



**Propositions du Conseil national des villes pour
la refondation de la Politique de la ville**

Septembre 2005

Le Conseil national des villes a, dès l'automne 2004, engagé un large travail de réflexion sur l'indispensable évolution des politiques publiques et des dispositifs pour le développement social urbain. A la demande du ministre, il a pris une part très active dans la préparation et la tenue des Assises de la ville le 8 avril 2005. Les nombreux échanges menés avec un ensemble de partenaires - villes et associations d'élus, réseaux de professionnels de la ville, secteurs associatif et économique - ont fait émerger quelques lignes de force pour l'action de tous.

Pour le Conseil national des villes, - au delà du travail en cours sur la forme urbaine - et au delà de l'effort de "réparation" développé par la Politique de la ville, il faut maintenant s'intéresser aux causes mêmes de l'exclusion et du mal-vivre en ville. Il faut mener la bataille dans tous les domaines - éducation, emploi, santé, développement économique, culture, transports... - simultanément, avec force et cohérence.

Pour ce faire, le Conseil national des villes formule un ensemble de propositions adopté le 1^{er} juillet 2005 et qui ne sont pas exclusives de celles déjà formulées dans le cadre de certains de ses avis.

SOMMAIRE

I. Des points de convergence remarquables qui doivent se traduire dans les faits	3
1.1 Convergence sur les "fondamentaux"	3
1.2 Convergence sur le rôle de l'État, dans le contexte de décentralisation	4
1.3 Convergence sur les compétences des différentes collectivités territoriales	6
1.4 Convergence sur la conduite et l'équipe de projet territorial	7
1.5 Convergence sur l'importance du contrat	9
1.6 Convergence sur l'utilité, mais la fragilité, du secteur associatif - relais des services publics	11
1.7 Convergences sur l'évaluation comme outil de transformation des politiques publiques	13
II. D'importantes questions qui restent pendantes et doivent trouver des réponses	14
2.1 L'école et l'éducation	14
2.2 L'immigration et l'intégration	15
2.3 La lutte contre les discriminations	16
2.4 L'association des acteurs économiques à la Politique de la ville	17
2.5 La question de l'articulation de la Politique de la ville et du développement urbain	17
Annexe - liste des avis, propositions et plate-formes du CNV	19

I. Des points de convergence remarquables qui doivent se traduire dans les faits

Les travaux menés à l'occasion des Assises de la ville ont révélé, de fait, des points de convergence assez remarquables.

1.1 Convergence sur les "fondamentaux"

Une politique interministérielle et transversale doit être conservée, voire renforcée, au niveau national comme au plan local pour mettre en place un développement urbain multi-sectoriel et intégré, pour garantir l'équité territoriale et sociale et mieux positionner les quartiers et leurs habitants dans leur environnement. Il convient pour cela de combiner au mieux l'approche "par public" de la politique de cohésion sociale, qui relève à la fois du département et de l'Etat et l'approche "par territoire" qui caractérise la Politique de la ville.

La gestion urbaine de proximité et la rénovation urbaine doivent rester un objectif durable de la Politique de la ville.

Les domaines prioritaires de la Politique de la ville sont à re-préciser : éducation, culture, emploi, économie et politique de peuplement au niveau du bassin pertinent, et notamment au niveau de l'agglomération, sans oublier pour beaucoup d'acteurs les questions fondamentales de la santé, de l'immigration et de l'égalité des chances, de la gestion urbaine et des transports publics de proximité, de la sécurité.

3

Il faut actualiser les zonages sans s'y enfermer pour éviter les effets de "frontière" et ne pas mettre "hors zone", par exemple, des copropriétés ou des petits commerces en difficulté. L'approche par zone doit être resituée dans une stratégie plus large d'agglomération et de territoire. Un système assez souple doit être établi pour traiter les zones en difficulté, mais aussi prévenir et stopper la dégradation là où elle apparaît.

- ➔ **Confirmer l'exigence d'une Politique de la ville, interministérielle, forte, volontariste et politiquement affichée pour atteindre l'objectif de plus d'équité territoriale et sociale ; positionner clairement cette politique comme un sous-ensemble, ciblé territorialement et doté de moyens additionnels, de la politique de cohésion sociale dont elle mobilise tous les moyens.**
- ➔ **Donner à la problématique de la "ville" la place et la représentation politique qui devraient lui revenir dans les assemblées parlementaires et dans les lieux de négociation gouvernementale, qu'il s'agisse de l'exécutif national ou des exécutifs régionaux.**

- Traiter du développement local comme d'un "tout" rassemblant développement urbain, humain et économique, construit à partir des territoires et des personnes ; en conséquence, réinventer la gouvernance des villes et faire du secteur économique et de la société civile des acteurs essentiels du développement local et (ré)articuler étroitement ces trois axes en toutes circonstances, notamment à l'occasion des conventions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).
- Simplifier et harmoniser les zonages ; resituer l'approche par zone dans une stratégie plus large d'agglomération et de territoire, pour faciliter les traitements à la marge et la prévention des dégradations.
- Combiner dans le contrat notamment l'approche "par public" de la politique de cohésion sociale, et l'approche "par territoire".
- Au delà de la récente réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU), réviser la dotation globale de fonctionnement (DGF).

1.2 Convergence sur le rôle de l'Etat, dans le contexte de décentralisation

Les élus et autres acteurs, pour la plupart favorables à la décentralisation, n'en appellent pas moins au maintien d'une forte implication de l'Etat à deux titres :

- l'Etat porteur d'une vision et de principes nationaux, fixant les grandes priorités, garant de l'équité territoriale et sociale et, en dernier ressort de l'effectivité des droits fondamentaux de chacun, notamment pour les plus fragiles, et procédant à d'éventuels rappels, en cas de déficit des responsables locaux ;
- l'Etat partenaire des acteurs et pouvoirs publics locaux, mobilisant les services régaliens et leurs moyens dans le cadre du projet, et du contrat de territoire pour compenser les difficultés de certains quartiers et combattre l'absence, quand ce n'est pas le retrait, des services publics.

L'Etat doit donc fixer des normes et assurer la péréquation des moyens. Ainsi, il faut aller au delà de la réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) qui a été très bien accueillie, mais qui ne représente que 5% du montant global des dotations aux collectivités pour renforcer la mise en œuvre de ce principe constitutionnel d'égalité.

Au delà, chaque politique sectorielle, au niveau national doit définir et rappeler régulièrement ses objectifs prioritaires pour la Politique de la ville et la nécessité de mobiliser, avant tout, les moyens de droit commun à cet effet, de manière appropriée en fonction des contextes locaux.

Les représentants locaux de l'Etat doivent donc, pour être efficaces, être repositionnés et renforcés aux niveaux de gouvernance locale les plus concernés : régions et intercommunalités.

- Confirmer les rôles de l'Etat dans le contexte de décentralisation :
 - Etat - *porteur d'une "vision nationale"* et d'une exigence pour la ville et les conditions de vie de ses habitants, garant de l'égalité entre les territoires et de l'accès de chacun à ses droits fondamentaux, veillant à un développement approprié des services publics, notamment ceux qui relèvent de ses responsabilités propres ;
 - Etat - *partenaire* qui s'engage par le contrat et joue un rôle incitateur.

En conséquence, il faut :

- Conformément à l'article 72-2 alinéa 5 de la Constitution, prévoir un dispositif législatif approprié pour compenser les inégalités entre les territoires ;
- au delà de la récente réforme de la DSU, renforcer le rôle péréquateur de la DGF ;
- maintenir et développer les crédits spécifiques de la Politique de la ville, pour soutenir les zones urbaines en grande difficulté et/ou permettre des expérimentations ;
- fixer pour les services publics des normes quantitatives et qualitatives obligatoires ;
- créer dans les différents ministères, des réserves ponctionnées sur les moyens de droit commun (crédits mais aussi personnels, formation...), permettant une remise à niveau, voire une sur-dotation en services publics de base, pour les zones urbaines en plus grande difficulté : action sociale, école, police, justice, santé, équipement...
- conditionner l'engagement de l'Etat aux côtés des collectivités locales et son appui financier au respect d'un cahier des charges ; celui-ci pourrait, par exemple, exiger le respect des normes de services publics dans tous les quartiers, le respect des 20% de logements sociaux¹ de l'article 55 de la loi SRU, mais aussi l'engagement de démarches participatives et de formations *ad hoc* pour les acteurs locaux ;
- réorganiser les administrations centrales pour leur permettre de suivre au mieux les terrains et leurs organisations et de s'adapter elles-mêmes en retour.

Tenu de garantir en dernier ressort l'effectivité des droits fondamentaux de chacun, l'Etat peut contraindre les collectivités locales à la solidarité, par exemple en incitant à la recombinaison des intercommunalités (Ile-de-France). Il peut aussi, en dernier ressort, se substituer aux collectivités locales quand elles sont défaillantes dans leurs domaines de compétence.

¹ Ceci implique que l'article 55 soit réformé pour exclure la possibilité pour les communes de se dédouaner en payant l'amende et pour prévoir qu'en cas de non respect la "compétence habitat" soit transférée, pour application de la loi, au préfet comme cela existe pour le schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

Pour tout cela il est indispensable de :

- repenser l'organisation de l'Etat déconcentré en fonction des nouveaux niveaux de gouvernance locale - régions et intercommunalités - et organiser une représentation de l'Etat à ces niveaux ;
- consacrer le rôle du préfet de région comme relais de l'aménagement du territoire et garant de l'articulation développement économique/développement urbain et social, ainsi que de l'équilibre des territoires ;
- organiser une coordination régionale de l'action de l'Etat sur l'ensemble des champs développement urbain, économique et humain ;
- confirmer, valoriser et renforcer la compétence Politique de la ville des préfets et sous-préfets, élargir le recrutement externe, transformer le sous-préfet d'arrondissement chaque fois que nécessaire en sous-préfet d'agglomération, responsable du développement et de la cohésion territoriale et sociale, renforcer leur formation, leurs moyens, leurs marges de manœuvre et leurs pouvoirs pour animer l'interministérielle locale, et les organiser en réseau ;
- nommer les sous-préfets ville pour une durée cohérente avec le rythme de la contractualisation et des mandats électoraux.

1.3 Convergence sur les compétences des différentes collectivités territoriales

Les agglomérations sont désormais généralement considérées comme l'échelon pertinent pour élaborer un projet territorial multi-sectoriel et pour apporter un certain équilibre entre les communes. L'obligation de combiner, à ce niveau, politique de la ville et politique de l'habitat (PLH) mais aussi développement économique, est souligné.

Il en découle naturellement la nécessité d'articuler contrat territorial et contrat de plan Etat/Région (CPER), la Région constituant le relais de l'aménagement du territoire. Mais si le logement et la politique de la ville sont étroitement imbriqués dans les politiques d'agglomération, leur approche commune au sein des pôles régionaux de compétences est encore à renforcer.

En outre, il est indispensable de "construire" la manière dont ces exécutifs locaux s'approprient ces compétences et conçoivent leur plan d'actions.

Mais la maîtrise d'ouvrage, au niveau intercommunal, ne peut trouver sa légitimité que si celle-ci procède directement de l'élection au premier degré. Les formes de cette élection restant, quant à elles, à déterminer : circonscription d'élection communautaire ou communale.

Compte tenu des compétences générales des communes d'une part, et des compétences exclusives et spécialisées de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), il devrait légitimement revenir à celui-ci d'assurer la fonction de coordination et de représentation pour la mise en œuvre du contrat et de la négociation

avec les autres partenaires, sur la base d'un projet de territoire d'agglomération défini avec les communes et les instances représentatives de la société civile (conseils de développement, de quartiers...). L'intercommunalité étant considérée comme chef de file des collectivités locales, responsable du contrat local de cohésion sociale et urbaine, il conviendrait que ce rôle soit précisé dans le cadre de l'exercice de la compétence obligatoire qu'ont les EPCI en matière de Politique de la ville, *a minima* par une circulaire interministérielle.

La prochaine génération de contrat de ville ouvre donc la possibilité d'entériner et de consacrer le rôle de l'intercommunalité dans ce domaine.

Toutefois, en Ile-de-France, une approche spécifique semble nécessaire pour les agglomérations afin de revoir leur nombre pour en renforcer la pertinence.

Prendre acte des évolutions dans les niveaux inférieurs d'administration territoriale :

- consacrer les intercommunalités comme le niveau pertinent pour élaborer un projet de territoire et les doter d'un exécutif renforcé et légitimé par l'élection ;
- dans les zones fortement urbanisées et/ou bien organisées en intercommunalités, inciter les départements à déléguer conventionnellement leurs compétences, notamment dans le domaine de l'action sociale, à ces intercommunalités ;
- confirmer les communes et les maires comme échelon de proximité et premier niveau de gouvernance dans un système de subsidiarité ;
- inciter à ce que le projet territorial soit l'occasion de rassembler, au niveau de l'agglomération, le cas échéant par voie de délégation, les compétences politique de la ville, logement, action sociale.

1.4 Convergence sur la conduite et l'équipe de projet territorial

"Il n'y a pas de projet sans équipe de projet".

Elaborer et conduire un projet de territoire suppose une équipe de maîtrise d'ouvrage pour :

- un diagnostic croisé ;
- des objectifs qualifiés et quantifiés déclinés en actions concrètes ;
- des moyens et délais précisés pour la mise en œuvre ;
- des partenaires avec leurs rôles respectifs et leurs missions spécifiés ;
- des résultats escomptés annoncés et un dispositif de suivi et d'évaluation décidé a priori.

Tout projet doit se construire à travers une démarche participative et se mettre en œuvre selon le principe de la subsidiarité : du niveau le plus proche au plus élevé.

Il doit se définir non seulement avec les communes et les instances représentatives des habitants, mais également avec les acteurs publics et privés, et les organisations professionnelles qui interviennent sur ces territoires.

Les clés pour un bon fonctionnement du projet local sont dans la distinction et l'articulation du pilotage politique et du pilotage technique, de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre. Ceci exige :

- un véritable pilotage stratégique ;
- la constitution d'une équipe de projet avec un(e) chef de projet/coordonnateur, identifiée et validée avec les pilotes politiques auprès des acteurs ;
- une mobilisation verticale dans chaque service, de l'acteur de terrain à celui qui siège dans l'instance partenariale, du bas vers le haut et inversement ;
- une répartition claire des rôles et articulations entre les interventions des différents acteurs et éventuels arbitrages pour plus de complémentarité et éviter toute confusion ;
- une évaluation et adaptation du projet, bilans réguliers et publics.

Il faut associer, très en amont, sur l'élaboration du projet, puis ensuite dans sa mise en œuvre, la population et ses associations, ainsi que l'ensemble des services et des composantes de la société civile concernés, y compris les organisations professionnelles et les entreprises, dans le cadre d'une démarche participative.

La nécessité d'intéresser tous les secteurs de la société civile au développement local, la présence de nombreux habitants issus de l'immigration dans certaines zones urbaines et le contexte européen plaident en faveur de la reconnaissance de leur droit à participer au débat et donc aux élections locales.

Les démarches de projet articulant par nature des compétences, des niveaux de responsabilité et des territoires pertinents différents sont d'une irréductible complexité, qu'il faut gérer. En effet, tout territoire est un "système" : quartier / ville / agglomération avec une dynamique interactive - ordre et désordre - qu'il faut réguler en permanence, à partir de ce qui "fait sens". Le projet est donc d'abord humain et complexe. Le projet apporte mise en cohérence des actions et cohésion entre acteurs pour de mêmes objectifs.

En conséquence, il est indispensable de développer, aux côtés des élus responsables du projet territorial, des moyens pour une ingénierie urbaine de qualité et suffisamment indépendante, et ce, y compris dans les collectivités locales les plus démunies. Ceci impose un renforcement de l'autorité des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) face à des services, Etat et collectivités locales qui persistent dans un fonctionnement vertical.

Cette ingénierie de projet, qui constitue un véritable "métier", doit pouvoir s'appuyer sur une équipe de projet transversale.

- **Travailler par "projet de territoire", traitant les aspect urbains, humains, culturels et économiques du développement, élaboré par un "gouvernement territorial participatif" largement ouvert, mis en œuvre dans le respect du principe de subsidiarité, entériné par un contrat unique (contrat territorial, décliné le cas échéant, par thèmes et niveaux d'interventions).**
- **Faire vivre ce projet sous l'impulsion stratégique des élus et, grâce à une équipe d'ingénierie urbaine - transversale et de qualité, clairement identifiée et validée par tous, chargée de mobiliser et d'organiser le partenariat avec la société civile (rôle d'enssembler) dans le cadre d'un "comité stratégique" - d'organiser le(s) dispositif(s) de suivi et d'évaluation, d'assurer l'interface avec le politique local qui arbitre si nécessaire.**

- ➔ Appuyer cette équipe par la constitution d'une agence locale du développement urbain et d'un fonds pour le développement urbain, pour accueillir les crédits de diverses origines et permettre la pluri-annualité.
- ➔ Prévoir des crédits spécifiques pour assurer, même dans les agglomérations et/ou villes les plus pauvres, des équipes d'ingénierie urbaine de qualité.
- ➔ Confirmer les démarches participatives comme un élément constitutif obligatoire de l'élaboration de tout projet local ; élaborer des "états des lieux" des instances de participation locales.
- ➔ Consolider et rendre pleinement active la démocratie locale participative, notamment par la relance de l'éducation populaire, par des soutiens logistiques et financiers à ses maîtres d'œuvre (associations, conseils de quartiers...) ; faciliter les "actions de groupe", même éphémères.
- ➔ Former au débat public l'ensemble des parties prenantes, en utilisant les méthodologies existantes : "Universités du citoyen", qualification mutuelle, "capacitation citoyenne"...
- ➔ Faire du conseil de développement une instance de débat public et de concertation obligatoire au niveau de l'agglomération et y instaurer un collège des associations et collectifs d'habitants, en veillant à ce que celles intervenant en zones urbaines sensibles (ZUS) y soient bien représentées ; prévoir sa consultation régulière, par exemple en application de l'article 4 de la loi du 1^{er} août 2003.
- ➔ Associer les services et les personnels concernés à la définition et au suivi du projet.
- ➔ Travailler en liaison étroite et régulière avec le sous-préfet à la ville chargé de la cohérence entre les politiques régaliennes et les autres politique de l'Etat : cohésion sociale, immigration et logement, de l'exécution de la procédure expérimentale et du traitement accéléré des projets.

1.5 Convergence sur l'importance du contrat

Le contrat est indispensable, notamment pour "attacher l'urbain, le social et l'économique", mais n'a de sens que s'il est respecté, y compris par l'Etat, et sans subir les contrecoups des changements intempestifs de dispositifs. C'est un engagement collectif de réussir.

Le maire est le garant du projet local, mais en contre-partie de moyens pluriannuels eux-mêmes garantis, en exécution du contrat. Le contrat est signé par un nombre restreint de partenaires obligatoires.

Ce contrat pourrait être intitulé "contrat cohésion sociale et urbaine" et devrait fusionner le contrat d'agglomération et le contrat de ville.

Le contrat acte des objectifs, des responsabilités, des modalités et des moyens de mise en œuvre - moyens de droit commun² et moyens additionnels - ; il engage tous les niveaux territoriaux nécessaires jusqu'à l'Europe. Tous les signataires doivent accepter les mêmes règles : même dossier, mêmes critères, modalités d'évaluation précises permettant un contrôle effectif...

² Il est indispensable de "fixer" les moyens de droit commun sur les quartiers en difficulté.

Les indicateurs doivent être quantitatifs et qualitatifs et légitimes aux yeux de l'ensemble des partenaires. L'exécution du contrat doit donner lieu à suivi et restitution dans le cadre d'un débat politique annuel, au plan local.

Le non-respect de la signature, c'est à dire l'inexécution des engagements contractuels doit pouvoir être sanctionné. On pourrait s'inspirer pour cela de la "procédure en manquement" en vigueur au niveau européen qui permet une mise en demeure de la partie défaillante, puis sa condamnation à des dommages et intérêts et/ou au remboursement des sommes encaissées indûment.

Il faut concilier le projet à moyen/long terme et la durée du mandat électoral. La durée du contrat pourrait être calquée sur celle du mandat électif avec la première année pour rédiger le contrat. Toutefois, des dispositifs de révision doivent être prévus dès le départ.

Il est demandé que le projet de territoire et le contrat qui va avec, fassent partie du programme électoral des différents candidats.

Certains soutiennent que la signature du contrat doit engager la majorité, mais aussi la minorité municipale.

Pour concilier durabilité du contrat et rotation des responsables locaux, il est proposé que tout nouveau responsable nommé dans un site sous contrat reçoive une lettre de mission lui enjoignant d'appliquer le contrat en cours.

Mais il faut aussi concilier la durée nécessaire pour la mise en œuvre d'un projet local avec la règle de l'annualité budgétaire. Des mécanismes doivent être inventés, permettant de répondre au besoin de fongibilisation des moyens financiers mobilisés pour la mise en œuvre du contrat et de les garantir sur la durée de celui-ci, vis à vis des communes comme des associations, pour les crédits de fonctionnement comme d'investissement. Un système de délégation globale de crédits à l'EPCI par voie de fonds de concours pourrait être une des solutions, dès lors que les opérations de suivi et de contrôle *a posteriori* sont garantis. Un tel système, plus simple, qui fonctionne par exemple aux Pays-Bas, permet une réduction de la bureaucratie (engagements pour cinq ans, paiements en trois versements), il doit être organisé en France : il passe par une réforme législative et/ou organisationnelle. Il suppose une bonne confiance entre Etat et collectivités locales, et entre collectivités locales et associations.

L'évaluation finale doit porter sur les résultats et pas seulement sur les dispositifs ; le processus d'évaluation doit être suffisamment indépendant par rapport aux parties au contrat (participation des populations, financement par l'Etat...).

- **Confirmer le contrat comme la pierre angulaire actant le projet de territoire (objectifs du contrat) et organisant les différentes responsabilités pour le mettre en œuvre comme autant d'"obligations de moyens" pour réaliser les objectifs : Etat, différents niveaux de collectivités territoriales, autres partenaires.**
- **Remplacer les contrats de ville par un "contrat de cohésion sociale et urbaine" qui fusionne le contrat d'agglomération et le contrat de ville.**

- Prévoir que le contrat soit signé par un nombre restreint de partenaires obligatoires : agglomération comme "chef de file" (article 72 alinéa 5 de la Constitution), département, région et Etat ; les autres partenaires ou "contributeurs" y étant associés en amont et en aval.
- Placer ce contrat sous la responsabilité de l'élu - véritable "pilote dans l'avion" - qui puisse s'appuyer sur une équipe de projet transversale, cellule restreinte d'animation, d'ingénierie et de supervision du contrat.
- Contractualiser d'abord sur le socle des moyens de droit commun et y ajouter, là où c'est nécessaire, des moyens exceptionnels ; organiser la sanctuarisation des moyens engagés au contrat pour la durée de celui-ci, y compris pour les crédits de fonctionnement.
- Sur la base du contrat, déléguer directement à l'agglomération une enveloppe globale et fongible, pluriannuelle (moyens ordinaires et moyens spécifiques) avec pré-engagement financier dès la signature et laisser ces territoires déterminer souplement la manière de mobiliser ces moyens au profit des géographies et publics les plus en situation d'exclusion, en cohérence avec le cadre du Plan de cohésion sociale, avec contrôle *a posteriori*.
- Harmoniser la durée de ces contrats avec celles des CPER et des mandats électoraux.
- Faire en sorte que le projet de territoire constitue un élément important du programme électoral des différents candidats.
- Prévoir toutefois des dispositifs de révision des contrats, notamment en cas de changement de majorité ou d'évaluation négative.
- Organiser, en s'inspirant de la procédure européenne dite "en manquement", des recours avec mise en demeure puis sanctions, en cas de non respect des engagements contractuels par l'une ou l'autre partie.

1.6 Convergence sur l'utilité, mais la fragilité, du secteur associatif - relais des services publics.

La Politique de la ville est à l'origine de l'extension du champ du service public sous des formes moins traditionnelles mais particulièrement innovantes, en général portées par des associations soutenues voire impulsées par les pouvoirs publics (Etat, départements et communes) : insertion sociale et professionnelle des jeunes, actions en faveur de l'intégration des publics issus de l'immigration, prévention sociale et prévention de la délinquance des jeunes... Pourtant, et malgré l'engagement important et régulier de fonds publics, ces opérations, dont chacun s'accorde à reconnaître qu'elles participent de l'intérêt général, ne sont pas assez souvent reconnues comme telles ou comme concourant à une activité de service public.

Le recours au secteur associatif est souvent un élément de souplesse qui facilite l'expérimentation, mais la diversité du statut des opérateurs pour des actions qui poursuivent des objectifs identiques n'est pas sans poser problème. Aussi, si la Politique de la ville a participé à l'extension du champ du service public, il reste aujourd'hui à

donner aux agents, relevant du secteur associatif, la reconnaissance et les garanties opérationnelles qu'appelle le service d'une telle mission.

Par ailleurs, le redéploiement des services publics aboutit, de fait assez souvent, à leur retrait d'un certain nombre de quartiers et/ou au transfert d'une partie de leurs compétences au secteur associatif. Ceci comporte un véritable risque de dérive : confusion entre le concept de service public et de solidarité et remplacement des services publics par des associations et autres services communautaires, qui relèvent d'autres logiques (parfois même du communautarisme) et peuvent être moins stables quant à leur qualité et durabilité.

Cette situation rend urgente une clarification entre ce qui relève des services publics de base et doit rester sous contrôle de la puissance publique, et ce qui peut être confié à la société civile et ses associations. Cette répartition doit faire l'objet de l'énonciation ou du rappel par l'Etat de quelques règles intangibles et d'une négociation locale claire entre pouvoirs publics et secteur associatif.

Ceci exige aussi de faire la distinction entre les associations qui doivent être considérées comme des "partenaires" et non pas seulement comme des prestataires, et les autres qui interviennent dans des champs et selon des logiques qui leur sont propres et doivent également pouvoir se développer. La confusion est toutefois amplifiée par le développement des procédures d'appel d'offre. La mise en œuvre de logiques de coopération entre les pouvoirs publics et les acteurs de terrain, dans une dynamique de complémentarité plutôt que dans "le faire à la place", reste largement à inventer.

Les associations-partenaires, acteurs clés de la Politique de la ville qui compensent les déficits des services publics ou en complètent l'action, ne sont pas reconnues à leur juste valeur et rencontrent des difficultés : incertitude de ressources, fragilité du statut des personnels et donc recrutement difficile de professionnels de qualité, formation insuffisante offerte aux habitants, manque de vraie marge de manœuvre, notamment quand elles fonctionnent comme des contrepouvoirs.

Certains imaginent un cercle vertueux de gouvernance participative qui consisterait, sur la base d'une intention politique affirmée, à faire appel à l'intelligence collective et à encourager la concertation pour définir les meilleures modalités de réponse aux besoins.

- ➔ **Elaborer des "états des lieux" des services publics et de leurs relais associatifs au plan local et en nourrir l'Observatoire national des ZUS.**
- ➔ **Clarifier, au plan national comme au plan local, ce qui doit relever du service public et ce qui peut être délégué.**
- ➔ **Garantir aux associations un cadre législatif qui précise et conforte leur rôle social, et crée les conditions d'existence de l'emploi associatif (aides à l'emploi, statut...).**
- ➔ **Consolider le secteur associatif en sécurisant son financement pluriannuel.**

1.7 Convergences sur l'évaluation comme outil de transformation des politiques publiques

L'évaluation est un outil essentiel d'aide à la décision qui exige de mettre en place, à côté des indicateurs statistiques, des indicateurs qualitatifs (dynamisme du tissu associatif, niveau d'engagement des jeunes ou des migrants...) aux différents niveaux de gouvernance.

Il est indispensable de remettre à plat, pour en simplifier l'ensemble, les différents dispositifs d'évaluation existant sur le champ du développement urbain et d'instaurer un système de suivi des territoires et des réseaux de la Politique de la ville, d'échanges entre eux et avec le niveau national.

Au niveau national, un dispositif participatif et indépendant doit être établi pour exploiter régulièrement l'ensemble des données recueillies et veiller à leur reprise en compte par les politiques publiques, ainsi que par les travaux parlementaires.

- ➔ **Avant toute modification ou suppression d'un dispositif ou d'un ensemble de mesures, procéder à une évaluation des résultats.**
- ➔ **Construire, sous l'égide de l'observatoire national des ZUS, un système d'indicateurs décentralisés, quantitatifs et qualitatifs, qui fournisse les moyens d'un pilotage stratégique de l'action aux différents niveaux et permette le compte rendu annuel devant les assemblées délibérantes, prévu à l'article 4 de la loi du 1^{er} août 2003 ; rendre l'existence de tels dispositifs absolument obligatoire pour la signature d'un contrat où l'Etat intervient.**
- ➔ **Créer à chaque échelle de décision importante, une instance de veille et d'alerte, indépendante, financée sur une ligne budgétaire de l'Etat, extérieure au système, composée de représentants des institutions et de la société civile ; y associer les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR). Cette instance rendrait un avis public et pourrait interpellier les partenaires concernés.**
- ➔ **Organiser sous l'égide du préfet de région, une conférence annuelle des sous-préfets, des présidents d'agglomérations [ou maires des communes] engagés dans la contractualisation, qui rassemble et analyse les éléments d'évaluation et de suivi et les transmet en vue de la conférence nationale.**
- ➔ **Confier à une instance de type "inspection générale interministérielle"³, qui pourrait être animée par le CNV, une mission de veille sur les dispositifs de suivi et d'évaluation de leur impact sur les politiques publiques nationales et locales, qui rende compte au ministre de la ville.**
- ➔ **Pour ouvrir le débat sur la politique de développement urbain à l'ensemble des acteurs, remplacer le comité interministériel des villes et du développement social urbain (CIV) par un dispositif s'inspirant de celui en place pour la lutte contre l'exclusion : CIV + Conférence nationale annuelle, rassemblant les principaux acteurs.**

³ Cf. note 'Un CNV pour quoi faire ?'

- ➔ **Organiser un inter-groupe de parlementaires sur la Politique de la ville, chargé :**
 - du suivi des décisions prises en CIV et de leur mise en œuvre ;
 - de la cohérence des différentes lois entre elles (celles ayant un impact sur la Politique de la ville) ;
 - de l'aide à l'organisation du débat national sur la ville.

- ➔ **Organiser, tous les deux ans, des "assises de la Politique de la ville", rassemblant administrations nationales, représentants des collectivités et acteurs locaux, pour confronter les objectifs et résultats de l'action publique et procéder avant la fin de chaque génération de contrat, à un bilan général, indispensable pour la génération suivante.**

II. D'importantes questions qui restent pendantes et doivent trouver des réponses

Si une convergence d'analyses s'est trouvée clairement confortée par ces assises sur un ensemble de questions, d'autres, parfois très importantes, sont apparues comme non traitées ou encore bien loin de faire consensus : elles pèsent de manière évidente, très lourdement, sur les stratégies des uns et des autres et entravent leur efficacité. Sur ces questions il est indispensable que le politique à tous les niveaux opère des choix clairs et courageux et s'engage fortement, dans la durée.

2.1 L'école et l'éducation

Le rôle éminent et crucial de l'école est souligné par tous ; il est essentiel pour l'apprentissage des savoirs et l'accès à la qualification, à la citoyenneté et plus largement pour l'acquisition des règles et des usages de la vie en société. Il n'échappe à personne que l'école est aujourd'hui dans une situation difficile et "intenable". A la fois parce qu'elle reste bien souvent "le service public" encore présent dans les quartiers - véritable bastion de la République -, mais aussi parce qu'elle souffre (enseignants comme élèves) au premier chef de la concentration des difficultés sociales liées à la pauvreté et à la ségrégation auxquelles elle se révèle incapable de faire face.

Ainsi "l'effet ghetto" vécu dans le quartier se reproduit au sein des écoles et collèges. L'échec scolaire domine dans les quartiers sensibles. Cette situation n'est pas acceptable. Cependant elle est inégale selon les territoires : les taux de réussite dans certains établissements peuvent égaler, voire dépasser, ceux des quartiers situés hors Politique de la ville.

L'école est certes l'objet de nombreuses critiques, mais ces critiques s'adressent davantage à "l'institution éducation nationale", à ses rigidités, ses hiérarchies, ses conformismes... qu'aux établissements eux-mêmes.

Un accord domine sur le fait que les moyens qui sont alloués aux établissements où le taux d'échec scolaire est élevé, ne sont ni à la hauteur des problèmes rencontrés, ni optimisés, ni dans certains cas, bien ciblés. Il faut impérativement que les écoles disposent de la liberté de rénover les apprentissages⁴, d'apporter des réponses adaptées

⁴ La Fédération des syndicats unitaires (FSU) tient à réaffirmer son attachement à la définition nationale des apprentissages, garant du principe de laïcité et d'égalité dans l'acquisition des savoirs.

et variées à l'échec scolaire et puissent motiver les enfants. Les équipes pédagogiques qui parviennent à des résultats positifs en impliquant la communauté éducative dans son ensemble doivent être soutenues, en interne et en externe.

Faute d'évolutions nécessaires dans les manières de concevoir l'éducation, faute d'un changement dans la manière de faire confiance aux enseignants engagés dans cette lutte, faute du renforcement de la coopération - existante mais insuffisante - entre tous les partenaires concernés, le risque est grand que les familles encore motivées par la réussite de leurs enfants ne quittent les établissements publics concernés et que les enseignants les plus mobilisés ne finissent par baisser les bras.

Aujourd'hui, il ne s'agit plus d'agir à la marge uniquement dans les quartiers sensibles, même si cela est bénéfique pour les enfants qui y vivent. Il faut agir en profondeur pour faciliter (dans et hors temps scolaire) l'apprentissage et l'intégration à la société française, en tenant compte des évolutions et des rythmes de chacun.

- **La rénovation des bâtiments scolaires, la dynamisation des apprentissages et l'innovation pédagogique, la réduction de l'échec scolaire, la reconnaissance de la forte implication des équipes doivent figurer en tête de liste des priorités de la Politique de la ville et de l'Education nationale.**
- **Les établissements scolaires doivent se voir reconnaître la latitude de faire évoluer les apprentissages, en lien avec la communauté éducative, y compris avec les familles, pour mieux lutter contre l'échec scolaire. Au lieu d'être combattues ou ignorées, leurs initiatives positives doivent être soutenues, en interne et en externe.**

2.2 L'immigration et l'intégration

Alors que le fondement même de la Politique de la ville est la lutte contre la ségrégation et les exclusions, de manière paradoxale, l'immigration et la politique d'accueil des migrants restent l'un des "points aveugles" de la Politique de la ville. De même, faute de politique publique claire pour faire face à l'immigration clandestine, phénomène largement inéluctable, les villes et leurs quartiers accueillent seules de nombreuses familles d'origines très diverses et rencontrant des problèmes multiples, sans disposer de l'appui indispensable de services publics appropriés. Les stratégies locales sont alors souvent vouées à l'échec. Les équipes d'accompagnement socio-éducatif et les équipes de Politique de la ville ont de moins en moins de moyens. Elles laissent la place à des associations communautaires ou religieuses, vite suspectées de communautarisme, voire d'extrémisme.

La prise en compte des familles et groupes de migrants, tant pour ce qu'ils peuvent apporter à la collectivité (pratiques sociales d'entraide, de régulation des conflits...) que pour ce que celle-ci devrait faire à leur égard reste souvent peu évoquée dans le cadre de la Politique de la ville. Il faut aborder clairement la question des "communautés", des dynamiques communautaires, sans immédiatement faire d'amalgame. Pour ce qui concerne les pratiques religieuses, pour mieux reconnaître le droit à l'exercice des cultes et en organiser les conditions, il convient de se référer à la loi de 1905.

Plutôt qu'une "politique de l'autruche", les pouvoirs publics doivent, que ce soit au plan français ou européen, accepter l'idée que la circulation des hommes est un phénomène inéluctable qu'il faut gérer et positiver plutôt que subir.

- **Faire systématiquement des diagnostics partagés au plan local et régional pour mieux connaître l'histoire et la diversité des situations d'immigration ancienne et actuelle.**
- **Admettre l'immigration comme un phénomène incontournable et gérable.**
- **Connaître et prendre en compte les apports et les besoins spécifiques des habitants-migrants, dans tous les domaines de la vie quotidienne.**
- **Reconnaître, sans les stigmatiser, les savoir-faire et les dynamiques communautaires compatibles avec les principes républicains.**
- **Reconnaître le droit à l'exercice des cultes et en organiser les conditions conformément à la loi de 1905.**
- **Assurer la diversité réelle des instances élues représentatives et symboliques et ouvrir le droit de vote et d'éligibilité au niveau municipal (et demain d'agglomération) à tout résident régulier sur la circonscription.**

2.3 La lutte contre les discriminations

Les problèmes de discrimination à l'embauche, en particulier des personnes immigrées ou issues de l'immigration, sont très prégnants, et encore plus fortement soulignés dans les grandes agglomérations. Toutes les politiques publiques que l'on peut mener à ce titre sont menacées de non-crédibilité si les pouvoirs publics n'arrivent pas à s'attaquer sérieusement à ces discriminations qui fragilisent fortement le pacte républicain.

Or les moyens indispensables ne sont pas mobilisés : création de postes supplémentaires d'inspecteurs ou de contrôleurs du travail, appui aux missions locales pour l'emploi par l'inspection du travail, sensibilisation des chambres de commerce et des chambres des métiers.

Il s'avère donc impératif qu'un diagnostic précis sur cette question soit effectué sur les territoires qui en souffrent le plus et que des obligations de moyens et de résultats soient inscrits dans les futures contrats territoriaux, pour ne pas réitérer les vœux pieux des contrats de ville 2000-2006.

- **Généraliser les "plans territoriaux de lutte contre les discriminations".**
- **Intégrer les questions de gestion de l'immigration, et de lutte contre les discriminations, dans les contrats de cohésion sociale et territoriale, avec diagnostic précis et inscription de modalités d'action et de moyens concrets.**

- ➔ **Incorporer sous le label "maison de l'emploi" le dispositif de lutte contre les discriminations et d'aide aux victimes.**
- ➔ **Former les conseillers prud'homaux sur les questions de la discrimination.**

2.4 L'association des acteurs économiques à la Politique de la ville

Les acteurs privés, dans leur grande majorité, ne se sentent pas concernés par le développement urbain et hésitent à s'impliquer dans les quartiers du fait de l'aspect négatif de leur image et d'une possible insécurité, réelle ou fantasmée. Les projets urbains sont rarement construits en prenant en compte la dimension du développement économique ou de l'emploi à l'échelle adéquate.

Par ailleurs, certains quartiers se trouvent désertés par les commerçants ou artisans, sans que la collectivité locale puisse réagir pour garantir la présence de ces services de base.

- ➔ **Mettre en place une organisation régionale pour accompagner les projets économiques et associer le réseau des entreprises responsables et les organisations syndicales à la conception et au pilotage du projet territorial.**
- ➔ **Améliorer le dispositif de soutien à la revitalisation économique des ZUS, pour qu'il ne se limite pas à un allègement des charges des entreprises situées en zone franche urbaine (ZFU), mais serve à créer une dynamique économique de territoire forte qui engage véritablement l'ensemble des acteurs concernés (entreprises, syndicats et associations, collectivités, Etat, habitants) sur le devenir de ces quartiers.**

2.5 La question de l'articulation de la Politique de la ville et du développement urbain

Plusieurs questions restent pendantes à ce sujet, notamment pour ce qui concerne la bonne articulation de la Politique de la ville et du renouvellement urbain et devront faire l'objet d'une attention particulière.

Les programmes de réhabilitation hors ZUS et hors ANRU, ne doivent pas faire les frais d'une baisse des crédits de droit commun (Prime d'amélioration des logements à usage locatif et d'occupation sociale - PALULOS) conduisant à une dégradation du bâti de quartiers jusque là épargnés.

Les politiques de peuplement, mises en œuvre dans la réalité par les commissions d'attribution, doivent veiller à bien intégrer les attentes des habitants et des partenaires sociaux.

La diversification de l'offre de logements sociaux menée au titre de l'article 55 de la loi SRU sur le territoire des communes de l'agglomération doit permettre la diffusion - et non le regroupement - de l'habitat spécialisé.

Une offre de services, au moins égale à ce qu'elle est dans les secteurs à forte concentration d'habitat social, doit être fournie dans les nouveaux secteurs, assortie d'un suivi et d'un accompagnement personnalisé pour assurer une meilleure intégration dans le nouveau quartier.

- **Maintenir les crédits PALULOS à un niveau approprié pour prévenir la dégradation des logements et quartiers hors Politique de la ville.**
- **Veiller à diversifier l'offre de logement dans les différentes communes de l'agglomération pour éviter les "délocalisations" forcées des familles et la spécialisation des quartiers.**
- **Pour chaque démolition, veiller à reconstituer dans l'agglomération une offre à bas loyer suffisante en quantité, accompagnée des services qualitativement et quantitativement adaptés pour le suivi des familles en difficulté, soumises à déménagement.**

Pour le Conseil national des villes aujourd'hui,

18

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 identifiés⁵ - 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'Etat 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 plan 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 des fonds d'intervention pour la ville (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.

⁵ cf. note d'étape du CNV pour les Assises de la ville.

Liste des avis, propositions et plate-formes du CNV

Décembre 2004

- Propositions en faveur des copropriétés en difficulté
- Synthèse sur le colloque de Clichy-sous-Bois du 7 décembre 2004 : "Quelle action publique pour les copropriétés dégradées"

Novembre 2004

- Projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

Octobre 2004

- Actes du colloque de Chenôve : Réformer les finances locales pour réussir la politique de la ville

Juin 2004

- Mieux vivre ensemble : principe d'équité et lutte contre les discriminations à raison de l'origine
- Le 1% logement dans le cadre de la décentralisation
- Plate-forme commune : Politique de la ville et éducation : propositions pour l'avenir (FMVM/CNV)
- Plate-forme commune : Prévention de la délinquance : les stratégies locales (CNV/MGV/AMVBF/FFSU)
- Actes du colloque de Mulhouse des 16 et 17 octobre 2003 : Démocratie locale et décision

Janvier 2004

- Politique de la ville et éducation : quels enjeux pour l'avenir ?
- Le projet de loi sur les responsabilités locales et sur les enjeux de la décentralisation du renouvellement urbain et de l'habitat

Décembre 2003

- Les finances locales, un enjeu majeur de la politique de la ville.

Septembre 2003

- Les enjeux du développement économique dans le renouvellement urbain.

Juin 2003

- La Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.
- Quelle école voulons-nous ? Contribution du Conseil national des villes au débat sur l'éducation

Mars 2003

- Les démolitions et le renouvellement de l'offre de logement sociaux

Février 2003

- Mieux vivre ensemble : immigration/intégration - approche individuelle/approche collective

Janvier 2003

- Architecture républicaine. Décentralisation, déconcentration et gouvernement de la ville

Décembre 2002

- Les enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social

Décembre 2002

- Pour une réforme des finances locales

Février 2000

- La place des habitants dans la politique de la ville
- Projet de Loi solidarité/renouvellement urbains



Conseil National des Villes

78/80 rue Lecourbe 75015 Paris

Téléphone : 01 44 38 34 33

Télécopie : 01 44 38 34 48

secretariat.cnv@laposte.net

www.ville.gouv.fr