonner l'action des différents conseils pour la préparation de la Conférence nationale de lutte contre l'exclusion et l'intégration convoquée le 6 juillet 2004 dans le cadre de l'application des dispositions de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion.

---

<sup>16</sup> Conseil national des villes, Conseil national pour l'insertion par l'activité économique, le Haut Conseil à l'intégration, le conseil national des missions locales, le conseil national de lutte contre les exclusions, le Haut Conseil pour le logement des personnes défavorisées.

Ces différents conseils ont ainsi été en mesure de préparer, de concert un ensemble de fiches thématiques qui ont nourri les travaux préparatoires à la CILE<sup>17</sup>.

Actuellement, ces conseils sont engagés dans une étroite concertation pour l'élaboration d'un avis relatif aux indicateurs d'évaluation des politiques publiques, à leur méthode de construction et à leur pertinence.

Enfin, le grand projet de ces conseils, entériné par le comité interministériel de lutte contre l'exclusion de juillet 2004, est celui de bâtir une « maison commune des conseils consultatifs ». Cette idée est le fruit de cette collaboration régulière de trois années qui a permis de mesurer l'intérêt des travaux en commun, de la capacité à compléter ou enrichir les travaux des autres et partant de rendre au Gouvernement comme à la représentation nationale des avis plus pertinents.

Ce rapprochement permettrait une mobilisation plus rationnelle des membres des conseils qui siègent parfois dans plusieurs de ceux-ci, une utilisation partagée de certains des moyens logistiques, une stratégie consolidée de communication publique.

Il renforcerait, en outre, la reconnaissance de la figure institutionnelle originale des « conseils auprès du gouvernement » rattachés au Ministre de l'emploi et de la cohésion sociale.

Ce projet devrait aboutir à ce que les secrétariats de chacun de ces conseils soient hébergés sur un site unique, si les autorisations administratives en étaient données. La répartition des charges d'intendance entre les différents ministères reste à ce jour une question suffisamment épineuse pour en être dilatoire.

## **b) Les coopérations avec le Conseil national de l'habitat (CNH) et le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées ( HCLPD)**

### **Le CNH**

Les échanges entre le CNH et le CNV ont été engagés par les ministres Gilles de Robien et Claude BARTOLONE, sous le mandat précédent. Une lettre de mission conjointe avait été signée par les deux ministres. Cette coopération est restée en latence, car le mandat du CNH n'a pas été renouvelé immédiatement à l'expiration du précédent. Durant cette période, le rapporteur général du CNH et la secrétaire générale du CNH ont été conviés en qualité d'experts aux ateliers « Renouvellement urbain » du CNV . Les avis sur les démolitions-reconstructions de logement et sur le 1% logement ont été conçus avec leur participation.

Dès que le CNH a repris son fonctionnement, une coopération s'est engagée sur le thème de la vente de logements sociaux à la demande expresse du ministre Gilles de Robien qui souhaitait introduire cette disposition dans le projet de loi « Propriété pour tous ». Il souhaitait recueillir l'avis des membres du CNH et du CNV. Un groupe de travail conjoint CNH/CNV a procédé à des auditions sous la double présidence de Messieurs Dupuy et Charrier, maires de Suresnes et de Vaulx-en-Velin. Une note a été produite, mais elle n'a pas donné lieu à un avis, le ministre ayant changé et l'idée de vente massive ne figurant plus dans le projet de loi « Habitat pour tous ».

Cependant des échanges réguliers sont noués par les deux secrétariats généraux qui se tiennent au courant de leurs programmes de travail et tiennent compte des travaux des uns et des autres dans leurs orientations.

---

<sup>17</sup> Liste des fiches

### **Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées**

La coopération avec ce comité a pris la forme d'une alliance des deux conseils lorsque le bruit a couru que l'article 55 de la loi SRU était menacé et que les parlementaires envisageaient d'atténuer cette disposition.

Les deux conseils ont alors rédigé un communiqué de presse commun, rappelant leurs positions respectives, qui fut envoyé à tous les parlementaires et à la presse. L'article 55 n'a pas été modifié.

## **2. Le CNV et les associations d'élus ou de collectivités territoriales**

Le CNV a pris l'initiative d'une collaboration avec l'AMGVF sur « démocratie locale et décision ». Les maires des grandes villes ressentaient le besoin de faire le point de l'application de la loi relative à la démocratie de proximité, notamment sur la création des conseils de quartiers, rendue obligatoire pour les villes de plus de 80 000 habitants. Des rencontres co-organisées par l'AMGVF, la ville de Mulhouse et le CNV ont ainsi eu lieu en octobre 2003. Une plate-forme commune d'idées en est sortie, très largement diffusée et des actes ont été rédigés.

Cette première collaboration a permis de mettre à jour les complémentarités entre le CNV et les associations d'élus : mettre en débat les avis du CNV et les confronter aux points de vue des élus, mettre à disposition les réseaux d'expériences, mobiliser les villes, ouvrir des perspectives d'avis communs et renforcer ainsi le poids politique de nos points de vue sur la politique de la ville....

Cette première expérience, jugée positive par les uns et les autres, a incité au développement d'autres coopérations du même type :

- sur la prévention avec l'association des maires de France, l'association des maires de ville et banlieue de France, l'association des maires de grandes villes de France et la fédération française de syndicat unitaire
- sur l'éducation avec la FFVM et la ville de Saumur
- sur les finances locales avec l'AMVBF, à Chenôve
- sur les copropriétés en difficulté (ville de Clichy-sous-Bois, région Ile-de-France), conseil général 93, ARC, délégation interministérielle à la ville, etc.
- puis avec l'ensemble de ces associations, l'ACUF<sup>18</sup> et l'ADCF<sup>19</sup> et l'Institut des villes pour l'élaboration d'une contribution commune pour les assises de la ville.

Par ailleurs le CNV est intervenu à plusieurs reprises auprès d'autres réseaux de villes au plan international :

- à la demande de l'OIDP<sup>20</sup>, à Lille en novembre 2003 pour l'élaboration de son rapport de synthèse sur l'enjeu de la démocratie participative au plan international ;
- avec l'association internationale des villes périphériques, à Nanterre en novembre 2003, lors de la rencontre sur « villes périphériques et démocratie participative » en décembre 2003, lors de la troisième rencontre Africités à Yaoundé, Cameroun, sur l'accès aux services de bas, dans le cadre de la décentralisation.

<sup>18</sup> Association des communautés urbaines de France

<sup>19</sup> Association des communautés de France

<sup>20</sup> organisation internationale pour la démocratie participative, à Lille, cf. annexe

### **3. Le CNV, les centres de ressources et les réseaux de professionnels**

Le bon travail développé avec le centre de ressources de la DIV, la commodité offerte par l'utilisation d'Internet, la participation de représentants au sein du CNV lui-même, ainsi que leur convergence de vues sur un certain nombre de questions ont favorisé de liens plus étroits avec les différents centres de ressources de la politique de la ville ainsi que les réseaux de chefs de projets Amadeus et IRDSU : organisation d'une place publique décentralisée à Nantes avec le centre de ressources Bretagne/pays de Loire, rencontre commune avec le ministre BORLOO, sous son premier ministre et formulation articulée de propositions par l'IRDSU et le CNV, invitations croisées à participer aux séminaires, assemblées plénières et autres manifestations. Au-delà, ces différentes équipes ont pris l'habitude de contacts et échanges de vue et d'information, informels et amicaux, en fonction de l'actualité. Ces relations ont le triple avantage de nourrir les informations et donc la réflexion du CNV, de faciliter parfois les contacts avec les acteurs locaux et de faciliter la diffusion de la production du CNV et sa reprise en compte par les professionnels de terrain. À ces égards, la présence d'un membre de l'inter-réseau et d'un responsable de centre de ressources régional au sein du CNV est aussi un « plus ».

### **4. Le CNV et les associations et réseaux d'habitants**

Les festivals internationaux de la Ville qui se sont tenus à Créteil 1999 à 2002 ont amené le CNV à développer aussi des relations de travail étroites avec un certain nombre d'associations, grandes et petites, partageant ses préoccupations sur tel ou tel champ de travail.

Ainsi, le CNV a-t-il mené un travail suivi avec notamment :

- le FIDDEM<sup>21</sup> sur la thématique « assistantat et autonomie – exclusion et participation ;
- HACER, réseau européen d'habitants, dont il a soutenu activement et financièrement via la DIV, la création et les premiers pas ;
- le RIAH, réseau inter-africain des habitants, partenaires dans plusieurs opérations sur le thème des habitants et de la co-production de la ville ;
- mais aussi, Léo Lagrange, le GERFAC et l'INJEP pour une opération Forum de la jeunesse franco-africaine en deux volets en 2005, sur le rôle des jeunes, notamment franco-africains pour la coopération décentralisée et le co-développement.

### **5. Les rapports avec l'Institut des Villes**

En dépit de la bonne volonté exprimée de part et d'autre, les rapports avec l'Institut ont été ponctuels quand nos thèmes de travail seront recoupés, cependant les deux structures n'ont pas su créer ensemble, une dynamique plus conséquente. Les changements de stratégie successifs des ministres et de la DIV, tantôt valorisant, tantôt étouffant l'institut ont rendu sa vie difficile.

---

<sup>21</sup> Forum international développement et démocratie, sur la thématique citoyenneté et lutte contre l'exclusion

Toutefois la préparation des assises a été l'occasion d'un intéressant et fructueux travail conjoint. Ensemble, l'institut et le CNV ont animé un travail avec les différentes associations d'élus et de collectivités locales qui a permis d'objectiver nombre de points d'accord entre les différentes organisations sur les nécessaires évolutions de la politique de la ville et donné lieu à la rédaction d'une contribution particulièrement remarquée pour les assises.

## **6. Les rapports avec le programme Urbact**

Pour l'instant le CNV n'a eu que des relations ponctuelles avec Urbact, qui a été créée au cours de ce mandat.

Toutefois étant donné la proximité de nos champs de travail (démocratie locale et coopération internationale) il serait souhaitable que le Conseil et Urbact engagent une collaboration plus approfondie. Les membres du CNV ont d'ailleurs exprimé le besoin d'un travail plus approfondi et durable sur la thématique de la ville au niveau européen.

## **7. Le CNV et les dispositifs d'évaluation**

C'est une question récurrente que de clarifier comment le CNV intervient sur le champ de l'évaluation. Toutefois les positions qui avaient été arrêtées dans le rapport 1998/2001 et selon lesquelles le CNV ne saurait être directement en charge des évaluations devait conduire à ce que toutes les initiatives utiles prises en ce domaine soient mises à la disposition du Conseil pour la réflexion de ses membres.

Le CNV a ainsi contribué à l'exigence d'évaluation de plusieurs manières :

Par sa production même, il apporte des éléments d'évaluation : avis sur les MJD, les copropriétés dégradées, les CLS etc. ;

Pour rappel, il devait siéger au Conseil national d'évaluation de la politique de la ville, qui n'a pas fonctionné, mais siège à l'Observatoire des ZUS mis en place courant 2004. De même les deux vice-présidents du CNV sont membres de droit du CNLE, où ils jouent, secondés par le secrétariat général, un rôle important (préparation du CNLE et du CILE de juillet 2004, animation de groupes de travail etc.). En revanche, le CNV n'a pu que regretter de n'être pas sollicité pour prendre part aux activités du Comité national d'évaluation de l'ANRU, ce qui nuit à une bonne coordination des travaux et une information réciproque satisfaisante ;

Enfin, le CNV a développé une réflexion originale sur l'évaluation partagée. Pour préparer l'avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, le Conseil a auditionné Patrick VIVERET à propos de son rapport « Reconsidérer la richesse ». Celui-ci met l'accent sur deux axes fondamentaux : la nécessité de dépasser les seuls indicateurs économiques, de renouveler nos représentations de la richesse à partir de la nature des valeurs qu'une collectivité entend promouvoir ; l'évaluation comme espace de définition et de délibération sur ces valeurs. Ces réflexions ont été approfondies, adaptées aux enjeux de la politique de la ville, dans le cadre de l'atelier « démocratie participative » du CNV. Elles ont pu être valorisées dans des avis, des interventions de membres du CNV.

Enfin il a élaboré, avec l'ensemble de leurs secrétaires généraux, un avis conjoint CNLE/HCLPD/CNIAE et CNV sur « le recours aux indicateurs dans l'évaluation et le

suivi dans les politiques, avis qui devrait être validé en septembre 2005 par le CNLE dans sa formation plénière.

## **II. LES ATELIERS PERMANENTS ET LEUR PRODUCTION**

Le CNV a créé 4 groupes de travail permanents pour répondre :

- aux missions telles que mentionnées dans le nouveau décret,
- aux suggestions de travail laissées par le CNV sortant en 2001,
- aux commandes formulées par le ministre Jean-Louis BORLOO, lors de l'Assemblée plénière d'Amiens,
- aux questions posées par l'actualité elle-même.

### **A. La Section Permanente : prévention de la délinquance**

La présidence de l'atelier a été tour à tour assurée par Mesdames Véronique FAYET, Agathe CAHIERRE et M. Yazid KHERFI.

#### **1. Les modalités de travail**

Près de trois ans après la mise en place des nouveaux dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance (CLSPD, CDP), alors qu'une loi sur le sujet est périodiquement annoncée au ministère de l'Intérieur et qu'une réflexion sur la nouvelle génération de CLS est lancée, la Section Permanente du CNV -dont la mission est notamment d'approfondir les questions relatives aux différentes formes de lutte contre la délinquance- dresse la synthèse de ses travaux, fruit de groupes de travail, d'auditions, de rencontres de terrain, et d'enquêtes.

Les travaux de la section ont fait l'objet d'un suivi régulier de la part de ses membres et le principe de travail par journée a été la plupart du temps retenu.

Partant de la place centrale qu'occupe désormais le maire en tant que pilote des dispositifs territoriaux de prévention, le CNV s'est intéressé à un certain nombre d'acteurs sur lesquels le maire peut s'appuyer ou avec lesquels il doit entretenir des relations partenariales fortes afin de faire fonctionner la dynamique locale.

Aussi l'analyse par métiers impliqués dans le champ de la prévention a-t-elle été largement privilégiée, pour, à la fois, mieux cerner les contours des professions devant être engagées dans les dispositifs locaux de prévention de la délinquance et comprendre les interactions et liens qui les unissent ou également les opposent.

Un groupe de travail réunissant des maires du CNV mais également des élus membres du Forum français sur la sécurité urbaine a pris part à la réflexion engagée et formulé plusieurs propositions qui seront reprises ultérieurement dans ce rapport.

Un travail sur les Maisons de Justice et du Droit qui a abouti à l'adoption d'un avis a également été mené<sup>22</sup>.

Les membres de la section ont été régulièrement sollicités pour participer à des colloques, rencontres et auditions (rapport PISELLI, rapport sur les CLS de seconde génération..).

La section permanente a pu bénéficier du concours et de l'analyse, notamment, de la cellule interministérielle d'appui et de suivi des CLS, pilotée par le préfet Lefèvre, ainsi que de la mission d'évaluation des CLS, dirigée par l'inspecteur général DUFFÉ. En outre, un partenariat suivi a été mené avec les associations d'élus. Enfin le pôle citoyenneté, prévention, sécurité de la DIV a régulièrement participé et apporté son aide technique dans les travaux engagés.

En relation aux journées de travail de la Section permanente, et pour préparer avec des acteurs de terrain la rencontre nationale de début 2004, une démarche intitulée « Ateliers des métiers de la prévention de la délinquance » a été initiée par le CNV et menée en partenariat avec la DIV, l'INHES (institut national des hautes études de sécurité), le FFSU, le CNFPT (centre national de formation du personnel territorial) et MSE (moderniser sans exclure). Cette démarche s'est tenue en 2 phases :

- États des lieux où chaque acteur a pu exprimer la difficulté rencontrée au quotidien dans le cadre de sa mission. Les informations ont été recueillies, à l'automne 2003, dans le cadre d'une approche qualitative collective auprès de 5 groupes d'acteurs (Policiers municipaux, Educateurs spécialisée, Médiateurs sociaux, Correspondants de nuit, Gardiens d'immeubles). L'IFOP a été choisi comme le prestataire technique de cette phase.

Des coordonnateurs de CLS et des élus locaux se sont également réunis pour travailler sur le sujet et notamment sur l'aspect du pilotage de la prévention.

- La seconde phase a réuni, lors d'une rencontre nationale, les participants de la première séquence ainsi que des responsables d'administrations, des chercheurs et un cercle plus large d'acteurs en charge de la prévention de la délinquance. Cette journée intitulée « Les stratégies locales de prévention de la délinquance » qui s'est tenue le 15 avril 2004 à la maison de la chimie à Paris a donné lieu à l'adoption d'une plate-forme de propositions présentée en commun par le CNV, l'association des maires des grandes villes de France, l'association des maires villes et banlieues de France et le forum français pour la sécurité urbaine<sup>23</sup> à l'occasion d'une conférence de presse en juin 2004.

Parallèlement un questionnaire sur le fonctionnement des CLSPD et les CLS, qui a servi de support à la rencontre du 15 avril, a fait l'objet d'une synthèse<sup>24</sup> qui a été commentée lors de ce point presse. Plus de 60 communes ou communautés représentant près de 6 millions d'habitants ont répondu à l'enquête<sup>25</sup>.

## **2. Les évolutions sociales et urbaines**

Le paysage des acteurs intervenant dans le domaine de la prévention de la délinquance s'est profondément modifié sous la pression des réalités sociales, économiques et urbaines en pleine mutation. Les publics auxquels sont confrontés

---

<sup>22</sup> Voir avis en annexe

<sup>23</sup> Voir texte Plate-forme en annexe

<sup>24</sup> voir synthèse en annexe

<sup>25</sup> Résultats disponibles au CNV ainsi que la synthèse des ateliers de la journée par Sébastien ROCHÉ

les intervenants se sont renouvelés avec à la fois un rajeunissement, des difficultés psychologiques plus marquées mais aussi une radicalisation de leur comportement.

Les enfants de 7 à 12 ans sont de plus en plus décrits comme posant problème, trop souvent livrés à eux-mêmes dans l'espace public, parfois de jour comme de nuit : ils échappent de fait aux compétences des services ordinaires (animateurs, éducateurs spécialisés, médiateurs, services sociaux) qui disent n'avoir que peu de prise sur eux, contrairement aux plus grands. A l'autre bout de la chaîne, les mêmes intervenants se disent de plus en plus confrontés à des « jeunes vieux », sans activités ni statut social, qui passent leur temps dans les halls et cages d'escaliers et auxquels ils n'ont pas grand chose à proposer. La banalisation des drogues « douces » et l'apparition sur le marché de substances nouvelles a généré des pratiques en fort développement doublé fréquemment de consommation d'alcool. Par ailleurs un nombre de plus en plus grand d'adolescents et de jeunes adultes présentent des troubles mentaux associés souvent à des phénomènes d'addiction. Dans un contexte de crise économique latente, la petite et moyenne délinquance sont de plus en plus liées à la délinquance organisée. Les réseaux de délinquance organisée (prostitution, trafics de drogue, immigration et travail clandestin) sont « nourris » par des intermédiaires organisés qui trouvent auprès des populations les plus défavorisées, et notamment les jeunes, des relais faciles pour développer leurs activités. Les milieux délinquants s'interpénètrent et la lutte contre ces phénomènes pour avoir une chance d'aboutir, doit agir de manière simultanée et cohérente sur un ensemble de plans différents avec des acteurs variés.

Parallèlement les contours des professions se sont transformés, les pratiques ont évolué, des nouveaux acteurs reposant sur des statuts précaires (emplois-jeunes, adultes-relais) sont intervenus dans le champ de la prévention de la délinquance et dans la gestion de l'espace public.

Les métiers traditionnels police, justice ont essayé de répondre à ces nouvelles exigences en adaptant pour partie leur doctrine et leurs pratiques. Des dispositifs basés sur la proximité et le rapprochement avec les populations les plus concernées se sont développés.

La police de proximité d'une part et la création des MJD (maisons de justice) d'autre part ont pu constituer de nouveaux outils permettant de mieux appréhender les situations nouvelles.

Pour les élus et les acteurs locaux, l'Institution judiciaire et une composante essentielle des politiques de prévention et de sécurité. Sur le terrain, des réalisations et des pratiques judiciaires novatrices et exemplaires ont vu le jour depuis la naissance de la politique de la ville. Il est primordial que le Ministère de la justice renouvelle son soutien à l'engagement dans ce domaine, non seulement des procureurs mais aussi des juges, des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire. Sa place dans le travail interministériel est fondamentale. L'activité juridictionnelle est une priorité pour la justice, mais il est important que les juridictions puissent s'impliquer collectivement – dans le respect de leur indépendance - dans les dispositifs d'accès au droit, de justice de proximité (MJD), de prise en charge des publics en difficulté. Le dialogue avec les collectivités territoriales devrait être mieux pris en compte par un réel soutien (crédits, greffiers, magistrats disponibles...) et par des évaluations qui confortent les engagements individuels.

La démarche initiée à l'occasion de la signature des CLS et la mise en place des CLSPD depuis l'automne 2002 a relancé la dynamique initiée dans le cadre des CCPD et a souvent contribué à une mise en perspective des initiatives et des pratiques qui se sont faites jour sur le terrain. Cela a permis la rencontre, l'échange, la coordination et le développement d'analyses et d'actions en commun entre des professions et des acteurs qui souvent s'ignoraient, dépendaient d'administrations différentes et intervenaient sur des territoires qui ne se recoupaient pas.

Les maires et les services municipaux avec notamment les coordonnateurs de CLS, les polices municipales sont devenus des intervenants de premier plan des politiques publiques déclinées en la matière. Si la place du maire dans le domaine de la prévention était reconnue de façon au moins formelle depuis des années (CCPD) son positionnement sur le créneau de la sécurité est une vraie nouveauté qui modifie bien des habitudes.

Tout en réaffirmant la primauté de son rôle et la responsabilité principale de ses services régaliens, l'État a compris qu'il ne pouvait agir seul et a souhaité impliquer d'autres acteurs dans la sécurité de proximité. Et cela non seulement pour des questions de moyens matériels et humains, mais surtout pour des raisons d'efficacité et de cohérence. La notion de « coproduction » a même parfois été avancée.

Aussi des professions, dont la sécurité n'était pas la mission essentielle, ont été contraintes de s'y impliquer. Tel est le cas des gérants de centres commerciaux, des opérateurs de transports collectifs ou encore des bailleurs sociaux tous confrontés aux difficultés de gérer des lieux ouverts au public.

De nouveaux métiers comme les médiateurs ont fait leur apparition. Que ce soit dans les quartiers, les transports en commun ou encore en tant que correspondants de nuit, ils interviennent sur les espaces publics délaissés ou sur des champs non traités par les services traditionnels.

Les travailleurs sociaux sont pris dans le même tourbillon de reconfiguration des acteurs qui touche tous ceux qui contribuent à la tranquillité publique et à l'équilibre sur un territoire. La prévention spécialisée notamment a parfois du mal à se situer dans ce nouveau paysage et la profession s'interroge fortement sur son positionnement et son devenir. Il y a à construire toute une coopération entre le travail social, l'intervention éducative et les autres acteurs de la cité.

Les questionnements, les difficultés et parfois le malaise se font jour chez l'ensemble de ceux à qui l'on demande de résoudre la crise sociale et les problèmes de tranquillité publique. Certes l'opposition classique et étanche entre un volet « prévention de la délinquance » et un volet « sécurité » est dépassée, confrontée à la réalité, à la demande des acteurs de terrain et à la nécessité de conjuguer un ensemble d'actions et de réponses qui agissent dans l'urgence et se doivent également de proposer des solutions à plus long terme. La prévention ne peut fonctionner en vase clos. En effet, les acteurs de la prévention peinent à trouver des solutions individuelles pour les jeunes dont ils ont la charge, tant les perspectives en termes éducatifs, professionnels et d'autonomie sociale sont souvent réduites.

Mais le discours commun et certaines politiques mises en place entretiennent encore trop souvent la confusion et ne distinguent pas les frontières et le rôle que doivent occuper les différents acteurs. Il convient en effet de bien distinguer les missions de sécurité et de répression dévolues aux forces de police et à la justice, de la prévention clairement ciblée sur des individus ou des groupes connus et suivis, repérés en risques avérés de passage à l'acte. Ces interventions ne se confondant pas avec la prévention primaire globale où les actions sociales, éducatives

culturelles et sportives interviennent régulièrement au quotidien. Sur les publics repérés interviennent fortement la prévention spécialisée, la protection judiciaire de la jeunesse et même la médiation.

En outre, et bien que l'impératif de proximité des institutions avec la population soit régulièrement réaffirmé et que la participation des habitants soit consacrée comme une des priorités de la politique de la ville, les habitants restent souvent absents de l'élaboration et de la mise en œuvre de la sécurité de proximité.

### 3. Quelle stratégie locale ?

#### a) Des CLSPD revisités

La mise en place des CLSPD tente de tirer les enseignements du passé et réaffirme nettement la nécessité d'articuler prévention et répression. Mais pour que les CLSPD ne commettent pas les mêmes erreurs que les CCPD souvent taxés de « grand-messe » et critiqués pour l'absence de caractère opérationnel, il convient de mieux préciser le champ des CLSPD.

Tout d'abord, la prévention primaire ne relève pas du CLSPD : elle doit être une préoccupation constante vis-à-vis de tous, pour assurer une égalité de base, « portée » par les politiques et les moyens de droit commun.

En revanche, le CLSPD organisé autour du maire, doit être considéré comme le dispositif chargé de la lutte contre la délinquance dans ses volets « prévention ciblée », - là où il y a risque sérieux de délinquance -, « répression » et « aide aux victimes ». Il rassemble un nombre relativement restreint de partenaires, en charge des missions de prévention de la délinquance et de répression (polices nationales et municipales, Justice, PJJ, médiateurs sociaux, prévention spécialisée). Le CLSPD vise à rendre leur action cohérente.

Le maire, premier magistrat de la commune, est celui vers qui se tourne la population quand elle rencontre des problèmes. Il est le plus légitime pour assurer le pilotage stratégique sur cette question complexe à laquelle on ne peut répondre que dans le cadre d'une coproduction. Le maire ou le président de la structure intercommunale est chargé de « l'animation et de la coordination du CLSPD ». Cette prééminence va certainement dans le sens de l'histoire. Il est à noter que les élus locaux plaident assez largement pour le maintien du CLSPD au niveau communal.

Le CLSPD, dans une logique de production coordonnée de tranquillité et de sécurité doit remplir deux fonctions :

- **une instance de débat**, d'élaboration de diagnostics, d'orientation pour l'action contre la délinquance et d'évaluation,
- **une instance opérationnelle, de suivi, de mise en œuvre des orientations et de veille** (animée par un coordonnateur CLSPD) travaillant au quotidien et rassemblant régulièrement ceux qui concrètement sont en charge des problèmes.

Mais « animer » le CLSPD ne saurait se réduire à une animation formelle si on veut en faire un outil de stratégie opérationnelle. Or, on constate fréquemment un manque de pilotage stratégique et un certain essoufflement des démarches qui présentent plusieurs dysfonctionnements auxquels il est indispensable de remédier :

- fréquemment personne ne se sent responsable ou légitime pour « caler » les missions des différents partenaires les unes par rapport aux autres ; il manque un « pilote » reconnu comme tel dans l'avion ;
- par ailleurs, la personne qui siège au CLSPD n'est pas, le plus souvent celle qui est sur le terrain ; or la plupart des professionnels se plaignent d'un manque d'échanges entre les agents de terrain et ceux qui siègent au CLSP, et ce, dans les deux sens ;
- en outre, l'enquête menée par le CNV a fait apparaître que près de  $\frac{3}{4}$  des décisions importantes ne sont pas prises dans ce lieu de coordination qu'est le CLSPD.

L'organisation locale révèle, selon les cas, des contradictions ou des doublons de compétence.

## **b) Le pilotage du maire**

Certains élus estiment que le maire ne saurait être responsable de la prévention de la délinquance car il n'en a pas les moyens ou ne les maîtrise pas (le maire n'a pas de pouvoir sur les services de police, gendarmerie ou de justice, pas de compétence sur l'action sociale ni la prévention spécialisée). Néanmoins la majorité des maires du CNV, poussés par les réalités locales et les difficultés de « chaînages » entre les différents intervenants et conscients qu'ils devront, au premier chef, répondre en cas de problème, revendiquent une compétence « prévention/tranquillité publique » mais ne l'envisagent qu'adossée à des réels moyens pour l'exercer, moyens juridiques mais aussi outils pour agir sur le champ de la prévention.

Le maire doit jouer auprès du CLSPD un rôle de vrai pilotage stratégique qui lui confère un pouvoir décisionnel quand il faut arbitrer. Il a notamment la responsabilité de veiller à une bonne clarification des missions de chacun et à leur emboîtement. Il a également la responsabilité de veiller à une implication appropriée des habitants dans la stratégie de prévention.

Si le maire doit exercer la compétence « prévention » cela suppose que plusieurs conditions soient remplies :

- organiser le devoir d'information réciproque maire/préfet/police nationale/ procureur de la République. Le maire, pour piloter, doit d'abord disposer d'informations, claires régulières et fiables. Cela est encore trop souvent empirique, aléatoire et dépendant d'agrément locaux ;
- se doter d'un outil pour assumer sa compétence « tranquillité publique et prévention ». La création et le développement des polices municipales ces dernières années ne saurait être la seule façon de répondre à une stratégie locale de prévention de la délinquance. Pour répondre à cette compétence, le maire doit pouvoir s'appuyer, par l'intermédiaire du coordonnateur du CLSPD reconnu et accepté, sur un pôle communal articulant les missions de la police municipale mais également capable de mobiliser aussi bien les moyens de prévention collective (éducateurs spécialisés, médiateurs, correspondants de nuit, centres sociaux..) que les moyens de prise en charge individuelle (Assistants sociaux, éducateurs AEMO et PJJ) ;
- régler le problème de l'échange d'informations au sein des groupes de travail en mettant en place des protocoles d'échanges pouvant s'appuyer sur des chartes de principes déontologiques élaborée localement entre les différents partenaires.

## **4. Des acteurs en mouvement**

### **a) Les coordonnateurs de CLS ou de CLSPD**

#### **(1) Le constat**

La place des coordonnateurs s'affirme de plus en plus stratégique dans un contexte de renforcement de la place des maires comme animateurs des politiques locales de prévention et de tranquillité publique. Interlocuteurs privilégiés des maires, ils sont également des partenaires essentiels pour les services locaux de l'État concernés. Un CLSPD ne peut fonctionner efficacement et durablement sans un coordonnateur accepté et reconnu par les partenaires.

Ensemble des partenaires, ils trouvent leur légitimité dans leur capacité à faire travailler de concert des partenaires de domaines professionnels différents, à décloisonner les cultures et les approches entre les champs de la sécurité, du social, de l'éducation et de la prévention.

*En raison même de cette situation, ces professionnels sont confrontés à un certain nombre de questions relatives à leur métier et aux conditions d'exercice de leurs missions :*

- la capacité à articuler les logiques et les temporalités différentes des élus, des habitants et des professionnels des champs spécifiques (sécurité, justice, travail social, conciliation entre gestion des risques et travail de prévention nécessitant du temps..),
- la difficulté à organiser et rendre parfois lisible l'intervention de ces professionnels entre la coordination, le faire-faire et le faire,
- la diversité des statuts même si une tendance très nette à la municipalisation des postes se renforce,
- le positionnement dans l'organigramme municipal qui conditionne fortement leur reconnaissance et leur capacité d'influence,
- le caractère stratégique du binôme élu-coordonnateur qui rend importante la définition des missions respectives et le partage des rôles,
- l'articulation avec la politique de la ville qui reste une question stratégique forte (jonction avec les démarches de rénovation urbaine et coordination des actions dans le champs de la cohésion sociale),
- le développement relatif à l'approche intercommunale des questions de prévention et de sécurité, concrétisé par le recrutement de professionnels spécialisés dans les EPCI qui pose la question de l'évolution des activités et des compétences des coordonnateurs.

#### **(2) Les recommandations**

- assurer une meilleure reconnaissance de ces professionnels et de leurs fonctions au sein de la fonction publique territoriale et de ses cadres d'emploi,
- adapter l'offre de formation initiale et continue,
- développer une culture de prévention situationnelle articulée à la démarche de prévention sociale,
- favoriser la mise en réseau de ces professionnels au niveau national, voire régional,

- favoriser l'articulation du travail des CLSPD avec les projets de rénovation urbaine, notamment en ce qui concerne la prise en compte des questions liées à la prévention dans l'urbanisme et l'habitat.

## **b) Les polices municipales**

### **(1) Le constat**

Les polices municipales se sont nettement développées depuis une dizaine d'années à la fois pour répondre aux missions de police administrative et préventive mais également en matière de traitement contre la délinquance. On dénombre aujourd'hui plus de 15 000 policiers municipaux. Le rôle et le métier des polices municipales ont beaucoup évolué ces dernières années. Dans les petites villes comme dans les grandes agglomérations, il est devenu plus répressif. Dans certaines communes où il n'y a ni gendarmes, ni police nationale ce sont les policiers municipaux qui traitent en grande partie la délinquance de voie publique. Mais les missions confiées aux APM (agents de police municipaux) recouvrent des réalités très contrastées selon la volonté politique du maire mais aussi selon la réalité du terrain. La loi du 15 avril 1999 a eu pour effet de renforcer la présence des policiers municipaux dans les dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance.

On est clairement passé d'un agent chargé de la police des marchés et de l'encadrement de manifestations locales à un corps d'agents municipaux aux pouvoirs élargis en charge de la tranquillité publique qui parfois ne se distingue plus vraiment pour le citoyen de la police nationale. Il y a un risque certain pour la PM de glisser vers un volet plus répressif. L'armement et peut être plus encore le travail de nuit modifient l'image de ce corps. Il y a clairement un risque de confusion qui se construit sur le retrait de la police d'État sur certains territoires et sur la remise en cause de sa stratégie de « police de proximité ».

### **(b) Les Recommandations**

#### *Clarifier les missions par rapport à la police nationale.*

La clarification des missions avec la PN passe notamment par la mise en place de conventions de coordination qui soient autre chose qu'un document purement formel. Les conventions doivent permettre de définir un partenariat et une complémentarité opérationnels.

#### *Faire émerger une image et une spécificité de la police nationale*

La police municipale est en train de se créer une image nouvelle due à sa montée en puissance sur le terrain. Elle doit conserver une fonction de dissuasion et d'intervention de premier niveau. Elle doit avoir une parfaite connaissance de son territoire, être connue et repérée par les habitants. C'est une police visible et présente qui assure une présence régulière et continue sur la voie publique. La police municipale doit être un acteur central du CLSPD car elle détient une foule d'informations sur le « climat » du terrain. Elle doit se positionner en tant que police de proximité car c'est une police de contact et de quotidien qui dispose en outre de la légitimité et des outils pour réussir cette mission.

#### *Repenser la formation*

L'extension de leurs compétences et les nouvelles missions confiées aux polices municipales nécessitent de revoir pour partie la formation dispensée aux APM. Le désir émerge de nombreux policiers municipaux de disposer d'une formation propre qui pourrait prendre la forme d'une école spécialisée dédiée uniquement à la profession. Cela aurait l'avantage d'unifier la profession et de proposer des standards communs permettant de dégager une identité professionnelle reconnue.

#### *Créer un poste de catégorie A*

La PM souffre d'un problème d'encadrement en effet il n'existe pas de poste de catégorie A dans la filière. Il est légitime de remédier à ce que l'on peut qualifier maintenant d'anomal tant le périmètre d'activité des PM impose à ses responsables de croiser et de négocier avec des cadres d'autres administrations, en particulier commissaires de police.

### **c) La médiation sociale**

#### **(1) Le constat**

La médiation sociale recouvre un ensemble de pratiques professionnelles qui se sont développées et complexifiées, souvent sous l'impulsion de politiques et de dispositifs publics. Ces pratiques occupent une place de plus en plus importante, notamment au sein des quartiers de la politique de la ville où le lien social se délite et le sentiment d'abandon nourrit le sentiment d'insécurité. Les emplois de médiation sociale, diurnes ou nocturnes, concernent notamment l'espace public, les transports, l'habitat social. Des milliers de personnes, sous divers statuts (emplois-jeunes, adultes-relais, agents de droit public ou privé) ont été recrutés pour développer cette présence de proximité. Si l'émergence de la médiation a pu servir de débouché et de première expérience du monde du travail il semble que le recrutement actuel touche un public plus âgé ayant déjà un parcours professionnel.

Dans le paysage actuel, les médiateurs sont employés pour 1/3 par des collectivités locales et les bailleurs et pour 2/3 par des associations. La fonction originelle, très tournée vers la tranquillité publique et qui visait les 12/25 ans, s'est modifiée sous la réalité sociale et notamment la montée de la précarité. La médiation est aujourd'hui tournée vers d'autres publics en grandes difficultés (personnes âgées, personnes seules..).

La médiation sociale qui s'était largement construite dans l'urgence et l'empirisme compte aujourd'hui de vraies réussites et certaines expériences ont été pérennisées principalement chez les intervenants publics. Néanmoins la réalité des situations reste très hétérogène et il est nécessaire de stabiliser la définition et les contours de la médiation sociale.

#### **(2) Les recommandations**

##### *Définir et clarifier leurs missions*

Trop souvent utilisés comme des « pompiers sociaux » qu'on met en avant lorsque les autres institutions ont abandonné le terrain, les médiateurs ont besoin de pouvoir se situer dans la chaîne des interventions qui fédèrent les liens sociaux et urbains. Aussi une bonne connaissance de l'environnement institutionnel est indispensable afin de pouvoir comprendre la mission qui leur est dévolue. En outre les agents de médiation doivent se conformer dans leurs interventions à des règles juridiques et

éthiques (mise en place de chartes déontologiques) leur précisant les limites de leur action et énonçant leurs droits et leurs devoirs dans l'exercice de leur mission.

#### *Assurer un réel pilotage politique et technique*

Il importe de disposer d'un soutien politique et institutionnel affirmé afin de fiabiliser les dispositifs et de les insérer dans des démarches locales plus globales. Une attention particulière doit être portée aux conditions d'encadrement et de supervision car l'environnement professionnel, souvent instable, nécessite un adossement technique permanent et de qualité. La spécificité du travail des correspondants de nuit doit faire l'objet d'une approche particulière.

#### *Proposer une formation qualifiante et une évolution professionnelle adaptée.*

La formation et l'appui des acteurs dans ces situations professionnelles exposées est un impératif. Les formations professionnelle et personnelle doivent être menées de front. Au-delà, de la formation initiale à la prise de poste, la formation en alternance est celle qui semble la plus adaptée à la fonction. Il faut à la fois leur fournir les outils indispensables permettant aux médiateurs d'appréhender les situations délicates qu'ils rencontrent quotidiennement mais aussi leur assurer une évolution professionnelle à moyen terme.

### **d) La prévention spécialisée**

#### **(1) Le constat**

Dépendant des conseils généraux (gérée très majoritairement par des associations employeuses) et intervenant dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance, la prévention spécialisée a notamment opéré un recentrage de son action vers les familles et vers des publics rajeunis. Son positionnement dans les dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance reste inégal et incertain. Les éducateurs spécialisés, qui se situent avant tout dans une démarche éducative et de prise en charge individuelle, ont eu parfois du mal à se projeter dans des approches plus collectives, marquées du sceau de la prévention/sécurité. Ils ont peur d'être instrumentalisés et de voir mettre à mal le secret professionnel auquel ils sont tenus. Mais la prise en charge des publics visés par la prévention spécialisée nécessite un besoin de partenariat et d'échange. Aussi, la prévention spécialisée ne peut-elle se désintéresser des dispositifs territoriaux de prévention et de sécurité. Elle ne peut être une pratique isolée. Elle doit s'inscrire dans une réflexion menée sur et pour un territoire. Les éducateurs spécialisés reconnaissent une difficulté à définir et appréhender les publics sur lesquels intervenir et plus largement à nouer des liens. Les comportements défensifs, parfois violents de certains jeunes par rapport aux institutions n'épargne pas la prévention spécialisée. Elle est parfois démunie et s'interroge sur le choix des publics à privilégier. Son positionnement, la définition de ses missions, ses modalités d'intervention sont traversés par ces nouvelles conduites sociales. Elle est parfois concurrencée par de nouveaux opérateurs tels les médiateurs à la présence plus identifiée, et qui occupent l'espace public de façon plus visible. Le recrutement des éducateurs est d'ailleurs une vraie difficulté dans les territoires les plus exposés. De nombreux postes demeurent vacants ou occupés par des personnels non diplômés.

## **(2) Les recommandations**

### *Promouvoir des rapports contractuels clairs entre les collectivités et les associations employeuses*

Bien que la compétence départementale pour la gestion de la prévention spécialisée soit réaffirmée par les conseils généraux et bien acceptée par les associations, certains élus municipaux revendiquent une gestion de proximité par l'agglomération voire la commune. La relation repose sur le triptyque association/ Conseil général/ Commune. Cette relation à trois est instable ; aussi est-il nécessaire de s'appuyer sur des conventions qui puissent servir d'outils de régulation. Le payeur principal, et parfois unique, reste le Conseil Général qui détient la compétence PS, mais c'est le maire qui est au centre des problèmes et des choix stratégiques. C'est pourquoi l'exigence d'un conventionnement entre les associations et les collectivités locales concernées est profondément ressentie. La convention est un point de passage obligé visant à garantir une mise en œuvre répondant aux objectifs définis en commun.

### *Concilier pratiques éducatives et pratiques de sécurité*

Les éducateurs de terrain fournissent des éléments éclairants dans la compréhension de la conduite des jeunes et dans les dysfonctionnements des quartiers. Si la présence de la PS aux cellules de veille pose des problèmes liés à la diffusion de l'information nominative, l'implication dans des groupes techniques ou dans des actions plus ciblées définies en commun est un fait qui se généralise et doit être encouragé. La prévention a une vraie place à prendre au sein des CLS. Son intervention lui donne du crédit, une reconnaissance et une visibilité dans le panorama local. La participation de la prévention spécialisée évite de s'enfermer dans une logique uniquement situationnelle et réactive, permet d'élargir le champ de la réflexion et se traduit par des relations institutionnelles plus confiantes et plus riches.

## **5. Des questions qui restent à approfondir**

### **a) Le pilotage national de la prévention**

La question de la prévention de la délinquance suppose, au niveau national comme local, un portage transversal, c'est-à-dire nécessairement interministériel, fort, articulant bien les compétences complémentaires, mais foncièrement différentes en matière de prévention et de répression. Domaine interministériel par excellence, la prévention de la délinquance a été pendant une quinzaine d'année portée avec plus ou moins de succès par la DIV. Confronté à la critique de dilution du concept et des stratégies de prévention, le ministère de l'intérieur sous l'égide de JP Chevènement en instaurant les CLS a abouti à resserrer la focale essentiellement autour du travail de la police et de la justice et introduisant une certaine confusion entre le contrat CLS et l'instance de concertation le CCPD. Aussi le décret du 17 juillet 2002 a-t-il clarifié le fonctionnement de ces dispositifs en créant le CLSPD, instance de concertation chargée de la sécurité et de la prévention, missionnée également pour

animer les CLS et plaçant clairement le maire comme animateur du partenariat local sur cette question.

Le ministère de la ville qui a fait de la rénovation urbaine sa priorité n'a progressivement plus semblé vouloir porter ce dossier, laissant au ministère de l'intérieur le pilotage exclusif de la sécurité et de la prévention de la délinquance. Le ministère de l'intérieur travaille et annonce depuis deux ans la sortie d'un texte de loi sur la prévention de la délinquance. Ce texte sans cesse retardé, modifié dans son contenu et son approche et élaboré dans une relative discrétion, peine à voir le jour en grande partie car le ministère n'est pas le pilote naturel en ce domaine. Certes ces thèmes ont largement débordé les territoires de la politique de la ville mais la demande des acteurs locaux et notamment des coordonnateurs de pouvoir s'appuyer sur une tête de réseau comme le DIV est évidente. Si les maires sont responsables du portage au niveau local, *ils veulent pouvoir s'appuyer au niveau national sur un portage interministériel équilibré et reconnu.*

Le ministre de la cohésion sociale qui a repris pour partie les attributions du ministre de la ville pourrait, et devrait selon le CNV, animer ce dossier, sous l'autorité du Premier ministre, à charge pour lui d'établir et de veiller à une démarche stratégique au niveau national, bien articulée avec celles des ministères de l'Intérieur, de la Défense et de la Justice et de tous les départements ministériels concernés.

Cette approche, qui était celle du CNPD, puis pendant quelques années de la DIV, aurait le mérite de faciliter la participation des acteurs du champ social qui restent encore trop largement en retrait des dispositifs territoriaux de prévention. Les compétences croisées, les employeurs multiples, les dispositifs superposés se traduisent généralement par un émiettement des politiques sociales publiques au regard des moyens parfois importants qui y sont consacrés.

Le pilotage par le ministre en charge de la cohésion sociale permettrait également de stabiliser et de mieux organiser dans le partenariat local les nouveaux emplois et métiers concourant à la prévention de la délinquance (médiateurs sociaux, correspondants de nuit..).

Elle faciliterait également un traitement apaisé de l'information nominative et du secret partagé.

## **b) L'avenir des maisons de justice et du droit**

Expérimentées pour les premières au début des années 90 les MJD constituent un exemple remarquable d'adaptation locale du service public de la Justice pour mieux répondre aux attentes et besoins des habitants dans le cadre de la politique de la ville. Près d'une centaine irriguent aujourd'hui le territoire national. Même si le profil et les modalités de fonctionnement des MJD restent variés selon les sites, il faut constater qu'elles sont largement plébiscitées à la fois par les utilisateurs, les élus et une partie, au moins, de l'institution judiciaire. La MJD est un excellent point d'appui territorial et un outil précieux pour le CLSPD. Néanmoins en dépit des perceptions favorables, le réseau des MJD reste instable en raison de moyens humains variés, limités et incertains. La fin des emplois-aidés et la raréfaction de certains crédits de fonctionnement pose un problème de pérennisation à certaines d'entre elles. Aussi est-il nécessaire que le fonctionnement et les missions des MJD soient confirmés et leurs moyens stabilisés afin de sortir définitivement de l'expérimentation et de les consacrer comme l'une des modalités de droit commun de l'organisation du service public de la Justice<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Voir avis annexe

### c) Les nouveaux comportements sociaux

Au-delà des sujets qui ont déjà été évoqués plus avant et doivent faire l'objet de suivi et d'approfondissement dans le cadre de futurs chantiers (évolution des polices municipales, pérennisation de certaines formes de médiation sociale, etc.) d'autres questions restent pendantes et nécessitent une approche toute particulière. Ainsi *l'accroissement des troubles mentaux*, fréquemment associés à des pratiques addictives, chez les adolescents et les jeunes adultes et que l'on retrouve derrière nombre d'actes de délinquance, est un phénomène qui n'est pas traité de manière assez déterminée et cohérente. Il semble y avoir une vraie incapacité à clairement analyser et traiter les problèmes qui se posent de façon collégiale pour cette population. La faiblesse des postes en pédopsychiatrie est aujourd'hui alarmante. Enfin, dans un domaine souvent voisin le développement de *jeunes marginaux sans domicile fixe* et faisant de l'errance un mode de vie et sur lesquels les institutions n'ont que peu de prises mérite un regard particulier.

## B. Atelier et Conférence permanente « Démocratie participative et implication des habitants »

### 1. Contexte et méthode

Durant le précédent mandat du CNV, le groupe de travail sur ce thème a bâti son corps de doctrine, qu'il a eu l'occasion d'ajuster en fonction de l'actualité législative (loi SRU, loi « démocratie de proximité »). Cependant, la particularité de ce thème induit un fonctionnement différent dans la méthode de travail généralement adoptée par le CNV. En effet, le développement d'une démocratie participative résulte autant de la diffusion d'une culture nouvelle fondée sur la refondation du lien entre le citoyen et la politique, que d'un programme législatif et réglementaire (même s'il ne faut pas sous estimer l'importance du cadre institutionnel dans lequel évolue le couple démocratie représentative et démocratie participative). Aussi, le travail du CNV doit concilier la mise en débat, l'échange et la diffusion de préconisations. Le Conseil National des Villes, tel que modifié dans le décret du 3 janvier 2002, est chargé d'une mission spécifique de suivi du développement des nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants, avec la possibilité de formuler des propositions.

**Prenant la forme d'une « conférence permanente de la démocratie participative », cette mission s'inscrit dans la démarche entreprise par le CNV depuis 1998, en s'appuyant sur sa légitimité d'être un lieu de confrontation des points de vue entre associations, professionnels, élus et pouvoirs publics. Elle a comme enjeu principal de contribuer à renouveler les politiques publiques par une implication plus large et permanente de tous les citoyens dans la production de la ville.**

Elle consiste à identifier les questions, les freins, les avancées... pour préconiser, interpeller, mettre en évidence les conditions d'exercice d'une réelle démocratie participative.

**La conférence permanente de la démocratie participative n'est pas « une structure de plus », mais une démarche dont l'objectif est de montrer en quoi la dialectique entre démocratie participative et démocratie représentative est féconde. Il s'agit d'analyser les conditions d'exercice d'une démocratie participative, de capitaliser les pratiques, d'accompagner des démarches innovantes, de contribuer à créer une culture de la participation et ainsi renouveler les modes d'intervention publique sur les territoires.**

**Ainsi, les travaux du CNV ont revêtu plusieurs formes.**

***La forme classique de l'atelier* qui, compte tenu des matériaux accumulés et des avis rédigés lors du mandat du CNV 1998/2001, a plutôt joué un rôle de pilotage des chantiers en cours, de suivi de démarches, projets initiés par le CNV. Coprésidé par Jean-Pierre BOSINO et Gérard TONNELET, l'atelier a réuni régulièrement des membres du CNV (davantage du collège des personnalités qualifiées), auditionné des partenaires, « fait conférence » sous forme de séminaire élargi aux acteurs impliqués par l'une des initiatives du CNV.**

***La coproduction de rencontres, espaces d'échanges* donnant lieu à préconisations, recommandations : « Place publique » à Créteil, dans le cadre du Festival international de la Ville puis à Nantes a été l'occasion d'échanges mais aussi de production de contributions, journaux... faisant valoir les réflexions, propositions venant des groupes d'habitants, en dialogue avec les pouvoirs publics. Le CNV a coproduit avec l'Association des Maires des Grandes Villes de France et la ville de Mulhouse des rencontres intitulées « démocratie locale et décision » en octobre 2003 ; ces journées ont donné lieu à des actes et une plate-forme de préconisations. Le CNV était partenaire des journées du réseau des universités du citoyen sur « l'égalité des chances » en avril 2005, une plate-forme de préconisations est également en préparation ainsi que des actes. D'autres journées sur le thème de la rénovation urbaine verront le jour en 2006. Il a aussi été partenaire du Forum franco-africain pour la jeunesse qui s'est tenu à Marly le Roi en avril 2005 et à Bamako en juillet dernier.**

***La commande d'études* pour approfondir un aspect particulier. Le CNV a demandé à Jo ROSS, Président de l'Université du citoyen de Marseille et ancien membre du CNV de lui donner un éclairage sur les avancées et difficultés rencontrées par les villes pour mettre en œuvre des démarches d'implication des habitants. Il a confié à Gérard GRASS, Chercheur, une étude sur « faire société, la démocratie participative et la pratique des élus ».**

***La réalisation ou l'aide à la réalisation d'outils de diffusion d'expériences, d'éléments méthodologiques et de réflexions.* En partenariat avec la direction du renouvellement urbain de la CDC, il a édité deux brochures réalisées par Habitat et Territoires sur les méthodes de la participation des habitants dans le renouvellement urbain et sur des expériences menées dans huit villes. Il conçoit actuellement avec la Commission Nationale du Débat Public, la Fédération Nationale des Villes Moyennes, les Ministères de l'Équipement et de**

## **l'Environnement et du Développement Durable, une base de connaissances internet sur les outils et pratiques de la démocratie participative.**

*Le soutien à des réseaux d'échanges et l'accompagnement d'initiatives innovantes.*  
Le CNV suit un certain nombre de démarches locales de démocratie participative, comme celle du Grand Lyon pour la mise en place d'une charte de la participation à l'échelle intercommunale, celle de Bordeaux sur l'évaluation des outils de démocratie participative au travers un questionnaire actif, celle de Besançon, notamment sur action sociale et démocratie participative etc. Il soutient HACER (réseau européen d'habitants) en jouant un rôle d'interface entre les collectifs d'habitants et les institutions nationales, européennes. Il a suivi la démarche menée par le Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais concernant la formation d'animateurs d'espaces de débat public et qui a donné lieu à une publication. Il soutient également le FIDDEM (Forum International Développement Démocratie) dans son projet d'échanges, d'analyse des pratiques sur « assistanat et autonomie, exclusion et participation ».

*La participation au pilotage de démarches, projets permettant de faire valoir le point de vue du CNV.* Le CNV est membre du comité de suivi et d'orientation de l'Observatoire national des agendas 21 locaux, crée à l'initiative de l'association 4D, dont les objectifs sont de faire émerger les expériences territoriales françaises et étrangères en matière de développement durable, de capitaliser et de diffuser les bonnes pratiques, de favoriser l'échange d'informations et la mise en réseau des différents acteurs du développement durable territorial en France. Il est membre également du comité de pilotage national Agenda 21 du Ministère de l'environnement et du développement durable qui met en place des appels à projets « outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux ».

*L'expression publique* par le secrétariat général ou des membres du CNV des principales orientations, pistes de réflexion, expériences engrangées, *sous forme d'expertise, animation, intervention* dans des rencontres d'acteurs :  
Intervention à Lons le Saulnier sur « participation des habitants et développement durable » en 2002 ; intervention à Nancy sur la démocratie participative dans un cadre départemental en 2002 ; participation à la journée « démocratie locale et intercommunalité » à Villeurbanne en novembre 2002 ; animation d'un atelier dans le colloque « observer la ville...et après ? » à Rillieux-la-Pape en octobre 2002 (interventions également de plusieurs membres du CNV) ; rôle d'expert dans le colloque national « citoyenneté et développement durable » en mai 2003 à Echirolles ; animation d'un atelier à Montreuil dans le cadre des « assises de la citoyenneté » en novembre 2003 ; interventions pour l'université du citoyen de Toulon en mai et juin 2003 ; animation d'un atelier à Bobigny dans le cadre de rencontres sur les budgets participatifs en avril 2003 ; participation à la conférence de consensus sur les conditions d'exercice d'une démocratie participative à Lille dans le cadre des assises nationales du développement durable en juin 2003 ; animation d'un atelier sur les enjeux internationaux de l'éducation citoyenne dans les premières rencontres de l'éducation citoyenne organisées par RECIT en février 2004 ; animation d'un atelier sur la participation des habitants dans le renouvellement urbain à la Conférence des villes d'octobre 2004 ; intervention à Clichy-sous-Bois pour l'université du citoyen, en novembre 2004 ; intervention dans les assises de la ville de Bobigny en février 2005 etc.

## **2. Les conditions d'exercice d'une démocratie participative : orientations et questions.**

### **a) Avancées et difficultés rencontrées par trois villes françaises**

Les divers avis émis sous le mandat 1998/2001 ont conduit le CNV à souhaiter effectuer un travail d'analyse des processus participatifs dans quelques villes pour en tester la pertinence, mesurer les écarts entre la réflexion et l'action, cerner davantage les avancées et les difficultés rencontrées.

Une mission a été confiée en ce sens à Jo Ros, Président de l'Université du citoyen de Marseille (membre du CNV pendant le mandat 1998/2001 et pendant cette période président du groupe de travail sur la participation des habitants), auprès de trois villes connues pour leur engagement sur l'implication des habitants dans la vie publique locale : Perpignan, Bobigny et Amiens.

Une demi-journée de restitution partielle du travail a eu lieu à Bobigny le 20 mai 2003 avec les membres de l'atelier, des partenaires invités (ville de Rillieux-la-Pape, centres de ressources, réseaux, consultants...), deux sociologues chercheurs (Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER).

Ainsi plusieurs pistes ont été dégagées

L'importance de l'environnement social, politique et culturel dans lequel évolue la population : la rénovation urbaine est un sujet qui cristallise très fortement les débats sur la mixité sociale, la place des populations les plus exclues, les discriminations... et les conséquences dans l'habitat et la vie quotidienne ; quelle est la place des habitants dans ces débats ? Les liens entre accès aux droits, conditions sociales et exercice d'une citoyenneté donnent aussi matière à débat public.

La nécessité de moyens humains, financiers, techniques suffisants pour faire vivre une démocratie participative et d'une grande lisibilité des dispositifs en place ; l'enjeu de l'information préalable est souligné : communication communale, rôle des institutions, « qui fait quoi » dans une administration, « qui est qui » dans les associations, le projet... Est également présente la question des dispositifs et de leur adaptation aux besoins des élus, des habitants, aux échelles de territoires, aux groupes de population que l'on souhaite concerner.

Le développement d'une culture de la participation qui induit une transformation radicale des comportements des personnes impliquées dans ces politiques (élus, techniciens, habitants), qui induit également de renouveler les pratiques de débat, d'inventer des façons de recueillir les points de vue, de renforcer les capacités de chacun. La question concrète du « comment faire » est souvent posée, avec des réponses en forme de tâtonnements (salutaires... pour évoluer). La question des compétences à développer pour mettre en œuvre la démocratie participative se pose pour les techniciens mais aussi pour les élus et les habitants, avec la création d'outils de formation, de renforcement des capacités en parallèle aux dispositifs eux-mêmes

### **b) Impact de la démocratie participative sur la décision**

C'était le titre du colloque co-organisé par l'Association des Maires des Grandes Villes de France, la ville de Mulhouse et le CNV en octobre 2003 : des élus, des techniciens et des collectifs, réseaux d'habitants venus nombreux pour faire le point sur l'ensemble des outils de la démocratie participative et tenter de faire un bilan des mesures visant à renforcer la concertation dans la loi « démocratie de proximité », dix-huit mois après son adoption.

Les journées étaient organisées autour de plénières reprenant les grandes questions posées à la démocratie participative (l'impact de la participation sur la prise de décision, les modes d'exercice de la démocratie participative aux diverses échelles de territoire, la place des élus dans les instances participatives) autour d'ateliers : les TIC, les conseils de quartier, la formation et les métiers, les grands projets environnementaux, le renouvellement urbain, les budgets et l'évaluation, Il en est sorti une plate-forme commune aux maires de grandes villes et au CNV qui marque, nous semble-t-il quelques avancées :

- La démocratie participative pose la question du processus de décision et de la façon dont on associe les habitants/ citoyens à cette décision ; Elle ne s'improvise pas, elle se construit et requiert des outils et des conditions. Le respect de quelques principes fondamentaux la conditionne : principe d'inclusion, principe d'argumentation ou « principe du contradictoire », principe de publicité et de transparence.

Le processus délibératif en constitue le socle, ce qui suppose intention, méthode, évaluation pour l'élaboration des points de vue, la mise en débat de ces divers arguments (y compris dans un cadre conflictuel géré), l'existence d'un compromis ou d'une dissension.

Les conséquences en sont : le rôle de l'élu renouvelé et enrichi, une nouvelle culture à partager.

La plate-forme propose que ces principes constituent la trame d'une charte de la démocratie participative qui permettrait d'évaluer les processus à l'œuvre et fonder ainsi une sorte de label de « haute qualité démocratique » rendant compte des valeurs communes d'une société.

### **c) La démocratie participative et la pratique des élus**

Pour compléter les travaux en cours et dans l'état actuel des réflexions sur la mise en oeuvre de démarches participatives, le CNV a souhaité mettre l'accent sur le sens politique donné par les élus qui s'engagent sur ce type d'actions. Le CNV a beaucoup travaillé (et continue) sur la place des habitants dans ces processus ; il s'interroge aussi sur le rôle des professionnels. Il lui semble maintenant très important de mettre l'accent sur le point de vue des élus. Quelle est la conception des élus sur ce sujet, quelle perspective politique est en jeu ? Quels sont les obstacles qu'ils rencontrent ? Le CNV a demandé à Gérard GRASS, chercheur et professionnel de la politique de la ville, d'interroger des élus de divers bords politiques (et quelques techniciens municipaux) pour constituer un socle de réflexion qui pourra faire l'objet d'un séminaire et d'une publication. Les premières villes interrogées sont Metz, Rouen, Le Grand Lyon, Bourges, Mulhouse, Blanc-Mesnil.

Quelques pistes ressortent de ces travaux :

*La démocratie participative est « un espace à construire »*, les savoir-faire émergent et concernent l'information, la consultation, la concertation, le suivi, l'évaluation. L'enjeu de l'observation apparaît : après une première phase d'expérimentation, le besoin est ressenti de se doter d'outils d'observation, de suivi (observatoire de la démocratie locale, ateliers de capitalisation en interne...). Ainsi, la nécessité de formaliser par ce biais facilite la communication et permet de construire des outils de formation des acteurs, pour généraliser la démarche : création de « bureau des méthodes », de « haute autorité »... Il y a complexification des problèmes et des solutions donc évolution vers une diversification des approches : demande de qualité

de services, publics divers, demande de consommation plus grande, en même temps attachement des usagers /citoyens à leur territoire... donc des approches plus complexes des rapports entre intérêts particuliers/intérêt collectif.

*La démocratie participative n'est pas marginale, mais reste minoritaire, elle est pourtant, une forme d'exercice de la politique.*

*Le travail politique dans la démocratie participative se fonde sur trois points-clés: la conception d'une commande de qualité (« Que voulons-nous réaliser ? »), sa concrétisation dans un résultat tangible (un tramway, une place...), la manière dont ce résultat a été produit. Le « comment » est aussi un résultat. La modernité semble focaliser son attention davantage sur le travail politique que sur le résultat. « Les gens peuvent accepter que les résultats ne soient pas à la hauteur de leur espérance, s'ils sont partie prenante, sujets de la question, et s'ils ont réellement accès à l'ensemble des contraintes....bref s'ils contribuent au travail politique ».*

*La démocratie participative est une démocratie de production : le maire est acteur mais aussi pédagogue. Il renvoie au citoyen les questions qu'il pose, en lui donnant les éclairages nécessaires à la compréhension du comment la ville se fabrique. La démocratie participative donne à voir comment le travail des politiques se fait et non plus uniquement comment les politiques sont représentés.*

*« On voit poindre semble-t-il les prémises d'un dialogue social territorial, reconfiguration entre les acquis du dialogue social et la montée du territoire et de ses acteurs avec la décentralisation. » : en termes de partenariat, d'autres exigences apparaissent, notamment, d'associer d'autres corps intermédiaires tels que le secteur économique, l'habitat... pour traiter des questions de société rapportées à un territoire, exemple du développement durable, de l'économie solidaire.... »*

### **3 . Des sujets-clés pour le développement d'une culture de la participation**

#### **a) Participation des habitants et rénovation urbaine**

Suite à la réalisation par la direction du renouvellement urbain de la CDC d'un outil méthodologique sur la participation des habitants dans le renouvellement urbain (confiée au CREPAH devenu Habitat et Territoires Conseil), auquel le CNV a participé, il a été convenu de coproduire un document permettant de capitaliser les expériences intéressantes sur le sujet, à travers huit monographies: Angers La Roseraie La Courneuve La Tour-Les Clos, Lormont Carriet, Lyon La Duchère, Metz Borny, Paris Porte de Vanves, Poitiers La Piquetterie, Valenciennes Faubourg de Cambrai.,

Un séminaire rassemblant les membres du CNV, les acteurs des villes concernées, des partenaires invités a eu lieu le 6 avril 2004. Il a donné lieu à un document de synthèse affichant des préconisations et intégré aux monographies.

Ces deux documents destinés aux élus et à leurs équipes opérationnelles font l'hypothèse que le sujet complexe du projet urbain (qualifié renouvellement urbain ou rénovation urbaine suivant les priorités données par les gouvernements successifs) est révélateur des pratiques sociales et pose beaucoup de questions au système de valeurs qu'une société est amenée à considérer. Le rôle des habitants dans cette affaire est bien souvent malheureusement minimisé ou mal défini.

Ainsi, l'approche méthodologique privilégie-t-elle un classement par les pratiques des habitants : pratiques privées ( l'histoire des individus, leurs affinités, les cultures, croyances...), pratiques publiques (engagement personnel, collectif, dans la ville, le

quartier...), pratiques sociales (l'habitant usager, client, locataire, entrepreneur, parent d'élève....).

Cette analyse renseigne sur la demande sociale permettant de construire l'offre de participation. Ensuite, est proposée une hiérarchie dans les actions à mener : celles qui sont indispensables et qui permettent aux habitants d'être partenaires de l'action publique (le diagnostic de territoire, l'information, l'évaluation...), celles qui sont nécessaires (la cogestion de services urbains, la coproduction de services, les démarches qualité ....), celles qui sont recommandées (initiatives et création d'activités par les habitants).

Les monographies font ressortir un certain nombre de thématiques inédites des expériences visitées : l'implication des habitants dans les opérations de démolition/reconstruction à partir de projets culturels (Lormont, Poitiers), leur qualification pour participer à des jurys d'étude de définition (La Courneuve), leur association à la gestion urbaine de proximité (Metz), l'inscription de la participation dans les dispositifs d'emploi et d'insertion (Lyon), à côté de thèmes récurrents comme la gestion du temps et de la disponibilité des habitants (Valenciennes, Paris) ou leur contribution à la vie sociale quotidienne via les conseils de quartier (Angers).

Parmi les recommandations énoncées, on peut retenir, notamment en ce qui concerne les démolitions/reconstructions, la nécessité d'établir des règles du jeu et d'énoncer les invariants, les contraintes, les incertitudes, la réglementation, sans sous-estimer la capacité des habitants à comprendre ces contraintes et invariants. Pour élargir le cercle des interlocuteurs, s'appuyer sur les pratiques affinitaires des habitants : les « silencieux » partagent de manière informelle, des affinités, des hobbies, vécu de manière privée, mais qui compte dans le lien social invisible. Pour éviter l'essoufflement, gérer le temps et la disponibilité des habitants et des acteurs en évitant de figer le dispositif, en s'appuyant sur des temps forts comme le diagnostic, l'accompagnement social, le bilan ou évaluation, en imaginant des supports attractifs (jury d'habitants de La Courneuve, ATU de Valenciennes, AveQ à Lormont, ateliers carte sur table à Paris, diagnostics en marchant à Metz, visites de sites à Angers, intervention artistique à Poitiers...).

## **b) La participation des personnes en situation d'exclusion**

Le FIDDEM (Forum International Développement Démocratie) a lancé en 2004 un projet national, que le CNV soutient, sur les pratiques à mettre en œuvre pour permettre aux publics en difficulté de passer de l'assistanat à l'autonomie, de la dépendance à la responsabilisation individuelle et collective pour s'insérer dans une démarche de participation. A partir d'un travail avec des collectivités locales, des institutions et associations, l'objectif est d'identifier les actions engagées, les réussites, les difficultés rencontrées pour offrir des méthodes, des instruments d'action aux responsables et acteurs des politiques sociales.

Le projet se déroule sur deux ans avec une conférence nationale, prévue en 2006, pour diffuser les résultats, en débattre et formuler des propositions. Des villes comme Valenciennes, Bordeaux, Besançon, Lambersart, Nantes, Clichy-sous-Bois, Paris, Saint-Denis... des associations comme le Secours catholique, ATD Quart-Monde, des organismes comme une mission locale, un CCAS, une CAF..., des conseils généraux sont impliqués, une vingtaine de sites au total.

Les travaux en cours tournent autour d'un certain nombre de thèmes tels que :

« Peut-on lorsqu'on intervient dans des situations d'urgence, mettre en œuvre une politique et permettre aux personnes ainsi assistées d'aller vers plus d'autonomie ? » ;

« comment utiliser la loi de février 2002 sur la rénovation de l'action sociale et médico-sociale, en lien notamment avec la loi « démocratie de proximité » ? ;

« quels liens entre action sociale et citoyenneté ? ».

### **c) L'évaluation partagée**

Au cours du précédent mandat du CNV, un premier travail conjoint avec la ville de Bordeaux a permis d'expérimenter un dispositif d'évaluation participative réunissant élus, techniciens et habitants pour analyser les processus participatifs de la ville. Ceci a donné lieu à la réalisation d'un questionnaire actif. Cette démarche a été poursuivie au cours de ce mandat.

Profitant des réflexions et propositions du rapport de Patrick VIVERET intitulé : « Reconsidérer la richesse », prenant appui sur la volonté du ministre de la ville, Jean-Louis BORLOO, d'évaluer en continu et localement le programme de rénovation urbaine, le CNV a souhaité qu'émerge une conception de l'évaluation comme outil au service d'un processus démocratique, privilégiant la transparence par le débat public traité. Pour traiter de ces questions à haut degré d'incertitude, il semble nécessaire au CNV de faire le lien avec la société civile et d'organiser des confrontations informées.

Dans l'avis que le CNV a émis sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, il propose d'imaginer que l'observatoire national des zones urbaines sensibles devienne un lieu privilégié de mise en débat des critères d'évaluation, des résultats obtenus, des orientations à retenir, sous la forme de conférences de consensus, sondages délibératifs, jurys citoyens .... Toutes formes de processus démocratiques qui privilégient la délibération comme mise en commun de regards différents, de points de vue divergents... battant en brèche le technocratisme de l'évaluation pour en faire un véritable outil pour la construction des politiques publiques.

Pour consolider un point de vue sur la question, le CNV a auditionné Patrick VIVERET et Céline WHITAKER sur les processus démocratiques d'évaluation. On pourrait résumer l'audition par ceci : *« définir l'évaluation comme une délibération sur les valeurs, ce qui correspond à l'étymologie du terme, c'est refuser de la réduire à un simple exercice de mesure. La question des indicateurs relève alors des outils qui ne peuvent être dissociés de celle des critères qui relève du débat sur les fins. »*

Le CNV avait projeté d'expérimenter des processus d'évaluation de la politique de la ville qui privilégieraient la délibération comme mise en commun de regards différents, avec des critères définis collectivement, dans le souci d'élaborer des critères qualitatifs pertinents qui donneraient lieu à une autre perception de l'évaluation, outil d'aide à la décision, appropriable par tous.

La complexité du sujet, plus l'absence de légitimité du CNV à intervenir sur l'évaluation, a conduit le CNV à plus de prudence... Il fait valoir son point de vue dans les instances concernées (observatoire des ZUS, CNLE...) et a introduit cette problématique dans le projet d'avis sur les indicateurs, préparé par plusieurs conseils et évoqué dans la première partie.

## 4. « Oui, mais comment faire ? »

### a) La qualification des acteurs

Le CNV a accompagné l'expérience de formation à l'animation d'espaces publics urbains conduite par le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais et l'État, qui vise à la fois à renouveler les modes de représentation de la ville, à concevoir des démarches d'animation appropriables par tous, à expérimenter des outils qui facilitent la création d'une dynamique collective.

Considérant que l'un des enjeux d'une participation réussie réside dans la qualité de l'animation (au sens large) de ces démarches et que les Régions, compte tenu de leurs compétences en matière de formation, ont un rôle à jouer pour accompagner les collectivités et créer un lieu ressources, le CNV a souhaité faire valoir cette initiative innovante.

Cette formation s'adresse aussi bien à des chefs de projet, à des équipes opérationnelles, à des travailleurs sociaux qu'à des adultes relais, des habitants impliqués..... Elle alterne cours et pratiques de terrain avec un objectif à la fois de démultiplication des fonctions d'animateur et d'introduction de méthodes de travail renouvelées : fonctionnement itinérant, rencontres sur site, mini-ateliers de réflexion et de production sur les outils.... L'organisation repose sur un partenariat pédagogique entre trois équipes associées pour mutualiser leurs compétences : « Habitat et Développement », l'Institut Social Lille Vauban et Arpenteurs. Trois sessions ont eu lieu jusqu'à présent. Le CNV a soutenu la publication d'un livre sur cette expérience, intitulé « correspondances et jeux de société », réalisé par Arpenteurs.

Après trois années de fonctionnement, des questions se posent sur les publics :

- la pluralité des publics qui permettait de constituer une « chaîne d'animation » a tendance à faire place à l'uniformisation et à ne concerner que les équipes opérationnelles ;
- les sujets sur lesquels des besoins se font sentir concernent davantage la gestion urbaine de proximité et le mal vivre urbain en général que « le projet urbain type politique de la ville » ;
- l'ancrage institutionnel est difficile à consolider, compte tenu du caractère expérimental et multi-partenarial ; paradoxalement l'université impliquée ou l'organisme de formation du personnel communal ont du mal à se sentir pleinement concernés par un projet atypique, etc.

Toutes ces questions intéressantes constituent une base de réflexion à poursuivre sur le rôle des Régions et des Universités comme lieux de formation mais aussi d'expérimentation, de capitalisation des initiatives, sur le rôle des organismes de formation afin qu'ils prennent en charge la formation des techniciens, sur le niveau pertinent pour créer des lieux de d'échanges entre élus, techniciens et habitants.

### b) Place publique

« Place publique » a eu lieu à Créteil, dans le cadre du Festival international de la ville chaque année, pendant quatre ans, sur des thématiques différentes : la ville et

le citoyen, la citoyenneté active en Europe, le temps des villes, et enfin, les risques dans la ville. Le CNV a rendu compte largement de cette initiative dans le rapport 1998/2001.

Pour réaffirmer la vocation de « Place publique » comme lieu de « coproduction de la ville » et ainsi rapprocher la manifestation des problématiques et réseaux d'acteurs locaux, le CNV a proposé de décentraliser « Place publique » au niveau régional, en s'appuyant notamment sur les centres de ressources de la politique de la ville. Cette initiative renforçait aussi le rôle du CNV de « courroie de transmission » du local vers le national,

**Le premier « Place publique décentralisé » s'est déroulé à Nantes les 24 et 25 juin 2004. Il était organisé par le centre de ressources « Résovilles » et les villes de Bretagne et Pays de Loire, en collaboration avec le CNV. Faisant suite aux travaux engagés par « Résovilles » et répondant aux préoccupations du CNV, le thème général portait sur l'influence et le rôle des associations et collectifs d'habitants dans le projet et l'action publique. Il devait permettre au CNV, en s'appuyant sur les travaux de Patrick VIVERET et en partant du point de vue des acteurs de Place publique de mener une réflexion sur les critères qualitatifs nécessaires à l'évaluation de la politique de la ville.**

**Le bilan est mitigé: des difficultés à faire se rencontrer les préoccupations du centre de ressources et les nôtres sur les priorités, des incompréhensions réciproques sur la forme de la manifestation elle-même, une faible mobilisation des élus locaux malgré les efforts faits, absence d'ancrage dans la ville....**

**Malgré tout, des points positifs sont à relever: des professionnels présents intéressés par les ateliers, des associations mobilisées dans la préparation et donc une suite favorable pour le centre de ressources dans la création d'un réseau associatif.**

### **c) La base de connaissance sur les méthodes de la démocratie participative**

A l'origine du projet, le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable a fait le constat suivant : la loi démocratie de proximité a donné à la CNDP, au-delà de l'organisation de débats publics réglementaires, un rôle de « promotion » de la démocratie participative dans toutes ses dimensions : consultation, concertation, participation... auprès de publics variés : maîtres d'ouvrages, décideurs publics et privés, associations... Les élus sont aujourd'hui les premiers « artisans » de la démocratie participative et, tout en étant – au quotidien – en situation de contact et de dialogue avec les populations, ils sont demandeurs de retours d'expériences, de méthodes, de repères afin que le temps de la participation soit véritablement utile à la décision.

C'est pourquoi la Commission Nationale du Débat Public et le CNV sont devenus les « pivots » de ce projet de construction d'une base de connaissances sur les pratiques, méthodes en matière de démocratie participative, initié par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. Le projet prend appui sur la Fédération des Maires des Villes Moyennes comme test avant de proposer aux autres associations d'élus de rejoindre et d'élargir l'initiative.

Ce projet regroupe également le ministère de l'Équipement, le CERTU et comme opérateurs, le CETE de l'Est, l'ADELS et C et S Conseil.

Les objectifs de ce site Internet, hébergé sur le site de la CNDP, mais également accessible par les sites des partenaires du projet, sont de :

- fournir des descriptions d'expériences participatives, pratiques de concertation et de débat public, dans des domaines variés tels que le génie urbain, la planification urbaine, l'environnement, la politique de la ville, la vie municipale... émanant de villes de tailles différentes ;
- mettre à disposition des textes méthodologiques fréquemment intitulés « guides », « repères », principes, recommandations. documents produits par des administrations, des institutions ou des entreprises ;
- offrir un accès à des textes de réflexion sur la participation du public et plus généralement encore sur la démocratie participative. Sociologie, philosophie politique sont des champs dans lesquels des références bibliographiques existent qu'il s'agira de rendre accessibles, pour nourrir la doctrine que certains souhaitent se forger sur l'utilité de la participation.

Le projet est en cours d'élaboration, il sera à disposition au cours du dernier trimestre 2005. Il comportera, dans un premier temps, une quarantaine de fiches d'expériences. Une convention est en cours de signature entre les partenaires pour prévoir la gestion du site : actualisation des expériences et introduction de nouvelles fiches, mise à jour des concepts et des outils méthodologiques...

## **C. L'atelier : rapports État / Collectivités locales, finances locales, réforme de l'État**

### **1. L'atelier et son fonctionnement**

#### **a) Objectifs**

Ce groupe de travail reprend en partie les objectifs de la précédente mandature. Cependant, le libellé antérieur avait circonscrit son champ d'activité autour des seules finances locales, considérant que la politique de la ville, en tant que politique publique de l'État, pouvait trouver rapidement ses limites si la situation financière des communes destinataires des subventions ne faisait l'objet d'un examen spécifique et systématique.

La seule existence de la DSU instaurée en 1992 et issue de la réforme des dotations de l'État aux communes était censée avoir résolu, au moins pour partie et de façon suffisante, les inégalités territoriales entre les communes. Il n'en est rien puisque différentes études, dont une des plus importantes et particulièrement rigoureuse commandée par le Commissariat général au Plan arrivait à point nommé pour démontrer dans ce premier volet<sup>27</sup> que les effets péréquateurs des concours financiers de l'État étaient largement insuffisants, arrivant à peine à corriger les inégalités de 30 % en 1997 et de 40% en 2001, sachant que l'écart entre les extrêmes, en prenant une base de référence unique, va de 1 à 8 500 avant péréquation !

---

<sup>27</sup> L'étude du commissariat au plan a porté sur plusieurs périodes. Le groupe a travaillé sur le premier volet. Le second volet de l'étude n'a été rendu public qu'au premier trimestre 2005 et portait sur la période 2001-2003.

En dernière analyse, il restait à convaincre d'une réforme, sans toutefois *a priori* en connaître ni en appréhender l'ampleur, ou encore les modalités, mais en ayant conscience, surtout, d'un état des lieux alarmant et avec l'objectif d'assurer à une redistribution plus équitable des ressources de la nation au profit des territoires qui sont confrontés à des situations d'urgence sociale. Cela passait nécessairement par la construction d'un discours politique auquel le CNV a participé, en partie, à l'élaboration. Rien qu'en cela l'objectif a, pourrait-on dire été atteint.

C'est pour cette raison qu'en définitive le groupe de travail a été nommé : "Relations État / Collectivités territoriales, finances publiques, décentralisation et réforme de l'État ». Il s'agissait en effet de considérer que la question de la situation financière des collectivités territoriales engagées dans des procédures contractuelles au titre de la politique de la ville correspondait à des typologies spécifiques et donc à des relations politiques et financières qui devaient prendre en compte ces inégalités pour garantir à chaque administré l'égalité des droits dans son accès aux services publics et sociaux inhérents à l'environnement urbain.

## **b) Composition du groupe**

Le conseil ayant adopté le principe de la libre répartition de ses membres au sein des groupes de travail, il a été très rapidement acquis que le sujet, en lui-même, risquait de devenir un sujet de spécialistes.

Pierre BOURGUIGNON, député-maire de Sotteville-lès-Rouen (Seine-Maritime) et Tahar RAHMANI, directeur de l'association 3CI intervenant dans le champ de l'insertion par l'économie, et conseiller municipal de Marseille ont co-présidé cet atelier.

Le groupe a été composé en recherchant au mieux un équilibre entre élus et professionnels ou personnalités qualifiées au titre de la politique de la ville<sup>28</sup>.

Le rythme mensuel des réunions jusqu'au premier avis (décembre 2002) a permis à chacun de se tenir régulièrement informé des avancées et des résultats des multiples consultations. De janvier 2003 jusqu'au deuxième avis de décembre 2003 puis jusqu'au vote de la loi 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale avec son article 135 portant réforme de la dotation de solidarité urbaine, les réunions se sont tenues sur la base d'une réunion toutes les six semaines environ.

- 
- <sup>28</sup> Le groupe était ainsi formé de Claude DILAIN, maire de Clichy-sous-Bois, président de la communauté d'agglomération du Clichy/Montfermeil
  - Jean-Paul ALDUY, sénateur-maire de Perpignan, président de l'EPARECA puis de l'ANRU
  - Jean-Pierre BLAZY, député-maire de Gonesse (Val d'Oise)
  - Pierre CARDO, député-maire de Chanteloup-les-Vignes (Yvelines)
  - Pierre COHEN, député-maire de Ramonville Saint-Agne (Haute-Garonne)
  - M. Jean-Luc LAURENT, maire du Kremlin-Bicêtre, vice-président du Conseil régional d'Île-de-France.
  - Mme Chantal ROBIN-RODRIGO, députée des Hautes-Pyrénées, vice-présidente du Conseil général chargée des affaires sociales, présidente du GIP du contrat de ville de Tarbes
  - Francis VERCAMER, député-maire de HEM (Nord)
  - Dominique FIGEAT, délégué à l'action foncière
  - Claude FOURCADE, représentant de l'inter-réseaux DSU
  - Jocelyne HERBINSKY, CNL
  - Paul-Louis MARTY, USH
  - Étienne MONTANANT, FSU
  - Maurice TARDIVENT, MEDEF
  - Pierre-Didier TCHÉ-TCHÉ APÉA, Association Agora
  - Houria ZARROUGUI, chef d'entreprise

### **c) Méthode**

L'atelier a été mis en place sous le ministère de M. Claude BARTOLONE. Les orientations de travail, qui étaient déjà acquises lorsque M. Jean-Louis BORLOO fut nommé à son tour ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, furent confirmées à l'identique.

Dès le départ, les deux co-présidents de l'atelier ont été conscients des principaux écueils que pouvait comporter ce dossier. Le premier étant de le circonscire à la seule analyse technique et financière avec pour conséquence d'éluider le rapport à l'ensemble de la problématique urbaine, le second étant de soulever une telle complexité que par des effets de chaîne, cette question appelle à en résoudre une multitude d'autres comme autant de préalables qui finalement, ne permettraient pas de la traiter.

La méthode de travail qui a été retenue a donc eu le souci de rendre toujours plus accessible un sujet qui naturellement a la faveur des élus ou des techniciens chevronnés. Il a donc fallu donner un certain attrait à une thématique suffisamment spécifique pour des membres du Conseil dont l'activité est parfois très éloignée de cette question.

Pour la conduite de cette réflexion, les participants se sont orientés, dès la formation du groupe de travail, vers la formulation d'avis sous forme de propositions simples et claires appelant le gouvernement et son administration à construire les solutions sous l'angle administratif et technique.

La méthode retenue par les animateurs du groupe a donc consisté à sensibiliser l'ensemble du Conseil national des villes sur la situation en général, mais également sur les mécanismes de péréquation qui sont censés la corriger. À cet effet, le recours aux experts des administrations s'est imposé afin d'obtenir les explications relatives à ces inégalités financières. Étaient également sollicitées les propositions que les administrations pouvaient, éventuellement, soumettre à la commande politique pour réduire ces inégalités dont les effets multiplicateurs sont avérés (qualité du service public, formation des agents du service public, fiscalité locale etc.).

Enfin, plutôt que de se faire l'écho des conférenciers et experts venus plancher devant l'atelier, le groupe de travail a préféré que ses avis correspondent à des préconisations ou des propositions. Pour ce faire, une rédaction claire et compréhensible par tous quant aux principes politiques au nom desquels sont mis en œuvre les mécanismes correcteurs, a été privilégiée.

### **d) Contexte**

Le travail de l'atelier est nécessairement lié à un contexte spécifique dont il est difficile de faire abstraction dans la mesure où il a largement influencé le cours de la réflexion et ses résultats.

Le contexte politique fut celui de la transformation des espaces de gestion et d'administration des compétences dans le cadre d'un large mouvement de transferts lié à la décentralisation : transferts de l'État vers des collectivités de base ou intermédiaires, mais également transferts des collectivités de base vers les structures de coopération intercommunale nouvellement créées. Ce mouvement a pris appui sur deux éléments majeurs qui sont :

L'émergence du phénomène intercommunal issu de la loi du 12 juillet 1999<sup>29</sup>, son développement ses conséquences sur la structure même et le fonctionnement des collectivités locales et plus particulièrement les villes les plus pauvres en terme fiscal, mais également et surtout au regard des charges socio-urbaines spécifiques qui sont les leurs ;

La constitutionnalisation de la décentralisation et de la péréquation telle qu'elle est inscrite dans l'article 72-2<sup>30</sup> nouvellement rédigé et adopté par la réforme constitutionnelle de 2003. Si la Constitution affirme le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales, elle reste suffisamment vague pour ce qui concerne sa transcription dans le droit positif comme pour ce qui relève de l'objectif à atteindre que requiert la mise en œuvre de ce même principe.

Le cadre des relations entre l'État et les collectivités territoriales va s'en trouver profondément changé.

Dans ce vaste mouvement de décentralisation, la répartition des charges financières et l'impératif d'égalité appelle l'État à réformer l'ensemble du dispositif des dotations aux collectivités territoriales de façon à le rendre plus juste, plus clair, plus lisible et plus adapté aux disparités et aux inégalités de ressources entre les territoires.

C'est ce qui a été fait pour l'année 2004. Le remaniement profond de l'architecture financière des dotations de l'État aux collectivités locales et des autres concours financiers a permis de se défaire d'un système de compensations assis sur une fiscalité historique et disparue pour s'appuyer désormais sur des critères objectifs se référant à la population et à la superficie des collectivités considérées. Ainsi et au-delà de la réforme de la dotation forfaitaire, le législateur a procédé à une réorientation de solidarité puisque les crédits mobilisés auparavant en faveur du développement de l'intercommunalité avec la mise en place de la loi du 12 juillet 1999 a depuis considéré comme nécessaire et impératif de procéder à un redéploiement de ces crédits sur les dotations de solidarité que sont la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale avec un accroissement annuel de 20% des enveloppes respectives.

---

<sup>29</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (JO du 13 juillet 1999)

<sup>30</sup> « Art. 72-2. - Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. » - *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.*

Par ailleurs, il convient de préciser que certaines des opérations d'investissement retenues dans le cadre du contrat de ville génèrent souvent des charges de fonctionnement insupportables pour des budgets communaux pour lesquels aucun autofinancement ne peut être dégagé. Compte tenu de cette situation particulièrement alarmante certains projets ont du être différés ou annulés alors même que leur nécessité sociale était incontestable, et ceci y compris quand les opérations étaient financées à 80 % c'est-à-dire lorsqu'il ne restait à la ville que la charge de la TVA. Preuve s'il en était que parmi ces bénéficiaires de la DSU, la péréquation ne suffisait pas à faire prendre en charge par les finances communales le minimum de financement pour les opérations contractuelles reconnues et approuvées par l'ensemble des partenaires de la politique de la ville. Cette situation était la manifestation de la limite de la politique d'intervention de l'État en ce domaine.

Alain GUENGUANT, co- auteur de l'étude du Plan<sup>31</sup> a présenté les conclusions de celle-ci devant le groupe de travail. À cette occasion, il a rappelé que la méthode qui avait prévalu s'appuyait sur le concept « d'équité territoriale ». Il s'agit en l'espèce de rapprocher, sinon d'égaliser le service fourni à l'utilisateur, en rapport de l'effort fiscal demandé en contrepartie au contribuable. Le niveau de richesse fiscale de la collectivité est ainsi exprimé en termes de pouvoir d'achat de services collectifs de proximité.

À cet égard, le message était particulièrement clair et permettait de tirer quatre enseignements :

Les dotations permettent une correction partielle mais significative des inégalités de pouvoir d'achat.

La correction de la péréquation est cependant croissante même si elle s'accompagne d'un recul important de l'autonomie fiscale pour chacun des rangs de collectivité et plus particulièrement pour les régions.

La capacité correctrice est inégale selon les dotations, selon qu'elles viennent en compensation ou en péréquation. En compensation, la correction de la dotation forfaitaire est faiblement péréquatrice alors que la dotation spécifique de péréquation comme la DSU, même en faible volume, dispense un effet correcteur plus significatif. Enfin, la correction est excessivement hétérogène d'une collectivité à l'autre puisque, pour un quart des communes, les dotations ne réduisent pas mais augmentent les inégalités alors que, pour plus du quart des communes, la dotation forfaitaire a un effet soit sur-péréquateur (dépassement du pouvoir d'achat moyen) soit contre-péréquateur (accentuation de l'excédent de pouvoir d'achat).

En conclusion, si un mécanisme parfaitement péréquateur devait corriger 100% des inégalités, la péréquation en vigueur n'était que de 67% en 2001 (effet péréquateur moyen des communes), la marge restait donc conséquente lorsque l'on sait qu'en matière de politique de la ville, les territoires d'exclusion se situent pour la plupart dans la centaine des villes de 20 000 habitants les plus pauvres de France.

---

<sup>31</sup> Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales – Commissariat général au Plan – 2004 – Par Guy GILBERT professeur d'économie au département de Sciences sociales de l'ENS Cachan (CNRS) et Alain GUENGANT directeur de recherche au centre rennais de recherche en économie et en gestion (CNRS).

## 2. La production de l'atelier et ses conséquences

### a) Les avis financiers du CNV

L'ensemble de cette réflexion menée par le groupe de travail a conduit à la rédaction de deux avis :

#### (1) *L'avis financier du 13 décembre 2002*

Le premier avis a été rendu le 13 décembre 2002<sup>32</sup>. Il répondait tout à la fois à la commande du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine en date de décembre 2002, ainsi qu'à la feuille de route que s'était donné le groupe de travail dès son installation. Cette validation politique n'en avait que renforcé l'objectif et le résultat à attendre.

Le texte de l'avis correspond à un condensé en 3 pages des 7 points les plus saillants et les plus urgents.

Sans revenir sur la méthode déjà énoncée plus haut, cet avis prend résolument parti. Le Conseil national des villes appelle le gouvernement et la représentation nationale à s'engager résolument dans une réforme des finances locales sauf à ce que la politique de la ville reste sans effet pour les quartiers des 50 ou 100 communes<sup>33</sup> les plus pauvres.

Sans remettre en question le processus de décentralisation, l'avis du Conseil insiste également pour que l'État, garant de l'égalité républicaine, corrige les inégalités territoriales elles-mêmes génératrices d'inégalités sociales entre les usagers et les citoyens des quartiers les plus sensibles. À cet effet, sont rappelés dans l'avis le rôle et la nécessité d'un objectif quantifié sur la base d'un agenda précis afin de parvenir dans les délais les plus raisonnables à une péréquation financière optimale entre les territoires. L'avis insiste donc pour que soient prises en compte des charges socio urbaines qui correspondent aux dépenses à caractère social inhérentes à la richesse ou la pauvreté des populations d'un territoire. Le seul outil que représente le potentiel fiscal est inopérant pour traduire la réalité sociale et financière des territoires en question. Au demeurant il est même pénalisant. C'est pour cette raison que la notion de potentiel financier, qui intègre l'ensemble des dotations et non seulement le produit fiscal, a semblé plus pertinente au Conseil pour apprécier plus justement l'effort de solidarité qui doit être consenti en faveur des territoires les plus pauvres.

Cet avis a reçu un accueil favorable de M. BORLOO, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, puisqu'à sa réception et devant la réunion du bureau du 25 février 2003, celui-ci a encouragé à poursuivre cette démarche, tout en prenant l'engagement politique qu'il s'appuierait sur ce premier avis pour faire les premières propositions de réforme de la dotation de solidarité urbaine et prendrait rapidement des contacts en ce sens avec les ministres de l'Intérieur et de la décentralisation et de l'Economie et des finances pour mettre cette réforme dans l'agenda du ministère en charge de la ville.

---

<sup>32</sup> Voir en annexe

<sup>33</sup> Communes de plus de 10 000 habitants sur la base d'un potentiel financier par habitant qui prend en compte les ressources fiscales et les ressources financières de compensation et de péréquation.

## **(2) L'avis financier du 8 décembre 2003**

Le second avis financier du Conseil national des villes a été adopté lors de l'assemblée plénière qui s'est tenue à Vaulx-en-Velin les 8 et 9 décembre 2003 et a été intitulé : « Les finances locales, un enjeu majeur de la politique de la ville ». Le texte rappelle d'emblée la continuité de la démarche avec l'avis précédent. Il insiste sur le risque que soient compromis nombre de projets de rénovation urbaine pour certaines villes dont les finances ne pourraient supporter une nouvelle pression compte tenu des effets de ciseaux de plus en plus persistants pour certaines d'entre elles. Le Conseil insiste donc sur le caractère incontournable de la nécessité d'une réforme en faveur d'une meilleure redistribution des concours financiers de l'État au profit des villes les plus pauvres sauf à remettre complètement en cause les objectifs mêmes de la rénovation urbaine et donc le cadre contractuel auquel les différents partenaires ont adhéré. Il est très explicite sur ce point puisqu'il affirme que : « le Conseil national des villes constate que les dispositifs contractuels de la politique de la ville requièrent un engagement financier incompatible avec le niveau de leurs ressources propres comme avec celui des ressources de transfert dont elles sont bénéficiaires. »

Par ailleurs, le CNV insiste sur la nouvelle donne introduite par l'article 72-2 nouveau de la Constitution, qui contraint l'État à s'assurer d'une plus juste péréquation financière entre les collectivités. Mais le CNV va plus loin en rappelant que « la recherche de l'équité doit permettre à chaque collectivité de disposer des ressources nécessaires, même si ses ressources locales sont particulièrement modestes et permettre en outre à celles qui ont des charges liées aux déséquilibres sociaux et forcément supérieures à d'autres, d'y faire face ».

Au-delà de cette réaffirmation de principe, le texte de l'avis énonce 10 propositions concrètes qui sonnent comme autant d'objectifs et de préconisations. Elles répondent, pour chacune d'entre elles, aux préoccupations des acteurs d'une politique qui après une vingtaine d'années de mise en œuvre et de réorientations successives, sont en attente de résultats plus probants alors même que la précarité sociale au cœur des quartiers d'exclusion s'est accrue. D'où cette récurrence de la question des moyens financiers des communes destinataires des fonds. Le Conseil interpelle le gouvernement, comme le législateur, sur les conditions de la réussite comme de l'échec de cette politique au regard des principes sur lesquels elle se fonde et des moyens financiers correspondant aux ambitions que chacun des partenaires s'assignent.

### **b) Conséquences des avis**

À n'en pas douter, la réflexion du CNV, a pesé lourd dans la phase de préparation de la mesure portant réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) comme dans le débat parlementaire. La presse spécialisée en a repris l'essentiel.

En outre, et durant toute la période, le Conseil national des villes a consulté les associations d'élus et a travaillé en rapport étroit avec la Délégation interministérielle et le cabinet du ministre de la ville sur la construction de cette réforme.

À l'heure où précisément celle-ci a été présentée dans le cadre du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (programme 17), le Conseil national avait engagé une campagne de diffusion de cette réflexion qui devait déboucher sur l'organisation d'un colloque national autour de la question suivante : « Réformer les finances locales pour réussir la politique de la ville ».

**(1) *Un colloque national sur les finances locales et la politique de la ville***

C'est finalement à Chenôve dans l'agglomération dijonnaise que s'est tenu ce colloque national qui fut co-organisé par le Conseil national des villes et l'association des maires « Ville & Banlieue de France » qui regroupe plus de 100 communes urbaines parmi les plus pauvres du pays.

Il correspondait à la fois à la volonté du Conseil, manifestée dès son installation, d'organiser des manifestations décentralisées pour donner plus d'écho à l'institution comme à ses productions. Le choix de Chenôve s'est fait sur la base d'un appel à candidature au sein du groupe de travail avec pour seul critère que la ville d'accueil soit engagée dans une procédure de rénovation urbaine et qu'elle réponde à la typologie financière des villes sur lesquelles le groupe de travail s'était penché.

Ce colloque qui s'est tenu le 14 octobre 2004 a accueilli plus de 250 participants, élus, fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, bureaux d'études et étudiants.

Présidé par Claude DILAIN, vice-président du Conseil national des villes et Pierre BOURGUIGNON, président de l'AMVBF et membre du CNV le Colloque a accueilli Madame Catherine VAUTRIN, alors secrétaire d'État à l'intégration et à l'égalité des chances, en charge de cette question suite au remaniement ministériel intervenu en mars 2004.

À l'occasion de cette manifestation sont également intervenus outre le maire, Jean ESMONIN, maire de Chenôve, premier vice-président du Grand Dijon et conseiller général de la Côte d'Or, François REBSAMEN, maire de Dijon, président du Grand Dijon et conseiller général de la Côte d'Or et François PATRIAT, président du Conseil régional de Bourgogne et conseiller général de la Côte d'Or en ouverture.

Le colloque s'est déroulé en quatre temps.

Le premier, autour de la proposition de réforme de la DSU contenue dans l'article 59 du projet de loi<sup>34</sup> sur lequel les deux présidents de séance ont développé les positions de leurs institutions respectives.

Le deuxième temps, fort attendu celui-là, fut celui au cours duquel Catherine VAUTRIN est intervenue pour communiquer les intentions du gouvernement et les objectifs du projet de loi, a été plus amplement consacré à la réforme des dotations, DSU et DGF.

François LUCAS, directeur général adjoint des collectivités territoriales au ministère de l'intérieur et Patrick JOYEUX, chargé de mission à la délégation interministérielle à la ville sur la question des finances locales sont venus expliquer l'étendue de la question que recouvre la péréquation en général et plus précisément celle mise en œuvre par la réforme de la DSU en particulier, ce qui représentait le troisième acte.

---

<sup>34</sup> L'article 59 du projet de loi est devenu l'article 135 dans la loi promulguée.

Enfin, la question des péréquations horizontales, entre les villes les plus riches vers les villes les plus pauvres, notamment pour ce qui concerne la dotation de solidarité communautaire versée par les nouveaux EPCI, ou la suggestion de la généralisation du fonds de solidarité d'Île de France à l'ensemble des régions de France ont fait l'objet de propositions et d'interpellations qui appelleront des réponses dans les années qui viennent.

Les interventions au cours de ce colloque furent à la fois nombreuses, riches et particulièrement construites. Pour en connaître le contenu on se référera plus particulièrement aux actes<sup>35</sup> de ce colloque.

## **(2) Les échos des réflexions de l'atelier dans les assises nationales de la ville**

Passé le colloque et la loi de programmation pour la cohésion sociale promulguée le 23 janvier 2005, le groupe de travail n° 3 a été sollicité par le bureau du CNV pour préparer deux des ateliers prévus pour les Assises nationales de la Ville.

Les membres se sont particulièrement investis dans deux des ateliers des Assises, celui de l'Atelier n° 7 et celui de l'Atelier n° 3

### *L'atelier n° 3 : Des compétences renouvelées : quels rôles pour l'État ?*

C'est ici l'occasion de préciser et surtout de rappeler que, comme l'indique son libellé, les finances ne sont pas le seul objet d'étude de ce groupe de travail, même si le contexte l'a focalisé sur ce point.

En effet au cours de ses séances de travail, cet atelier CNV a régulièrement abordé la question de la réforme de l'État comme celle plus spécifique de la décentralisation. C'est ainsi que ses membres ont participé activement à l'élaboration des propositions contenues dans l'avis sur l'architecture républicaine, élaboré dans le cadre d'un groupe de travail *ad hoc*.

Le groupe de travail s'est saisi également de l'intercommunalité et plus spécialement de la question relative à la compétence obligatoire de la politique de la ville telle que la définit le législateur dans le cadre de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

### *L'atelier n° 7 : Quelles solidarités financières entre les territoires ? Quelles solidarités nationales ? Au bénéfice de quels territoires ?*

Cet atelier, placé sous la présidence de Jacky DARNE, maire de Rillieux-la-Pape, vice-président du Grand Lyon chargé des finances et membre du Comité des finances locales a été particulièrement suivi au cours des assises puisque élus et professionnels y étaient venus en nombre pour faire le point de la réforme des dotations en général, de la DSU en particulier et pour prolonger le débat sur les inégalités territoriales.

Mais si la réforme de la DSU constitue incontestablement une avancée sérieuse qui permet de relâcher la pression sur certaines villes et de juguler temporairement les effets de ciseaux auxquels sont soumis les budgets locaux des villes les plus pauvres, il n'en demeure pas moins que la problématique reste entière et que le mécanisme central générateur des inégalités entre les territoires : fiscalité locale et redistribution verticale (système des dotations de péréquation organisé par l'État) ou horizontal (par le biais des structures intercommunales) reste en place.

---

<sup>35</sup> Les actes du colloque de Chenôve « Réformer les finances locales pour réussir la politique de la ville » tenu le 14 octobre 2004 sont disponibles sur les sites suivants de la DIV et de l'association « Ville & Banlieue » :  
<http://www.ville.gouv.fr/pdf/cnv/colloque-chenove.pdf>  
<http://www.ville-et-banlieue.org/doc/colloque-chenove.pdf>

À cet égard, les élus ont évoqué la nécessité de renforcer, plus encore, la coopération intercommunale dans le champ de la politique de la ville notamment pour les problématiques liées à l'habitat ou aux transports, mais aussi pour ce qui relève de politiques de prévention ou de développement social (emploi, santé, CLSPD).

Les deux avis financiers du CNV avaient déjà abordé ces points. Mais ils considéraient l'un comme l'autre qu'à la réforme financière doit s'adjoindre une réforme en profondeur des institutions des collectivités territoriales.

### 3. Perspectives

Cette question de l'intercommunalité a été abordée par le groupe de travail et a poussé celui-ci à définir le cahier des charges d'une étude à réaliser en partenariat avec la DIV, la DGCL et les principales associations d'élus et de leurs réseaux. L'actualité et la disponibilité n'ont pas permis d'arriver jusqu'au stade opérationnel. Mais sans conteste, ce dossier figurera au premier rang des projets que le CNV devrait soulever dès son prochain renouvellement.

S'il est également un autre dossier tout aussi pressant qui réfère encore et toujours à une plus juste et plus rigoureuse péréquation financière entre les territoires, c'est bien celui de l'actualisation des zonages issus du Pacte de relance pour la ville de 1995. La DSU réformée<sup>36</sup> s'appuie sur les ZUS en prenant en compte le rapport entre le poids de la population de la ZUS et la population totale de la commune. Or, les périmètres définis, il y a maintenant dix ans, n'ont pas fait l'objet d'une actualisation,<sup>37</sup> tant pour ce qui concerne le périmètre lui-même que les variations des indicateurs socio-urbains établis sur la base de critères scientifiques qui devraient normalement présider à leur définition. Il convient toutefois de rappeler qu'à l'époque nombre de villes avaient refusé de rentrer dans le dispositif alors que compte tenu de leur situation socio-économique elles pouvaient légitimement y prétendre. C'est d'ailleurs ce qui avait fait dire à Jacky DARNE, en conclusion des travaux de l'atelier n°7 au moment des assises de la ville : « il semble qu'il y ait un accord général sur la nécessité de refondre les zonages....Ainsi, nous devons faire de la question des périmètres et des territoires une question principale de politique »<sup>38</sup>

Transversale par excellence et souvent révélatrice des dysfonctionnements des organisations, la politique de la ville ne peut être appréhendée sous le seul angle financier. C'est d'ailleurs pour cette raison que le groupe de travail l'a toujours associée à la question de l'organisation et de l'administration politique du territoire. L'association de ces deux notions dans le cadre de la politique de la ville est véritablement déterminante puisque celle-ci ne recouvre pas une fonction ou une thématique exclusive mais une liaison transversale et complexe conforme à l'ensemble du système urbain des sociétés post-industrielles. Mais là encore, argent public et démocratie, impôts et forme du consentement à l'impôt, administration et fonctionnement de l'État ou des collectivités publiques de proximité sont *in fine* les ressorts même du pacte républicain. Dans de tels territoires, leur visibilité se justifie

<sup>36</sup> Désormais nommée dotation de solidarité urbaine de cohésion sociale (DSUCS) depuis le vote de la loi

<sup>37</sup> Et ce malgré le recensement général de la population intervenu en 1999.

<sup>38</sup> Actes des assises nationales de la ville – 8 avril 2005 – Paris – Palais des Congrès - Porte Maillot

encore plus qu'ailleurs parce que, plus qu'ailleurs, les citoyens ont besoin de la solidarité nationale. Cette constatation permet de comprendre que les inégalités financières stérilisent ou infléchissent les politiques publiques de droit commun menées sur les territoires d'exclusion. C'est pour cette raison que la question financière apparaît comme la clef de voûte qui permet de bien appréhender la question du développement social et urbain dans l'ensemble de ses composantes et de ses aspects opérationnels mais aussi humains. La solidarité financière reste donc plus qu'une simple question d'actualité, c'est une véritable urgence sociale. On se reportera enfin à l'introduction du premier avis financier qui regrettait que, contrainte d'aborder la question des dotations, la Nation n'ait pas eu plus de courage pour se pencher sur le sens, la justice et les performances de la fiscalité locale. Cette question demeure.

## **D. Le Renouvellement urbain**

### **1. Les modalités de travail**

L'atelier renouvellement urbain, co-présidé par Maurice CHARRIER, maire de Vaulx-en-Velin et par Dominique FIGEAT, délégué ministériel à l'action foncière a mené ses différents travaux avec deux soucis de méthode :

- celui de prendre la mesure concrète des situations pour fonder un constat et une analyse étayés par les situations locales et l'expérience professionnelle et politique des membres du CNV participants à l'atelier et de ses invités,
- celui de formuler, une fois les enjeux repérés, des propositions précises de changement ou d'amélioration.

En outre, les productions de l'atelier (ses avis ou notes de synthèse) ont été soumises à « la lecture critique » des participants pour systématiquement s'assurer que les préoccupations et les propositions formulées apparaissaient bien partagées et reprenaient véritablement les points de vue exprimés.

Les membres de l'atelier se sont investis régulièrement et ont pris part, selon leurs intérêts au cadrage des thématiques.

De ce fait, les avis préparés par l'atelier ont été fortement soutenus et relayés par ses membres, lors des travaux en assemblée générale.

*L'atelier a rendu six avis principaux sur la période concernée par ce rapport :*

- « L'avis sur les enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social » (décembre 2002) ;
- « L'avis sur les démolitions-reconstructions et le renouvellement de l'offre de logements sociaux » (mars 2003) ;
- « L'avis sur les enjeux du développement économique dans le renouvellement urbain » (septembre 2003) ;
- « L'avis sur le projet de loi sur les responsabilités locales et les enjeux de la décentralisation du renouvellement urbain et de l'habitat » (janvier 2004) ;
- « L'avis sur le 1% logement dans le cadre de la décentralisation (Juin 2004) ;
- « La plate-forme finale du colloque de Clichy-sous-Bois : propositions en faveur des copropriétés en difficulté » (janvier 2005).

*Il a aussi inséré deux contributions* : l'une dans le cadre de « L'avis sur le projet de loi sur la rénovation urbaine et la politique de la ville » (dite loi Borloo), concernant la création de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) (août 2003), l'autre dans le cadre des assises de la ville, concernant l'implication des acteurs économiques et l'articulation entre développement économique et politique de la ville (mars 2005).

Chacun de ces avis a demandé avec la rédaction et la validation des propositions, un semestre. Soit une activité continue et très soutenue sur les trois ans de mandat. Ces avis ont été largement diffusés à l'ensemble des partenaires de la politique de la ville, notamment aux parlementaires, députés et sénateurs, investis sur le thème des politiques urbaines, ainsi qu'à la presse spécialisée qui les a généralement bien relayés<sup>39</sup>.

## **2. La production de l'atelier**

### **a) L'avis sur les enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social**

Cet avis répondait à la commande faite au CNV par le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, au mois de juin 2002, lors de son assemblée plénière à Amiens. Le ministre ayant souhaité, quelques mois après sa prise de fonction, que le CNV permette, par ses analyses et propositions, de :

- réexaminer les orientations stratégiques et les principes directeurs qui devraient inspirer les démarches de renouvellement urbain,
- favoriser une réflexion sur l'orientation de la ville et de ses quartiers, en offrant des perspectives pour améliorer la mixité urbaine.

L'atelier a d'abord profité des analyses et des propositions des membres du CNV, puis il a auditionné des membres d'autres Conseils nationaux ou instances travaillant sur ces questions : Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, Conseil national de l'habitat, groupe de l'Association des maires de France.

Les 21 propositions du CNV concernent le renouvellement urbain, et articulent l'habitat, le peuplement, le logement autour de la gouvernance du renouvellement urbain et de l'action nationale.

L'assemblée plénière du CNV le 29 octobre 2002 les a unanimement adoptés, sous réserve des précisions suivantes:

- le renouvellement urbain ne peut être limité à la réhabilitation des grands ensembles ou à leur démolition. Il devrait plus largement inclure la rénovation des centres anciens des villes, celle des copropriétés dégradées ;
- le renouvellement urbain ne peut se concentrer uniquement sur la ville qui "dysfonctionne". Il devrait être plus globalement l'occasion de générer une nouvelle forme "d'urbanisme métropolitain", une nouvelle forme des villes ;
- le renouvellement urbain devrait inclure des opérations de requalification territoriale prioritaires, telles la restructuration des écoles dans le cadre des GPV ;

---

<sup>39</sup> Exemples d'articles .....

le renouvellement urbain devrait s'accompagner d'une rénovation profonde de l'action administrative des services de l'État.

Ainsi, les membres du CNV se félicitent que l'agglomération puisse devenir le lieu où serait définie une vraie finalité d'action pour la ville et plus largement pour le développement des "aires métropolitaines". Ils insistent sur la nécessité que l'agglomération ne soit pas considérée comme un niveau administratif de plus, mais soit l'occasion d'une profonde modernisation des relations entre les villes et l'État, ainsi que des principes de production des aires métropolitaines.

Ils ont demandé tout particulièrement que le CNV concentre ses travaux futurs sur d'autres enjeux essentiels du renouvellement urbain, notamment :

- le développement économique et social et l'implication des investisseurs privés ;
- l'articulation des politiques sociales et des politiques urbaines ; le volet social étant largement sous-estimé dans les Grands projets de ville.

#### **b) L'avis sur les démolitions-reconstructions et le renouvellement de l'offre de logements sociaux**

Sur ce thème, le CNV s'est « auto-saisi » profitant, du lancement d'un nouveau programme de rénovation urbaine et de la possibilité de faire un bilan à partir de l'engagement de premières opérations.

L'atelier « Renouvellement urbain » du CNV a auditionné des représentants des villes de : Amiens, Bron, le Havre , Metz, Clichy-sous-Bois, villes de membres du CNV, concernées par des opérations de démolition ; Messieurs Georges CREPEY et Pierre QUERCY, coordonnateurs d'une enquête du Ministère de l'Équipement, du logement et des transports sur « La politique d'accompagnement des opérations de démolitions de logements sociaux » ; et Paul-Louis MARTY, membre du CNV , pour la présentation d'une synthèse d'études sur « Le renouvellement du parc locatif social » commanditées par la Caisse des dépôts et consignations et l'Union pour l'habitat social.

L'enjeu était pour le CNV de comprendre les raisons des démolitions et les intentions qui président à la reconstruction, de comprendre également les difficultés rencontrées par les différents partenaires concernés, d'en débattre et de rendre un avis au Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine en vue d'améliorer le portage des opérations, d'appeler son attention sur d'éventuels effets pervers de cette politique.

Le CNV a donc attiré l'attention du Ministre sur les difficultés de nature politique et technique, de coopération entre partenaires, rencontrées dans la conduite des projets de démolition. Au-delà, il l'a alerté sur plusieurs risques : l'accentuation de la pénurie de logements sociaux, les bénéfices limités attendus en terme de « mixité sociale » à l'échelle des communes », l'absence d'impact des démolitions sur la requalification urbaine.

Dans ses recommandations, le CNV a émis le vœu que la future loi réponde à plusieurs enjeux :

- le pari de la mixité par la mise en place d'une solidarité intercommunale, par l'application de l'article 55 de la loi SRU ;

- l'équilibre entre démolitions et reconstructions ;
- le relogement et l'accompagnement social des familles ;

et engage des réorientations stratégiques :

- un meilleur portage collectif des finalités du renouvellement urbain ;
- une politique de renouvellement urbain et de mixité urbaine à l'échelle des agglomérations ;
- une clarification sur les finalités des démolitions ;
- la définition d'une politique claire de patrimoine par les bailleurs sociaux\* ;
- l'articulation de l'action sociale et du renouvellement urbain.

Dans ses conclusions, le CNV rappelait une dernière exigence, déjà affirmée dans son précédent avis et qui restait sans traduction concrète : la nécessité d'une décentralisation des politiques d'habitat et du logement à l'échelle des agglomérations, en préservant étroitement le couple commune-agglomération<sup>40</sup>. Or, le gouvernement<sup>41</sup>, le CNV le déplorait, ne semblait envisager, pour le moment, qu'une simple déconcentration du logement social, au niveau des préfets de région (et donc des DRE) et une délégation aux agglomérations et aux départements dans un cadre conventionnel. Il ne semblait pas souhaiter, non plus, donner un statut de collectivité territoriale à cette intercommunalité réalisée au niveau de l'agglomération. L'élection des représentants de l'agglomération au suffrage universel, soutenue longtemps par les organisations d'élus et également par le CNV, n'est plus évoquée non plus.

Pourtant, de très nombreux élus urbains plaident pour une décentralisation de ces politiques - c'est aussi la position du CNV - et pour la constitution d'une intercommunalité reconnue au niveau de l'agglomération, échelon territorial qui permettrait de mieux répondre aux enjeux d'un développement urbain, devenu métropolitain. Il existe donc un décalage flagrant entre les enjeux du renouvellement urbain, les préconisations récentes du CNV et l'organisation territoriale actuellement retenue.

Une réflexion avec l'ensemble des partenaires locaux sur les réorganisations (décentralisation/déconcentration) de la politique de la ville et du renouvellement urbain devrait être engagée. Elle était hier nécessaire, elle reste aujourd'hui, plus que jamais, impérative.

Le CNV se réservait de pousser la réflexion plus loin sur ces différents points<sup>42</sup> et de faire d'autres propositions.

### **c) L'avis sur les enjeux du développement économique dans le renouvellement urbain**

Lors de l'avis sur « Les enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social » le CNV avait, dans ses conclusions, souhaité qu'un travail de réflexion et de

<sup>40</sup> CF : « La note et les propositions du CNV au ministre de la ville et à la rénovation urbaine sur « Les enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social » (déjà cité) et L'avis du CNV sur « l'Architecture républicaine » - Janvier 2003.

<sup>41</sup> Discours de Monsieur Gilles de Robien, Ministre de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer devant les directeurs départementaux et régionaux de l'équipement - 18 février 2003.

<sup>42</sup> Un avis sur le projet de loi sur les responsabilités locales et la décentralisation du renouvellement urbain et de l'habitat, sera adopté lors du bureau du CNV du 19 janvier 2004.

propositions soit mené sur le développement économique et social et l'implication des investisseurs privés.

Le CNV a donc confié à l'atelier «Renouvellement urbain» le mandat de préparer un avis sur le thème « des enjeux du renouvellement urbain et du développement économique».

Des directeurs de projets locaux, des chefs d'entreprises, des représentants du monde économique, des élus ont été auditionnés<sup>43</sup>. Les membres du CNV ont apporté également leur contribution.

Cette participation conjointe des représentants des pouvoirs locaux et des entreprises pour produire cet avis est en soi une nouveauté.

Les travaux ont permis de faire le constat du fossé qui existe, pour le moment, dans le cadre du renouvellement urbain entre les acteurs publics et les acteurs économiques dans notre pays, alors que d'autres pays réussissent à mobiliser les investisseurs et les entreprises et à rendre fructueuse la coopération privé-public. La politique de la ville est pour le moment un champ clos d'acteurs publics.

Le CNV a voulu comprendre d'abord qu'elles étaient les attentes des acteurs économiques et les obstacles qui s'opposaient à leur implication dans les projets de renouvellement urbain.

Le CNV a voulu comprendre aussi les analyses que font les élus locaux sur les objectifs et les conditions de ce rapprochement et ses difficultés.

Le CNV a souhaité identifier les éléments aptes à recréer une véritable revitalisation économique dans les territoires urbains en difficulté aux côtés de ceux qui portent sur l'aménagement urbain et le développement social.

Le CNV fait 12 propositions au Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, rappelant le caractère indissociable du développement économique et du renouvellement urbain, mais soulignant que les conditions de ce rapprochement ne sont pas en place.

Les 12 propositions, déclinées au niveau local, régional et national, se structurent autour de :

- l'organisation d'une politique économique à l'échelle locale dans les villes en renouvellement urbain ;
- l'organisation d'une politique économique au plan régional et des agglomérations ;
- l'organisation d'une politique économique au plan national et la nécessaire implantation de grands projets industriels, commerciaux, technologiques dans les villes en renouvellement urbain ;
- la construction d'un cadre législatif fort permettant de formaliser cet engagement « public-privé » et d'engager un véritable acte de réinvestissement économique pour les villes en renouvellement urbain.

Le CNV proposait au Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine d'engager une démarche prospective pour 2004 qui associerait les villes en renouvellement urbain, les régions, les conseils de développement des communautés d'agglomération ou de communes, autour des propositions qui lui ont été remises.

---

<sup>43</sup> Liste des personnes ayant contribué aux travaux en annexe.

Ces propositions adaptées au niveau local et ajustées aux projets émergents et aux réalités, permettraient de mettre en place les conditions du rapprochement entre «Renouvellement urbain et développement économique» et de rédiger *une loi- cadre ambitieuse, véritable acte de ré-investissement économique pour les villes en renouvellement urbain.*

Cette loi devrait mettre en avant dans ses principes généraux des changements culturels et politiques forts :

- mobilisation de «grands projets» économiques nationaux : projets industriels, projets technologiques, projets d'enseignement supérieur, projets culturels, dans une association avec des villes en renouvellement urbain ;
- intégration du développement économique des villes en renouvellement urbain dans la politique économique régionale et des agglomérations ;
- établissement de liens forts entre renouvellement urbain et développement économique régional ;
- regard posé sur les quartiers. Il faut passer d'une vision «quartiers à problèmes» à une vision «quartiers à potentialités» ;
- implication des services publics ;
- implication des entrepreneurs privés et leur association à la phase amont du projet de renouvellement urbain ;
- prise en compte des recettes induites par le renouvellement urbain. Actuellement les bilans d'opérations de GPV se mesurent en dépenses. Or, ces dépenses induisent de la création d'activités et des recettes. Un bilan pourrait présenter « le retour sur investissement » généré pas les dépenses publiques et les dépenses privées ;
- appréciation rigoureuse des critères de rentabilité et de risque et le partage (privé - public) de ceux-ci ;
- prise en compte des contextes locaux. Tous les sites ne s'équivalent pas.

Ce principe a pour conséquence la liberté de créer des outils organisationnels, financiers en fonction des problèmes rencontrés au plan local, de la diversité des potentialités de développement des sites.

*Cette loi inscrirait tous les grands engagements publics et privés – régionaux et nationaux - déterminés et mobilisés sur l'ensemble des propositions avancées ci-dessus par le CNV.*

#### **d) Avis sur le projet de loi sur les responsabilités locales et les enjeux du renouvellement urbain et de l'habitat**

Lors du séminaire de Châtenay-en-France , les 7 et 8 septembre 2003, qui réunissait de nombreux membres du CNV, il a été demandé à l'atelier «Renouvellement urbain» de consacrer ses travaux de rentrée à la décentralisation des politiques de l'habitat et du logement<sup>44</sup> et de se pencher sur le projet de loi sur les responsabilités locales (dans les dispositions concernant le logement) qui devait être prochainement débattu devant les assemblées.

---

<sup>44</sup> Le CNV a fait de nombreuses propositions dans trois récents avis sur :

- « les enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social » (décembre 2002) ;
- « les démolitions et le renouvellement de l'offre de logements sociaux » (mars 2003) ;
- « les enjeux du développement économique dans le renouvellement urbain » (23 septembre 2003) ;

Le CNV a regretté que ce projet de loi – comme d’autres avant lui – ne lui soit pas communiqué en amont par le cabinet du ministre concerné. L’obligeant, une fois le projet diffusé, à travailler, très vite et en « rattrapage ». L’obligeant au lieu de servir de conseil national auprès du gouvernement à agir auprès des parlementaires pour apporter des améliorations.

Le CNV a auditionné :

- des représentants des associations d’élus, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées<sup>45</sup>, le Conseil national de l’habitat, des directeurs locaux en charge des questions de renouvellement urbain et de l’habitat ; Monsieur Marc-Philippe DAUBRESSE<sup>46</sup>, alors député UMP, rapporteur général du projet de loi sur les responsabilités locales et président du Conseil national de l’habitat (CNH) ;
- une importante délégation lyonnaise qui présentait la palette des compétences et interventions en matière de politique de la ville et de renouvellement urbain, des politiques du logement et de l’habitat et, surtout, représentait une communauté urbaine, candidate pour expérimenter la décentralisation de ces politiques. Seconde caractéristique, primordiale pour le CNV, cette délégation a des habitudes de travail en commun. Les professionnels lyonnais ont fait connaître leurs points de vue croisés sur la décentralisation, décentralisation telle qu’ils la souhaiteraient, et fait part de leurs actuelles préoccupations et difficultés.

En organisant ces auditions, l’atelier « Renouvellement urbain » avait pour but de formuler :

- des observations générales sur le « projet de loi sur les responsabilités locales », dans ses dispositions sur le logement en relation avec la politique de la ville ;
- des propositions d’améliorations sur des points principaux du projet (qui allait être débattu à l’Assemblée nationale en 2004) ;
- les clarifications qui seraient nécessaires pour répondre aux enjeux posés par la décentralisation des politiques de renouvellement urbain, de peuplement, de logement et de l’habitat.

Ce document a été adopté par CNV, le 13 janvier 2004.

Dans un premier temps, le CNV souhaitait attirer l’attention des parlementaires sur plusieurs éléments principaux d’inquiétude liés aux contenus du projet de loi :

- l’absence de liens entre les différentes lois récemment adoptées ou en cours d’adoption ;
- l’articulation des décisions relevant de l’ANRU avec les décisions des préfets ;
- les liens bailleurs-collectivités ;
- le transfert du FSL aux Conseils généraux ;
- le transfert du contingent préfectoral aux maires ;
- les clés de répartition des enveloppes régionales.

Au-delà des améliorations du projet de loi qu’elle préconisait, l’assemblée plénière du CNV, en approuvant cet avis, souhaitait alerter les parlementaires, le gouvernement et les partenaires concernés, sur quatre questions décisives qui devraient faire l’objet

---

<sup>45</sup> Qui a rendu un avis sur le projet de loi de décentralisation (le projet a changé d’intitulé depuis) en date du 8 septembre 2003.

<sup>46</sup> Monsieur DAUBRESSE, lors de son intervention, a souhaité que le CNV lui fasse connaître des propositions d’amélioration et les fasse connaître, également, aux parlementaires des différents groupes politiques des deux assemblées.

d'actions claires et à l'échelle des problèmes rencontrés dans le cadre de la décentralisation :

- la pénurie de logements ;
- les objectifs assignés au logement social et au parc locatif privé ;
- les conditions à réunir pour réaliser la mixité sociale ;
- le taux d'effort « acceptable » par les familles pour se loger.

Le CNV soulignait que la démarche du gouvernement, visant à élargir les compétences des collectivités territoriales, était une chance à saisir qui devrait permettre de répondre à trois enjeux prioritaires :

- 1- définir des objectifs de la politique nationale du logement et de l'habitat ;
- 2- identifier les besoins de logement social et les moyens financiers qui doivent être mobilisés ;
- 3- arrêter les choix d'organisation territoriale et reconnaître le rôle stratégique de la région, en relation avec les agglomérations.

Il soulignait qu'à l'évidence, la mise en œuvre de ces objectifs exige une responsabilité nationale dans la définition du droit au logement et la nature des objectifs qui doivent être fixés localement, et une autorité politique locale responsable de la mobilisation des aides et des instruments publics d'action.

Enfin le CNV rappelait aussi :

- qu'une réforme des finances locales<sup>47</sup> est la condition préalable pour que les collectivités puissent faire face à leurs obligations ;
- qu'une réforme de la fiscalité est nécessaire. Les exonérations fiscales participent des dépenses de l'État en faveur du logement et elles gagneraient à être utilisées en cohérence avec les politiques locales de l'habitat ;

Le CNV regrettait enfin qu'au stade actuel, du débat sur la décentralisation, l'absence de vision claire sur ce que doit être la collectivité régionale, demain, en relation avec les agglomérations.

*Le CNV soulignait que faute d'une mobilisation politique à l'échelle des besoins, avec des moyens recomposés, la spirale de la dégradation ne sera pas enrayée et continuerait sa propagation pour constituer ce que précisément on vise à éloigner : un apartheid.*

---

<sup>47</sup> Un avis du CNV « Les finances locales : un enjeu majeur pour la politique de la ville » a été adopté lors de l'assemblée plénière de Vaulx-en-Velin, les 8 et 9 décembre 2003. Dans la proposition N° 4 : le CNV recommande la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la pérennisation de la subvention spécifique DIV qui doit s'attacher à produire un effet global et immédiat sur les communes les plus fragiles.

Le Conseil propose que dorénavant le critère « population » soit pris en compte pour la répartition de la DSU et fasse référence à la « population des ZUS de la commune » et non plus à la seule population municipale.

Il demande également que le poids des allocataires soit renforcé dans la constitution des indices de pondération.

Par ailleurs, le CNV recommande de maintenir la subvention spécifique DIV jusqu'à ce que la réforme des finances locales produise tous les effets attendus. Les crédits nécessaires à cette subvention attribuée sur critères, évolueraient en rapport inverse de la montée en charge de la nouvelle DSU et seraient contractualisés en loi de finances.

### e) **Avis du CNV sur « Le 1% logement dans le cadre de la décentralisation »**

Le CNV, réuni en assemblée plénière à Nantes le 25 juin 2004 a adopté cet avis d'étape ; avis préparé – et c'est une première – de façon active par les partenaires du 1% logement et notamment de La Foncière Logement, représentés de façon nouvelle dans le CNV.

Il a pour but de montrer les enjeux de l'implication du «1% logement» dans le renouvellement urbain et de proposer de nouvelles articulations entre l'État, les collectivités locales les bailleurs sociaux et les représentants du mouvement 1%.

Le 1% logement en s'investissant, à partir de 1997, dans les politiques de logement social, et de façon récente dans l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) - implication financière égale à celle de l'État - témoigne de la volonté que le monde des entreprises, resté jusque-là à l'écart des politiques en faveur des villes les plus en difficultés, s'associent désormais à l'action de l'État.

Cette évolution positive, saluée par tous, est par ailleurs concomitante au début d'une décentralisation de la politique de logement et de l'habitat<sup>48</sup>. Il apparaît dès lors évident que cette décentralisation va obliger le 1% logement à des ajustements ou des changements d'organisation et de mode de fonctionnement. Cette problématique de décentralisation se pose à lui au-delà des seules « ZUS » dans lesquelles intervient l'Agence nationale de rénovation urbaine.

Le CNV a constaté d'emblée :

- que le rôle du 1% était méconnu et qu'il n'était pas rare que les collectivités n'aient aucun rapport avec les organismes collecteurs...;
- de fortes divergences entre les différents protagonistes, certains élus souhaitant territorialiser la ressource dans le cadre de la décentralisation, les partenaires sociaux considérant à l'inverse qu'il était vital de préserver l'autonomie du 1% logement, tout en reconnaissant la nécessité d'un processus de révision de son rôle et de ses engagements<sup>49</sup> ;
- l'existence d'une volonté forte du côté des partenaires sociaux et du côté des élus pour ouvrir des pistes nouvelles de travail, d'association et d'expérimentations.

### **Les propositions du CNV**

#### ***- Une gestion contractualisée doit permettre de fonder de nouvelles relations entre le 1% Logement et les autres acteurs locaux du logement.***

Les évolutions du 1% logement ces dernières années ont clairement repositionné le 1% logement en phase avec les priorités actuelles de la politique de l'habitat. L'enjeu réside à présent dans sa capacité à élaborer des cadres d'intervention contractualisés au niveau territorial. Cette gestion « contractualisée » et territoriale

<sup>48</sup> Avis du CNV sur le projet de loi sur les responsabilités locales et les enjeux de la décentralisation du renouvellement urbain.

<sup>49</sup> Mais en rappelant que le 1% n'est pas argent public, mais une contribution assise exclusivement sur les salaires bruts déclarés par les entreprises du privé non agricole de plus de 10 salariés.

(et donc en prise avec les politiques locales de l'habitat) doit appuyer le 1% Logement dans sa mission au service du logement des salariés, et doit permettre d'enrichir et de renouveler les modes d'intervention.

Des dispositifs partenariaux originaux au niveau territorial devront se mettre en place, rassemblant collectivités locales, État, partenaires sociaux rassemblés dans le 1%, organismes bailleurs du logement social, SEM, associations de locataires et autres associations compétentes, pour décliner de manière cohérente les objectifs nationaux (eux-mêmes contractualisés avec l'État) et éviter certaines dérives locales.

Dans cette perspective, il paraît notamment nécessaire :

- de renforcer la représentation des partenaires du 1% Logement au niveau local, afin de créer les conditions d'un dialogue efficace avec les collectivités territoriales ;
- de garantir la capacité du 1% logement à orienter ses ressources et ses interventions en fonction des priorités et spécificités locales, tout en l'inscrivant dans le cadre d'une mutualisation équitable sur tout le territoire ;
- de renforcer la connaissance du 1% logement et des CIL par les acteurs locaux ; le 1% logement en général et, localement les CIL, continuent de souffrir d'un déficit de reconnaissance et leur contribution au développement des territoires reste sous-estimée.

Deux enjeux politiques principaux mériteraient d'être au centre de cette contractualisation nouvelle.

### **Le premier enjeu est l'évolution de l'organisation du 1% pour mieux appuyer les politiques locales.**

Il semble pour l'instant, y avoir une contradiction entre le mouvement souhaitable en faveur d'une plus grande décentralisation des politiques du logement et la réponse centralisée des organisations du 1 %.

Les fonds de la collecte auprès des entreprises et les fonds des retours sur prêts sont partiellement centralisés à L'UESL. Un tiers environ reste à disposition des CIL, mais l'UESL peut donner des orientations nationales obligatoires aux CIL<sup>50</sup>.

L'association La Foncière Logement, outil créé en mars 2002 pour accompagner la participation du 1% dans la politique de la ville, est aujourd'hui un outil centralisé. Ses statuts prévoient cependant la mise en place de relais territoriaux. Se pose cependant la question du comment inscrire son action et son organisation en cohérence avec les enjeux territoriaux, les partenariats locaux, qu'il s'agisse des choix d'investissements et de gestion, de politiques d'attributions et de loyers notamment.

Cette organisation suscite des interrogations de la part des représentants des locataires, et des associations d'habitants sur la place qui leur sera réservée. Imaginons, en tous les cas, que cette démarche organisationnelle suscitera de l'émulation, de la territorialisation et des dynamiques de productions nouvelles.

Un système conventionnel 1% avec les EPCI, qui seront délégataires du logement dans le cadre du projet de loi sur les responsabilités locales, pourrait être imaginé. Le 1% affecte, chaque année, 690 millions d'euros (qui ne sont d'ailleurs pas entièrement consommés) aux HLM et cela suppose d'identifier les critères d'accès,

---

<sup>50</sup> Art L 313-19 du CCH voté dans le cadre de la loi Borloo

les contreparties etc. Il faut aujourd'hui ré-envisager les coopérations et leurs agencements.

**Le deuxième enjeu est lié à la destination des investissements du 1% logement et à leur contribution à la « mixité urbaine » et sociale.**

Le 1%, jusqu'à présent, menait certaines politiques au plan national et laissait les CIL agir seuls. Il faut aujourd'hui imaginer une coordination nationale de l'action des CIL et envisager la création de structures locales pour décider des stratégies d'investissements sur le territoire.

Ces changements et cette « redistribution des cartes » ont immédiatement suscité une crainte et une mise en cause du dispositif tel qu'il existe et fonctionne. Le CNV a souhaité que ce débat ait lieu.

La crainte est que l'irruption du 1% logement n'entraîne une « spécialisation du parc social ».

Les partenaires sociaux, s'assurant que les salariés aient toute leur place dans l'ensemble du parc social aux côtés des autres catégories - tout en reconnaissant la nécessité que le logement des plus démunis soit traité - ne souhaitent pas voir le 1% détourné de son objectif qui est de répondre aux besoins de logement des salariés des entreprises assujetties.

Les partenaires sociaux en s'investissant dans les quartiers « en rénovation urbaine » souhaitent permettre à des salariés d'y être logés dans de bonnes conditions et introduire de la diversité urbaine et sociale en construisant des logements locatifs libres destinés aux salariés.

Le CNV considère que cette participation « spécialisée » du 1% logement destinée aux salariés renvoie à l'obligation d'une réflexion sur les filières de production du logement social et sur leurs clientèles afin que la concurrence des ménages salariés ne joue pas contre le logement des ménages défavorisés.

Ceci renvoie aussi à la définition même de « salariés ». La réalité de la production et de l'emploi des années 50 n'est plus la même. Le 1 % se doit d'avoir une conception large de la notion de salariés : dans un contexte où la précarité se généralise, les chômeurs, les retraités, les actifs provisoirement inactifs doivent être pris en compte selon des modalités à approfondir.

**En conclusion**, au-delà de la contribution du 1% logement qui ne règle pas la question de la mixité urbaine et sociale, il faut ouvrir un « débat de fond » sur la vocation du logement locatif social, son financement et sur le logement des plus démunis.

La mixité urbaine et sa réalisation incombent à l'État avec, notamment, comme partenaire actif le 1% logement. De ce point de vue, les partenaires sociaux estiment que le débat sur la mixité urbaine et surtout sur les raisons et les pratiques (institutionnelles et collectives) qui génèrent la ségrégation urbaine doit être « sérieusement » posé et les solutions pour l'enrayer, trouvées.

La réalité montre que les conditions de cette mixité ne sont pas réunies et qu'au contraire, la ségrégation urbaine et sociale progresse. Les efforts du 1% logement ne suffiront pas.

***Le CNV estime, donc, qu'il est difficile d'aborder la question du 1% dans le cadre de la décentralisation et sa contribution à la mixité, sans aborder la question de la vocation du logement social aujourd'hui, de son financement, du logement des plus démunis. Ceci nécessite d'approfondir la question de l'organisation du partenariat et de la contractualisation au plan local.***

**f) Plate-forme commune « propositions en faveur des copropriétés en difficulté »**

**Le Conseil national des villes avait tenu une assemblée générale décentralisée à Clichy-sous-Bois en 2003. Il avait rencontré à cette occasion les responsables de copropriété et la mission copropriété créée à Clichy. Face à la situation qui lui avait été décrite, il s'était engagé à ouvrir un chantier sur la question des copropriétés en difficulté et de revenir à Clichy.**

Le colloque : « L'avenir de l'intervention publique en faveur des copropriétés en difficulté » qui s'est déroulé à Clichy, le 7 décembre 2004, a donné forme et fond à cet engagement.

Le Conseil national des villes, le Conseil régional d'Ile-de-France, le Conseil général 93, la Délégation interministérielle à la ville, la Mission régionale droit et ville, le Ministère de l'équipement (DGUHC), la Caisse des dépôts et consignations, l'Association des responsables de copropriétés, en soutenant le colloque organisé par la ville de Clichy sur l'action publique en faveur des copropriétés souhaitaient :

- mettre à jour l'évolution de l'action publique en faveur des copropriétés,
- identifier les dispositifs existants et interroger leur utilité et leurs lacunes,
- faire connaître et valoriser les solutions novatrices en cours,
- permettre une confrontation des acteurs concernés, autour d'un état des lieux et de propositions (au plan législatif, financier et de gestion).

Le colloque devait permettre également :

- d'informer sur ce qu'est une copropriété en difficulté et sur la mesure exacte du phénomène en région IDF et en France. Ce phénomène, largement méconnu et sous-estimé, représente pourtant une source de dégradation urbaine et de la qualité de vie des plus pauvres – devenus propriétaires... ;
- de réfléchir à l'équilibre des investissements publics, dans la mesure où l'action publique, en matière de renouvellement urbain, est principalement dirigée vers le locatif public, alors que bien souvent, c'est le parc privé qui accueille et supporte les situations les plus difficiles ;
- de rapprocher tous les acteurs : État, Villes, Régions, Conseils généraux, copropriétaires, syndicats, administrateurs judiciaires, opérateurs, services publics, qui ont souvent un point de vue sectoriel, éventuellement antagonique, pour mettre au point une action publique et privée coordonnée et effective.

Le colloque devrait faire apparaître les points de vue, les demandes, les propositions de ces différents acteurs ;

- de développer autour de cet enjeu la mobilisation de l'État, des régions et des conseils généraux - aux côtés des collectivités territoriales, communes et agglomérations - dans le cadre des programmes locaux de l'habitat et de la future loi d'orientation « Habitat pour tous ».

Le colloque de Clichy a été précédé d'un important travail préparatoire, notamment sous forme d'ateliers :

- un atelier « Opérateurs » coordonné par le Conseil régional Ile-de-France<sup>51</sup>, un atelier « Copropriétaires et puissance publique » coordonné par la ville de Clichy<sup>52</sup> ;
- un atelier « Collectivités territoriales » coordonné par le CNV<sup>53</sup>.

Chacun de ces ateliers a fait l'objet d'une synthèse en séance plénière et surtout ils ont permis de rédiger une « pré plate-forme » présente au dossier du colloque et réactualisée par les débats du colloque. Cette plate-forme – sous sa forme actuelle – a été enrichie des débats et adoptée en conclusion du colloque.

Le colloque de Clichy a rassemblé trois cents participants parmi lesquels de nombreux élus et professionnels du logement. « Pour beaucoup<sup>54</sup>, le colloque de Clichy est devenu le lieu emblématique de la reconnaissance de l'ampleur des besoins et des moyens à mobiliser en direction des copropriétés en difficulté, le lieu où la langue de bois n'était pas de mise et où de percutantes propositions ont été élaborées ».

La plate-forme fait une analyse sans concessions : « le parc social loge 75% des personnes pouvant y avoir accès mais ne loge pas les 25% restant qui trouvent une solution ailleurs ». D'autres parce qu'ils ont des situations incertaines ou fluctuantes n'ont pas accès au logement social. En conséquence : certains sont hébergés ou dans la rue, d'autres se dirigent vers le parc privé dégradé qui joue un rôle de subsidiarité « inversée ». Celui-ci, c'est le cas plus particulièrement les copropriétés en difficulté, se trouve ainsi sollicité pour loger les populations les plus pauvres qui n'ont pas d'accès au parc social public, dont elles sont en quelque sorte les oubliées.

Le CNV préconise l'investissement par la puissance publique de ce parc social de fait.

Les phénomènes structurels qui alimentent la crise des copropriétés relèvent largement du politique et des pouvoirs publics : politique du logement et notamment du logement social pour les plus en difficulté, maîtrise du taux d'effort des familles pour se loger, politique d'immigration et d'accueil, réduction des inégalités, lutte contre la pauvreté et l'exclusion ». Le CNV préconise que les autorités interviennent avant que les situations ne soient trop dégradées et évaluent en amont les besoins et les volumes de financement à inscrire dans les budgets de rénovation urbaine. Il est impératif que, suite à une analyse globale, soient ajustées des solutions variées, cohérentes entre elles et avec les différents niveaux d'actions ».

Le CNV classe ses 36 propositions en trois catégories : 12 actions précoces, 9 actions préventives, 15 actions curatives.

Le CNV en concluant cette plate-forme insiste sur la nécessité d'aboutir en matière de logement des personnes défavorisées à des orientations et des décisions claires : qui va les loger et où, qui s'en sent responsable ? Quelle est la vocation du logement social ? Quelle est la vocation du logement privé ?

---

<sup>51</sup> Loïc Gandais

<sup>52</sup> Saïd Hassouni

<sup>53</sup> Claudine Bansept (les synthèses de ces ateliers sont disponibles).

<sup>54</sup> Cf : l'article de Monique Dreyfus, « Loger les plus défavorisés », Numéro 168, de la revue DIAGONAL – Juin 2005.

Il insiste aussi sur le fait que si en France, on ne sait répondre à ces questions qu'en terme de construction d'un parc social public, des expériences étrangères de type coopératives d'habitat ou autres, montrent qu'un habitat favorisant réellement l'accès au logement de qualité, mixant les statuts et les revenus des personnes est possible hors du parc social public. Ces expériences montrent la capacité des habitants eux-mêmes à prendre en charge, dans le cadre colocation, l'administration et le fonctionnement des immeubles.

Ces propositions et orientations nouvelles (dont une partie importante relève du Ministère de la justice) demandent que des réformes réglementaires, législatives – tout en concevant une politique fiscale et pénale appropriée – soient engagées. Elles réclament la mise en place d'un chantier interministériel avec une pleine association des partenaires publics et privés.

Le CNV plaide, enfin, en faveur d'un véritable devoir d'ingérence afin de conforter les politiques publiques de l'habitat déjà engagées et de stimuler l'effort du secteur privé.

Au cours des semaines qui ont suivi, cette plate-forme a été adoptée et co-signée par plusieurs partenaires : Conseil national des villes, Ville de Clichy-sous-Bois, région Ile-de-France, Département de la Seine-Saint-Denis, ARC, FNARS, IRDSU.

#### **g) Le développement économique dans le cadre du renouvellement urbain : la contribution du CNV**

A la demande du Ministre Marc-Philippe DAUBRESSE, un groupe « Acteurs Economiques » a été constitué au CNV et une contribution a été préparée pour les Assises de la politique de la ville.

Des représentants d'entreprises impliquées dans le renouvellement urbain, de municipalités impliquées dans le développement économique et le renouvellement urbain étaient rassemblés pour échanger et approfondir leurs points de vue sur les difficultés rencontrées et les conditions à réunir pour agir.

##### **(1) Les difficultés rencontrées**

*La quasi-absence du développement économique dans la politique de la ville ou les projets de rénovation urbaine et l'établissement d'un partenariat public-privé difficile.*

Bien qu'il soit très présent dans les discours, très « annoncé » dans les objectifs poursuivis par les contrats de ville ou les Grands projets de ville (GPV), via la création d'emplois et via la création durable d'entreprises, le développement économique est au final très peu présent ou marginal dans les projets locaux. L'évaluation récente des contrats de ville montre que l'on s'attaque davantage à la périphérie des problèmes plutôt qu'à leur centre – y compris dans le domaine économique. La politique reste « substitutive », orientée vers l'insertion par l'économique, cantonnée à l'accompagnement social ( aide à la rédaction de CV, préparation à l'emploi plutôt qu'accès à l'emploi etc.).

Malgré la politique des « ZFU » dont chacun salue la création et l'extension, mais mesure aussi les difficultés (certaines marchent et d'autres pas), le sentiment domine que « pas grand chose n'a été fait ou plutôt que tout a été dit, mais que beaucoup reste à faire ». D'autres enfin, plus pessimistes, pensent que les relais qui existaient

ont pris du fait du flou ou des revirements<sup>55</sup> dans les doctrines de l'État, du plomb dans l'aile.

Paradoxalement les partenaires présents s'accordent à dire, qu'il y aurait davantage de dynamique aujourd'hui, du côté des entreprises, celles-ci ayant envie de s'impliquer dans le renouvellement urbain. Mais elles découvrent rapidement la difficulté du dialogue avec les collectivités territoriales et la difficulté de l'étape à franchir pour passer d'une mobilisation « publico-publique » à une association privé-public » dans les projets de rénovation urbaine et plus largement la politique de la ville.

*Des relations difficiles à établir entre les partenaires concernés (entreprises, missions locales, acteurs publics, municipalités, habitants). Ces relations difficiles touchent tous les partenaires et pour s'établir demandent de passer par-dessus un certain nombre de stéréotypes, d'attitudes ou de réticences. Il serait de l'intérêt de tous de savoir l'établir car :*

- pour les entreprises, il est utile de voir un territoire se développer dans ses différentes composantes : emploi, habitat, éducation, formation, transports ;
- pour les élus, il est utile de voir des entreprises s'installer durablement et inscrire leur activité pour un plus grand nombre dans la chaîne « production, distribution, consommation » ;
- pour les habitants, il est utile de bénéficier d'un accès et d'un partage plus égal du développement du territoire ;

La situation actuelle apparaît à tous comme une situation non régulée, sans gouvernance territoriale, l'on constate que sans une politique volontariste et des changements profonds dans la concertation et la décision, il n'y aura pas de rééquilibrage.

Les moyens mobilisés par l'État (organisation de la commande publique et opérationnelle, étude de la potentialité du territoire et recherche du tandem privé-public) ne semblent pas - loin s'en faut - à la hauteur des enjeux des projets de territoire, les condamnant à une politique « de sur place », à subir les événements plutôt qu'à leur permettre de s'en emparer.

Les entreprises constatent :

- la difficulté de trouver des « interlocuteurs politiques » ou d'en avoir trop (tel élu s'occupe des commerces, tel autre des grands projets, tel autre des pôles de compétitivité, tel autre de la politique de la ville, sans relations entre eux...) ;
- que les acteurs économiques siègent au sein d'instances représentatives peu présentes dans les opérations de renouvellement urbain et peu réactives aux évolutions ou encore que les relations entre le MEDEF local et les acteurs locaux sont compliquées voire conflictuelles empêchant toutes relations ;
- l'absence d'anticipation pour la mise en œuvre de formations liées à de nouvelles implantations pourtant les outils existent mais le temps de réaction et l'incapacité à agir vite (ou de laisser agir vite) ruinent le crédit des missions locales pourtant installées dans le partenariat.

---

<sup>55</sup> La suppression du Fonds de revitalisation économique est par exemple déplorée.

## **(2) Les conditions à réunir pour agir - et comment agir ?**

*Respecter plusieurs principes qui devraient être présents dans le projet économique*

Les personnalités auditionnées ont également évoqué « plusieurs principes » qui doivent être présents dans le projet économique, comme dans le projet urbain et qui, s'ils font défaut, le conduisent à l'échec.

Le principe de globalité : il impose de ne pas considérer son propre problème mais d'entendre celui des autres pour leur apporter des solutions. Les « médiateurs » avertis qui connaissent bien le milieu local et les jeunes concernés sont susceptibles de fournir les bonnes informations, permettant de prendre la bonne décision au bon moment. Intégrer « la globalité » dans l'action conduite permet de limiter les échecs et rend les chefs d'entreprises confiants dans les offres qui leur sont faites.

Les principes de subsidiarité et de proximité : ces deux principes demandent qu'il soit permis aux échelons les plus proches du terrain de décider<sup>56</sup> des conditions de mise en œuvre des actions. Cela suppose d'accepter de sortir de la notion de partage des compétences pour aller vers la responsabilité partagée. Seules les relations de proximité peuvent permettre d'atteindre cet objectif en montrant concrètement à ces partenaires le succès des actions d'insertion, l'attachement des entreprises au territoire.

Le principe territorial : le territoire c'est certes un espace mais c'est d'abord un lieu où vivent des gens dans une autonomie de développement. Multiplier les mesures et les lieux de décisions ne permet pas au territoire de se constituer. Le territoire devrait constituer la base de définition des projets. Mais ce qui marche dans telle ville ou bassin d'emploi, ou agglomération ne marche pas forcément ailleurs. Cela signifie que les méthodes, les partenariats et les actions doivent être adaptés à l'identité et aux atouts de chaque territoire.

En plus de ces principes, quelques précautions supplémentaires devraient être prises pour assurer la réussite des projets économiques.

Les projets économiques développés devraient tenir compte du futur : il ne suffit pas de préparer l'emploi et l'implantation des entreprises d'aujourd'hui ; il faut prévoir dans les projets, les évolutions de demain pour ne pas rester par défaut d'anticipation, dans l'emploi captif et dans l'activité captive...

Les projets économiques devraient tenir compte de la temporalité : trois ans passent souvent avant toute mise en œuvre... Nous devrions trouver les moyens de traiter les quartiers avec une rapidité accrue et les mettre (puisque les autorités combattent la dérogation) dans l'accélération de l'expérimentation, où tout est concentré pour aller vite et droit au but ! Nous le faisons déjà pour certains projets industriels...

---

<sup>56</sup> Ces deux principes font également appel à la notion de « responsabilité individuelle » et de « délégation de responsabilité » et la mise en place d'un marché du travail plus horizontal – où le « patron », qu'il soit public ou privé, considère que son collaborateur est compétent parce qu'il sait ce qu'il faut faire et s'appuie sur lui. La compétence ne va pas toujours avec l'institution et la « hiérarchie » sans délégation....et cette dérive « non redressée » conduit certains à penser qu'il faudrait plutôt agir « hors de tout cadre »...

## *Mettre en oeuvre un vrai partenariat économique local et d'une gouvernance économique régionale.*

Cette exigence « d'appréciation territoriale » n'est compatible qu'avec la mise en place d'un partenariat réel en matière économique. Il fait – à quelques exceptions près - largement défaut.

Tous les participants à l'audition se sont déclarés convaincus de la nécessité d'articuler le partenariat économique local et ses investissements à une gouvernance économique de l'agglomération et de la région.

Ils se sont déclarés convaincus, enfin, de l'obligation d'articuler toutes les dimensions du développement économique : des micros-projets (très insuffisants) aux méga-projets, ou pôles dits de compétitivité (que l'on recense mal et que l'on connaît mal). Ils se sont déclarés convaincus enfin de la nécessité d'articuler l'économie solidaire et l'économie générale pour élaborer un développement économique qui ne soit pas celui de la banlieue qui va mal mais celui de la banlieue qui ira bien, si on s'y prend bien et de mieux en mieux, si on s'y prend mieux !

Seule une politique conduite au niveau de l'agglomération ou de la région permettrait de réduire les déficits structurels urbains et économiques que rencontrent ces villes périphériques ou défavorisées. L'enjeu dans les quartiers est de définir une politique ouverte sur l'invention des métiers et des spécialisations et les innovations du marché. La politique régionale de son côté devrait donner la priorité aux quartiers défavorisés qui oeuvrent pour devenir favorisés – sans misérabilisme ou marginalisation – en considérant leurs atouts et en s'assurant que non seulement les entreprises viendront à eux mais également que leurs habitants parviendront aux entreprises, en s'assurant que les transports leur sont accessibles.

Il a été souhaité enfin que l'État précise son rôle en matière de développement économique. Il devrait être le garant de l'équité du système – seule une programmation pluriannuelle, des rééquilibrages et une capacité d'unification et de synthèses des politiques régionales pourraient permettre de dépasser les inégalités ou les contradictions politiciennes... lorsqu'elles ont lieu.

### *En conclusion*

Le concept de projet urbain est apparu à chacun comme un concept clé qui est la base possible d'une association privé-public. Il doit être co-produit par les élus, les acteurs économiques et sociaux et les habitants. Il doit inclure le développement et les équilibres économiques certes, mais aussi l'école, la présence des services publics, la formation, l'accès à l'éducation et à la culture, la sécurité, la politique de logement, de l'habitat et de peuplement. Il doit comprendre également la protection de l'environnement et le confort des circulations sur le territoire...

Toutes ces dimensions sont liées et tous les partenaires - surtout les entreprises - ont intérêt à ce qu'elles soient réunies. Elles sont interdépendantes et la déficience dans un domaine a des effets immédiats sur les autres. Le projet urbain ne peut exister dans une logique « mécaniste ».

Il doit être soutenu par l'existence de conceptions politiques fortes « mixité d'investissements, mixité d'emplois, mixité de population » qui forment une vision et qui, une fois déterminée, peuvent mobiliser réellement autour d'elles. Pour savoir comment rendre un quartier défavorisé, favorisé, il faut d'abord se demander ensemble pourquoi il est délabré, comment faire pour le rendre favorisé et c'est autour de cette vision, avec une cohérence et une stratégie, qu'il faut aller voir les acteurs économiques. Il faut aussi montrer les avantages de ce quartier, trouver des

« déclencheurs d'urbanisation » et considérer qu'un atout principal est la responsabilité des gens. Il faut faire confiance aux populations et à leur imagination, comme il faut faire confiance aux personnels et à leur imagination... Le projet urbain est un élément clé également de démocratisation.

### **3. Analyse transversale des différents avis**

Après l'exposé des conditions de production de ces avis et contributions et de leurs structurations, nous pouvons faire quelques observations liminaires : deux avis<sup>57</sup> ont été élaborés sur saisine du Ministre de la rénovation urbaine : l'avis sur les enjeux du renouvellement urbain , de la mixité et du logement social ; et la contributions « acteurs économiques » dans le cadre de la préparation des assises de la ville, sur l'initiative du Ministre du logement Monsieur Marc-Philippe DAUBRESSE. L'atelier renouvellement urbain s'était félicité du rapprochement du logement et de la politique de la ville . La nouvelle réorganisation ministérielle a de nouveau dissocié ces portefeuilles ministériels.

Dans les deux cas, un travail approfondi a été fait, engageant de nombreux élus, professionnels, experts mais les avis n'ont pas été l'objet, ni à minima de débat ministériel, ni a fortiori de décisions pour réorienter les politiques, dans le sens préconisé.

L'avis sur les démolitions, là encore, cherchait à tirer les leçons politiques des premières opérations engagées, opérations qui faisaient également l'objet d'un rapport d'inspection, que le CNV a intégré pour faire des propositions au gouvernement, au moment de la création de l'ANRU. Cet avis, malgré le vif écho qu'il a reçu parmi les élus et professionnels concernés au plan local, n'a pas donné lieu à une suite via l'ANRU – même si plusieurs membres du CNV sont membres du conseil d'administration de cet EPCI.

L'avis sur les responsabilités locales a été produit dans des conditions difficiles, de recherche de communication du projet, qu'on pensait lui communiquer puis lui refusait... Le CNV l'a obtenu par la bande et c'est le rapporteur du projet de loi au Parlement qui a sollicité l'avis du CNV...

Ces trois exemples montrent le rôle difficile d'un conseil sur des sujets pourtant prioritaires et d'actualité brûlante, et expliquent en partie (avec le cumul des mandats) la difficulté pour le CNV de motiver en continuité ses membres. Ils ont souvent le sentiment de travailler avec assiduité et conviction pour RIEN.

L'avis sur le développement économique, dans le cadre du renouvellement urbain, avive encore davantage la frustration – lorsque l'on sait que lors des travaux préparatoires aux Assises de la ville, conjointement menés par la DIV et le CNV, la plupart des protagonistes, et notamment tous les chefs de projets ou représentants d'agglomération, ont relevé que l'avis, déjà émis par le CNV sur la question, était une base sérieuse de travail et qu'il restait simplement à « l'opérationnaliser ».

---

<sup>57</sup> Un troisième avis a été ébauché à la demande de Monsieur Gilles de Robien sur la question de la vente des logements sociaux. Question que le ministre souhaitait mettre au cours de la loi initiale « Propriété pour tous » devenue depuis « Habitat pour tous » et non encore programmer devant le Parlement. Le CNV s'était associé au Conseil national de l'habitat pour ces travaux. D'un commun accord, ils ont été suspendus sine die le ministre ayant changé et son successeur ayant abandonné l'idée d'une vente massive.

La plate-forme finale du colloque de Clichy sous- Bois, qui est considéré comme un manifeste pour les copropriétés en difficulté et a fait l'objet d'articles très élogieux, a été accueilli fraîchement par la haute administration et n'a donné lieu à aucune ouverture de chantier, ni commentaires ministériels chaleureux, ni de la délégation interministérielle des villes ni de la DGUHC.

C'est donc, convaincu du bien fondé de ce travail collectif et dans l'attente de suite que l'atelier va clore son mandat.

Les nombreux avis « Renouvellement urbain » du CNV de 2003 à 2005, montrent la grande variété des approches « logement, habitat, habitat social » (parc social public et copropriétés en difficultés) et la grande variété des types d'interventions (démolition-reconstruction, rénovation des centres anciens, réhabilitations, constructions nouvelles, foyers, etc.), des types d'aides et des protagonistes. Le CNV finit par se demander si cette fragmentation du dossier n'est pas, en elle-même, un obstacle pour définir une autre politique de logement en France, de construction et surtout de financement du logement social et du logement des plus démunis ? Ouvrir le chantier logement demanderait probablement d'en aborder véritablement et au bon niveau toutes les composantes, au niveau territorial *ad hoc*, dans ses constats et ses possibilités d'amélioration ou de réédification...

Plus largement, dans ces travaux, le ciblage ou la définition du renouvellement urbain se trouvent mis en cause... La rénovation urbaine centrée sur la démolition-reconstruction du parc social public n'est pas le renouvellement urbain que souhaite la majorité des partenaires ou « architectes » de la ville. Ils souhaiteraient que la ville soit abordée du point de vue « du projet urbain », de la ville que l'on veut (pas du point de vue de la ville qui dysfonctionne et que l'on répare à minima...). Cette construction politique ne peut-être engagée, semble-t-il, qu'à l'échelle régionale ou des agglomérations, en articulant soigneusement développement économique et renouvellement de l'habitat.

Le CNV dans toutes ses propositions est profondément décentralisateur. Il insiste cependant pour que l'échelon de l'agglomération ou de la région (voire de la métropole) ne soit pas un échelon administratif de plus mais qu'il devienne un véritable échelon politique (élu avec un vote) qui mette au premier rang la discussion politique sur la vision du projet urbain, avec tous les protagonistes, avant celle de la programmation et de l'administration.

L'État, dont le CNV pointe qu'il s'est largement désengagé financièrement du dossier logement, malgré l'effet d'annonce du programme de cohésion sociale (en effet, il n'est plus qu'un financeur marginal aux côtés des collectivités territoriales et du 1% logement), tout en continuant à vouloir exercer sa tutelle... est resté (y compris dans cet amoindrissement de son rôle) au milieu du gué en déconcentrant une partie seulement de ses compétences aux EPCI.

L'organisation actuelle des pouvoirs, des financements et l'organisation territoriale ne permet pas de faire face aux enjeux et à la nécessaire réflexion qui doit s'engager avec les pouvoirs locaux. C'est à ce niveau que tout se jouera désormais.

Plusieurs communautés urbaines et agglomérations se sont déclarées candidates pour la décentralisation des politiques de logement, d'habitat, de peuplement. Elles

doivent recevoir tout le soutien nécessaire et les obstacles qu'elles rencontrent devront être levés.

Certaines problématiques relèvent d'une cohérence territoriale et nationale et d'une unité (dans la diversité des contextes) des politiques.

Il manque aujourd'hui un véritable débat, une doctrine et une architecture politique pour :

- définir la vocation du logement social (parc public et parc privé) ;
- réduire les dispositifs et les aides qui produisent la ségrégation urbaine ;
- définir les besoins en logement et les moyens ;
- définir les nouvelles formes de construction du logement avec le secteur privé ;
- assurer l'accompagnement par l'État des politiques décentralisées ;
- réformer les finances locales pour permettre aux collectivités de faire face aux financements,
- assurer la cohérence des politiques d'exonération (du logement) en adéquation avec les politiques locales de l'habitat.

Enfin le CNV l'a soulignée, l'irruption de nouveaux protagonistes – comme le 1% logement – ne peut à elle seule résoudre ces questions. Le 1% lui-même doit s'interroger sur sa structuration pour accompagner la décentralisation, coordonner l'action des CIL et étendre sa réflexion à l'évolution de la notion de « salarié » dans un contexte où la précarité et la discontinuité du travail dominant. La contractualisation avec les collectivités territoriales en bénéficiera. Enfin, il n'est pas possible d'envisager le dossier logement, dont nous montrons toute la complexité, sans établir l'impact d'autres réalités ou décisions qui ont des effets directs sur lui : la politique d'immigration, l'abaissement du pouvoir d'achat, le taux d'effort des ménages pour se loger, l'exode des classes intermédiaires hors des villes, faute des moyens pour acheter.

### III. LES AUTRES PRODUCTIONS ET ACTIVITES DU CNV

Au-delà de ses ateliers de travail permanents, le CNV a été conduit, en fonction de l'actualité ou de commandes ministérielles, à développer d'autres activités, complémentaires à ceux-ci

#### A. L'architecture républicaine

Dans ses propositions de pistes de travail pour l'actuel CNV, le CNV précédent recommandait de « réformer l'État pour rendre effective la contractualisation, rendre effective la contractualisation pour obliger à la réforme de l'État ».

Cette préoccupation fut très vite affichée comme une priorité par M. BORLOO quand il demanda au CNV, dès sa première commande de juin 2002, de travailler sur la question de l'architecture républicaine.

Pour satisfaire à cette demande, le CNV constitua, sous l'égide de ses deux Vice-présidents et de sa secrétaire générale, un groupe *ad hoc*, ouvert à tous ses membres, mais auxquels se sont ajoutées quelques personnalités extérieures<sup>58</sup>.

Ce groupe a proposé un avis<sup>59</sup>, intitulé « architecture républicaine - décentralisation, déconcentration et gouvernement des villes », adopté en janvier 2003, avant les débats sur le texte de loi réformant la décentralisation. Le CNV y prenait position de manière claire novatrice et courageuse, sur un certain nombre de questions essentielles.

Après avoir constaté les limites d'une décentralisation sans déconcentration et la frilosité de beaucoup face aux indispensables restructurations du territoire, il prônait l'ouverture d'un vaste débat public pour que le pays, dans toutes ses composantes, s'approprie politiquement sa décentralisation. Il y soutenait le choix (confirmé depuis lors très largement par les élus, lors des assises de la ville en avril 2005) d'un système de libre administration des communes mais avec un État central qui conserve un rôle important d'orientation stratégique et de garant des équilibres et droits fondamentaux. Il y suggérait (déjà) un Ministre en charge des problèmes urbains, renforcé dans son autorité interministérielle grâce à un rattachement direct auprès du Premier ministre et le rattachement des préfets à ce ministre. Il y soutenait l'instauration, au niveau intercommunal, d'un pouvoir politique élu au suffrage universel et l'effacement des départements au profit de l'intercommunalité dans les zones les plus urbanisées.

Le CNV, privilégiant la région et l'intercommunalité comme échelon de décentralisation, en appelait à l'harmonisation des circonscriptions de l'État et à l'organisation d'une réelle déconcentration à ces niveaux pour faciliter la contractualisation. Ces suggestions visaient en outre à rapprocher l'organisation administrative française de ce qui existe ailleurs en Europe.

---

<sup>58</sup> Cécile COMBETTE-MURIN, SG-CNADT, Odile Quintin de AMADEUS, M. Pascal SANJUAN, sous préfet-ville Seine-Maritime, M. Michel VALOGNES, trésorerie générale 76, M. Serge VALLEMONT, ancien directeur du personnel (ministère de l'Équipement) et du CRDA, Marc VALETTE de l'IRDSU

<sup>59</sup> voir annexe.....

Il demandait que le droit de vote aux référendums locaux soit octroyé à tous les résidents et prônait le renforcement des dispositifs participatifs, avec la possibilité, pour les associations assurant des missions de quasi-services publics, de participer aux débats et projets locaux en toute indépendance vis-à-vis de leurs financeurs. Enfin il réclamait des contrats, à l'élaboration desquels le contrôleur financier soit associé, qui aient véritablement force de loi pour les parties signataires et qui soient placés sous la responsabilité de l'élu, avec intervention judiciaire possible en cas d'inexécution.

Nombre des idées développées début 2003 par la CNV se sont trouvées rediscutées dans plusieurs ateliers et largement cautionnées par les assises de la politique de la ville. Pour autant, cet avis constitue un assez bel exemple de ce que le CNV ne peut que déplorer.

En effet, 2 ans et demi plus tard, le CNV peut se féliciter d'avoir trouvé confirmation de ses idées sur le rôle de l'État, sur la nécessité d'un contrat valant engagement effectif et pouvant être sanctionné, sur l'importance des démarches participatives ainsi que sur le caractère indispensable d'une politique, dite de la Ville, auprès de la plupart des associations d'élus et des réseaux de professionnels de la ville à l'occasion des assises.

En revanche, ses recommandations sont restées quasiment sans écho dans la loi sur la décentralisation, comme lors des deux changements gouvernementaux intervenus depuis.

En effet, et au contraire de l'évolution recommandée, le gouvernement et le législateur, sous la pression de certains lobbies, ont depuis confirmé le département et élargi ses prérogatives, passé sous silence les intercommunalités et oublié l'élection de leurs responsables..., supprimé le ministre et la politique de la ville et « étranglé » le secteur associatif au lieu de le consolider.

Quant aux contrats, la fonte annoncée des crédits de la politique de la ville qui leur étaient destinés laisse mal augurer de leur reconduction...!

## **B. Les deux lois de programmation BORLOO sur la rénovation urbaine et la cohésion sociale.**

Ces deux documents ont fait l'objet d'une large diffusion et ont été l'occasion de contacts d'échanges et de sensibilisation avec les groupes parlementaires mais aussi avec d'autres conseils concernés qui eux-mêmes préparaient des avis (Conseil économique et social, Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, et Conseil national pour l'insertion par l'activité économique), ainsi qu'avec certains réseaux de professionnels. Les apports des membres du CNV parlementaires ou membres de réseaux (missions locales pour l'emploi, FNARS, CNL, IRDSU, etc.) ont été tout à fait utiles dans ces circonstances. Dans les deux cas, les prises de positions du CNV ont été largement évoquées par les parlementaires pendant les débats. Le CNV peut, notamment, considérer légitimement que la non remise en cause de l'article 55 de la loi SRU et la réforme de la DSU par l'article 135 de la loi cohésion sociale, lui sont largement dues.

En revanche, les efforts déployés par le CNV pour faire entendre ses idées et critiques pendant la phase d'élaboration du texte par le gouvernement lui-même ont peu abouti. L'exemple le plus frappant a peut-être été le travail mené par le CNV sur le renouvellement urbain, concomitant au travail d'élaboration, en 2003, par le

cabinet BORLOO et la DIV du projet de loi sur le même thème. Le CNV, qui avait déjà beaucoup -au cours du précédent et de l'actuel mandat - travaillé sur ces questions a été reçu par l'un des membres du cabinet. Mais il a eu la regrettable impression que celui-ci n'avait pas lu ses avis pour constater, ensuite que ceci ne déboucherait pas sur la moindre réflexion réellement partagée. Seule une conférence de presse à ce sujet a semblé « émouvoir » ponctuellement le ministre et son cabinet mais le CNV qui se veut une « force d'interpellation constructive » aurait préféré d'autres modalités de dialogue.

## **C. École et éducation**

### **1. Origine et création du groupe de travail**

Les déclarations sur le collège unique des ministres chargés de l'éducation nationale durant l'automne 2002, et la publication au même moment par la FSU d'un sondage montrant qu'une majorité d'enseignants serait favorable à sa suppression, ont déclenché un débat sur le rôle et la place de l'école dans notre pays. Par ailleurs, au cours d'une des rencontres du bureau avec le Ministre délégué à la ville, Jean-Louis BORLOO a exprimé le souhait que le CNV lui fasse des propositions sur l'éducation et la politique de la ville. En conséquence, la constitution d'un groupe de travail sur l'école et l'éducation a été décidée lors l'AG du CNV du 13 décembre 2002.

### **2. Organisation, fonctionnement et production du groupe**

Le groupe de travail a décidé de se réunir sur un rythme mensuel, sous la présidence de Daniel BONNETON, principal du collège Léon Blum de Villiers-le-Bel, et Maurice TARDIVENT, représentant du MEDEF, rejoints en fin d'année par Jean-Michel MARCHAND, maire de Saumur. Un «noyau dur» d'environ cinq membres du CNV s'est rapidement constitué pour suivre de près les travaux du groupe, auquel s'est ajouté un chargé de mission de la DIV. Le secrétariat du groupe de travail a été confié à un jeune chargé de mission vacataire ayant rejoint l'équipe en septembre 2002.

Dès le départ, les responsables du groupe ont exprimé le souhait que les travaux ne soient pas trop restrictifs, afin de pouvoir aborder librement un certain nombre de thèmes. Une réunion de lancement du groupe a néanmoins permis d'identifier des questions prioritaires, telles que le rôle et la fonction de l'école - et notamment du collège - comme lieu de repérage des risques et des inégalités les plus flagrantes et comme outil de «mise à niveau» culturelle et sociale dès le plus jeune âge, ou encore la question de l'insertion du champ éducatif dans les dispositifs de la politique de la ville.

Le groupe « École / éducation » s'est réuni à six reprises entre janvier et juin 2002 au cours de journées de travail consacrées à des thèmes aussi variés que les politiques éducatives locales, le lien entre prévention de la délinquance et éducation (en relation avec la Section permanente), le décrochage scolaire et la veille éducative ou

l'enseignement professionnel au collège<sup>60</sup>. A chacune de ces séances, des personnalités compétentes ont été auditionnées<sup>61</sup>.

#### a) L'avis «Quelle école voulons-nous?» (juin 2003)<sup>62</sup>

Les premiers travaux du groupe ont donné lieu à la rédaction d'un avis intitulé «*Quelle école voulons-nous? Contribution du Conseil National des Villes au débat sur l'éducation*», adopté à l'unanimité lors de l'AG des 19 et 20 juin 2003 à Clichy-sous-Bois, exception faite de la FSU, qui s'en est désolidarisée. Conformément au souhait exprimé initialement par les membres du CNV, cet avis aborde de façon large et «décomplexée» la question de l'avenir de l'école et du système éducatif en général, notamment au plan local.

Dans l'introduction à l'avis, le Conseil National des Villes constate que, malgré la mise en place depuis une vingtaine d'années de mesures dites de «discrimination positive», les inégalités en matière éducative ne se sont pas réduites et que celles-ci continuent à affecter en priorité les populations les plus fragilisées. Dans une société en profonde mutation, et alors que la question des missions de l'école n'a pas été débattue depuis pratiquement 15 ans, il devient pourtant urgent de redéfinir les priorités en matière d'éducation en prenant acte des dysfonctionnements actuels du système d'enseignement et en l'adaptant aux exigences du monde moderne (ce qui est l'objet de la première partie). Dans une seconde partie, le CNV pose ensuite la question du rôle et de l'articulation des différents acteurs locaux intervenant dans le champ de l'éducation (État, collectivités locales, établissements scolaires, société civile, familles), avant de conclure par des remarques concernant le fonctionnement actuel des projets éducatifs locaux.

L'avis «*Quelle école voulons-nous?*» a fait l'objet d'une large diffusion auprès des principaux cabinets et administrations concernés, presse nationale générale et spécialisée, divers conseils et instances nationales, syndicats, associations représentant les collectivités locales, commissions spécialisées et groupes parlementaires, sous-préfets ville, correspondants régionaux politique de la ville, fédérations d'éducation populaires, de parents d'élèves, etc. Par la suite, des délégations du CNV ont été reçues aux cabinets du Premier Ministre (conseiller pour l'éducation) et du Ministre délégué à l'enseignement scolaire, avec qui des contacts ont été noués. L'avis a également été évoqué par la presse spécialisée (AEF, lettre de l'éducation, ASH).

---

<sup>60</sup> cf. le compte-rendu de la réunion du 26/02/2003 sur le thème de l'éducation et de l'insertion professionnelle (annexe XXX)

<sup>61</sup> parmi lesquelles : Roger-François GAUTHIER, Inspecteur général de l'Administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGAENR), pour le rapport «Le collège de l'an 2000. Débat national sur le collège» (1999), Jocelyne LEYDIER, Inspectrice générale de l'Éducation nationale, pour le rapport «Pour de grands projets d'éducation dans les grands projets de ville» (avril 2002) et Michel VALADAS, Inspecteur général de l'Éducation nationale, pour le rapport «Les politiques éducatives locales à caractère interministériel» (février 2003); Pierre-Jean ANDRIEU et Francine LABADIE, chargés de mission au Commissariat général au Plan, pour le rapport «Jeunesse, le devoir d'avenir» (2001); Marie RAYNAL, chargée de mission «politique de la ville» au CNDP; des principaux de collège exerçant en ZUS; un proviseur de lycée professionnel en ZUS; une représentante de l'Association Nationale des Directeurs d'Éducation des Villes (ANDEV); des responsables (élus et techniciens) des dispositifs de «veille éducative» et des CEL deGonesse, du Blanc-Mesnil et de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole; les partenaires du dispositif de réinsertion scolaire par l'alternance «Démission Impossible» (Nord-Pas de Calais).

<sup>62</sup> cf. l'avis «Quelle école voulons-nous? Contribution du CNV au débat sur l'éducation» (annexe XXX)

## **b) L'avis «Politique de la ville et éducation» (janvier 2004)<sup>63</sup>**

En août 2003, le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine a demandé au CNV de lui faire des propositions sur l'éducation dans la politique de la ville. Réunis peu de temps après à l'occasion d'un séminaire de rentrée, les 8 et 9 septembre 2003 à Châtenay-en-France, les membres du CNV présents ont exprimé des interrogations fortes concernant la responsabilité des élus en matière éducative et leurs relations avec les Inspections académiques, l'impact de la politique de la ville, le financement et l'évaluation des projets éducatifs territoriaux, le lien avec les actions de rénovation urbaine... Ces réflexions ont servi de matière première à un nouvel avis du CNV, présenté par Daniel BONNETON et Jean-Michel MARCHAND, lors de l'AG du CNV de Vaulx-en-Velin, le 13 décembre 2003, et définitivement adopté par un bureau élargi du CNV, le 13 janvier 2004.

L'avis «*Politique de la ville et éducation : quels enjeux pour l'avenir?*» s'inscrit dans le contexte de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, de l'acte II de la décentralisation et du «débat national sur l'avenir de l'Ecole» organisé par le gouvernement. Le CNV y affirme sa conviction que la Politique de la ville, en tant que démarche partenariale visant à promouvoir la cohésion territoriale et le renouvellement des modes d'action publique, a un rôle important à jouer en matière de réussite scolaire et d'éducation dans les zones urbaines sensibles. Le Conseil insiste en particulier sur trois enjeux qui lui paraissent fondamentaux, à savoir :

- l'intégration de l'enjeu éducatif dans les projets de territoire ;
- le développement du partenariat éducatif territorial ;
- la promotion des démarches d'expérimentation, d'innovation et d'évaluation au niveau local.

L'avis «*Politique de la ville et éducation*» a fait l'objet d'une large diffusion auprès des principaux cabinets et administrations concernés, de divers conseils et instances nationales, des acteurs de la société civile et de la politique de la ville, etc. Disponible sur le site du Ministère de la ville, ce document a été largement consulté et utilisé par des acteurs locaux et nationaux de l'éducation et de la politique de la ville.<sup>64</sup> Des orientations préconisées par le CNV ont contribué à alimenter la réflexion préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre l'exclusion et au Plan de Cohésion sociale. Enfin, l'avis «*Politique de la ville et éducation*» a fait l'objet d'un article dans la *Gazette des communes* et de plusieurs dépêches parues dans la presse spécialisée.

## **c) La rencontre de Saumur (29-30 avril 2004) et ses suites<sup>65</sup>**

Pour mettre en débat les avis du CNV sur l'éducation et participer de façon concrète au débat national sur l'avenir de l'Ecole, les présidents du groupe ont imaginé, en lien avec le chargé de mission, l'organisation d'une rencontre nationale rassemblant des acteurs locaux et nationaux de la politique de la ville et de l'éducation. Le principe de cette rencontre a été présenté par Jean-Michel MARCHAND lors bureau

<sup>63</sup> cf. l'avis «*Politique de la ville et éducation : quels enjeux pour l'avenir?*» (annexe XXX)

<sup>64</sup> à titre d'exemple, l'avis «*Politique de la ville et éducation*» est cité dans le rapport 2003-2004 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

<sup>65</sup> cf. la plate-forme commune FMVM / CNV «*Politique de la ville et éducation : propositions pour l'avenir*» (juin 2004)

élargi du 13 janvier 2004, qui a donné son aval pour que la celle-ci se tienne à Saumur, les 29 et 30 avril 2004.

La rencontre «*Politique de la ville et éducation : propositions pour l'avenir*», a été organisée en partenariat avec la Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM). Réparti sur deux jours, le programme incluait deux tables-rondes rassemblant des chercheurs et des responsables de l'Education nationale - notamment Agnès VAN ZANTEN, Marie CHOQUET, Frédéric BOURCIER, Michel VALADAS, Jean-Louis AUDUC et Claude THELOT - et quatre ateliers autour des thématiques de la citoyenneté, de la santé et de la prévention, de la réussite éducative et du partenariat local. Un temps spécifique fut également consacré à la présentation d'«actions éducatives exemplaires», telles que la mise en place d'un observatoire pour la réussite scolaire à Stains, l'opération «Coup de pouce» ou des actions liant éducation et santé et éducation et sport.

Au total, plus de 200 personnes ont assisté à la rencontre de Saumur, venant d'origines et de milieux professionnels divers : élus, représentants d'administrations, chefs de projets, directeurs de l'éducation, responsables associatifs, représentants de l'Education nationale, etc. Plusieurs membres de la FMVM et du CNV ont également participé aux journées, certains ayant par ailleurs animé des ateliers et des tables-rondes. De façon générale, il ressort que les séances plénières et en atelier ont bien satisfait aux enjeux posés. Trois principaux regrets, cependant : le relatif manque de temps pour débattre - la rencontre aurait pu se dérouler en un jour et demi, l'absence d'un représentant officiel des ministres chargés du dossier et le manque de couverture de l'événement par la presse nationale.

Une synthèse des débats tenus à Saumur a été réalisée «à chaud» par Jean-Louis AUDUC, directeur adjoint de l'IUFM de Créteil. Cette dernière a contribué à alimenter une plate-forme de propositions sur la politique de la ville et l'éducation, commune à la FMVM et au CNV. Présenté à la presse en juin 2004, le document intitulé «*Politique de la ville et éducation : propositions pour l'avenir*» a été adressé à Claude THÉLOT, avant la parution du rapport de la commission du débat national sur l'avenir de l'Ecole en octobre 2004, ainsi qu'aux principaux ministres concernés. Par ailleurs, la plate-forme a été envoyée à l'ensemble des participants à la rencontre, et une brochure synthétique de la manifestation, co-éditée par la FMVM et le CNV, a vu le jour à l'automne 2004.

#### **d) Les équipes de réussite éducative**

Le groupe a aussi réfléchi sur les dispositifs de réussite éducative contenus dans le projet de loi de cohésion sociale et il a émis un certain nombre de recommandations pour que ces nouveaux outils, qui s'inspirent en partie de la veille éducative, puissent se mettre en place de façon efficace et pérenne.

La création du nouveau dispositif interroge quant à la cohérence du système actuel. Il faut tout d'abord faire fonctionner au mieux les moyens dont devrait disposer l'école pour réduire les inégalités (effectifs des classes, médecine scolaire, suivi social, dispositifs d'intégration scolaire, RASED..).

La loi pose deux grands types de questions :

- la définition du périmètre : à qui s'adresse les dispositifs de réussite éducative, de quels enfants (et de quelles familles) parle-t-on ?

- le pilotage et la structure porteuse : qui prend l'initiative, qui pilote et quelles structures juridiques préconiser pour mettre en place le dispositif ?  
Est-ce au maire, au préfet, à l'IEN de proposer et de piloter la démarche ?

Aussi faut-il :

- favoriser les initiatives au plus près du terrain et s'adosser sur l'existant,
- s'appuyer sur le travail engagé autour de la veille éducative qui peut servir de modèle et fournir certains axes structurants pour les nouvelles démarches locales ;
- promouvoir une approche souple mais qui s'appuie sur des professionnels et des engagements précis de la part de la communauté éducative ;
- cibler la démarche sur un petit nombre d'enfants et de familles ; il ne peut s'agir de financer des activités périscolaires ou de loisirs qui profiteraient à l'ensemble des enfants d'un territoire ;
- ne pas dédier ces dispositifs uniquement aux territoires en ZUS ou en RER,
- ;s'appuyer sur des équipes pluridisciplinaires reconnues et acceptées par l'ensemble de la communauté éducative ;
- veiller à la bonne articulation avec les intervenants actuels pour ne pas fragiliser le travail en réseau de qualité qui existe aujourd'hui dans de nombreuses ZEP ;
- rester vigilant afin que les administrations (EN, Santé, DDJS, CAF..) ne réduisent leurs crédits et moyens de droit commun dans ces territoires sous prétexte de la mise en place de ces nouveaux programmes et financements ; cet effort budgétaire conséquent ne doit pas se traduire par un recul des crédits alloués par la DIV aux associations locales oeuvrant dans le secteur du soutien scolaire et donnant toutes garanties ;
- associer les structures s'occupant de pédopsychiatrie dans les dispositifs de réussite éducative.

### **3. Évaluation des travaux et du fonctionnement du groupe**

Les travaux du CNV sur l'éducation en 2003-2005 se sont inscrits dans une double stratégie : il s'agissait, d'une part, de participer au débat national sur l'avenir de l'École organisé par le gouvernement et, d'autre part, d'accompagner la réflexion du Ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine sur l'éducation et la politique de la ville.

Le premier choix s'est révélé largement «payant». A plusieurs reprises, le CNV a en effet eu l'occasion de faire valoir son point de vue sur le système éducatif et la politique de la ville, notamment auprès de la Commission THÉLOT, des conseillers du Premier ministre et du ministre en charge de l'Éducation nationale et, plus largement, auprès des acteurs locaux et nationaux participant au débat sur l'École. En revanche, de façon paradoxale et inattendue, la collaboration avec la DIV et le cabinet du Ministre délégué à la ville fut ressentie comme plus difficile, dans un contexte d'incertitude par rapport à l'évolution de la politique de la ville.

Concernant le fonctionnement du groupe, il faut noter la participation régulière aux travaux d'un «noyau dur» de 6 ou 7 membres du CNV issus des trois collèges (d'autant plus que le groupe a été créé en cours de mandat) et la présence d'une quinzaine de membres du Conseil à la rencontre nationale organisée à Saumur. L'implication forte des présidents du groupe et l'esprit de «bonne collaboration» qui s'est instauré avec le chargé de mission, ont également favorisé le bon déroulement

des travaux. Le principal regret concerne cependant le rythme de réunions du groupe, qui a considérablement ralenti à partir de janvier 2004, pour diverses raisons: période d'«accalmie» suite à la publication des deux avis, difficultés à remobiliser les membres pour d'autres auditions, préparation de la rencontre de Saumur...

#### **4. Perspectives et recommandations**

La perspective d'un renouvellement du CNV, l'existence d'un groupe consacré aux jeunes et à l'éducation au sens large - politique scolaire, politique à destination des jeunes et des familles, politique d'insertion sociale et professionnelle, etc. – paraît justifiée à plusieurs niveaux.

Un nouveau CNV pourrait se voir confier la tâche de suivre l'évolution de la politique d'éducation prioritaire, notamment au regard de son objectif premier, à savoir la réduction des inégalités entre territoires en matière d'éducation. L'application et les effets de la loi d'orientation pour l'avenir de l'Ecole seront à cet égard décisifs et devront être évalués.

Le CNV pourrait être amené à donner son avis, notamment auprès du Haut Conseil de l'Education, en veillant à ce que ses préconisations soient entendues et prises en compte, à partir des constats réalisés par les acteurs de terrain, les élus locaux et les chercheurs.

Un CNV renouvelé serait également utile pour évaluer la mise en œuvre des mesures concernant les jeunes annoncées dans le plan de cohésion sociale, et pour suivre, en lien avec l'observatoire des ZUS, l'évolution des objectifs et indicateurs en matière de réussite éducative définis la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003. De composition plurielle, et jouant un rôle d'interface entre local et le national, le CNV serait également légitime pour observer et évaluer l'agencement du partenariat local entre les services de l'État, les établissements scolaires, les collectivités locales et leurs satellites, les CAF, les grandes associations, etc.

En termes de fonctionnement et de méthode de travail, le groupe consacré aux jeunes et à l'éducation gagnerait à être aussi ouvert et souple que possible. Pour remédier au risque d'absentéisme, une des solutions serait d'organiser des journées de travail thématiques sur un rythme bimensuel - par exemple sur «les jeunes et le logement», «les jeunes et la violence», «les jeunes et l'emploi», «les jeunes et la participation démocratique», «les jeunes et l'école» etc, - éventuellement croisées avec d'autres groupes. Le partenariat mériterait également d'être élargi à d'autres instances ayant des préoccupations proches de celles du CNV, à l'exemple de la collaboration fructueuse qui s'est instaurée courant 2004 avec la FMVM, autour de l'organisation de la rencontre de Saumur.

## **D. Mieux vivre ensemble : les conditions d'une intégration**

### **1. Méthode de travail**

A la demande de l'assemblée plénière de juin 2002, l'atelier « démocratie locale et participation des habitants », élargi à l'ensemble des membres du Conseil National des Villes qui le souhaitent, a engagé une réflexion sur les questions d'intégration. Il a saisi l'opportunité du projet de contrat d'intégration proposé par le gouvernement, pour mener un travail qu'il a ensuite poursuivi pendant la durée du mandat. Deux avis ont ainsi été produits :

Un premier avis intitulé « Mieux vivre ensemble : Immigration/intégration, approche individuelle/approche collective » est paru en février 2003, dans la perspective du Comité interministériel sur l'intégration qui s'est tenu en avril de la même année. Pour rendre davantage lisibles les enjeux, l'atelier a traité ces questions en quatre chapitres, reprenant les grandes étapes du processus : accueil des étrangers, intégration, immigration et co-développement, lutte contre les discriminations. Un deuxième avis, adopté lors de l'Assemblée Générale du CNV du 25 juin 2004 : « Mieux vivre ensemble : principe d'équité et lutte contre les discriminations à raison de l'origine », était centré plus précisément sur la lutte contre les discriminations et sur une approche culturelle et civilisationnelle de notre « vivre ensemble ».

Ainsi le groupe a-t-il auditionné un certain nombre d'experts pour enrichir ses travaux<sup>66</sup>.

Il a également participé aux travaux de la DIV sur le sujet :

- participation au pilotage d'une étude conduite par la DIV et le FASILD sur l'évaluation de la prise en compte de l'intégration des immigrés et de la lutte contre les discriminations dans les contrats de ville, confiée à deux équipes (Geste et Résonance).
- suivi de la mise en œuvre des Plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations sur le marché du travail.

Il a coproduit les Rencontres organisées par le réseau des Universités du citoyen sur le thème de l'égalité des chances (lutte contre les discriminations, santé, égalité hommes/femmes) en avril 2005.

Il a également été partenaire d'un forum franco-africain pour la jeunesse, lancé par l'INJEP, le GERFAC, Léo Lagrange Solidarité internationale... qui s'est réuni à Marly-le-Roi en avril 2005 et à Bamako en juillet dernier.

L'ensemble de ces coopérations permet de nourrir la réflexion du CNV et de jouer l'interface avec les pouvoirs publics pour que les préconisations, recommandations émises puissent trouver un écho.

---

<sup>66</sup> cf listes annexées aux deux avis

## **2. L'avis « Mieux vivre ensemble : Immigration/intégration, approche individuelle/approche collective »**

Quatre grands chapitres ont structuré l'avis: accueil des étrangers, intégration, immigration et co-développement, lutte contre les discriminations.

En matière d'intégration, le CNV souligne que sous ce même vocable, des approches, des politiques, des enjeux très différents sont bien souvent confondus : l'accueil des étrangers, l'insertion des populations d'origine étrangère, la lutte contre les discriminations...

Quel sens donner au mot « intégration »? Pour certains, il se confond avec l'assimilation comme si la société française, ne s'était pas « modelée » à travers les générations successives d'immigrés. Pour d'autres, position que partage davantage le CNV, l'intégration c'est la capacité d'une collectivité à assurer sa cohésion en réunissant les éléments différents qui la composent autour de valeurs et de normes communes, en donnant ainsi les moyens à chacun de prendre sa place dans la société et d'être un acteur à part entière. Cette définition ouvre des perspectives de reconnaissance, par notre société, des spécificités et des différences, pour autant que les règles d'intérêt général soient respectées par tous. Elle permet le respect des cultures d'origine et un enrichissement réciproque tout en recherchant, en permanence, la cohésion.

Concernant les mesures pour l'accueil des étrangers, le projet de contrat d'intégration proposé aux « primo-arrivants » lors du premier accueil est considéré par le CNV comme un progrès indéniable. Il propose toutefois, de discerner les divers temps de l'intégration : phase d'arrivée, phase d'adaptation et phase d'intégration proprement dite. Ceci pourrait se matérialiser par un dispositif d'accueil d'une part, par exemple dans les gares et les aéroports, et un contrat d'intégration d'autre part.

Concernant la phase d'adaptation et vue l'ampleur des besoins, le CNV suggère de poursuivre la généralisation des plates-formes d'accueil dans les départements les plus concernés et de les doter d'un personnel polyvalent, compétent et dûment formé. Le contrat d'intégration doit permettre d'acquérir les moyens d'une citoyenneté à part entière : connaissance des us et coutumes du pays d'accueil, des droits et obligations de chacun (principes républicains, droit des familles, droit de l'enfant, statut de la femme, liberté de religion mais principe de laïcité...), compréhension des institutions et du système des services publics, facilitation de l'accès aux droits et à l'autonomie : acquisition de la langue, scolarisation des enfants, aide sociale, médicale, logement, emploi.

Il propose aussi de rendre obligatoire l'apprentissage de la langue, mais en donnant de véritables moyens pour que cet apprentissage se fasse dans de bonnes conditions, avec, à la clé, un certificat ou label de pratique de la langue.

Le rôle des associations dans cette phase d'accueil/adaptation doit être renforcé : des groupes d'habitants, des associations doivent être encouragés à accompagner le primo-arrivant dans cette période d'immersion dans la vie locale

Le CNV a pointé la question de ceux qui sont arrivés depuis un certain temps mais n'ont pas été accueillis et pour lesquels rien n'est prévu....

Sur l'intégration proprement dite, le CNV souligne l'importance de l'exemplarité : l'administration gagnerait à mieux refléter la composition du corps social. A cet égard, la diversification des recrutements, notamment grâce aux emplois jeunes et adultes relais, déjà soulignée par le CNV doit être facilitée et développée de manière

volontariste afin d'ouvrir un certain nombre de services publics et de grandes entreprises publiques aux agents issus de l'immigration. Plus largement la société civile à un rôle important à jouer, aux côtés des institutions publiques, pour faire en sorte que « l'inter-culturalité » soit la forme de développement culturel normalement acceptée par la société d'accueil. Il propose qu'un débat national sur ces questions ait lieu tout en mettant l'accent sur l'importance du niveau européen dans cette réflexion (élaboration d'un programme cadre communautaire). La formation est un enjeu important : les régions pourraient jouer un rôle important pour qualifier le système d'acteurs. La formation initiale et continue des enseignants devrait inclure les méthodes pédagogiques adaptées à la diversité sociale, culturelle des élèves, à l'hétérogénéité des classes.

Le logement, l'emploi sont des enjeux primordiaux pour l'intégration. Il faut concilier mixité sociale et droit au logement : l'objectif de mixité doit être conforté car il est un outil essentiel au service de l'intégration, mais le droit au logement doit être effectif et prioritaire car il est un élément de base pour l'intégration. Il doit devenir progressivement un élément du contrat d'intégration. Il suppose un effort financier important et un rapide développement de l'offre et son adaptation aux différents profils et modes de vie des familles, une gestion de proximité de qualité, qui associe, tant que faire se peut, les familles concernées et s'appuie, le cas échéant sur leurs savoir-faire (auto-réhabilitation, entretien...), Le CNV souligne l'importance de pérenniser et consolider les formes d'emplois aidés favorisant l'intégration des personnes d'origine étrangère : emplois aidés, adultes relais etc.

Il propose notamment d'assouplir et rendre plus transparentes les modalités d'obtention des autorisations de travail pour toute personne en situation régulière justifiant d'une offre d'embauche, de reconnaître le droit à l'initiative de tout un chacun et de toute communauté comme un plus dans la construction d'une société plurielle, dans laquelle chacun doit trouver sa place : droit à l'initiative économique, droit à l'initiative citoyenne ; pour cela, il convient de faciliter l'entrepreneuriat collectif (statut, formation). Il propose de prévoir des conventions pluriannuelles pour lancer et soutenir l'activité (3 ans) ; de professionnaliser les porteurs de projets, créer des observatoires locaux des initiatives pour suivre et évaluer leur création et leur développement ainsi que les modalités d'adaptation des outils publics (pour introduire le développement humain dans les indicateurs, faciliter l'émergence d'actions et d'activités solidaires et soutenir leur développement).

Au-delà des aspects individuels de l'immigration, la politique de la ville, les villes et les états sont concernés par l'aspect collectif des migrations. Le CNV fait un certain nombre de propositions concrètes en la matière : développer les politiques de co-développement par le biais de conventions pluriannuelles entre collectivités territoriales, sous la forme par exemple « équipages de villes », sortes de jumelages entre villes du nord et du sud qui favorisent les démarches participatives et impliquent simultanément dans chacune des villes, les élus, les professionnels, les habitants et le secteur économique, dans une stratégie intégrée....

En matière de discriminations, le CNV constate la difficulté de cerner cette notion. Le CNV soutient l'idée de faire de cette question un thème de débat public, pour que les entreprises, les administrations, et les acteurs sociaux s'habituent à traiter de ce sujet et à l'intégrer dans leur fonctionnement quotidien. Il suggère aussi de renforcer une culture de lutte contre la discrimination en multipliant les chartes, en intégrant

des éléments dans les codes de déontologie et éthique, dans les formules de prestations de serment... Il propose notamment :

- de sensibiliser les agents publics (ANPE, ASSEDIC, Poste, personnel en charge de la sécurité...), les bailleurs sociaux, les futurs chefs d'entreprises, les organisations professionnelles à repérer les comportements discriminatoires et les former à réagir face à ceux-ci ;
- de développer des outils statistiques, des indicateurs en lien avec l'INSEE, de créer un observatoire national et impliquer les partenaires sociaux dans la lutte contre les discriminations ;
- d'intégrer les mesures applicables dans la lutte contre les discriminations dans les codes de déontologie, les chartes éthiques des services publics et des entreprises ;
- de négocier avec l'INSEE et la CNIL une exploitation fine du recensement de 1999 qui rendent visibles les populations, les processus de ségrégation et de discrimination, tout en les préservant du danger du « fichage » ;
- de développer les systèmes de parrainage ;
- de supprimer la double peine...

### **3. L'avis « Mieux vivre ensemble : principe d'équité et lutte contre les discriminations à raison de l'origine »**

Après avoir rappelé l'arsenal juridique de la lutte contre les discriminations qui permet de comprendre le cadre législatif dans lequel nous nous situons aussi bien sur le plan français, qu'europpéen et international, l'avis se concentre sur deux axes fondamentaux : l'approche culturelle et civilisationnelle et la lutte contre les discriminations dites indirectes, à raison de l'origine et plus spécialement dans l'emploi.

Les principales propositions émises balayent un certain nombre de registres, tels que la formation, la question des droits et de l'effectivité de ces droits, la mémoire et la nécessité de la formaliser, le conventionnement, l'encouragement de l'initiative.... autant de vecteurs susceptibles de faire reculer les préjugés et les freins à la reconnaissance de la diversité des êtres qui composent et façonnent l'espace public.

#### **a) Enrichir les politiques publiques par une approche civilisationnelle**

Le CNV propose d'être associé aux différentes étapes de mise en œuvre du projet de musée d'histoire et des cultures de l'immigration afin de renforcer la mise en réseau et de mieux mettre en rapport l'approche civilisationnelle, développée par le musée et ses antennes locales, avec les politiques publiques à l'œuvre dans les territoires. Certaines politiques publiques locales, telles que développement d'une citoyenneté active et participative, politique de coopérations décentralisées et de co-développement, opérations de rénovation urbaine, politiques éducatives, culturelles... ne pouvant que s'enrichir et évoluer grâce aux apports d'une meilleure connaissance sur les langues, la mémoire, la culture et l'art.

Pour sensibiliser sur ces questions, mieux faire comprendre ces enrichissements et stimuler leur développement, le CNV propose d'organiser, sur le thème du « mieux vivre ensemble » et de l'égalité des chances, une « Place publique décentralisée ». Lieu de rencontre et de dialogue entre habitants et associations, avec les élus et les professionnels. « Place publique » constitue un espace d'échanges et de mise en débat sur les initiatives des uns et des autres et facilite la mise en réseau.

Le CNV recommande, notamment, que les politiques publiques en matière de lutte contre les discriminations soient revisitées afin de satisfaire à plusieurs objectifs :

- faire reconnaître, respecter l'effectivité, pour tous, des droits fondamentaux comme le droit au travail, le droit au logement, le droit à la santé...et recourir aux sanctions quand des faits discriminants portent atteinte au bon exercice de ces droits ;
- promouvoir l'égalité des chances par la sensibilisation et la formation des agents publics, des professionnels privés, de l'ensemble du corps social, en créant des chartes, labels, comme la charte de la diversité, l'auto-diagnostic diversité...
- donner les moyens aux villes, départements et régions -qui avec la décentralisation, sont des pivots- de créer un véritable maillage avec les entreprises, les associations, et différents réseaux, l'ensemble de la société civile... et d'établir des plans de sensibilisation/formation afin de réduire les discriminations systémiques...sous forme de bilan sociétal, plans territoriaux...
- faciliter l'entrepreneuriat collectif qui permettra à tous publics, de créer des activités de services, d'économie solidaire....croisant ainsi des préoccupations de rentabilité économique, de mieux-être social, de développement local et durable.
- accompagner le secteur du commerce et de l'artisanat et celui des PME-PMI, alors qu'un certain nombre de grandes entreprises s'engagent dans la lutte contre les discriminations, un effort parallèle doit être engagé auprès des PME-PMI et du secteur du commerce et artisanat. En complément d'un renforcement des sanctions sur les comportements discriminatoires, un travail d'accompagnement et de formation devrait être initié par les chambres consulaires, syndicats...pour sensibiliser l'ensemble des acteurs de ces secteurs (patrons, salariés...).

## **b) Renforcer l'efficacité du droit pour plus d'équité**

L'État doit être « locomotive » du devoir d'équité. Face à l'ampleur de la tâche, il doit porter cet objectif avec force et détermination et mobiliser au mieux les moyens qui relèvent de sa compétence.

Le CNV attend de l'État qu'il :

- fasse en sorte que les procédures judiciaires et administratives soient accessibles à toutes les personnes qui s'estiment lésées par le non respect à leur égard du principe de l'égalité de traitement ; cela nécessite une information portée à connaissance de tous, des dispositifs facilitant l'accès à ces procédures....
- renforce les procédures et mécanismes pour que le droit puisse être effectivement exercé (exemple de la création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité)
- facilite l'appréhension des problèmes en permettant que des repères statistiques puissent être mis à jour : par exemple, autoriser les études patronymiques, définir un outil de mesure approprié et commun aux différents acteurs.

## **Développer des partenariats d'objectifs pour mieux assurer l'équité et l'égalité dans le traitement.**

Cette démarche requiert la volonté politique de faire, des objectifs clairs et partagés, la mobilisation des acteurs (institutions, pouvoirs publics, associations, syndicats, entreprises...), et des moyens d'action tels que accompagnement , formation, dispositifs de recours, communication, campagnes civiques....

Le CNV préconise le développement, pour la mise en oeuvre de ces objectifs de diverses formes de partenariat telles que convention, charte, label... qui

matérialisent les objectifs, engagements de chacun, programmes d'actions, moyens et calendrier... Ces conventions peuvent être territoriales (généralisation des plans territoriaux de lutte contre les discriminations, extension des bilans sociétaux aux collectivités territoriales...), ou ciblées sur des secteurs d'activité, des entreprises leviers ou des réseaux d'acteurs... Elles peuvent entraîner des contreparties comme l'accès aux marchés publics (proposition du rapport « les oubliés de l'égalité des chances »).

Le CNV encourage, notamment, l'extension, par voie de conventions territoriales, des plans territoriaux de lutte contre les discriminations pour légitimer le niveau local, renforcer l'expression de la volonté politique sur ces questions et poser quelques principes directeurs.

Pour faciliter ce mouvement il encourage également la création de réseaux d'acteurs qui renforcent les capacités d'échanges, de mobilisation de mutualisation des actions, des différents intervenants sur les territoires, de mobilisation de la recherche.

### **c) Renforcer le contrôle démocratique**

Le CNV propose qu'un inventaire des instances de dialogue et de concertation soit réalisé, localement et dans chaque secteur (conseils de concertation du logement social issus de la loi SRU, structures partenariales employeurs/syndicats des entreprises, conseils de quartier et conseils de développement, conseils de classe...).

Il suggère que ces instances soient mobilisées pour exercer un « contrôle démocratique » sur la bonne connaissance des textes législatifs et leur application par l'ensemble des forces vives - services publics, entreprises (groupes, PME-PMI, commerce, artisanat...), collectivités territoriales... - dans les secteurs de l'emploi, du logement, des loisirs, de la santé. Ces instances devraient exercer un rôle de veille sur l'embauche, l'ascension sociale, la trajectoire scolaire... l'ensemble des vecteurs d'insertion dans la société, dans l'objectif de développer toute action de lutte contre les discriminations, dans une démarche citoyenne adossée aux valeurs de la République.

Le CNV propose de créer une « commission des suites » qui permette de mettre en regard les diverses propositions faites (au cours d'avis successifs) par rapport aux décisions prises et de les mettre en débat avec les acteurs concernés.

Depuis plusieurs années, une prise de conscience de l'ampleur du phénomène des discriminations, conduit les gouvernants à commander des études, à interroger les acteurs sur les solutions. Le dernier en date est le « rapport FAUROUX » sur les discriminations ethniques dans l'emploi (juillet 2005). Au-delà des divergences sur l'opportunité de telle ou telle mesure, il ressort de ces diverses contributions, une convergence de fond sur la nécessité d'agir à la fois sur le droit et sur les représentations.

Le CNV met l'accent sur le rôle des acteurs et sur la nécessaire régulation territoriale. Les projets de plate-forme issus des universités du citoyen ou du forum franco-africain pour la jeunesse témoignent de cette double nécessité qui peut rendre opérant l'objectif d'égalité des chances :

- créer les conditions pour que le droit s'applique, y compris par la création de fonctions de veille, d'alerte ;

- mettre à disposition les moyens humains, financiers... nécessaires pour que, aussi bien dans la vie quotidienne qu'à l'échelle internationale, le principe de diversité devienne fondateur de notre conception de la citoyenneté et de la République.

## **E. Les emplois aidés**

A la suite de l'avis sur les emplois-aidés de décembre 2002, exprimant l'inquiétude du CNV du fait de leur disparition annoncée alors même que nombre d'entre eux s'étaient insérés de manière utile au sein des dispositifs locaux participant à la politique de la ville, le ministre BORLOO a demandé au conseil, en début d'année 2003, de disposer d'informations concernant les répercussions sur le terrain de la disparition des emplois-aidés, notamment emplois-jeunes, et du gel des crédits sociaux. Une note de synthèse rédigée à partir de questionnaires adressés aux membres du CNV lui a été remise début mai 2003.

Le document y insiste sur le risque de décrochage massif de populations déjà fortement marginalisées et sur les difficultés financières que cela peut générer pour les collectivités amenées parfois à prendre le relais de l'État. Aussi la note préconise-t-elle notamment d'assouplir les conditions d'accès à la fonction d'adultes-relais et de doter les collectivités éligibles à la DSU de financements spécifiques.

Par ailleurs, le bureau du CNV a été sollicité par le sénateur-maire Gournac chargé d'un rapport préalable à la mise en place du CIVIS pour donner son avis et ses recommandations.

Ceci n'a pas empêché la suppression des emplois-jeunes, désormais suivie par la réduction en cours du nombre des postes d'adultes relais – mesures qui ont déstabilisé un certain nombre de communes, d'associations mais aussi de familles.... Cette suppression n'a pas empêché, non plus, la réapparition 18 mois plus tard, de nouveaux types d'emplois aidés pour le secteur non-marchand, sous la forme de contrats d'accompagnement vers l'emploi..., illustrant une fois de plus une tendance permanente, et sous tous les régimes en matière de politique de la ville, qui consiste à rebaptiser pour se les réapproprier des mesures déjà existantes, au risque de perturber leur efficacité.

## **F. Les assises de la Ville**

Dès juin 2004, dans la perspective de sa fin de mandat, et compte tenu de l'actualité et des nombreux changements intervenus ayant une incidence sur la politique de la ville, l'assemblée générale de Nantes avait émis le souhait de tenir un séminaire sur la nécessaire évolution des stratégies et dispositifs de la politique de la ville.

Un séminaire a donc été organisé à cet effet, le 21 octobre 2004 suivi d'une AG sur le même thème le 15 décembre 2004. M. DAUBRESSE, alors ministre de la ville, a profité de cette réunion et des premiers écrits du CNV sur ces questions pour lui demander de co-préparer avec son cabinet et la DIV des assises nationales sur la Ville, qui se sont tenues le 8 avril 2005.

Les apports du CNV à ces assises ont pris plusieurs formes.

Le secrétariat général a participé activement à toute la préparation des assises, se chargeant plus particulièrement, de mobiliser certains publics : élus et leurs associations – avec l’institut des villes-, secteur associatif et groupes d’habitants, entreprises... et collectivités territoriales diverses dans la perspective de les amener à élaborer des contributions préparatoires aux assises. Ce travail s’est avéré riche et intéressant.

Le CNV lui-même a apporté une « contribution » aux débats, diffusée au dossier des assises<sup>67</sup>.

Les Vice-présidents et plusieurs membres du CNV ont fait valoir nos analyses dans le cadre des interventions introductives ou des tables rondes.

Plusieurs ateliers ont été préparés et animés par des membres du CNV

A l’issue des assises, le Ministre DAUBRESSE a demandé expressément au CNV de préparer, dans la perspective d’un CIV, une note de fond sur l’avenir de la politique de la ville. Cette note, validée par les membres du CNV début juillet 2005, a été largement diffusée sous forme de plaquette en septembre 2005.

## **G. Le CNV à l’international**

Au cours de ces années, le CNV a continué de développer un certain nombre d’activités au plan européen et plus largement international.

Ces activités peuvent avoir, selon les cas, deux fondements qui d’ailleurs peuvent se cumuler :

- enrichir la réflexion nationale par des apports d’expériences venues d’ailleurs ;
- répondre à des demandes de partenaires extérieurs ayant connaissance des efforts développés en France dans le domaine du développement social et urbain ou de la prévention de la délinquance et souhaitant en tirer des éléments d’enrichissement de leur propre démarche.

Dans toute la mesure du possible, le CNV a veillé à s’appuyer, au-delà du secrétariat général sur ses membres, en fonction de leurs centres d’intérêt personnels pour ces contacts.

Ces activités internationales se sont développées plus particulièrement sur quelques thèmes, où les échanges ont été tantôt bilatéraux, tantôt multilatéraux, tantôt avec les pouvoirs publics ou la société civile et les professionnels, tantôt, enfin avec le secteur de la recherche et l’université :

- démocratie locale et participative,
- coproduction de la ville, avec les pouvoirs publics locaux ou nationaux.
- Outre ce qui a été cité précédemment, on peut se référer au soutien continu que le CNV apporte au réseau européen d’habitants - HACER, en participant à certaines des rencontres du réseau comme à Bruxelles en mars 2003, à Roubaix en février 2004, le CNV jouant un rôle d’interface entre ce réseau de collectifs d’habitants et les institutions, ainsi que la participation de deux représentants du CNV à la rencontre « africités3 » au Cameroun en décembre 2003, sur la gestion des villes.
- Deux démarches successives, sur une initiative du CIDEGEF-ville management, d’abord 6<sup>ème</sup> rencontres à Québec, avec la DIV et la FMVM en mai 2003 pour la

---

<sup>67</sup> cf. annexe : « faut il refonder la politique de la ville ? »

gestion urbaine et l'articulation management et recherche, puis pour la préparation d'une 7<sup>ème</sup> rencontre Nord/sud en Afrique de l'ouest pour 2006 avec l'AUF<sup>68</sup> et l'AFICOD<sup>69</sup> où le CNV est engagé sur le thème décentralisation et démocratie locale.

- Prévention de la délinquance : session de travail du service Prévention de crime des Nations unies (Vienne), à Turin juin 2003 ; rencontre du Centre international de la prévention du crime, Paris décembre 2004 ; atelier Africités 3 sur la sécurité urbaine, Yaoundé décembre 2003.

- Immigration/intégration et co-développement : forum de la jeunesse franco-africaine et rôle des diasporas pour le co-développement, avec l'INJEP, Léo Lagrange et le Haut conseil des Maliens en France à Marly-le-Roi en avril 2005 et Bamako, Mali en juillet 2005.

- Projet de forum mondial sur la question humaine : participation à un groupe de réflexion appelé « Dialogues en humanité » lancé par le Grand Lyon, Economie et Humanisme et Transversales (Patrick VIVERET) autour de l'humanité face à ses défis, écologiques, démocratiques, sociaux....

---

<sup>68</sup> agence universitaire de la francophonie

<sup>69</sup> association francophone internationale de coopération décentralisée

## IV. La Politique de la ville en évolution

### A. Quel devenir pour la politique de la ville ?

En matière de développement social et urbain, la période écoulée a été fortement marquée par des évolutions, dont certaines apparaissent positives, mais d'autres ouvrent bien des craintes et des incertitudes<sup>70</sup>.

#### 1. La politique de la ville depuis son « invention »

*Pendant 20 ans*, la Politique de la ville a vécu, dans le contexte de la première phase de la décentralisation, sur le développement d'une stratégie inventée et expérimentée, au début des années 80, sous l'impulsion conjointe de Hubert DUBEDOUT au titre de la CNDSQ<sup>71</sup>, Gilbert BONNEMAISON au titre du CNPD<sup>72</sup>, et Bertrand SCHWARTZ au titre de la délégation à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

Cette politique visait à réduire la ségrégation urbaine, en favorisant l'innovation et le partenariat local, par la mobilisation, en sus des moyens de droit commun des administrations de l'État comme de collectivités locales, de moyens spécifiques additionnels, dans le cadre de contrats liant l'État et les collectivités locales et leurs partenaires.

Elle a partiellement échoué: les contrats se sont limités aux moyens additionnels ; ceux-ci ont souvent entraîné un retrait des moyens ordinaires, les responsables des politiques publiques de droit commun ne jouant pas toujours le jeu d'un partenariat bien compris et reprenant mal en compte les innovations réussies.

Au fil du temps, la Politique de la ville a semblé hésiter entre une politique d'abord ciblée sur les quartiers en difficulté, pour devenir une politique de mise en synergie de ces quartiers dans le cadre d'espaces urbains plus vastes, villes ou plus récemment agglomérations.

Elle a parfois, de par sa dénomination « politique de la ville », créé une certaine confusion sur son objet lui-même, étant supposée traiter de la « ville qui va mal » et non de la « ville » dans son ensemble.

L'émergence des intercommunalités, la phase 2 de la décentralisation et tout récemment la réforme de la DSU, changent la donne pour le traitement de ces questions : le temps est sûrement venu de procéder à un bilan sérieux et à des réaménagements, voire des remises en cause.

*Quand il était intervenu devant ce CNV, lors de sa première Assemblée générale à Amiens en juin 2002, M. BORLOO, alors tout nouveau Ministre de la ville, n'avait pas*

<sup>70</sup> cf annexe le document d'étape « solidarités territoriales /cohésion sociale » d'avril 2005

<sup>71</sup> Commission nationale pour le développement social des quartiers

<sup>72</sup> Conseil national pour la prévention de la délinquance

caché ses intentions : « *mon souhait, disait-il, est que sous 5 ans nous n'ayons plus besoin de la Politique de la ville* »... laissant le CNV interrogatif – est-ce à dire que dans ce délai les moyens et politiques de droit commun auraient effectivement pris le relais pour garantir durablement l'équité entre les territoires et les personnes ?- mais quelque peu dubitatif....

Cette perspective, en tout cas, éclaire les évolutions intervenues depuis lors, qui peuvent se décrire en trois étapes essentielles : création de l'ANRU ; intégration du ministère de la Ville, dans un ministère aux compétences beaucoup plus larges de la Cohésion sociale et de l'emploi et tenue des Assises de la ville en avril 2005 ; puis, nouvelle configuration gouvernementale dès mai 2005, gommant la Politique de la ville de l'organigramme avec des perspectives budgétaires pour 2006 très tendues sur les crédits contractualisés, en dépit des contrats de ville en cours, et qui pourraient annoncer la disparition de cette politique publique

Ces évolutions laissent ouvertes de nombreuses questions essentielles, parmi lesquelles :

- la clarification du concept même de Politique de la ville et de ses contenus, du maintien d'une animation interministérielle forte et du cahier des charges des différents ministères supposés se mobiliser pour le rétablissement des égalités sociales et territoriales,
- le devenir de la contractualisation et du développement social et économique dans les espaces urbains et leurs habitants les plus en difficulté,
- mais aussi l'avenir du secteur associatif qui a pris une large place, au côté des services publics, mais se trouve aujourd'hui fragilisé par les réductions budgétaires.

*La question qui se pose est de savoir si les conditions sont aujourd'hui en passe d'être remplies pour procéder à une telle mutation et laisser les politiques de droit commun et les collectivités territoriales compenser « naturellement » les fractures sociales et spatiales.*

## **2. L'éclairage apporté par les assises nationales de la ville en avril 2005**

Les travaux préparatoires des Assises, ont très largement mobilisé les acteurs, élus, professionnels, associations, voire acteurs économiques.

Il en est ressorti, finalement, *un ensemble de points de consensus assez remarquable*, aussi bien sur les apports de la politique de la ville, ce qu'il fallait en garder et développer, que sur ce qui ne marchait pas et qu'il faut absolument réformer.

Le CNV, comme un certain nombre d'autres acteurs, notamment les associations d'élus et de collectivités locales, a rédigé deux documents importants :

- un document d'étape, contribution aux assises, intitulé « solidarités territoriales / cohésion sociale : est-il possible de refonder la politique de la ville ? si oui, pour quoi faire, pour qui et comment ? »<sup>73</sup> ; cette contribution dresse un état des lieux de la situation des villes et quartiers en difficulté, des limites de la politique de la ville et des obstacles rencontrés ;

---

<sup>73</sup> Cf. annexe

- un avis, adopté le 1<sup>er</sup> juillet 2005, fruit du bilan des assises, croisé avec ses propres travaux, intitulé : « Propositions du Conseil national des villes pour la refondation de la politique de la ville ».

Ces documents -contemporains à la rédaction de ce rapport et qui sont joints en annexe- rendent compte des positions les plus récentes du CNV concernant la problématique sur laquelle il a charge de « conseiller » le gouvernement et formulent un ensemble de recommandations pour le devenir de cette politique.

Leur contenu ne sera pas repris ici, si ce n'est pour rappeler la conclusion de l'avis portant propositions.

*« Pour le Conseil National des Villes aujourd'hui :*

***La Politique de la ville ne doit pas être abandonnée. Elle doit être «reformulée» et renforcée.***

*Les obstacles et limites qui entravent son efficacité -largement identifiés- doivent être levés.*

***La politique de la ville a découvert « les inégalités entre les territoires », la décentralisation ne saurait régler, à elle seule, cette question. La solution relève d'une volonté forte et d'une politique déterminée de solidarité entre les territoires, que seul l'État peut impulser, coordonner et unifier.***

*Mais aucune politique publique ne peut réussir sans un effort véritable pour identifier les problèmes, les nommer et y faire face de façon collective, politique et durable.*

*A cet égard, le CNV ne peut que dire son inquiétude de voir, une fois encore, cette politique essentielle et complexe disparaître de l'organigramme du gouvernement et changer de mains au niveau ministériel, au moment où un plan d'action cohérent semblait émerger après une large concertation et une importante mobilisation.*

*Cette inquiétude est renforcée par les informations qui remontent des terrains, le transfert d'une partie des crédits additionnels de la Politique de la ville aux équipes de réussite éducatives se traduisant, souvent par une baisse de l'ordre de 35 à 40 % des crédits FIV : le CNV redoute aujourd'hui que cette baisse ne réduise à néant les effets positifs attendus de la nouvelle DSU qui doit être comprise et préservée comme système de rattrapage des moyens de droit commun. »*

### **3. Comment adapter, dans le contexte d'aujourd'hui, la gestion des problèmes urbains ?**

La politique de la ville était conçue à l'origine comme une politique de réparation : réparation d'un bâti en cours de dégradation, réparation des fractures entre les territoires et entre les citoyens, habitants des villes.

La réparation du bâti semble bien engagée avec l'ANRU et prometteuse de « mieux vivre urbain », à condition que toutes les précautions soient prises pour préserver les populations les plus fragiles des effets pervers toujours possibles de la rénovation urbaine (déracinements successifs, éloignement des centres, augmentation des loyers...).

Le rééquilibrage entre les territoires connaît un début de solution avec la réforme de la DSUCS, à condition que les avantages ainsi octroyés aux villes les plus pauvres ne soient pas immédiatement absorbés par la réduction parallèle des crédits additifs de la politique de la ville (FIV) et que ce premier pas soit rapidement suivi par une réforme en profondeur des finances locales pour une véritable péréquation... Les collectivités territoriales ont reçu, dans le cadre de la seconde phase de la décentralisation, nombre de compétences utiles pour le développement local et l'émergence des intercommunalités incite à la solidarité locale.

Pour autant, la « fracture » sociale et spatiale quant à elle semble loin d'être résolue !

En effet, après une période de quelques années d'éclaircie sur le plan économique et donc social, mais qui avait eu peu d'impact sur les quartiers de la Politique de la ville, le dernier mandat du CNV a, à nouveau, été marqué par une forte dégradation sur le plan de l'emploi et donc des espoirs de mieux vivre d'un nombre croissant de familles précarisées par une exclusion qui reste le plus souvent double : sociale et spatiale.

Le CNV ne peut qu'exprimer son inquiétude quant à l'aggravation de la pauvreté mais aussi des précarités : emplois jeunes et maintenant adultes-relais remis en cause, crédits FASILD, FSL, crédits d'intervention pour les associations gelés puis sensiblement diminués, conditions d'octroi des RMI/RMA, CMU et maintenant AME durcies, période d'essai portée à 2 ans pour les CDI en petites entreprises... Autant de décisions « discrètes » qui passeraient presque inaperçues, mais qui mises bout à bout déstabilisent gravement les plus exposés et les services supposés leur venir en aide.

Pour le CNV, une stratégie qui consisterait à faire deux pas en arrière puis un pas en avant et à faire peser l'effort de la réforme systématiquement sur les plus démunis, sans ouvrir le débat sur aucun des facteurs créateurs de relégation, ne constitue pas une politique et ne saurait résoudre aucun des problèmes dans lesquels s'enlise notre société.

Aussi aujourd'hui, si l'Observatoire national des Zones urbaines sensibles<sup>74</sup> a permis de démontrer qu'un certain nombre de quartiers voient leur situation redressée ou mieux maîtrisée, d'autres sont encore dans des situations fragiles. Mais il apparaît aussi que *certaines villes ou agglomérations, voire des pans entiers du territoire, se trouvent véritablement en situation de « relégation » : espaces urbains concentrant un trop fort taux de familles en réelle difficulté et butant sur des problèmes de développement économique et social, et souvent aussi sur des problèmes d'aménagement du territoire.*

Ces évolutions interviennent dans un contexte de décentralisation, où les régions ont tendance à « entrer en compétition » les unes par rapport aux autres, et où la solidarité entre territoires reste très difficile à faire jouer, notamment quand les écarts et donc les efforts à faire sont trop importants.

L'inquiétude des maires, l'inquiétude des acteurs de terrain, du secteur associatif nourrit donc l'inquiétude du CNV.

Selon son analyse, ces situations très détériorées ne sauraient relever de la seule solidarité de proximité et rendent plus que jamais indispensable l'engagement de l'État et la mobilisation de moyens exceptionnels, sous sa responsabilité.

---

<sup>74</sup> ONZUS

Certes la mission confiée au ministre BORLOO et l'accent remis sur la cohésion sociale et l'emploi au titre des priorités de premier ordre sont de nature à desserrer l'étau sur la politique de la ville. Mais, de même que la Politique de la ville ne pouvait, seule, supprimer les inégalités structurelles de notre société, une politique sociale et de l'emploi forte ne saurait, seule, ni « masquer » ni traiter les inégalités structurelles entre les territoires et leurs populations.

***Pour le CNV, il faut donc aujourd'hui développer simultanément pour la ville deux stratégies différentes, selon la gravité des situations :***

***-> une politique urbaine de développement et de rééquilibrage entre les quartiers***, pour traiter, ***sous la responsabilité des régions et autres collectivités territoriales***, les « poches de pauvreté » ou les dégradations en cours, dans les espaces urbains (villes, agglomérations) par ailleurs normalement développés ; pour ces quartiers, il faut faire jouer au maximum la solidarité entre les territoires, les moyens de la cohésion sociale et traiter de manière cohérente développement économique et urbain.

*Dans le contexte présent de décentralisation, cette politique doit relever pour l'essentiel des collectivités territoriales. L'État, doit toutefois y rester présent et vigilant*, pour faciliter ces redressements par un déploiement optimal des moyens de droit commun qui restent de sa compétence (justice, police, éducation...), à travers les opérations ANRU et grâce au plan de cohésion sociale.

Il doit y jouer un rôle d'incitateur à la solidarité, dans le cadre de contrats, à passer entre les collectivités territoriales et ses représentants locaux, contrats préservant l'« esprit de la politique de la ville » : projet territorial et partenarial;

***-> une politique de « sauvetage » de la ville***, qui pourrait être rebaptisée ***« politique de lutte contre la relégation urbaine »***, ***animée directement par la DIV***, réservée aux villes et territoires, en situation de décrochage massif et dont le rétablissement justifie *l'intervention forte de l'État et de moyens exceptionnels*, mobilisés par le biais de contrats entre l'État et les collectivités locales. Ces ***« contrats de cohésion sociale et territoriale »***, ***actant le projet de territoire, doivent assurer des moyens de droit commun mieux distribués et des moyens additionnels*** là où ils sont indispensables. Ils doivent constituer de véritables engagements de la part des parties signataires - différentes collectivités locales et État - et leur responsabilité doit pouvoir être mise en cause en cas de non-respect.

Il faut insister, dans tous les cas et aux différents niveaux d'administration du territoire, sur le traitement interministériel et partenarial de ces questions et combiner la Politique de lutte contre la relégation urbaine avec l'ensemble des politiques sectorielles de droit commun, notamment la politique de « cohésion sociale ».

*Mais à ce sujet, le CNV alerte sur les risques d'effet pervers de la LOLF et de son système d'évaluation* qui font pression sur les administrations en attribuant les moyens en fonction d'indicateurs statistiques et de délais. En effet, ce système est particulièrement inadapté pour des politiques dont l'efficacité dépend largement du bon ciblage des objectifs, de la qualité du partenariat, de la cohérence de l'action, de la prise en compte de la spécificité de certains publics

La LOLF doit dépasser une logique financière et productiviste pour inciter à une répartition des moyens budgétaires et humains, en fonction d'indicateurs et d'objectifs certes quantitatifs mais aussi qualitatifs (participation aux politiques

locales transversales de développement, de prévention/sécurité, d'innovation, prise en charge des publics en grande difficulté...)

***Pour le CNV, comme pour la très grande majorité des experts et acteurs consultés lors des dernières assises de la Ville, une politique publique forte pour la cohésion sociale et l'emploi est certes indispensable pour traiter en profondeur et en permanence, dans le cadre de la décentralisation, les problèmes socio-économiques qui caractérisent les sociétés modernes et aider à l'équilibre urbain. Cependant, l'état actuel du pays, la structuration de nos villes et quartiers, ainsi que la répartition des populations rendent tout aussi indispensable et complémentaire le maintien d'une Politique d'intervention forte, rebaptisée « de lutte contre la relégation », héritière de la politique de la ville.***

Cette stratégie de lutte contre la relégation doit être capable d'inventer des solutions originales et de mobiliser des moyens exceptionnels dans un certain nombre d'espaces urbains, le temps que ceux-ci retrouvent leur équilibre.

Elle ne doit pas être une politique de substitution, mais être adossée sur des politiques de droit commun, notamment celles qui oeuvrent pour la cohésion sociale, sans cesse revisitées et modernisées.

Elle doit constituer – pour employer une image automobile- une sorte de « turbo », mobilisable dans certains espaces urbains, en fonction du terrain, en sus des politiques de droit commun.

***Il faut donc mener tout à la fois et sur l'ensemble du territoire, une politique sociale, du logement, de la formation et de l'emploi, de lutte contre l'insécurité... déterminée et assurant une meilleure répartition des moyens de droit commun, et, en direction des territoires les plus fragiles, de manière complémentaire, une politique de sauvetage, de lutte contre la relégation urbaine, durable et confortée dans son rôle de levier des politiques publiques, avec un pouvoir de mobilisation renforcé.***

***Le retour à la cohésion sociale et territoriale sera à ce prix !***

## **B. Quel dispositif pour mener cette stratégie ? Quel devenir pour le CNV ?**

A l'heure où ces lignes sont écrites, et alors que ses membres se trouvent en fin de mandat, le CNV ne peut que s'interroger sur son avenir.

Conseil auprès du gouvernement, rattaché au Premier ministre et par délégation au ministre de la ville, le Conseil national des villes, dans son acception actuelle, a, selon les termes mêmes du décret qui le régit, une existence liée à la « Politique nationale des villes et du développement social urbain ».

La création de l'ANRU a - *de facto* - sorti des missions de la DIV la thématique du logement. L'institut des villes, rassemble les associations d'élus, mais a pour objet la problématique urbaine en général.

Le CNV, qui rassemble la palette des acteurs qui font la ville (hormis l'État), est donc la seule institution compétente sur la totalité des thématiques du développement urbain dont relève la lutte contre la relégation, articulant politiques de droit commun et moyens exceptionnels, pour lesquelles il a pour mission de « conseiller ».

Deux hypothèses d'évolution pourraient dès lors être envisagées pour son positionnement institutionnel:

Constituer un pôle « lutte contre la relégation sociale et urbaine/développement urbain », par regroupement aux côtés du ministre en charge de la ville, et si possible du Premier ministre, d'un ensemble DIV (pour le volet administration), et CNV pour le conseil à partir du croisement des logiques entre les différents types d'acteurs de cette politique ;

Ce regroupement présenterait, selon le CNV, un risque : celui de créer la confusion entre les missions d'opérateur et de conseiller, d'enfermer sur elle-même la politique de lutte contre la relégation urbaine, en l'isolant des politiques de droit commun qui participent à la cohésion sociale, et d'exposer le Conseil aux pressions de l'administration, phénomène que subissent certains autres conseils et auquel a échappé le CNV au cours des récentes années.

Privilégier, dans le respect de son indépendance, *la fonction « conseil<sup>75</sup> auprès du gouvernement »* et l'articulation entre politique de lutte contre la relégation et politiques de droit commun, *en mettant en place, conformément à la décision du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion de juillet 2004, une « maison commune de la cohésion sociale et urbaine »* ; celle-ci rapprochera, sans les confondre, les différents conseils compétents sur des politiques connexes<sup>76</sup> et complémentaires, indispensables pour la cohésion sociale et urbaine, qu'il s'agisse de lutter contre la relégation urbaine ou de traiter du développement social, économique et urbain des territoires fragiles.

L'obstacle le plus important sur lequel a buté la politique de la ville ayant été, selon le CNV, la complémentarité défectueuse qui s'est installée entre politiques de droit commun et politique exceptionnelle, et les formes de gouvernance modernes, impliquant nécessairement, selon lui, un dialogue constant entre les pouvoirs publics et la société civile. **Le CNV, qui est à l'origine de cette idée de regroupement des conseils, préfère clairement ce second positionnement plus « ouvert » et plus conforme à sa conception, sa logique et sa stratégie au cours des dernières années.**

Préservés dans leur autonomie de réflexion et enrichis de la pluralité et diversité de leurs membres représentants de la société civile, mieux connectés et donc plus cohérents entre eux, ces différents conseils pourront ainsi éclairer l'exécutif dans les meilleures conditions

Ainsi, si les analyses ci-dessus sont partagées, le Conseil national des villes, dans sa configuration actuelle - qui permet la libre confrontation des analyses et des logiques entre une ensemble d'acteurs de la ville -, doit-il être confirmé, renforcé et mieux utilisé, dans *un rôle qu'il voit double* :

---

<sup>75</sup> cf note sur la fonction « conseil »

<sup>76</sup> notamment lutte contre l'exclusion, insertion par l'activité économique, logement des personnes défavorisées et donc cohésion urbaine avec le CNV

- rôle d'interpellation constructive et d'enrichissement, par la société civile, des politiques et des pouvoirs publics, de tous les niveaux, pour mieux lutter contre la relégation urbaine ;
- outil adapté pour le suivi de la décentralisation et du fonctionnement des intercommunalités pour la cohésion et le développement social et urbain.

Il doit, sur ces questions, jouer un rôle d'analyse et de synthèse des évolutions de terrain pour en tirer les éléments de transformation des politiques publiques.