



DEMAIN, LA VILLE



Rapport présenté à

Martine AUBRY

ministre de l'emploi et de la solidarité

par

Jean-Pierre SUEUR

maire d'Orléans

Tome 2

13 février 1998



AUDITIONS





**LISTE DES PERSONNES
AUDITIONNEES PAR LA COMMISSION**



Personnes auditionnées par la commission



- **Anciens Ministres de la ville**

Michel DELEBARRE, Député-Maire de Dunkerque, ancien Ministre d'Etat chargé de la Ville du gouvernement de Michel Rocard

François LONCLE, Député de l'Eure, ancien Secrétaire d'Etat à la Ville auprès du Premier Ministre Pierre Bérégovoy

Simone VEIL, ancien Ministre d'Etat chargé des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville du gouvernement d'Edouard Balladur

Françoise de VEYRINAS, adjointe au maire de Toulouse, ancien Secrétaire d'Etat aux quartiers en difficulté du premier gouvernement d'Alain Juppé

- **Elus (*Table ronde*)**

Umberto BATTIST, Vice-Président du Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, chargé de la Politique de la Ville, Habitat, Insertion, Citoyenneté, Santé et Jeunesse

Pierre BEDIER, Maire de Mantes-la-Jolie

Patrick BRAOUEZEC, Député-Maire de Saint-Denis

Pierre CARDO, Député-Maire de Chanteloup-les-Vignes

Michel-François DELANNOY, adjoint au Maire de Tourcoing chargé de la politique de la ville

Pierre MAILLE, Maire de Brest

René VANDIERENDONCK, Maire de Roubaix

- **Associations d'élus**

- au titre de l'Association des Maires de France (AMF) :

Claude PERNES, Maire de Rosny-sous-bois, rapporteur de la commission des villes de l'AMF, Président de l'Association des Maires de l'Ile-de-France.

- au titre de l'Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF) :

Michel DELEBARRE, Président de l'AMGVF, Député-Maire de Dunkerque, ancien Ministre d'Etat chargé de la ville

Jean-Marie BOCKEL, Maire de Mulhouse

Jean-Louis SCHNEITER, Premier adjoint au maire de Reims et Président du district de Reims

- au titre de la Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM):

Jean AUROUX, maire de Roanne, Président de la FMVM

Alain BEAUDIN, maire-adjoint de Niort

Henri BERTHOLET, député-maire de Romans

Bertrand PANCHER, maire de Bar-le-Duc

Luc TINSEAU, premier adjoint au maire d'Evreux

- au titre de l'Association des Maires Ville et Banlieue de France (AMVBF) :

Pierre BOURGUIGNON, Président de l'AMVBF, Député-Maire de Sotteville-lès-Rouen

Daniel ECKENSPIELLER, Sénateur-Maire d'Illzach

François GEINDRE, Maire d'Hérouville-Saint-Clair

Renée FELTIN, déléguée générale de l'AMVBF

- au titre de l'Assemblée des Présidents de Conseils Régionaux (APCR) :

Jean BESSON, député du Rhône, Vice-Président du Conseil Régional Rhône Alpes chargé de la Ville et du Logement

- au titre de l'Association des Présidents de Conseils Généraux (APCG) :

Marc SCHWOB, conseiller général de Mantes-la-Jolie

Jacques BORDONNE, Directeur adjoint de l'Action Sociale du département des Yvelines

• **personnes ayant exercé ou exerçant des responsabilités au titre de la politique de la ville**

Yves DAUGE, Député-Maire de Chinon, ancien Délégué Interministériel à la Ville.
p. 84

Jean-Marie DELARUE, Conseiller d'Etat, Directeur des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques au Ministère de l'Intérieur, ancien Délégué Interministériel à la Ville

Jean-Louis DESTANDAU, Secrétaire Général de la Communauté Urbaine de Lille, ancien préfet du Val d'Oise, auteur d'un rapport de la Cour des Comptes sur la politique de la ville

Jean-Pierre DUPORT, Préfet, Directeur de Cabinet du Ministre de l'Intérieur, ancien Préfet de Seine-Saint-Denis, ancien DATAR, ancien Directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme

Jean-Louis GUIGOU, Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

Francis IDRAC, Préfet du Val-de-Marne et ancien Délégué Interministériel à la Ville

Jean-Marie PETITCLERC, directeur d'une association de quartier à Argenteuil, Président de l'association « les messagers » et chargé de mission auprès du Président du Conseil général des Yvelines pour l'économie d'utilité sociale et la prévention de la délinquance

- au titre de la mission d'évaluation de la politique de la ville en Ile de France mise en place par la Préfecture de Région et le Conseil Régional

Henri ROUANET, Préfet, responsable de la mission d'évaluation

Luc ARASSE, rapporteur de la mission

- au titre de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)

André ROSSINOT, député-maire de Nancy, Président de la FNAU

Patrick LUSSON, délégué général de la FNAU

- au titre de l'Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM (UNFOHLM)

Roger QUILLIOT, Maire de Clermont-Ferrand, ancien Ministre du Logement, Président de l'UNFOHLM

George MERCADAL, délégué général de l'UNFOHLM

Dominique DUJOLS, directrice des affaires sociales à l'UNFOHLM

• **professionnels de la politique de la ville**

Danièle SOULE, responsable de la mission développement social des quartiers de la ville de Toulouse.

- au titre du réseau AMADEUS :

Josiane BATTAIL, Présidente d'AMADEUS, déléguée au développement urbain à Epinay-sur-seine

Paul CLOUTOUR, mission contrat de ville insertion à Nantes

Pierre-Yves DEBRENNE, directeur de la mission ville à Marseille

Michel DIDIER, mission DSU de Montreuil

Dominique MICHEL mission ville d'Aix-en-Provence

Patrick PAMELARD, mission DSU du Mans

Pierre SUCHET, service DSU de la communauté urbaine de Lyon

- au titre de l'inter-réseaux DSU :

Marc VALETTE, Président de l'inter-réseaux DSU et ancien chef de projet à Nantes

Brigitte MALTET, vice-Présidente de l'inter-réseaux, chef de projet à Saint-Nazaire

Renée AUPETIT, ancien chef de projet à la Réunion, membre du réseau DSU Nord

Yves de LAGUSIE, ancien chef de projet à Chatenay-Malabry, réseau Ile-de-France

Joachim ROCAMORA, chef de projet à Vaulx-en-Velin

Jean-Pierre ROGER, chef de projet à Bourges, Président du réseau Centre

Yves ROMEZIN, ancien chef de projet à Salon, consultant réseau PACA





**COMPTES-RENDUS
DES AUDITIONS**



L'Association des Maires de Grandes Villes de France
représentée par

Michel DELEBARRE
Ancien ministre d'Etat - Président de l'AMGVF
Député-maire de Dunkerque

Jean-Marie BOCKEL
Maire de Muhlouse

Jean-Louis SCHNEITER
Premier adjoint au maire de Reims - Président du district de Reims

I

- A -

Intervention de Michel Delebarre

C'est toujours difficile en France de parler de la ville. Quand on fait un projet de loi d'Aménagement du Territoire, c'est un projet sur le rural. L'enjeu est bien d'arriver à un rééquilibrage entre le traitement de la question du monde rural et de celle de la ville. Il faudrait en faire un axe fondamental de la politique gouvernementale, voire de la réflexion européenne (Si l'Europe a mené une politique agricole commune, elle n'a jamais eu de politique urbaine).

Selon l'AMGVF, il y a trois voies de réformes à envisager en matière de politique de la ville :

- **Parvenir à une véritable globalisation de la politique de la ville**

On a mis dix ans pour passer de l'approche quartier à l'approche ville, et seulement quelques années pour retomber dans l'approche quartier, ce qui constitue une régression considérable.

Il est urgent de reprendre le bon cap, car il n'y a pas de politique de la ville qui puisse se résumer à une politique de quartiers, et encore moins à un zonage. Le zonage est une vision qui arrange le Budget: plus on

circonscrit les territoires d'intervention, moins cela coûte cher. Le problème est qu'on ne sait plus comment en sortir. Il faudrait presque imaginer une incitation à la sortie.

La globalisation doit se faire à l'échelle de l'agglomération. En effet, l'échelle communale n'est pas pertinente pour traiter tous les problèmes et en particulier les plus difficiles: emploi, politique d'assistance et d'aide sociale aux personnes en difficulté.

Enfin, ce souci de la globalisation doit s'imposer à tous: l'Etat, la région, le département, la Caisse des Dépôts.

- **Clarifier les responsabilités des acteurs, et notamment celles de l'Etat**

Les maires doivent bien sûr prendre leurs responsabilités, mais l'Etat a également un rôle à jouer. On peut attendre de lui qu'il fasse marcher dans le même sens l'ensemble des politiques nationales et des administrations sur l'objectif de cohésion sociale et territoriale.

- **Alléger les procédures et simplifier les circuits financiers**

Aujourd'hui, c'est action par action, opération par opération, qu'il faut décrocher des financements. « L'objectif, malheureusement, n'est plus tant la politique de la ville que la bonne administration de la politique de la ville ». La politique de la ville doit sortir de cette logique procédurière, pour s'orienter vers une démarche où l'on fixe des objectifs, on accepte les procédures d'évaluation et on fait confiance aux acteurs locaux pour la mise en oeuvre. Car le maire est le seul à être véritablement comptable de la réussite de cette politique par rapport à la vie quotidienne de ses concitoyens.

Au delà de ces réflexions de l'AMGVF, Michel Delebarre ajoute trois éléments complémentaires :

D'abord, on ne peut pas faire de la politique de la ville seulement sur des problématiques d'investissement. Les maires voient bien monter leurs responsabilités dans le domaine social. Il faudrait frapper fort sur la réforme des contingents d'aide sociale, impôt obligatoire pour les villes, qu'elles versent aux départements alors que ceux-ci s'investissent peu dans la politique de la ville.

Ensuite, il faut souligner le fait que la politique de la ville exige une volonté politique forte, qu'il s'agit d'une nécessité nationale pour nos villes.

Enfin, il faudrait élaborer un vrai système d'évaluation des politiques de nos villes, et qui ne soit pas seulement une approche « Chambre régionale des Comptes ».

- B -

Intervention de Jean-Marie Bockel

1. Sur la globalisation

Il y a en quelque sorte une contradiction entre la nécessaire globalisation de la politique de la ville et l'utilité, sans tomber dans les effets pervers, de concentrer des moyens sur les quartiers les plus en difficulté. Tout l'enjeu consiste précisément à surmonter cette contradiction.

Car il y a bien nécessité de concentrer les moyens si on souhaite éviter le saupoudrage et le gaspillage qu'il engendre. Dès lors que l'on concentre les procédures (par exemple sur un quartier de Muhlouse, on retrouve les moyens de la politique de la ville de l'Etat, de la politique municipale, des bailleurs sociaux, du programme communautaire URBAN et de la ZFU), on a l'impression de disposer de moyens suffisants pour répondre aux enjeux de restructuration d'un quartier.

2. La question de la méthode

Confrontés à la mise en oeuvre de plusieurs politiques ou réponses sur un territoire donné, les maires mettent en place des procédures pour actionner leur appareil municipal et assurer la cohérence et la transversalité de leur intervention.

La difficulté de la politique de la ville actuelle au niveau de sa mise en oeuvre, c'est qu'elle oblige à gérer la coïncidence entre ces procédures municipales et toutes les procédures mises en place par l'Etat et les autres collectivités publiques.

3. Une remarque sur l'actualité de la violence urbaine

Il faut prendre garde à ne pas limiter le mouvement de violence actuel aux seuls transports publics, car il concerne en fait tous les services publics: Education nationale, services d'incendie et de secours, la Poste...

Il ne faut pas isoler cette question de la violence de la réflexion urbaine. Il est impératif de traiter cette dimension comportementale, qui touche surtout au problème de la délinquance des mineurs, et l'aborder sous tous les angles possibles: angle sécuritaire (police), réponses judiciaires... En matière de politique de la ville, toutes les réponses doivent se tenir.

- C -

Intervention de Jean-Louis Schneiter

Sur l'évaluation, chacun a sa méthode. La ville a une approche qualitative, alors que l'Etat a plutôt une démarche quantitative: « comment ai-je dépensé mes sous ? Combien de gens cela a-t-il touché ? ... ».

La politique de la ville est marquée par une logique de guichet. Les porteurs de projet viennent chercher leurs chèques et on a peu de moyens de vérifier qu'ils ont bien réussi l'action pour laquelle ils ont été subventionnés l'année précédente. D'autre part, on ne mobilise pas suffisamment les acteurs de quartier pour leur faire acquérir une compréhension générale de ce qui se passe sur le quartier. Ils focalisent trop sur leurs missions propres.

On avancerait si on allait dans le sens de la responsabilisation de l'échelon local.

Concernant l'Etat, les conditions de son soutien financier sont peu satisfaisantes dès lors qu'il prend ses décisions un peu tard et que les crédits arrivent dans le désordre ministère par ministère.

Quant aux départements, le contingent d'aide sociale est un sujet tabou alors que sa logique de fonctionnement est très perverse dans la mesure où plus les villes ont de pauvres, plus elles paient.

Sur le zonage, on a atteint un degré de complexité inimaginable. Ainsi, pour appliquer la dérogation au surloyer destinée à favoriser la mixité sociale dans les quartiers prioritaires, le préfet a refait un découpage qui a rajouté un zonage supplémentaire totalement incompréhensible pour les élus.

Sur l'agglomération, il reste à répondre à quelques questions de base: qu'est-ce qu'une agglomération ? Où en sont les limites ? Qu'est-ce qu'une politique de solidarité dans l'agglomération dès lors que les compétences sociales lui échappent complètement ?

II

Débats

- **Dominique Becquart**

Que signifie concrètement l'idée qu'il faut donner toutes les responsabilités aux maires ? Aujourd'hui, les maires sont déjà les patrons pour la définition des politiques. En réalité, le Préfet n'a qu'un pouvoir de véto, qu'il n'exerce que très (trop) rarement.

Sur le financement, on est d'accord sur l'appel à l'Etat et aux départements. Mais il est clair aussi qu'une grande politique de la ville ne peut se faire qu'avec un accroissement de l'engagement financier des villes sur cette politique. Or, ce sont les communes les moins dotées en ressources financières qui ont à gérer le plus de problèmes. Quels mécanismes faut-il imaginer au niveau intercommunal et dans le cadre des dotations de l'Etat pour résoudre cette équation ?

- **Francis Godard**

La difficulté à tenir une approche globale de la ville est soulignée par Michel Delebarre lorsqu'il constate que l'on a mis dix ans pour passer de l'approche quartier à l'approche ville et seulement quelques années pour retomber dans l'approche quartier. La question de la ville présente cette difficulté qu'elle est très transversale par rapport à l'organisation politico-administrative de l'Etat. Comment dans ces conditions pratiquer l'interministérialité la plus efficace ?

- **Paul Chemetov**

La question du poids du rural a été évoquée. La commission a déjà beaucoup parlé du problème du découpage territorial du pays. Faut-il se résigner à l'idée que c'est trop compliqué pour s'attaquer à la question ?

- **Sabine Thibaut**

La commission européenne commence à s'intéresser progressivement à la question urbaine, notamment avec les travaux autour du schéma de développement de l'espace communautaire ou dans la réflexion actuellement menée sur la réforme des fonds structurels. On peut être optimiste sur la capacité de l'Europe à prendre en charge cet enjeu.

Sur la géographie prioritaire, on a assisté au fil des années à son explosion. On peut se demander si cette explosion correspond à une diffusion des problèmes de pauvreté ou s'il s'agit plutôt d'une recomposition

urbaine qui se cherche et qui fait appel à la politique de la ville dans la mesure où elle ne trouve pas de fonds sur d'autres politiques.

Sur la contractualisation, quelles politiques sectorielles prioritaires faut-il envisager dans les contrats d'agglomération ?

- **Isaac Joseph**

Ne doit-on pas profiter d'un éventuel mouvement de globalisation de la politique de la ville pour rééquilibrer les priorités ? En effet, penser un urbanisme des réseaux et de la continuité, ce n'est pas seulement emboîter des territoires.

- **Rémy Blondel**

Le propos de Jean-Louis Schneiter semblait quelque peu critique vis-à-vis des associations. Pourtant, leur action est essentielle dans ces quartiers et la question est bien de savoir comment améliorer les rapports entre les collectivités publiques et ces associations. La Mairie de Reims a-t-elle engagé des négociations pour répondre aux critiques évoquées ?

D'autre part, si la légitimité du maire est incontestable, comment donner au pouvoir d'agglomération la légitimité pour arbitrer entre des maires ?

- **Michel Delebarre**

Le problème vient du fait que l'on réfléchit à une politique de la ville dans une France centralisée. Si les autorités locales avaient en charge le destin de leurs agglomérations, on n'aurait pas besoin d'une politique de la ville de l'Etat.

La nécessité de la politique de la ville est la conséquence de l'existence de problèmes sociaux mais aussi d'une certaine organisation de nos pouvoirs publics. Or, n'essayons pas d'adapter le système d'hier. Franchissons une étape nouvelle de la décentralisation en clarifiant les responsabilités. Aujourd'hui, le maire peut parfaitement expliquer à ses concitoyens qu'il n'est pas responsable des maux de la ville.

Pour l'instant, on n'est pas dans une politique d'ambition urbaine, mais dans une politique de réparation. Il faut accepter une France décentralisée où le maire a la responsabilité de la mise en oeuvre, ce qui n'est pas incompatible avec la contractualisation (en clair, pas de contrat réexaminé tous les ans). Face à lui, il faut un représentant de l'Etat qui soit responsable du pilotage des politiques de l'Etat.

Sur les moyens, la politique de la ville s'est traduite pour les communes par un redéploiement de leurs budgets en faveur des quartiers. Les sommes nouvelles ont été trouvées dans ce redéploiement. Or, il faut remarquer que certains maires n'osent pas afficher ces redéploiements vis à vis des autres quartiers.

Sur la DSU, le nombre de communes bénéficiaires a peut-être trop augmenté et ce dispositif ne fait probablement que de la « transfusion à la marge ». Néanmoins, cette dotation constitue de l'argent frais pour les villes concernées et le caractère libre de son affectation est une bonne chose. En revanche, l'erreur a été de ne pas avoir obligé les communes à rendre un rapport sur l'utilisation des sommes.

En termes d'organisation institutionnelle, si la politique de la ville est dans un Secrétariat d'Etat auprès d'un ministre, elle n'aura pas de poids. Il s'agit d'une politique interministérielle et son pilote au sein du

gouvernement doit donc dépendre du Premier ministre par mandat direct. A la limite, il peut être placé auprès du numéro deux du Gouvernement. Quoiqu'il en soit, « il faut un chien ! »

Le découpage pertinent pour la politique de la ville, c'est l'agglomération. Le problème est qu'elle n'a pas de reconnaissance dans nos textes fondamentaux. Il faudrait intégrer la notion dans nos références législatives.

Sur l'Europe, ce n'est pas elle qui résoudra les problèmes urbains. C'est vrai qu'une réflexion à ce niveau serait intéressante. Il y a en effet des éléments de modèle urbain propre à notre continent et on peut apprendre des choses de nos partenaires en matière de politique urbaine.

Cela dit, il faudra attendre longtemps avant que les moyens suivent sur le terrain, d'autant plus que l'élargissement de la communauté pourrait absorber les fonds structurels.

Sur les politiques sectorielles prioritaires à mettre dans les contrats d'agglomération, il ne faut pas définir de noyau dur si on veut réellement globaliser les crédits. Aujourd'hui quand on a un projet global avec des axes forts, « cela ne rentre pas dans les tuyaux ».

- ***Michel Delebarre signale deux points de divergence par rapport à ses collègues de l'AMGVF :***

D'abord, le pilotage total de la politique de la ville par les maires ne pourra pas fonctionner dans certaines villes très touchées par les problèmes de quartiers comme Marseille ou Roubaix. Dans ces quelques agglomérations, l'Etat doit y aller très fort avec toute sa capacité de faire. C'était l'inspiration des GPU, qui s'inspiraient eux-mêmes des Villes Nouvelles.

D'autre part, il demeurera des quartiers aux conditions de vie difficiles, et on s'apercevra qu'ils ont un rôle à jouer dans l'agglomération. Si on y met les moyens, ils deviendront des quartiers d'insertion, car il faut bien voir qu'un quartier en difficulté n'est pas forcément un quartier en perdition, mais que c'est aussi un quartier de solidarité.

Jean-Louis Schneiter

Sur la question du rapport avec les associations, nous négocions avec elles des contrats d'objectifs à Reims, mais cela demande beaucoup de temps.

Sur le pouvoir d'agglomération, il faut voir qu'un Président d'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) lève actuellement l'impôt sans légitimité et que le problème sera encore plus grand si l'on charge encore la barque des compétences de ces structures intercommunales.

Par ailleurs, il y a aujourd'hui des différences importantes de moyens et de compétence territoriale en fonction des agglomérations

François LONCLE
Député de l'Eure
Ancien Secrétaire d'Etat à la ville auprès de Pierre Bérégovoy

I

Intervention de François Loncle

La nomination de François Loncle comme Secrétaire d'Etat à la Ville auprès du Premier Ministre est intervenue dans des circonstances particulières : démission de Bernard Tapie, puis retour de Bernard Tapie sept mois plus tard.

La tâche de François Loncle a été facilitée par deux choses :

- le fait qu'il soit placé auprès du Premier Ministre, ce qui lui a permis de travailler en direct avec le cabinet du Premier ministre et avec le Premier ministre lui-même, de manière facile et efficace ;
- l'oeuvre législative importante de Michel Delebarre, qu'il s'agissait surtout d'appliquer, plus que de trouver des moyens nouveaux.

François Loncle a donc été chargé de mettre en application toute une série d'actions qui mériteraient d'être poursuivies et même amplifiées : mise en place des appelés-ville, des opérations été-jeunes, des conventions Ville-entreprises, des GPU, des maisons de Justice ou encore des contrats de ville.

En arrivant à son poste, François Loncle a été frappé par la complexité de la politique de la ville, qui n'est pas perçue de manière claire par les acteurs de cette politique ni par les citoyens, avec son échaffaudage de dispositions et de sigles invraisemblables.

1- les trois défauts majeurs de la politique de la ville

D'abord, on a beaucoup trop parcellisé la politique de la ville en privilégiant les quartiers plutôt que l'unité urbaine, confortant ainsi la notion d'espaces de non droit.

Ensuite, le caractère partenarial et transversal complique singulièrement la conduite de la politique de la ville, qui est confrontée à des phénomènes de dispersion budgétaire. Les premiers ministres de la ville n'avaient pas de budget spécifique et allaient chercher des crédits dans les autres ministères. Or, même si les politiques sectorielles doivent avoir toute leur place dans la politique de la ville, il y a un besoin de coordonner les crédits et de lutter contre leur dispersion.

Enfin, il est important de choisir la bonne formule pour le ministère de la ville, qui a connu quatre formules différentes :

- le grand ministère autour des Affaires Sociales (Veil - Aubry), qui permet de resserrer l'équipe gouvernementale mais est difficilement gérable pour le ministre en charge, qui n'a pas assez de temps à consacrer à la politique de la ville ;
- le ministère isolé (Delebarre - le couple Raoult et de Veyrinas), qui est la plus mauvaise des formules (au moins la formule précédente permet-elle de profiter du poids d'un numéro deux du Gouvernement, ce qui n'est pas le cas ici) ;
- le grand ministère de l'Aménagement du territoire et de la Ville (Gaudin), qui exigerait la fusion de la DATAR et de la DIV (et peut être également de la DGCL selon Jean-Pierre Sueur, mais cela conduirait le ministère de l'Intérieur à n'être plus que le ministère de la Police, ce qui ne serait pas satisfaisant) ;
- le Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre (Loncle).

Les deux dernières formules seraient les plus satisfaisantes.

Cela dit, il y a une autre formule qui consisterait à imaginer une DIV très puissante rendant compte au Premier ministre ou à un ministre en charge.

2-

une idée nouvelle à creuser : la mise en place d'un observatoire de la ville

Un certain nombre de grandes entreprises publiques ou privées se sont déjà investies ou sont prêtes à s'investir dans la politique de la ville, pas tellement par charité mais surtout par intérêt bien compris. Par exemple, EDF essaie de se projeter dans la ville de demain.

On pourrait imaginer que ces grandes entreprises publiques (EDF, GDF, la SNCF...) mais aussi privées (la Lyonnaise, la CGE...) mettent sur pied un observatoire de la ville, reprenant ainsi l'exemple anglo-saxon de la réflexion sur les « good practices ». Le but serait de rassembler et d'échanger en permanence les bonnes pratiques sur la ville, en s'appuyant sur les moyens des entreprises.

3-

deux remarques complémentaires

D'abord, il y a du gâchis de moyens financiers par manque d'évaluation. A cet égard, le Parlement devrait s'impliquer beaucoup plus dans une politique d'évaluation car c'est son rôle. On pourrait ainsi imaginer des formules innovantes de travail parlementaire à l'anglo-saxonne.

Ensuite, on est obligé d'imaginer pour ces quartiers un urbanisme différent et donc de détruire immeubles et barres ou ensembles. Par ailleurs, la querelle entre les urbanistes qui disent que le problème de ces quartiers est avant tout un problème d'urbanisme et les sociaux qui disent qu'il s'agit d'un problème social est totalement dépassée.

II

débats

• Sabine Thibaud

Sur le grand ministère de l'Aménagement du territoire et de la Ville, il faut bien constater que l'interministérialité au carré, cela ne marche pas. D'une part, Jean-Claude Gaudin était surtout mobilisé

sur le Pacte de Relance pour la Ville et pas tellement sur l'Aménagement du Territoire et d'autre part, la DATAR et la DIV ne se sont pas vraiment rapprochées l'une de l'autre à ce moment.

Sur l'implication du privé, n'y-a-t-il pas une incompréhension entre la sphère publique et la sphère privée qui tient notamment aux différences dans les temporalités, et peut être également dans les cultures ?

- **Michel Dresch**

Sur le plan des marchés, on a introduit une confusion et on n'a jamais réussi à faire le joint entre ce que voulait le ministère de la ville sur les clauses de mieux-disant social et la passation des marchés.

D'autre part, n'ajoute-t-on pas une confusion supplémentaire sur les responsabilités des acteurs en disant que la politique de la ville est aussi l'affaire des entreprises ?

- **Paul Chemetov**

Vaut-il mieux un ministre placé auprès du Premier Ministre ou un n°2 du gouvernement avec une agence puissante ?

D'autre part, vaut-il mieux la mobilisation des crédits sectoriels ou la ponction des ministères ?

- **Jean-Pierre Sueur**

En se proclamant interministérielle, la politique de la ville ne se facilite pas la tâche. En matière d'action gouvernementale, c'est plus simple quand on a un domaine défini, un financement, un point d'application et un lieu de décision.

Par ailleurs, il y a une grande facilité à faire des jaunes et à expliquer dans chaque ministère que l'on fait de la politique de la ville. C'est pourquoi il faut que le ministre de la ville ait des moyens et une autorité politique très forte. Quelle peut être en effet l'autorité d'un ministre sur le budget d'un autre ministre ?

- **Francis Godard**

Michel Delebarre a dit que si l'on avait besoin d'une politique de la ville, c'était parce que l'acte II de la décentralisation n'avait pas été mené à son terme. Faut-il alors considérer un ministère de la ville comme un ministère transitoire chargé de mener la décentralisation à son terme ou comme un ministère aux fonctions plus pérennes et structurelles ?

Concernant l'opération « bonnes pratiques » ouverte au Sommet Mondial des Villes à Istanbul au moins de juin 1996, je constate qu'elle a très largement raté sa cible. Au lieu d'être l'occasion d'une réflexion comparative sur ce que les uns et les autres faisaient, elle s'est plutôt présentée comme une opération publicitaire pour les villes. On retrouve ce problème en matière d'évaluation. Personne ne donne vraiment toute l'information de crainte de se trouver mis en situation de comparaison avec d'autres.

- **Jean-Pierre Sueur**

On pourrait imaginer un rapport avec une seule ligne, que l'on rédigerait ainsi : « les communes s'occupent de la politique de la ville ». Mais est-ce que l'Etat n'a pas une responsabilité lourde à

assumer dans ce domaine ? Par exemple, il n'est pas forcément souhaitable que les régions aient le contrôle total de l'Université.

La question de ce que l'on donne aux autorités locales est fondamentale et il y a bien une sorte de restriction à apporter à la décentralisation. Sinon, on pourrait très bien dire que l'on donne les moyens de faire aux collectivités locales, et elles le feraient alors dans une sorte d'émulation.

remarque de Francis Godard

Il faudrait que cette position constitue les prolégomènes du rapport, sinon les fondements de celui-ci ne seraient pas assurés.

• **François Loncle**

L'organisation administrative de la France est bien trop compliquée. Supprimons le département et gardons une architecture à quatre niveaux : Europe, Etat, régions et communautés de communes.

Il faut plus de décentralisation, mais cela ne signifie pas pour autant un effacement de l'Etat, qui doit être plus simple et plus efficace. Il faut des impulsions fortes de l'Etat sur les principaux problèmes de société.

L'Union Européenne devrait quant à elle s'impliquer beaucoup plus sur la politique urbaine et en cela, les orientations actuelles vont dans le bon sens.

Dans les conventions villes-entreprises, il y avait l'idée que les entreprises (travaux publics, transports, distribution de l'eau et de l'électricité...) devaient s'impliquer dans la politique de la ville. Or, c'était une intuition intéressante.

Concernant la meilleure formule pour le ministère de la ville, peu importe qu'il soit rattaché au Premier ministre ou au n°2 du gouvernement. Le pire est qu'il soit « en orbite ». Dans le système, le pouvoir est à Matignon, et après il faut faire avec Bercy.

Pour étudier ce qui marche et ce qui ne marche pas, Marseille est l'un des endroits les plus intéressants. Il n'y pas de banlieue à Marseille. Les quartiers Nord, c'est Marseille. Il y a une unité géographique authentique.

On constate qu'il n'y a pas ou peu d'incidents à Marseille et que dans l'histoire de la politique de la ville, on a surtout parlé des quartiers des agglomérations parisiennes et lyonnaises. Le tissu social de la ville est très fort, de par l'importance du réseau associatif ou encore par l'implication du milieu sportif et même des communautés religieuses qui agissent le plus souvent ensemble.

• **François Ascher**

On peut s'inquiéter du fait que la politique urbaine de l'Europe soit abordée par les fonds structurels, car il y a un risque d'inventer ainsi une politique de la ville typiquement française, faite de réparation pour des quartiers en difficulté et non pas d'une vision du développement urbain.

• **François Loncle**

Si l'implication de l'Europe se résume aux fonds structurels, c'est d'autant plus inquiétant que ceux-ci risquent surtout d'être utilisés pour financer l'élargissement de l'Union.

Il y a aujourd'hui deux défis qui consistent à savoir comment impliquer l'Europe de la bonne façon et quelles actions coordonnées doivent engager les entreprises.

Simone Veil

Ancienne Ministre des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville
Présidente du Haut Conseil à l'Intégration.

Madame Simone Veil a été Ministre des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville de 1993 à 1995 dans le gouvernement de Monsieur Balladur. Elle préside le

Même si les critères retenus pour identifier les quartiers sensibles s'appliquent à certains quartiers de centre-ville, il s'agit le plus souvent de zones périphériques, dont tous les gouvernements, de droite comme de gauche, reconnaissent la vulnérabilité particulière et la nécessité d'y répondre par des mesures spécifiques.

Cette situation est d'abord le fruit d'un urbanisme de concentration dans des barres et des tours construites loin des coeurs de ville, et des services de proximité nécessaires à la vie quotidienne des populations. Ces erreurs d'urbanisme, qui ne sont pas propres à la France, ont été amplifiées par la nécessité de régler les problèmes lourds de logement qui se posaient dans les années soixante. On a ainsi construit très vite des logements de médiocre qualité qui ont très mal vieilli et n'ont pas répondu aux besoins des populations concernées. Or, dans les années soixante-dix, les classes moyennes, auxquelles, pour partie, ces logements étaient destinés, dont le niveau de vie augmentait, les ont quittés, attirées par d'autres formes d'habitat plus humaines et plus confortables. Ces ensembles sont devenus le refuge des populations les plus déshéritées, avec une forte proportion de chômeurs, et de personnes d'origine étrangère.

En dépit des efforts importants faits pour restructurer ces quartiers et améliorer leur habitat, le processus ségrégatif n'a cessé de s'amplifier et les problèmes liés à la concentration d'une population en moyenne plus jeune que dans les agglomérations urbaines, de s'aggraver. La misère et l'absence d'espoir nourrissent la violence. La démarche tendant à définir une politique d'ensemble, pour réhabiliter ces quartiers et donner à leurs habitants les mêmes possibilités et chances qu'au reste de la population, grâce à des actions spécifiques pour combler les carences actuelles, s'impose. A mon sens, pour être efficace et cohérente, elle doit rester coordonnée sous une autorité ministérielle forte. Laisser chaque ministère seul responsable des actions relevant de sa compétence serait une régression, en termes d'efficacité, et mal venu sur le plan politique et symbolique.

Le rattachement au Premier Ministre d'une délégation interministérielle peut paraître séduisant, compte tenu des différents ministères concernés, mais risque de ne pas répondre à la gravité des problèmes en cause. L'expérience des délégations interministérielles montre l'ambiguïté de leur situation, le Premier Ministre n'ayant pas le temps de s'en occuper directement, et ses services ne disposant pas d'une structure forte pour leur donner appui.

La solution d'un Ministre de la Ville, retenue à plusieurs reprises dans le passé, a l'avantage de permettre à un ministre de se consacrer à plein temps à la politique de la Ville. La nomination d'un Ministre de la Ville a été un signal fort qui a sans doute permis d'en imposer l'idée. Pour autant, une telle structure ne dispose que de peu de services et de moyens pour mener ses actions.

Il paraît, en conséquence, préférable que le Ministre de la Ville soit dans une structure ministérielle forte, qu'il s'agisse d'un ministre délégué ou lui-même titulaire d'un autre portefeuille. En l'état, les questions relevant du Ministère des Affaires Sociales occupant une place prédominante dans la politique de la ville, bien davantage que les enjeux d'équipement ou d'aménagement du territoire qui ne sont pas ou ne sont plus prioritaires, le rattachement à ce Ministère me paraît le mieux approprié. Tout lien organique avec le Ministère de l'Intérieur aurait, en revanche, l'inconvénient de mettre par trop l'accent sur l'aspect sécuritaire de la politique de la Ville.

Quelle que soit la solution retenue, le choix de la personnalité, en charge de porter cette politique, est à prendre en compte, sans doute plus que pour tout autre ministère. L'image de la personne retenue peut avoir auprès des populations des quartiers concernés des effets symboliquement positifs ou le contraire.

Toujours sur le plan institutionnel, il convient de ne pas perdre de vue que le Conseil National des Villes est un acteur majeur dont il faudrait, me semble-t-il, renforcer le rôle, ne serait-ce qu'en raison de l'engagement que la plupart des maires concernés manifestent pour la politique de la ville et de la capacité qu'ont montrée les membres de ce Conseil à transcender les clivages politiques.

Le rôle prédominant des Préfets n'est pas contesté en la matière ; il n'en reste pas moins que, si certains d'entre eux s'impliquent très fortement dans cette mission et avec succès, ce n'est pas toujours le cas, faute d'y attacher eux-mêmes un caractère prioritaire ou d'avoir les collaborateurs pour le faire, notamment un sous-préfet ville. Ceux-ci jouent parfois un rôle remarquable, mais ils sont peu nombreux et les meilleurs peuvent être mutés sans être remplacés. Le Ministère de l'Intérieur n'a pas toujours semblé prendre suffisamment en compte la gestion de la politique de la ville. De façon plus générale, l'ampleur des problèmes sociaux, qui sont de la responsabilité des autorités préfectorales, pourrait justifier, comme nous l'avions proposé, qu'au sein des Secrétariats Généraux aux Affaires Régionales (SGAR), on nomme un Secrétaire Général Adjoint, responsable du social.

Enfin, il y a lieu de souligner les fortes disparités entre les soutiens apportés par les Régions et les Conseils Généraux à la politique de la ville, qui tiennent davantage à la composition de ces instances qu'aux besoins existants.



Lorsque Madame Veil a pris en charge le Ministère de la Ville, elle a tenu à ne pas créer de rupture et à se placer dans la continuité des politiques engagées, notamment en ce qui concerne les contrats de ville dont le principe venait d'être adopté. La question se pose de savoir si, les procédures précédentes de DSQ étant plus proches du terrain, le passage à une politique à l'échelle de la ville était souhaitable. Il y a lieu, semble-t-il, de trouver un équilibre entre une échelle d'intervention qui ne soit pas trop grande, sans pour autant éparpiller les actions et les moyens entre les quartiers.

Le plan de relance décidé à l'été 1993 a été largement ciblé sur l'immobilier, qu'il s'agisse des grands projets urbains, de l'habitat ou de la rénovation et l'implantation des services publics. Ces opérations ont pu, dans l'ensemble, être réalisées relativement rapidement. Mais s'agissant de l'implantation des services publics, il ne s'agit pas seulement de financer le bâtiment, mais aussi d'en

assurer le fonctionnement avec un personnel suffisant et motivé. Les différents ministères concernés n'ont pas toujours suivi.

D'une façon plus générale, les crédits de fonctionnement indispensables, ne serait-ce que pour soutenir des initiatives locales, sont souvent plus difficiles à obtenir du budget.

Compte tenu du rôle remarquable joué par une multitude d'associations locales, il convient de pouvoir les financer dans de bonnes conditions. La création du FIV a permis de simplifier et d'accélérer ce financement. Il faudrait cependant pouvoir prendre des risques pour les petits projets avec des financements simplifiés.

Les associations craignent d'être victimes des préférences politiques des décideurs et de perdre tout ou partie de leurs financements en cas d'alternance locale ou nationale. Le Conseil National des Villes pourrait travailler sur une sorte de "charte déontologique" qui assurerait aux associations une certaine pérennité des financements, les mettant à l'abri des aléas politiques.



La question de la représentation des habitants des quartiers est souvent posée comme un enjeu important pour le succès de la politique de la ville.

Sur le fond, une telle représentation est certainement souhaitable. Mais comment l'organiser, comment éviter d'introniser ou officialiser des formes de "caïdat" ou d'autorité parallèle ? Certains maires ont mis en place des Comités de Quartier élus, ou reconnaissent, de facto, des interlocuteurs plus ou moins admis par la "vox populi". Une réflexion fondée sur les pratiques en cours pourrait être menée par le Conseil National des Villes, s'il ne l'a déjà fait.

On fait souvent référence à la médiation, comme facteur d'apaisement des tensions ou solution des conflits. Sur le plan judiciaire, les initiatives prises par des magistrats du Parquet sont exemplaires. Toutefois, il faut prendre garde de ne pas banaliser le terme de médiation en multipliant les tâches qui y font référence. Il s'agit d'un travail difficile, répondant à des critères précis, qui ne peut être assuré que par des gens solides et expérimentés. Les médiatrices, auxquelles l'Education Nationale avait fait appel en 1994, en concertation avec le Ministère de la Ville, pour apaiser les tensions suscitées par le problème du port du voile, ont sur le terrain réglé de nombreux conflits.

Les efforts considérables, notamment sur le plan financier, faits par les gouvernements successifs pour "normaliser" la vie dans les quartiers et compenser les handicaps, sont loin d'avoir atteint tous leurs objectifs : si certains quartiers ont été réellement réhabilités, beaucoup se sont dégradés en termes de chômage, de misère et de violence.

En conclusion, je crois pouvoir dire que, quels que soient les problèmes très lourds auxquels sont confrontés les habitants et dont il serait dangereux de sous-estimer les risques, ces problèmes seraient devenus insurmontables sans les efforts exceptionnels fournis par la politique de la ville et par ses acteurs. Certains quartiers auraient sans doute explosé.

On peut cependant s'interroger sur les conséquences de l'attitude systématiquement négative des médias en la matière.

En dénonçant une situation effectivement inacceptable dans un pays comme le nôtre, mais qui résulte de nombreux facteurs difficiles à maîtriser, les médias stigmatisent en fait les populations elles-mêmes et ceux qui, sur le terrain, s'efforcent de remédier à la situation. Les images de violence ne peuvent que générer encore plus de violence, alors que les mêmes médias se gardent bien de montrer ceux qui réussissent.

❖
Audition

Françoise de VEYRINAS

Ancien secrétaire d'Etat aux quartiers en difficulté
Première adjointe au maire de Toulouse

Pour cette audition, Françoise de Veyrinas était accompagnée de

Danièle SOULE

responsable de la mission développement social des quartiers de la ville de Toulouse.

I

Intervention de Madame de Veyrinas

Pour porter un regard sur la politique de la ville, on peut partir de l'expérience concrète de Toulouse.

En 1974, une première opération HVS (Habitat et Vie Sociale) conduit à repeindre les façades.

En 1983, les premières propositions de travail en inter-institutionnel apparaissent. Un fonctionnaire de la ville est alors chargé d'avoir un regard transversal, avec une originalité à l'époque résidant dans le fait que la ville pilotait les services de l'Etat.

La mission du développement social des quartiers est bien une mission et non pas un service car il faut pouvoir agir en transversal pour impulser des changements dans le comportement des services. Par exemple, on a pu faire travailler le service des espaces verts avec les habitants des quartiers en difficulté, alors qu'il estimait au départ qu'il n'était pas nécessaire de soigner les espaces verts dans ces quartiers dans la mesure où ils seraient immédiatement dégradés. Ce travail a donné de très bons résultats.

Ensuite, six gros quartiers de Toulouse ont été classés en DSQ, avec un dispositif constitué d'un chef de projet dans chaque quartier et cinq ou six groupes de travail thématiques. Cette période a produit une grande cohésion inter-institutionnelle et permis aux habitants de se faire de mieux en mieux entendre.

Par rapport à cet acquis, les contrats de ville sont venus perturber les choses. Sur Toulouse, le contrat est intercommunal et le Préfet a proposé de signer avec vingt-quatre communes. Or, seules trois de ces villes étaient réellement prêtes à travailler sur la politique de la ville. De plus, alors qu'il est indispensable de se mettre d'accord sur un bilan conjoint et une lecture commune des enjeux, les vingt-quatre communes ne se comprenaient pas.

Aujourd'hui encore, les communes périphériques disent à la ville de Toulouse qu'elle doit garder ses populations en difficulté et que l'intercommunalité ne doit pas être un moyen de les envoyer chez ses voisins.

Pourtant l'enjeu se situe bien à l'échelle intercommunale et ces quartiers doivent être considérés comme des morceaux de ville susceptibles d'être utiles à l'ensemble de l'agglomération.

Mais si l'inter-institutionnel a donné de la force à la politique de la ville, il est « l'arbre qui cache la forêt ». En effet, il est avant tout indispensable de simplifier les pratiques, par exemple en reconcentrant les moyens budgétaires et en donnant une enveloppe globale au Préfet.

D'autre part, il y a des thématiques qui ne sont pas bien traitées par la politique de la ville actuelle:

- la famille

L'habitant est pris en compte en tant qu'utilisateur du quartier mais il n'est pas renvoyé à ses responsabilités, notamment de parents.

- l'école

La faiblesse de la politique de la ville est une faiblesse éducative (alors que sa force est dans l'accompagnement social, culturel, urbain), notamment du fait du partenariat difficile avec les ZEP.

- l'emploi

A cet égard, il faut souligner la nécessité de travailler sur le développement économique, mais sans en faire avec un quartier qui vive sur lui-même (« l'emploi, c'est pas seulement la régie de quartier ») car il ne faut pas continuer à stigmatiser ces quartiers.

- la sécurité.

Il est essentiel d'insister sur l'importance du partenariat, qui permet de bâtir des diagnostics partagés. Il s'agit aussi d'avoir le même retour par rapport aux jeunes et de faire en sorte que chacun, sur ses champs de compétence, soit capable d'apporter une réponse à l'urgence.

Il faut souligner une difficulté dans les quartiers qui est liée à la présence de copropriétés dégradées. Or, leur réhabilitation doit pouvoir aller de pair avec la réhabilitation du parc HLM. D'autre part, il est capital de pouvoir garder des propriétaires occupants dans ces ensembles, or ces propriétaires n'ont pas autant d'aides à la réhabilitation que les propriétaires bailleurs.

Par ailleurs, il ne faut pas faire que du social en matière de politique de la ville, et ne pas rattacher cette politique au social, car on « entre alors dans les enjeux par la petite porte ».

Enfin, il est indispensable que l'on sente la réaffirmation d'une ambition, d'une volonté. A cet égard, l'Etat est un levier et il doit s'appuyer sur les élus.

Intervention de Danièle Soulé

Il y a plusieurs échelles pertinentes en matière de politique de la ville. l'échelle du quartier permet de produire du sens par rapport à un projet sur un territoire et pour travailler sur de l'expérimentation. Il faut faire attention aux échelles très larges car il est difficile d'agir à une telle échelle dès lors que les acteurs ne partagent pas les mêmes analyses et les mêmes volontés.

Il faut également s'interroger sur la manière dont fonctionne le droit commun: pourquoi les relais n'ont-ils pas été pris lorsque des expérimentations ont été réussies ?

Les interrogations des associations sont de deux ordres:

- d'abord, elles manquent de repères clairs sur les prérogatives de chacun en matière de politique de la ville et sur le sens de cette politique ;
- ensuite, elles ont des difficultés à gérer les publics et une certaine fatigue par rapport à des réponses moins efficaces qu'avant et à un financement qui fonctionne mal.

Remarque de Françoise de Veyrinas : Il faudrait réfléchir à ce que doit être la place du service public et celle des associations. Les associations sont fatiguées et répètent des gestes. Certaines se sont institutionnalisées, demandant de l'argent pour fonctionner et pérenniser une action qui n'a plus sa pertinence. « La politique de la ville doit propulser et non pas installer des choses ».

La place des habitants est considérée comme essentielle dans cette politique, mais le paradoxe veut que ce soit à des habitants exclus que l'on demande d'être participatif. Il faut se donner les moyens de travailler avec les habitants, en faisant des efforts de formation, si on veut éviter les effets de leadership.

II

Débats

- **Jean-Pierre Sueur**

Les périmètres d'action intercommunale tels qu'ils ont été définis posent en effet un problème : ils englobent des villes qui ont des regards différents sur la question ; nous entrons alors dans des jeux de dilution pour satisfaire tout le monde.

En même temps, il y a des leviers à l'échelle de l'agglomération dont on ne peut pas se passer. Il faut donc une dialectique entre démarche globale et démarche quartier.

- **Simon Wuhl**

Sur la dialectique entre le « local quartier » et le « local global », il faut en effet éviter deux écueils: ne pas enfermer les quartiers dans la ségrégation et ne pas « noyer le poisson ».

Françoise de Veyrinas a parlé pour les quartiers en difficulté de « morceaux de ville qui doivent être utiles à l'ensemble de l'agglomération ». Il semble que l'enjeu soit bien là et qu'il s'agisse de prendre des initiatives dans le quartier qui servent à l'ensemble de l'agglomération.

En revanche, il y a une contradiction dans le propos de Françoise de Veyrinas dans la mesure où, d'un côté, elle estime qu'il ne faut pas intervenir à partir du social et de l'autre, elle cite des problématiques qui sont sociales: intégration dans la société locale, emploi, sécurité, droit au logement.

- **Claude Dorian**

Sur les copropriétés, n'y-a-t-il pas une paupérisation des propriétaires occupants ? La mixité du statut dans le logement correspond-elle encore à une mixité sociale ?

Sur les problèmes de peuplement, faut-il un retour à une certaine autorité, même modérée, de l'Etat ou un renforcement du travail entre les différents partenaires ?

- **Rémy Blondel**

Françoise de Veyrinas a décrit une forme de copilotage entre l'Etat et la ville de Toulouse mais elle a en revanche cité le problème du partenariat avec les ZEP. En fait, il y a des cas où la coordinatrice ZEP est intégrée au sein de la MOUS. Pour quelles raisons la ville de Toulouse n'a-t-elle pas pu obtenir un meilleur rapport avec l'Education Nationale ?

Pour ce qui concerne la concentration des moyens financiers, le GIP de Toulouse a souvent été cité en exemple. Qu'en est-il exactement ?

- **Nicole Smadja**

Sur le niveau de l'agglomération, Françoise de Veyrinas limite le rôle de coordination au diagnostic partagé, ce qui constituerait déjà un progrès.

Mais est-il possible au niveau communal d'avoir prise sur les problématiques d'allocation de moyens, notamment en personnel, de l'Etat ? Le pouvoir d'agglomération ne serait-il pas une manière de pouvoir agir sur ces enjeux ?

- **François-Xavier Roussel**

Le rôle de la mission DSQ de la ville de Toulouse va-t-il jusqu'à un rôle stratégique, au dessus des autres services ?

D'autre part, faut-il des enveloppes globales ?

- **Francis Godard**

Je vous rejoins lorsque vous notez ce paradoxe que l'on demande aux plus exclus d'être le plus participatifs. Ceci me rappelle cet autre paradoxe concernant l'école où c'est le plus souvent aux élèves les plus en difficulté, ou les plus fragiles, que l'on demande de faire des projets. S'étonne-t-on si les bons citoyens des beaux quartiers ou si les bons élèves ne participent pas à des structures participatives ou n'ont pas d'idées claires sur leurs projets de vie ?

Ma question est ailleurs : je note que bien des élus font état d'expériences passionnantes au niveau communal en matière de participation des habitants, sans que des enseignements d'ensemble puissent en être tirés sur la base de la capitalisation des acquis et des échecs. Comme si chacun travaillait sur sa micro société communale sans se préoccuper des micro expériences d'à côté ; comme si l'expérience démocratique concernait 36.500 sociétés différentes.

- **Françoise de Veyrinas**

Sur le débat entre social ou urbain, il vaut mieux rentrer par l'urbain qui donne la qualité de base à l'environnement, au cadre de vie. Avant tout, il ne faudrait pas que ces quartiers soient des sous-quartiers et restreindre les problématiques au social serait pour eux extrêmement péjoratif. Le social vient après, tout naturellement, parce qu'il y a des difficultés propres à ces quartiers.

Le quartier est bien un morceau de ville et non pas un territoire montré du doigt. « La politique de la ville a gagné quand il y a un aller retour entre le quartier et la ville, quand le quartier sert la ville et pas seulement quand la ville tire le quartier ». Par exemple, ceci est particulièrement vrai dès lors qu'il y a un service public qui s'implante dans le quartier et qui est utilisé par les habitants des autres quartiers de la ville.

Sur l'habitat, il est essentiel d'abord de faire des propositions pour aider les propriétaires occupants à réhabiliter leurs logements et à rester dans le quartier. C'est vrai que des propriétaires de plus en plus fragiles s'installent dans ces quartiers.

Il est en tous cas important de maintenir une mixité entre les copropriétés et les logements sociaux.

Sur Toulouse sont signés des protocoles d'intervention parc public - parc privé pour mener la réhabilitation conjointement sur les deux parcs.

Concernant la politique de peuplement, il faut que les préfets aient une position forte par rapport aux communes.

Sur le rapport à l'Education Nationale, il faut voir que la faiblesse et la force de la politique de la ville passent par les individus. La qualité d'un préfet, d'un sous-préfet à la ville, d'un président d'association, peut tout changer. Pour l'Education Nationale, le problème est probablement lié ainsi aux personnes présentes sur Toulouse. Cela dit, la maison vit beaucoup plus repliée sur elle-même que d'autres institutions.

A partir de la politique de la ville, qui est une politique innovante, on pourrait imaginer que l'école s'ouvre sur le quartier et que cette ouverture soit reproduite progressivement à l'ensemble de la ville.

Sur le GIP, il faut voir qu'il joue uniquement un rôle de banquier. Les financements divers s'y retrouvent et la structure exécute les ordres du comité de pilotage. La faiblesse du système se situe en amont du GIP, dans le fait que les crédits sont éclatés (le FAS, la DDE...) et qu'il faut les rassembler. Par contre, le GIP apporte la possibilité de fusionner des crédits publics et privés.

Sur la dimension de l'agglomération, elle permet aussi de se donner bonne conscience. « Les communes viennent parce qu'il faut y aller et pas forcément pour apporter quelque chose ».

Sur le rôle de la mission DSQ, elle a eu un rôle stratégique très fort et permis une cohérence en structurant l'intervention avec des chefs de projet par quartiers.

Sur la participation des habitants, la ville de Toulouse a imaginé un moment la mise en place de conseils d'habitants élus mais y a renoncé par crainte d'avoir des minorités extrémistes importantes.



Table ronde d'élus



La table ronde réunissait :

- **Michel-François Delannoy** (PS), adjoint au Maire de Tourcoing chargé de la politique de la ville ;
- **Pierre Bédier** (RPR), Maire de Mantes-la-Jolie ;
- **Patrick Braouezec** (PC), Député-Maire de Saint-Denis ;
- **Pierre Cardo** (UDF), Député-Maire de Chanteloup-les-Vignes ;
- **Pierre Maille** (PS), Maire de Brest ;
- **René Vandierendonck** (PS), Maire de Roubaix ;
- **Umberto Battist**, Vice-Président du Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, chargé de la Politique de la Ville, Habitat, Insertion, Citoyenneté, Santé et Jeunesse.

I

Interventions des élus

- **Pierre Maille**

D'abord, il apparaît nécessaire qu'il y ait une suite au contrat de ville, même s'il faut introduire des modifications à la procédure. A partir de là, plusieurs remarques s'imposent :

- il faut marquer une préférence pour les politiques d'agglomération, plutôt que de procéder à des ciblage ;
- l'aspect contrat paraît essentiel dans la mesure où il permet l'engagement d'un certain nombre de partenaires ; une réflexion est nécessaire à cet égard sur l'engagement des régions et des départements ;
- la durée est un élément important, ce qui suppose des financements pluriannuels ;
- il paraît nécessaire de mieux identifier l'interlocuteur représentant l'Etat au niveau local. De plus, certains services (Education Nationale, Police) semblent relativement autonomes par rapport au Préfet. Or, ils jouent un rôle important dans le contrat de ville.
- sur les priorités, on constate que les aspects logement, bâti et espace public sont à peu près maîtrisés mais que les questions de l'école et de la sécurité posent problème ; or, il est indispensable de limiter les sujets et de se concentrer sur les enjeux jugés prioritaires par les partenaires ;
- enfin, il faut imposer des dispositifs d'évaluation.

- **Pierre Bédier**

On peut distinguer le « hard » et le « soft ».

Sur le hard, nous disposons d'un certain nombre de procédures (GPU, PIC URBAN, CDU...) dont l'empilement produit une extrême complexité (« des usines à gaz »), avec des délais de réaction qui font que nous sommes toujours en décalage par rapport à la façon dont évoluent les situations.

D'autre part, il faudrait en finir avec la philosophie anti-destruction.

Enfin, il faut souligner que l'Ile-de-France ne souffre pas tant de problèmes de logements sociaux que de la localisation de ces logements.

Sur le soft, nos villes sont « fauchées » du fait de l'absurdité de notre fiscalité locale, et ce malgré les réformes permettant de toucher de la DSU ou du FSRIF (fonds de solidarité de la région Ile-de-France). Sur le fonctionnement global des dotations, il faut voir que plus vous augmentez les impôts, plus vous bénéficiez de ces dotations (qui sont calculées en fonction de l'effort fiscal). Ainsi, la ville de Mantes-la-Jolie a perdu 10 millions de francs de dotation parce qu'elle n'avait pas augmenté ses impôts.

D'autre part, il faudrait un interlocuteur unique pour simplifier le système et éviter la multiplication des réunions.

Enfin, il faut souligner l'interventionnisme inacceptable de certaines branches de l'Etat qui produisent des décisions qui ne sont pas cohérentes avec les décisions locales.

- **Pierre Cardo**

En théorie, l'Etat incite à faire de la politique de la ville en donnant des moyens. En pratique, quand l'Etat donne un franc, la ville doit donner un franc. Ainsi, l'aide de l'Etat est un bon complément pour les villes qui ont des moyens, mais les villes pauvres ne peuvent pas quant à elles apporter les cofinancements nécessaires pour être aidées.

Il faut bien voir que les situations des villes sont à différencier et que si les moyens financiers manquent, il ne peut pas y avoir de politique locale.

Il ne se passera rien sans réforme des finances locales. « Ne mélangeons pas le problème des villes pauvres à quartiers pauvres avec celui des villes riches à quartiers pauvres ». Il faut augmenter la DSU en tenant beaucoup plus compte des difficultés financières des villes.

Depuis quinze ans, la politique de la ville est toujours expérimentale. Chaque année, on nous explique qu'elle est en cours de simplification alors qu'en fait, elle est de plus en plus complexe.

La réalité, c'est que la ville de Chanteloup a versé cette année un million de francs d'agios bancaires pour les associations de la ville et que les banques sont finalement les premières bénéficiaires des politiques de la ville ! On demande parfois d'évaluer les actions avant même que le premier centime ait été versé à l'association. Il faudrait relancer l'idée du fonds local associatif, mais avec une volonté politique affirmée d'aboutir.

D'autre part, il faudrait expérimenter des aides à la création d'entreprises.

Le système de prévention ne fonctionne pas en France car il est fait pour des lieux où les problèmes ne sont pas concentrés. Il faut organiser la détection et le signalement des familles en difficulté.

Il faudrait également pouvoir rassembler tous les partenaires, et en particulier pouvoir travailler avec la Justice.

D'autre part, on constate qu'il y a une différence énorme entre les sommes consacrées à l'investissement et celles consacrées au fonctionnement. Or, « le fonctionnement, c'est l'action ».

Enfin, on parle souvent pour ces quartiers de zones de non droit. En fait, les zones de non droit, cela signifie surtout pour leurs habitants pas de droit à l'emploi, aux transports, aux équipements, aux services publics.

Il faut souligner que la politique de la ville est moins intéressante aujourd'hui qu'elle ne l'a été à ses débuts.

- **René Vandierendonck**

La politique de la ville se caractérise par des effets d'annonce en trompe l'oeil par rapport à l'échelle réelle des moyens qu'on y consacre. Par exemple, sur les 250 millions de francs annoncés pour le GPU de Roubaix-Tourcoing, on a découvert qu'il y avait en fait 125 millions de crédits logements déjà prévus. Le reste est dérisoire, n'est pas à l'échelle des problèmes.

L'agglomération est une solution pour la politique de la ville, mais seulement si elle a de vraies compétences. Par exemple, lorsqu'une communauté urbaine fait un PLH, elle peut être déférée au tribunal administratif par une commune car elle n'a pas de compétence habitat. Il faut une rationalisation du pouvoir d'agglomération.

D'autre part, c'est vrai qu'il y a besoin d'instituer une TP d'agglomération mais en même temps, il faudrait revoir le système du contingent d'aide sociale qui aboutit à ce que les villes qui ont plus de pauvres paient plus.

Sur les zones franches, il faut voir qu'elles créent positivement de l'emploi dans les villes qui en bénéficient. Le problème, c'est surtout de donner envie aux gens qui retrouvent ainsi un emploi de rester sur la commune.

On a besoin d'une approche intelligente de l'Etat. Or, l'Etat intelligent, c'est l'Etat déconcentré. Aujourd'hui, « on nous colle du PLATS dans le ghetto alors qu'on aurait besoin de mécanismes pour diversifier notre habitat ! ». Il faut faire attention à ne pas nous demander un effort pour le logement des plus démunis fait n'importe comment.

Ce qu'on attend de l'Etat, c'est qu'il soit capable de négocier des contractualisations globales, d'aider à l'ingénierie et d'évaluer. Sur l'évaluation actuelle, le seul constat que l'on puisse faire, c'est que cela aurait été pire si on n'avait pas fait de politique de la ville !

- **Michel-François Delannoy**

Il est important de ne pas traiter les territoires de la même manière en fonction de leur degré de difficultés. La géographie prioritaire a été définie dans le Plan précédent, avec quelques apports d'opportunité au moment des GPU et des ZFU. Mais cette géographie prioritaire, outre le fait qu'elle stigmatise, fige l'action et les moyens. Cette géographie n'est pas toujours pertinente. Le problème, c'est que la situation dans les quartiers hors géographie prioritaire se dégrade très vite et qu'ils ne bénéficient pas de moyens spécifiques. Il faut souligner qu'on ne résoudra pas les problèmes de ces

quartiers en cherchant des solutions en leur sein. C'est particulièrement vrai notamment des problématiques d'emploi et de peuplement.

Avec la complexité atteinte par la politique de la ville actuelle, il devient parfois dissuasif de travailler sur les quartiers prioritaires. Il y a un essoufflement évident et des doutes chez les acteurs de cette politique. On a souvent l'impression que les procédures ont pris le dessus sur les objectifs.

Sur les objectifs, la politique de la ville doit être une politique de rééquilibrage des quartiers, des villes et des agglomérations. Elle doit être fortement concentrée sur cet objectif. Rééquilibrer signifie éviter les flux de population tels qu'ils s'organisent aujourd'hui (quand un habitant de ces quartiers obtient un emploi, il fuit pour aller habiter ailleurs).

Si l'on veut garder les gens mobilisés, il est essentiel de montrer qu'il est possible de sortir ces territoires de leurs difficultés. Les modalités d'intervention de l'Etat doivent être "dénormées" dans ces secteurs pour éviter les effets pervers (exemple des PLATS).

Il faut travailler sur la bonne échelle territoriale, c'est à dire sur l'agglomération, mais il est également important de travailler sur plusieurs échelles différentes : travailler vite et fort sur ce qui a du sens immédiat et développer parallèlement des moyens dans la durée.

La contractualisation doit être aussi faite avec les autres collectivités: régions, départements, ainsi que les CAF.

En matière de thèmes sur lesquels travailler, il faut citer l'habitat et le peuplement, l'accès à l'emploi, l'enfance et la famille (l'absence du conseil général pose alors problème) et enfin, la sûreté.

- **Umberto Battist**

D'abord, il faut souligner que l'effet ségrégatif de l'APL est catastrophique et aboutit à ce que des quartiers ne soient plus habités que par des gens en grande difficulté. Il faudrait pouvoir sortir des dispositifs de conventionnement pour faire du logement social moins cher pour les ménages moyens.

Contrairement à ce qu'a indiqué Pierre Bédier, « vive les financements croisés ! », car dès que les gens ne paient plus, ils ne se sentent plus impliqués. C'est vrai que le maniement est difficile mais il faut des financements croisés et non pas des pots communs. En politique de la ville, on est forcément amené à faire du complexe dans la mesure où on est sur des questions complexes.

réponse de Pierre Bédier

Il ne s'agit pas de prôner un désengagement des partenaires en mettant fin aux financements croisés mais de clarifier qui fait quoi, qui s'engage à quoi.

- **Umberto Battist**

Il y a un problème de temporalité. Dès lors qu'une question est jugée prioritaire, on travaille dessus pendant un an et puis on l'oublie. Or, il faut travailler sur les sujets de façon continue. Par exemple en matière d'habitat, on n'a pas besoin d'une relance mais bien plutôt d'un maintien ferme de la volonté. On ne peut pas changer d'objectifs tous les deux ans. « Il faut arrêter de donner des coups de barre un coup dans un sens et un coup dans l'autre ».

Sur l'échelle d'intervention, le travail doit se faire au niveau des quartiers et la réflexion stratégique au niveau de l'agglomération.

Sur le « traitement pseudo discriminatoire » réservé à ces quartiers, il faut voir que « les gosses de pauvres dans un quartier de pauvres disposent de moins de moyens que les autres, et ceci malgré les ZEP ». Le niveau de moyens accordés aux ZEP n'est pas suffisant. « Le gâchis, c'est le paquet de crédits ordinaires sans résultat au bout pour des quartiers pour lesquels le fonctionnement classique de l'école n'est de toute façon pas adapté ». En la matière, il faudrait éviter les normes trop strictes. On pourrait par exemple faire travailler certains enfants en difficulté sur six ans. « Ne versons pas la bouillie commune à des enfants en situation d'échec constaté et labellisé depuis l'âge de dix ans ».

Sur le judiciaire, il y a essentiellement un problème d'insuffisance des moyens. Néanmoins, c'est vrai que nous sommes démunis en matière de dispositifs législatifs pour les mineurs. De même, nous n'avons pas de dispositifs pour les sortants de prison.

Enfin, il faut parler de l'Islam, qui est la première religion dans ces quartiers. Prenons nous en compte cette question ou non ? On peut faire en sorte que cela se passe au grand jour ou dans les caves, que cela soit un élément de stabilisation ou de désordre.

Le mouvement d'intégration politique est en situation d'échec et le seul mouvement structuré avec lequel bâtir des projets se trouve du côté de ce qui se passe autour des lieux de prières.

L'enjeu est clair : arriver à bâtir un Islam français qui soit le plus déconnecté possible des influences intégristes étrangères. La question n'est pas facile à traiter mais à ne pas répondre, on augmente les risques.

En conclusion, la question est politique et uniquement politique. Depuis vingt ans que le chômage désagrège le tissu social de ces quartiers, la politique de la ville ne doit pas avoir pour objectif d'anesthésier la revendication économique et sociale des gens concernés. « Il faut que les gens soient mis au coeur de cette politique ». « La première revendication, c'est pas d'avoir du pognon mais c'est de pouvoir s'exprimer sur ses problèmes ».

Dans le Nord-Pas-de-Calais, on a créé un fonds de participation des habitants, qui est une tirelire mise à disposition dans les quartiers, avec une gestion associative, pour mener à bien des petits projets. On constate que ce fonds est le plus mobilisateur de tous les fonds proposés au titre de la politique de la ville. « Pour impliquer les gens, il faut leur donner du grain à moudre ».

Il est essentiel de donner ainsi du contenu à la citoyenneté de proximité. Mais cela suppose également de remettre des gens, de l'épaisseur humaine, au contact de la population dans les services de droit commun. « A trop rationaliser les dispositifs, on les dépersonnalise ».

- **Patrick Braouezec**

Il est important de remettre en perspective des questions qui devraient être au centre de la politique de la ville.

Ainsi, on parle beaucoup de mixité sociale et de rééquilibrage, et tous les élus ont cet objectif. Mais comment faire ce rééquilibrage ? :

- va-t-on chasser des populations pour en mettre une autre ?

- va-t-on imposer des logements sociaux à des villes qui n'en ont pas ?

On ne peut pas se résoudre à répondre par l'affirmative à la première question : d'abord, ce n'est pas parce qu'on le dit qu'on pourra le faire ; ensuite, il faut bien assumer ses responsabilités par rapport aux 300 000 mal logés de l'Ile-de-France.

Par rapport à la deuxième interrogation, il faut souligner qu'il n'y a pas que la localisation des constructions qui pose problème.

Quoiqu'il en soit, il n'est pas question de dire que familles en difficulté signifient familles immigrées qui impliquent délinquance.

Sur la question de la plurifonctionnalité de ces quartiers, c'est vrai qu'il y a peu d'équipements publics et que ceux qui y sont installés sont souvent municipaux. Dans chaque quartier, il faut un équipement public qui amène des gens de l'extérieur dans le quartier.

Sur la discrimination positive, on peut être sceptique. C'est d'égalité dont les habitants de ces quartiers ont besoin, d'être considérés comme les autres, et non pas discriminés. Ainsi, contrairement à ce que suggère Umberto Battist, il faut éviter d'instituer une école à deux vitesses, avec des programmes et des rythmes différents en fonction des quartiers. Il faut plus d'égalité, et non pas de la discrimination.

Sur le problème du chômage, la question ne se pose pas seulement en terme d'emploi mais de lisibilité de ce qu'est le travail. Comment peut-on créer des liens entre les entreprises et les habitants ? A Saint-Denis, des entreprises comme EDF s'impliquent dans nos « démarches quartiers » et participent financièrement aux fêtes de quartier. Il faut inciter les entreprises qui mettent des sommes considérables dans la publicité, le sponsoring ou le mécénat à contribuer un peu à des démarches locales, permettant ainsi de créer un autre lien entre les gens et le monde du travail.

Sur l'agglomération, c'est quoi l'agglomération en Ile-de-France ? La seule échelle pertinente, c'est celle des bassins d'emploi, susceptibles de générer des actes de solidarité et des projets concrets.

Si l'on veut renverser le rapport, il ne s'agit pas simplement de retisser, recoudre, agir à la marge. Il faudrait viser à rassembler les gens autour d'objectifs communs, alors que nous sommes aujourd'hui dans une spirale de divisions des gens entre eux: on oppose les chômeurs à ceux qui ont du travail, les Français aux immigrés, les fonctionnaires aux agents du privé, les jeunes aux vieux. On manque de lieux où les gens se rencontrent et font ensemble des choses positives.

Sur les dispositifs type fonds d'habitants évoqués par Umberto Battist, ils présentent un risque de captation par des associations leaders. Il vaut mieux que la commune soit mobilisatrice de ces programmes.

II **Débats**

• Dominique Becquart

Dans le discours des maires, l'essentiel des attentes est tourné vers l'Etat. Mais qu'en est-il des villes elles-mêmes ? Les maires ont-ils des recommandations à faire sur le fonctionnement de leurs propres services ? De même, qu'en est-il de l'implication des entreprises ? Peut-on la limiter à la participation aux fêtes de quartier ?

- **Pierre Veltz**

Sur la discrimination positive, on ne regarde pas assez les mécanismes de fond. Or, les rares éléments dont nous disposons montrent que les dépenses d'enseignement par élèves sont moins élevées dans ces quartiers (ne serait-ce que parce que les enseignants sont plus jeunes, et bénéficient donc d'un traitement moins élevé).

D'autre part, croyez-vous que la ville ait un rôle à jouer dans le partenariat avec les entreprises dans le sens du développement de l'emploi. Car s'il y a une question qui est locale, c'est bien l'emploi. Or, le traitement de cette question par l'Etat n'est pas localisé.

On peut être sceptique sur les expériences à Saint-Denis: comment réagissent les gens qui n'ont pas de boulot et qui voient EDF participer à la fête de quartier ?

- **Daniel Asseray**

Ne faudrait-il pas dire une fois pour toute que la mixité sociale n'a jamais existé ? Dans les HLM des années soixante, les gens qui ont bénéficié de la promotion sociale sont très vite partis.

La mixité fonctionnelle ne correspond-elle pas, beaucoup plus que la mixité sociale, à une réalité ?

La mixité fonctionnelle permet de faire venir des salariés dans le quartier, de casser son image négative et d'amener des investissements privés.

En fait, la mixité de peuplement existe déjà dans les quartiers et elle pose d'ailleurs de sacrés problèmes de cohabitation. Pour gérer cela, la réponse possible paraît être la participation des habitants, mais est-ce qu'on fait en sorte qu'elle soit au coeur de la politique de la ville ? Si c'est le cas, il faut interroger toutes les politiques publiques là dessus.

Enfin, ne faudrait-il pas se donner la capacité de définir des stratégies ?

- **Nicole Smadja**

D'abord, que fait-on sur l'Île de France ? Le niveau régional n'est-il pas le seul pertinent ? Mais quel niveau régional : l'Etat régional ou le Conseil régional ? Ne faudrait-il pas trois échelles de travail : la région, les bassins d'emploi et les communes ?

Sur les services publics, faut-il essayer de contractualiser avec eux dans les prochains contrats (sur les effectifs, leur répartition...) ?

- **Marie-Pierre de Liège**

Peut-on travailler avec des groupes d'habitants sans les identifier ? Ne faut-il pas organiser des prises de parole en reconnaissant les groupes en tant que tels ?

Sur les échecs de l'intégration, il faut voir que les jeunes issus de l'immigration revendiquent l'intégration républicaine mais ne trouvent pas de moyens pour exprimer la voie d'un Islam progressiste.

Sur l'Etat local, il faudrait avoir les moyens de travailler avec les chefs de service d'administrations déconcentrées. Il faudrait pour cela les sélectionner sur des contrats d'objectifs, dans la mesure où les changements de personnes dans ces services bouleversent trop les choses.

- **Simon Wuhl**

Il est dit que les habitants doivent être au coeur de la politique de la ville. Ainsi, on peut chercher à les faire participer sur une politique générale urbaine pour laquelle on les informe. Mais il y a un autre modèle, moins ambitieux et plus concret, qui reste à construire, et dont l'enjeu serait de rendre les habitants co-responsables sur un champ qui les concernent et qu'ils puissent maîtriser.

Sur la discrimination positive et l'école, on a les travaux de Bourdieu, qui montrent que le modèle culturel offert à l'école convient mieux aux enfants des milieux favorisés, et d'autres travaux qui montrent que les enfants des milieux favorisés redoublent plus facilement que les autres. Il est clair qu'il y a un effort de rattrapage à trouver pour rétablir les conditions de l'égalité, mais ce n'est pas suffisant pour dire que l'égalité formelle est possible, comme le prétend Patrick Braouezec.

- **Paul Chemetov**

Le problème de la légitimité de la levée de l'impôt est bien à la base de la démocratie. Or, cette légitimité n'est pas claire en Ile-de-France. Mais quelle est alors la découpe pertinente dans cette agglomération parisienne ?

Sur la discrimination positive, il est bien clair que les pauvres reçoivent moins que les riches. Pour prendre exemple dans le système éducatif, le système français est profilé sur les 20-25 % qui vont jusqu'aux études supérieures. Or, est-ce qu'il ne faut pas avant tout travailler sur l'acquisition de bases de connaissances qui soient égales pour tous ?

Enfin, il faut certes démolir des choses, mais pas seulement de l'habitat, car il faut également démolir des équipements, des autoroutes...

- **Jean-Michel Guenod**

Umberto Battista a parlé de « grain à moudre » pour les habitants. Or, le meilleur grain, c'est la gestion des quartiers. Les maires sont-ils prêts à cogérer les quartiers avec les habitants dans des instances et à mettre leur outil municipal dans ces démarches ?

Le dispositif des fonds d'initiative d'habitants fonctionne plutôt bien et on régule assez bien les risques de captation. Les autorités de quartier pourraient prendre en charge la gestion de ces fonds.

Sur les adaptations de l'école dans ces quartiers, le problème n'est pas de baisser la norme mais d'augmenter le niveau de service.

- **Michel Dresch**

Lorsqu'ils ont été auditionnés, les maires de grandes villes ont dit qu'ils souhaitaient une décentralisation plus grande avec un pouvoir d'agglomération. Quel est le point de vue sur la question des maires présents dans cette table ronde, dans la mesure où ils sont élus de communes qui ne sont pas des centres d'agglomération ?

- **Isaac Joseph**

Il a été évoqué des dispositifs susceptibles d'attirer des citoyens dans ces quartiers (par exemple par l'implantation d'un équipement utilisé par toute la ville). Comment mesurer l'impact de ce genre d'initiatives sur la création d'activités et sur les flux qu'elles créent dans la ville ?

III Réponses des élus

- **Patrick Braouezec**

Par rapport à ces problématiques de la politique de la ville, on a besoin de faire évoluer les outils de l'administration communale. Par exemple à Saint-Denis, les démarches quartiers ont impulsé de la transversalité qui interpelle de nouvelle manière les services municipaux. Dans le même temps, on aurait besoin que des métiers soient reconnus par les statuts de la fonction publique territoriale.

La politique de droit commun doit rester la clé de voûte de la politique de la ville.

Sur les entreprises, elles sont impliquées dans le travail sur les quartiers mais il faudrait qu'elles participent plus à l'avenir de la ville. Dans le cadre du Grand Stade, on a fait signer des chartes aux entreprises pour qu'elles créent des emplois locaux.

Sur la discrimination, il ne faut pas mettre ce concept en avant et il vaut mieux parler de rattrapage pour l'égalité. « Les gens sont plus ou moins adaptés au modèle culturel, mais ils ne sont pas plus ou moins doués ».

Sur la mixité, la mixité fonctionnelle n'est pas seulement dans la présence d'activités économiques mais aussi dans les équipements et les espaces publics.

La contractualisation avec les services déconcentrés est une bonne idée, mais elle n'est pas nouvelle. En particulier, elle se pratique déjà avec la police dans les plans locaux de sécurité.

La question fondamentale qui se pose à nos villes n'est pas celle de l'urbain au sens logement. Ce qui structure le plus une ville comme Saint-Denis, ce sont les ponts, les infrastructures routières, ferroviaires.

Enfin, il faut souligner que les procédures en matière de participation des habitants doivent rester souples. Ainsi, les démarches quartiers de Saint-Denis ne sont pas des comités de quartier mais des structures ouvertes où chacun vient quand il veut. L'important, c'est de démultiplier les lieux et les moments de rencontre entre les citoyens et les élus.

Pierre Maille

Contractualiser avec les services et notamment avec l'école devrait permettre de stabiliser les équipes et de faire des projets en lien avec les acteurs locaux.

Le contrat de ville est porté par l'agglomération (communauté urbaine). Celle-ci n'a pas de compétences dans le domaine social ou culturel par exemple. De même, la sécurité reste une compétence municipale.

Nous essayons, malgré tout, d'adapter nos dispositifs locaux pour répondre globalement et en partenariat.

- **Pierre Cardo**

Sur la participation des habitants, on ne peut pas imposer aux communes de monter des structures de participation quand on connaît la population de ces quartiers. Le problème, c'est qu'il n'y a personne dans les réunions de concertation. Il vaut mieux donner la possibilité aux habitants de se structurer en associations. « C'est le pouvoir associatif qui permet la structuration. C'est lui qui agit, et il n'y a pas de problème de légitimité. Il faut des habitants acteurs, et non pas des grandes réunions ».

Sur la mixité, le problème n'est pas que nous cherchons une autre population mais que les gens qui vont mieux s'en vont ailleurs parce que nous n'avons pas les moyens de leur offrir ce dont ils ont besoin pour rester. « Il nous faut des moyens pour assurer la solidarité nationale qu'on nous a imposée ».

Sur l'intercommunalité, le problème est que les communes environnantes ne veulent pas de Chanteloup (« il sont bien contents que l'on ait les problèmes, mais surtout qu'on se les garde ! »). Si on se structure en agglomération, on est vite noyé dans la masse avec des communes qui n'ont pas les mêmes enjeux.

« Moi je veux bien garder mes problèmes mais je veux être payé pour cela ».

Sur les zones franches, il faut s'interroger sur leur objectif. Si c'est pour combler un déficit structurel des finances des communes concernées, il vaut mieux s'attaquer à la réforme de la DSU et de la DGF. Quant à l'effet attendu sur l'emploi, tous les chefs d'entreprises disent qu'ils créent de l'emploi parce qu'il y a un marché, et non pas pour profiter d'une prime. Il vaudrait mieux alors trouver les moyens de soutenir les PME.

Le problème du chômage est un problème global qu'on ne règlera pas par des mesures spécifiques. De même, il ne fallait pas lancer un plan emploi-jeunes sans faire un plan pour les adultes, car c'est d'eux dont on a besoin dans les quartiers.

Sur le rôle des entreprises dans la politique de la ville, il faut faire attention à ce que l'on cherche. Que se passerait-il par exemple si on aidait un grand constructeur à restructurer des quartiers dans des départements où le terrain a généralement une haute valeur foncière, comme dans les Yvelines ? On lui ferait faire une opération juteuse aux frais de la puissance publique.

- **René Vandierendonck**

Il est nécessaire de :

- retenir des thèmes lisibles dans les contrats ;
- conforter les services publics dans les quartiers ;
- corriger les inégalités flagrantes ;
- objectiver la géographie prioritaire en évitant qu'elle soit trop contraignante ;
- aller vers une existence réelle de l'agglomération en lui donnant les compétences juridiques adéquates, notamment en matière de développement économique et de politique de la ville ;
- reconnaître la notion de maîtrise d'ouvrage collective.

Il faut de la discrimination positive pour éviter l'assignation à résidence, l'enfermement du ghetto sur lui-même. A cet égard, il faut aider les communes à moderniser leur appareil scolaire, car l'attractivité de la fonction résidentielle suppose des écoles de qualité.

En matière de financement, il faut éviter les procédures trop contraignantes et pratiquer la déconcentration afin qu'un dossier n'ait pas à remonter dans les arcanes de la DIV.

Sur les habitants, les associations qui tiennent les quartiers ont besoin d'être confortées. Il faudrait que le FAS soit concerné par le mouvement de déconcentration.

Sur les comités de quartier, chacun a son histoire. S'il faut un lieu où l'on cause, il faut éviter la cogestion.

Enfin, si l'on souhaite que les emplois se créent dans nos communes, il faut de la sécurité.

- **Michel-François Delannoy**

Autrefois, il y avait des espaces dans lesquels la mixité existait, comme par exemple dans l'école de la République. Aujourd'hui, l'un des enjeux est la mixité ethnique. Pour des parents de plus en plus nombreux, le critère de choix des établissements n'est pas la réussite des élèves mais bien le critère ethnique. L'école doit pouvoir jouer sa fonction intégratrice.

Quand on évoque l'objectif d'équilibre dans nos quartiers et dans nos villes, il s'agit d'équilibre des fonctions autant que d'équilibre des populations. La question de la qualité des services susceptibles de générer des flux est essentielle. L'enjeu numéro un est que les habitants aillent chercher ailleurs que dans le quartier des emplois, des services ou des loisirs et que, à l'inverse, d'autres gens extérieurs au quartier viennent y chercher ces emplois, services et loisirs.

Sur la participation des habitants, on est plus exigeant avec les gens qui habitent dans ces quartiers. Sans remettre en cause l'objectif de participation, il faut souligner une difficulté qui tient à la complexité des procédures, difficile à saisir pour les habitants.

Les contrats de Plan sont un rendez-vous important pour la politique de la ville. Il faut que des acteurs essentiels, notamment sur la dimension sociale, soient suffisamment impliqués et il faut promouvoir des projets de territoire.

- **Umberto Battist**

Nous sommes dans des communes mixtes où il est suicidaire électoralement de trop s'impliquer dans la politique de la ville. Il ne faut pas lâcher les maires tous seuls dans ce défi. Il faut un engagement significatif et une parole tenue de l'Etat.

Sur les habitants, les situations des communes sont diverses. Or l'implication, cela suppose que l'on donne du grain à moudre aux gens, et il n'y a pas de crainte à avoir à leur donner ainsi des espaces de gestion. L'avenir de la République n'est pas en jeu.

Il ne s'agit pas d'inviter les gens à venir nous applaudir ou simplement à approuver ou refuser nos décisions, mais à leur donner des moyens pour assumer leurs responsabilités. La réalité, c'est que nous n'entendons pas assez les gens des quartiers, que nous souffrons d'un déficit d'expression.

Sur la discrimination positive, « l'apartheid ne se finit pas le jour où les blancs sont devenus bons mais quand on a mis en oeuvre des politiques volontaristes pour que les noirs gagnent leur place. Ainsi, ne mettons pas en avant des principes égalitaristes quand on n'arrive pas à avancer pour sortir les gens de l'échec scolaire ».

Sur l'islam, on court moins de risques à avoir un islam public, qui s'exprime, plutôt qu'à avoir un islam clandestin suivi uniquement par le Ministère de l'Intérieur.

- **André Bruston**

Le Ministère de l'Intérieur est également le Ministère des Cultes parce qu'on a considéré à un moment de l'Histoire qu'il s'agissait d'un problème d'ordre public. Cette situation est aujourd'hui dommageable et il faudrait notamment que le Ministère de l'Education Nationale se saisisse de l'enjeu de la formation théologique.

- **Patrice Vergriete**

Quand Umberto Battist souligne qu'il faut remettre la parole de l'Etat dans la politique de la ville, cela signifie-t-il que l'Etat n'exprime pas suffisamment un point de vue dans l'élaboration du projet de territoire et qu'il devrait le faire ?

D'autre part, n'est-il pas nécessaire d'assurer un partage des risques entre l'Etat et la collectivité locale en matière de maîtrise d'oeuvre, en imaginant des formules type syndicats mixtes ?

- **Claude Dorian**

Que faire face aux maires qui refusent les logements sociaux ?

- **Marie-Pierre de Liège**

Ne faudrait-il pas envisager la séparation du Ministère de l'Intérieur et des Cultes ?

- **Pierre Cardo**

La laïcité signifie que le problème des religions n'est pas une préoccupation des autorités publiques. Pour le reste, il vaut mieux que cela soit visible, du moment que cela n'est pas ostentatoire.

remarque de Jean-Pierre Sueur

Le problème, c'est qu'une collectivité publique ne peut pas subventionner la construction d'un édifice culturel, et que la mise à disposition d'un terrain pour le franc symbolique ou d'un local public est déjà une forme de subvention.

Ainsi, les mosquées construites le sont avec des fonds provenant de pays étrangers.

- **René Vandierendonck**

Pour régler le problème des maires qui refusent les logements sociaux, il faut une compétence forte à l'agglomération.

- **Umberto Battist**

La parole de l'Etat pose problème dès lors que nous sommes dans une période de silence de l'Etat.

L'association des Maires de France

représentée par :

Claude Pernes

Maire de Rosny-sous-bois

Rapporteur de la commission des villes à l'AMF

Président de l'Association des Maires de l'Ile-de-France.

I

Intervention de Claude Pernes

Le constat sur la politique de la ville est largement partagé par les maires. D'un côté des efforts ont été incontestablement entrepris mais de l'autre, il y a eu un empilement de dispositifs et les situations dans les quartiers sont restées fondamentalement les mêmes: les difficultés persistent avec le sous-emploi, l'échec scolaire, le mal de vivre, la violence, la délinquance...

« Aujourd'hui, la politique de la ville est très compliquée et nous sommes assez démunis ».

Depuis le début de cette politique, les maires ont répondu présent à tout ce qui se présentait et se sont toujours intégrés aux dispositifs qui se mettaient en place.

Mais ils aspirent à avoir plus de responsabilités dans la mesure où ils semblent être les mieux placés pour gérer ces problématiques. En effet, ils bénéficient d'abord d'une « démultiplication de leurs yeux, de leurs oreilles, de leur bouche et de leurs bras » dès lors qu'ils dirigent une équipe municipale caractérisée par sa diversité sociologique et sa diversité de résidence dans les quartiers. De plus, ils disposent d'une importante administration dont les services ont des ramifications dans les quartiers. Ainsi, les maires disent: « Puisque nous voyons tout et que nous avons les moyens d'assurer une présence sur le territoire de la commune, et puisque c'est vers nous que remontent toutes les difficultés des populations, donnez-nous davantage de moyens pour mettre en place les politiques nécessaires et ne nous faites pas perdre trop de temps à la recherche de financements liés aux problèmes de classement de zones pour obtenir tels ou tels crédits. Avec une DSU plus importante, nous pourrions lancer les programmes associatifs, culturels ou sportifs adéquats. »

Il faut bien voir que nos villes sont marquées par deux dynamiques de spirale: d'une part, la spirale vertueuse des villes ayant réussi à établir des équilibres socio-économiques satisfaisants et d'autre part, la

spirale vicieuse des villes qui s'appauvrissent, les entreprises les quittant et des familles de plus en plus en difficulté s'y installant.

Avec 36 000 communes, nous disposons en tout cas d'un bel outil démocratique pour faire de la politique de la ville.

II

Débats

- **Nicole Smadja**

Les dynamiques de peuplement sont très importantes dans les spirales vicieuses ou vertueuses décrites par Claude Pernes. Or, on constate que les maires qui bénéficient de spirales vertueuses ne sont pas prêts à coopérer avec les autres, et ce constat est particulièrement vrai en Ile-de-France. Que doit-il en être de la solidarité entre les communes ?

- **Rémy Blondel**

Nos débats ont mis en avant la nécessité d'une autorité forte d'agglomération, notamment pour traiter les problématiques de logement, transports, Quelle est la position de l'AMF sur ce sujet ?

Par ailleurs, Claude Pernes a plaidé pour une augmentation de la DSU. Mais cette DSU ne devrait-elle pas aider exclusivement les communes les plus pauvres ? Que pense l'AMF d'un éventuel renforcement de la logique péréquatrice de cette dotation ?

- **André Bruston**

Quels services publics de l'Etat sont les plus nécessaires à la commune pour mener à bien son action sur la ville ?

- **Paul Chemetov**

Claude Pernes a souligné l'importance de la commune comme base de la vie démocratique. Si Rosny sous bois était située au coeur du Massif Central, elle serait à la fois commune, ville et agglomération. Mais il se trouve qu'elle est située dans l'agglomération parisienne. Or, Pierre Cardo a souligné devant cette commission combien sa commune de Chanteloup les vignes avait du mal à obtenir la solidarité de ses voisins. Comment trouver des niveaux pertinents d'action sur ces enjeux de solidarité entre les communes ?

- **Patrice Vergriete**

Claude Pernes a indiqué que la commune disposait des compétences nécessaires pour faire de la politique de la ville. Toutefois, cette politique a besoin de compétences qui sont par nature celle de l'Etat: Police, Justice, Education Nationale. Or, ne peut-on pas aujourd'hui reprocher à l'Etat de mal préparer sa contractualisation avec la commune ?

- **Marie-Pierre de Liège**

Sur les problèmes de sécurité et de prévention, comment les maires vivent-ils la mise en place des contrats locaux de sécurité, notamment par rapport aux dispositifs précédents (conseils communaux de prévention de la délinquance et contrats d'actions prévention) ? D'autre part, comment le maire pourrait-il mieux maîtriser la mise en oeuvre de ces contrats ?

- **Claude Pernes**

Sur les problématiques de peuplement, les égoïsmes de villes sont une réalité. Toutefois, il n'est pas sûr que l'on puisse atteindre des objectifs idéaux de peuplement dans chaque commune.

L'histoire joue beaucoup: il y a l'Est et l'Ouest, des villes qui se trouvaient à proximité d'un bassin d'emplois et d'autres non. Depuis les années soixante, la localisation de l'habitat en Ile-de-France s'est faite en fonction du prix du mètre carré. Globalement, on a ainsi les logements sociaux à l'Est et les sièges sociaux à l'Ouest.

Il y a quelques années, on avait des lectures électorales par rapport à cette question. On imaginait en effet que le type d'habitat permettait de réguler son électorat. C'est ainsi de cette façon que se sont constitués les peuplements des communes. Aujourd'hui, il semblerait que l'on semble plus détaché de ces arrière-pensées électorales, dès lors que les votes sont plus diversifiés à l'intérieur même des couches sociales.

Cependant, on est dans une spirale où on a du mal à rééquilibrer les choses (voir les faibles résultats de la Loi d'Orientation sur la Ville). A titre d'illustration de ce que l'on peut faire pour essayer d'avoir malgré tout une maîtrise de correction des équilibres sociologiques, la ville de Rosny a signé une convention d'attribution des logements avec les bailleurs, avec des objectifs de peuplement fixés en fonction des quartiers, et même de certains immeubles à l'intérieur des quartiers.

Sur l'agglomération, je ne vois pas bien ce que cela signifie dans la petite couronne parisienne. Très peu de villes sont en dessous de 10 000 habitants. Il n'y a pas d'agglomérations évidentes, sauf peut être le niveau départemental. En revanche, l'intercommunalité est possible en grande couronne.

On assiste à une montée de l'intercommunalité, mais qui s'explique parfois par des arrière-pensées financières (avoir un peu plus de DGF).

Cette intercommunalité n'en est pas moins nécessaire pour les équipements car c'est le niveau pertinent pour les investissements structurants.

Ce qui est clair en revanche, c'est l'opposition au principe de l'élection de ces structures au suffrage universel. Il y aurait trop d'élections au suffrage universel et on risquerait d'avoir des phénomènes de concurrence entre diverses légitimités démocratiques.

Sur les dotations de solidarité, elles sont rarement à l'échelle de ce dont les villes pauvres ont besoin. En Ile-de-France, il y a le FSRIF (Fonds de Solidarité des communes de la Région Ile-de-France), qui est particulier dans la mesure où ce n'est pas un prélèvement sur le budget de l'Etat mais un mécanisme de solidarité des villes riches vers les villes pauvres.

On distingue en fait quatre situations :

- les villes riches par la naissance, c'est-à-dire riches sans avoir rien fait pour l'être (aéroports, sources, chantiers...);
- les villes riches par leur travail, qui ont investi, préparé des zones d'activité, fait une bonne communication...;
- les villes pauvres par la naissance, qui n'avaient rien dès le départ en terme d'activités ou qui n'ont pas cherché à en avoir;

- les villes pauvres par accident, qui subissent le départ de leurs entreprises.

Vingt-et-une communes contribuent dans le cadre du FSRIF (dont Paris pour une large part) et la redistribution est très faible pour les bénéficiaires. De plus, on a récemment changé les critères d'attribution, ce qui a fait perdre le bénéfice de cette dotation à certaines communes dont Rosny.

Sur les services publics de l'Etat, on se focalise souvent sur la Poste alors que ce n'est pas le seul problème. En revanche, pouvoir travailler avec un service public comme l'ANPE est essentiel.

Sur le niveau le plus pertinent de solidarité, il est évident que c'est aux CCAS (centres communaux d'action sociale) des villes que l'on s'adresse quand on est en difficulté, et rarement dans les bureaux du préfet ou de « l'agglomération ».

Sur les enjeux de sécurité, il n'y a pas de lutte contre l'insécurité possible sans la mise en place de partenariats, qui peuvent être institutionnalisés mais qui existent déjà largement dans les faits dans les zones difficiles. Cependant, il semble que les contrats locaux de sécurité soient réservés aux sites les plus durs. Or, il faut des CLS dans toutes les villes ou alors il faut les mettre à l'échelle du département, dès lors que la situation de celui-ci l'impose.


Audition

La Fédération des Maires des Villes Moyennes

représentée par :

Jean AUROUX

Ancien ministre
Président de la FMVM
Maire de Roanne

Participaient également à l'entretien :

Alain BEAUDIN, maire-adjoint de NIORT

Henri BERTHOLET, député-maire de ROMANS / ISERE

Bertrand PANCHER, maire de BAR-LE-DUC

Luc TINSEAU, premier adjoint au maire d'EVREUX

I

Intervention de Jean AUROUX

La Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM) représente les villes de 20 000 à 100 000 habitants ; elle regroupe 115 communes adhérentes.

Les villes moyennes sont aussi concernées par les problèmes urbains que les grandes villes. Elles comptent 360 ZUS, 214 ZRU et 12 zones franches. De plus, elles ont des "charges de centralité" considérables et non reconnues.

Jean-Pierre SUEUR demande que soient notamment abordées les quatre questions suivantes :

- Est-il important de mener une politique centrée sur les quartiers ou une politique type contrat de ville ?
- Comment conduire la politique de la ville ? Faut-il contractualiser ?
- Faut-il des zones ? La politique de zonage contribue-t-elle à résoudre les problèmes ?
- Quelles sont les propositions de la FMVM ?

- **FMVM** : Jean AUROUX expose cinq points qui lui paraissent essentiels :

- **Le moment est venu d'avoir une vraie politique urbaine.** Il y a aujourd'hui un fort déséquilibre entre notre société urbanisée et les réponses politiques apportées, qui sont à dominante rurale. Le monde agricole a su mobiliser plus de moyens que les villes ; par exemple, les crédits européens bénéficiant à la politique de la ville se montent à 15 milliards de francs en 1996, alors que la France a perçu pour la même année 63 milliards de francs au titre de la politique agricole commune. Ce déséquilibre trouve sa source dans nos institutions ; ainsi, les Conseils généraux présentent une dominante rurale¹.

Il est urgent de remédier à ce déséquilibre, car les besoins sont grands dans les villes ; par exemple, les quartiers sont nettement sous-équipés, dans l'absolu et comparativement aux villages (qui ont tous leur salle polyvalente, régulièrement rénovée).

- **La politique de la ville doit être simple.** Aujourd'hui, les évaluations prennent dix fois plus de temps que les actions sur le terrain ; c'est se moquer du monde.

- Il faut imaginer des **solutions plus souples.**

- **La politique de la ville doit être à la fois plus politique et plus républicaine.** On a le sentiment d'une prolifération de moins en moins lisible d'associations. Les "boutiques" et les clans ont beaucoup trop d'influence ; les associations et leurs permanents sont mieux introduits dans les administrations que les personnels municipaux.

- **Il faut construire une intercommunalité de projet et de solidarité.**

- **FMVM** :

- ZRU/ZFU (Henri BERTHOLET) : La politique des zones n'a pas forcément créé les emplois qu'elle devait créer. Les effets pervers sont forts. Par exemple, des entreprises du BTP s'installent fictivement dans la ZFU de Valence en implantant un bureau - ou, dans certains cas, un "Algeco" et un

¹En fin d'entretien, Jean-Pierre SUEUR complète ce propos :

Il en va de même des circonscriptions législatives ; très peu de députés sont des députés de l'urbain. C'est également vrai pour le Sénat, et pour beaucoup de présidents d'associations d'élus. La France des élus est en décalage par rapport à la France réelle.

téléphone -, puis cassent les marchés. Aujourd'hui, les entreprises du secteur menacent de faire toutes de même si aucune solution n'est trouvée.

(Alain BEAUDIN) La pertinence des ZRU n'apparaît pas. Leur seul intérêt était lié aux emplois-ville.

- Le contrat de ville est considéré comme un outil très satisfaisant ; il assure la nécessaire continuité. Dans cette optique, l'un des participants souligne la nécessité de donner rapidement des orientations concernant 1999.

- La pertinence des attributions de contrats de ville ou des délimitations de zonage est contestée par plusieurs des maires présents : zone franche "taillée largement" à Valence, absence de contrat de ville à Bar-le-Duc (où il y avait précédemment un DSQ), alors que Verdun, moins gravement touchée au regard des indicateurs de la politique de la ville, dispose d'un contrat qui aurait été attribué en compensation de la perte d'un régiment.

Les maires soulignent aussi la disproportion des moyens entre les villes sous contrat et les villes hors contrat (ex. Verdun perçoit chaque année 1,2 MF, Bar-le-Duc 196 000 F - au titre du FSE -), disproportion qui ne correspond pas au degré de gravité des problèmes. "L'écart entre les villes qui n'ont pas de contrat de ville et celles qui en ont un est démesuré." Or, il n'est pas possible de mener une politique de la ville sans contrat de ville, car le rythme de perception des crédits empêche de monter des opérations (premier versement au premier trimestre, solde éventuel en fin d'année).

Ils préconisent de contractualiser les actions menées hors contrat de ville, et co-financées de toute façon chaque année, mais sans procédure fiable. Par exemple, des conventions tripartites Ville / Département / Etat pourraient être montées pour certaines opérations.

- **Jean-Pierre SUEUR :**

La pente naturelle est de multiplier les contrats. Faut-il le faire ou être au contraire plus sélectif ?

Faut-il aller vers plus de contrats et moins de zones ?

- **FMVM (Jean AUROUX) :**

Oui. Les zones sont un facteur de complexité et de corporatisme. Pourquoi pas des contrats à intensité variable ? Et, dans le cadre des contrats, il faut prioriser le rôle du maire et celui du préfet.

- **Jean-Pierre SUEUR :**

Pour 1999, les contrats de ville pourraient peut-être être prorogés pendant un an, sauf dans les cas où l'accord s'établirait pour passer un contrat d'agglomération. Il faut aussi parler de la durée pertinente pour les contrats.

- **FMVM (Jean AUROUX) :**

Je serais favorable à une conception articulée autour de contrats plutôt que de zones, passés sur une durée longue et pour un territoire plus vaste.

Parlons maintenant du **financement de la politique de la ville.**

Les villes-centres ont des charges croissantes et une population qui diminue. Lors du recensement de 1999, des baisses démographiques importantes apparaîtront dans un grand nombre de villes. Les effets corrélatifs sur la DGF seront considérables ; il n'y a pas que les valeurs locatives qui soient une fiction, il y a aussi la démographie.

Il est nécessaire de trouver de nouvelles sources de financement. Voici à ce propos une piste de réflexion. La collecte des caisses d'épargne, déposée à la Caisse des dépôts et consignations, représente 700 milliards de francs par an ; elle est tellement abondante qu'elle ne peut être placée en totalité sur le marché national. Mais il est paradoxal que l'épargne locale serve au développement de secteurs à l'étranger. Je pense qu'il faut rechercher les moyens de recycler localement cette épargne locale. En termes de stock, on peut tenir un raisonnement analogue : les fonds propres correspondants s'élèvent à 65 milliards de francs. Pourquoi ne pas utiliser une partie du flux ou du stock au profit de la politique de la ville, qui est une politique nationale ? Par exemple, sous forme de prêts de longue durée à taux zéro ou à taux très bas, ou de dotations... Cette solution serait aussi un symbole fort : l'épargne locale servirait à refaire le quartier local.

- **FMVM :**

Sur le sujet de la **mixité sociale**, il faudrait préconiser la suppression des surloyers. Les surloyers sont une mesure imaginée en fonction de la situation parisienne. Ils ne sont pas pertinents en province.

- **FMVM (Jean AUROUX) :**

En matière d'**urbanisme**, il faut à la fois être attentif au travail des architectes et urbanistes (même s'il ne faut pas nier la responsabilité des maires, qui signent les permis de construire), et être plus modeste et coller aux besoins des gens.

Dans la politique de la ville, il n'y a pas seulement des politiques sociales, mais aussi la façon de concevoir la ville en tenant compte de son identité. Il faut avoir des exigences urbaines en matière d'habitat. Et puis, on ne fera pas l'économie de l'aménagement du territoire. Le cadre de vie devient d'autant plus important que le temps de travail diminue : l'espace de vie occupe plus l'espace de temps. Il faut penser la ville en fonction du temps.

Il faut aussi tenir compte de l'évolution de la population, notamment de l'augmentation du nombre de personnes âgées. Dans la ville du futur, il faut une mixité des générations et des activités.


Audition

L'Association des Maires Ville et Banlieue de France

représentée par

Pierre BOURGUIGNON

Président de l'AMVBF
Député-maire de Sotteville-lès-Rouen

François GEINDRE

Maire d'Hérouville-Saint-Clair

Daniel Eckenspieller

Renée FELTIN
Déléguée générale de l'AMVBF

I

Interventions

1) intervention de Pierre Bourguignon

L'association a 14 ans d'existence et depuis quelques temps, elle couvre l'ensemble du champ urbain, tant en province qu'en région parisienne, avec 1 500 communes adhérentes, dont 600 ont plus de 8 000 habitants. Elle se veut un lieu de concertation et de confrontation pour exercer un lobbying ouvert en matière de politique de la ville.

Avant même d'évoquer la question de la politique de la ville, il apparaît aux villes adhérentes de l'association que l'Etat doit exercer les responsabilités qui sont les siennes, notamment sur trois points :

- en impulsant une réforme fiscale qui introduise plus de justice fiscale, par des meilleures péréquations sur la DGF et la DSU et par un travail sur la taxe professionnelle d'agglomération ;
- en assurant un approfondissement nécessaire de la déconcentration, les élus locaux ne pouvant pas participer aux arbitrages entre les administrations ; le représentant de l'Etat déconcentré doit être le Préfet ;
- en prenant en compte le fait qu'il (l'Etat) est partie prenante du travail à mener sur les tissus urbains, tant avec la localisation des équipements dont il a la maîtrise d'ouvrage qu'avec les opérations de destruction-reconstruction et les GPU, ou encore par ses responsabilités en matière de sécurité.

En matière de politique de la ville, différents aspects peuvent être évoqués :

- il faut renforcer les logiques de transversalité qui se sont engagées et favoriser une plus grande globalité des projets et des pratiques urbaines ;
- il faut des professionnels de l'urbain et pas seulement des professionnels du social urbain ;
- il y a une crise de la politique des GPU, qui est axée sur une problématique de centralité et pas assez de périphérie ;
- la logique des contrats de ville n'a pas été menée à son terme ; il faut notamment trouver une meilleure adéquation avec les projets d'agglomération ;
- il faudrait homogénéiser les outils de planification (Schéma Directeur, Plan de Déplacement Urbain, projets de ville...) et s'interroger sur le niveau pertinent de cette planification ;

- dans l'armature urbaine, il n'y a pas qu'un centre mais des centralités complémentaires ; il faut travailler sur la nouvelle structure urbaine, et notamment sur les nécessités de transport public qui ne concernent pas forcément le centre ;

- il faut une relance de l'architecture et de l'urbanisme dans le périurbain et pas seulement dans la centralité.

2) intervention de François Geindre

Cette mission de réflexion et de propositions ne peut pas déboucher simplement sur du « rafistolage ». Il s'agit bien de savoir quelle ville on veut construire.

Il y a dans notre pays une sorte d'évolution à l'américaine, vers une ville éclatée dans ses fonctions (avec notamment une fonction culturelle qui se concentre à l'extérieur de la ville) et dans ses couches sociales. La division territoriale de nos villes entre les quartiers est de plus en plus nette. Or, il s'agit de savoir si nous acceptons et laissons faire cette évolution ou si nous la refusons.

Au début des années soixante-dix, on a assisté à un même phénomène dans des systèmes fondamentalement différents. En effet, la ville de Boston a été marquée par la reconquête de son tissu central par les classes favorisées et les classes moyennes et dans le même temps, à Moscou, les classes relativement favorisées échangeaient leurs appartements en périphérie contre des appartements appartenant à des classes plutôt défavorisées mais situés en centre ville.

Ainsi, il n'est pas sûr que le mouvement actuel étendant les villes françaises vers la périphérie puisse être contrecarré par les politiques, mais il n'est pas sûr non plus qu'il ne soit pas destiné à s'inverser de lui-même un jour. La question revient donc à se demander s'il faut réellement chercher à le contrecarrer. Il y a probablement un début de réponse dès lors que nous affirmons le fait que la ville que nous poursuivons, c'est celle de la mixité des fonctions, voire de la mixité sociale.

D'autre part, il apparaît clairement que nos concitoyens ne vivent plus dans des frontières communales et que du point de vue de l'utilisation de la ville, ces limites ne sont plus pertinentes. Si nous voulons des villes dynamiques dans l'Europe de demain, il faut aller loin en matière de pouvoir d'agglomération. Il ne s'agit pas de faire une xème loi de coopération intercommunale basée sur le volontariat mais d'aller vers des agglomérations dont les conseils seront élus au suffrage universel, tout en gardant une démocratie du quotidien.

Enfin, il faut souligner que nous n'avons pas pris les mesures qui nous permettraient de répondre aux problèmes des quartiers en difficulté. Ainsi, le loyer dans un logement HLM construit dans les années 60-70 en province s'élève à 400 F après aides, alors que le loyer d'un PLATS récent est à 1000 - 1200 F.

3) intervention de Renée Feltin

Une partie seulement des villes de l'association Ville et Banlieue relève de la politique de la ville. D'autre part, nous continuons depuis quelques années à rechercher un interlocuteur pertinent au

niveau de l'Etat pour évoquer les problématiques propres à nos villes de banlieue. La politique de la ville est une occasion insuffisante pour parler de l'ensemble de ces problématiques.

Une autre occasion un peu différente nous a été donnée par le débat sur la ville émergente, c'est à dire sur cette ville qui se fait malgré nous. La mission politique de la ville devrait dire des choses sur le périurbain, qui est désormais sous nos yeux et qui est comme il est, et surtout poser cette question essentielle : ne faut-il pas élaborer des outils pour intervenir sur cette ville émergente afin d'éviter qu'elle ne continue à se faire sans nous ?

II

Débats

- **Jean-Pierre Sueur**

Les convergences entre la commission et l'association Ville et Banlieue sont fortes sur des sujets comme l'élection d'un pouvoir d'agglomération au suffrage universel, l'élaboration d'outils politiques plus forts en matière d'urbanisme et sur la simplification des contrats de ville.

Sur la question des multiplexes, qui n'a pas été évoquée dans les interventions, il y a une tendance des villes de banlieue à accepter leur implantation pour faire venir de l'emploi, de la TP et des activités culturelles. Mais n'est-ce pas un enjeu pour ces villes que la ville centre soit forte, pour que cela profite à l'ensemble de l'agglomération, ou est-ce que ces villes sont pour des rééquilibrages en leur faveur ?

Enfin en matière de restructuration urbaine, est-ce qu'il faut simplement trouver des correctifs ou au contraire être plus ambitieux et refonder la ville, la reconstruire ? Ainsi, par exemple, faut-il des interventions lourdes sur le bâti ?

- **Sabine Thibaut**

Le récent Comité Interministériel sur l'Aménagement du Territoire a pris acte du rôle structurant que jouaient les agglomérations pour la politique d'Aménagement du Territoire, en affirmant la fonction matrice de la révision de la loi du 4 février 1995 et en proposant d'insérer un dispositif particulier sur les agglomérations dans la prochaine contractualisation.

- **Dominique Becquart**

Si le discours de François Geindre était un plaidoyer pour l'agglomération, celui de Pierre Bourguignon semblait plus marqué par les problématiques propres aux villes de banlieue. N'y-a-t-il pas là une contradiction ? Les villes de banlieue souhaitent-elles l'insertion des banlieues dans la ville ?

réponse de Pierre Bourguignon

Il n'y a pas d'incohérence dans le discours de l'association, qui défend notamment le principe d'une taxe professionnelle d'agglomération.

- **André Bruston**

Pour que l'existence d'un pouvoir d'agglomération puisse être opérant, il faut des éléments permettant de constituer une société d'agglomération. Or, quels sont les éléments possibles d'une telle société ?

- **Annie Fourcaut**

Sur les interrogations de fond évoquées par François Geindre qui consistent à se demander vers quel modèle de ville, américaine ou autre, nous évoluons et si le politique est susceptible d'infléchir cette évolution, les réponses « structurelles » n'ont pas été précisées.

- **Jean-Michel Guenod**

Que faut-il entendre par l'affirmation avancée par Pierre Bourguignon selon laquelle il faudrait des professionnels de la ville plus « urbains » et moins « socio-urbains » ?

- **Paul Chemetov**

Il y a une contradiction dans la situation actuelle dans la mesure où les villes de banlieue sont victimes des « banlieues de banlieues » et que cette fuite vers le péri-urbain dépossède les villes de banlieue de leur possible recomposition.

Par ailleurs, comment peut-on faire une politique de la ville, c'est à dire une politique de nature spatiale, si on va vers une ville émergente à l'américaine où il n'y a plus de politique spatiale ?

- **Nicole Smadja**

Y-a-t-il des réflexions entre les villes de banlieue sur les politiques de peuplement, qui ont beaucoup d'influence sur les problématiques urbaines ? Qu'est-ce que ces villes demandent à l'Etat dans ce domaine ?

D'autre part, Pierre Bourguignon estime qu'il y a une crise de la politique des GPU. Le problème, c'est que cette politique n'a pas commencé à exister. On a sous-estimé la dimension que devait prendre l'intervention publique sur ces sites.

Par ailleurs, on ne peut pas dire que ces GPU soient axés sur une problématique de centralité. En région Ile-de-France par exemple, les 9 GPU sont en banlieue.

- **Pierre Veltz**

On peut être perplexe quant à la soi disante incapacité des politiques à maîtriser l'évolution de la ville. Les leviers d'action existent toujours. Ainsi, l'urbanisme commercial s'est développé à partir d'options très claires, et n'a pas été le fruit d'une absence de choix.

- **Daniel Eckenspieller**

On peut se réjouir du fait qu'on ne parle pas ici seulement de la ville malade. Il faut analyser le problème de la ville dans toutes ses dimensions et le problème de la relation des villes périphériques à la centralité est essentiel.

Le centre de la ville centre est aussi notre centre mais les villes périphériques ont aussi besoin de leur identité, d'être centre de vie.

Sur les opérations de démolition-reconstruction, elles présentent également l'utilité de créer des relations nouvelles avec les habitants.

- **François Geindre**

Les villes de banlieue savent qu'elles sont liées au destin de la ville centre. « Quand les gros maigrissent, les maigres meurent ».

Mais les villes de banlieue revendiquent une capacité à avoir aussi chez elles des lieux de centralité. Il ne s'agit pas là d'une lutte de dépérissement par rapport à la ville centre.

L'histoire de nos villes est faite de la conquête de territoires supplémentaires et de la recomposition des territoires existants. Or, il y a un tabou de la démolition concernant nos grands ensembles, qu'il faudrait faire sauter. Il faudrait que la démolition-reconstruction puisse devenir un outil parmi d'autres de transformation du territoire urbain, sans pour autant tomber dans le fantasme de la solution unique.

Sur les problématiques de peuplement, il y a deux attitudes des élus : ceux qui disent « j'ai trop de populations difficiles, ne m'en donnez plus » et ceux qui disent « je n'ai pas de problèmes, ne venez pas déstabiliser ma ville ». On se retourne donc vers l'Etat, mais celui-ci gère le problème de façon catastrophique en logeant les populations en difficulté là où le parc est déjà marqué, ce qui crée une logique de concentration.

En la matière, il n'y a pas de solution autre que de faire émerger un pouvoir d'agglomération.

Il faut préciser enfin que si toutes les villes de banlieue ne sont pas malades, c'est bien souvent chez elles qu'on a envoyé les populations en difficulté.

- **Renée Feltin**

Sur la question des centralités secondaires, on ne peut pas balayer les centres secondaires qui existent d'un revers de main. Le grand débat sur la ville émergente consiste à se demander comment trouver un projet urbain qui fasse en sorte que ce qui se passe en terme de centralité secondaire dans des villes périphériques soit intégré à une dynamique d'agglomération.

remarque de Jean-Pierre Sueur

Dès lors que les choses s'inscrivent dans une logique urbaine voulue comme telle, il n'y a pas de problème.

remarque de François Geindre


L'une des grandes erreurs de l'Etat pourrait être de se mettre à décider la ville. L'Etat est incapable de créer du charme. En revanche, il doit fournir à la société de bonnes institutions et de bons outils.

Le problème n'est pas dans l'opposition centre-villes périphériques mais il est dans le fait qu'à l'intérieur des villes de banlieue, il y a des écarts de revenus considérables. Dans certaines agglomérations, certaines villes sont des « petits Koweït ». Soit on demande à l'Etat de payer, soit il faut faire payer les communes qui ont des moyens.

- **Pierre Bourguignon**

Plusieurs remarques :

- d'abord, il faut que l'Etat s'occupe bien de ce qu'il a à faire ;
- dans le rapport centre-périphérie, il y a des questions liées au désenclavement, et on retrouve ainsi les villes de banlieue dans les problématiques de transport en commun ;
- le beau peut être partout et pas seulement au centre ;
- la ville malade n'est pas forcément située dans la banlieue ; elle peut être aux marches de la ville centre
- enfin, pour intervenir sur le territoire urbain, il faut des généralistes et des spécialistes.

Audition 

L'Assemblée des Présidents de Conseils Régionaux
représentée par

Jean BESSON

Vice-Président du Conseil Régional Rhône-Alpes
chargé de la ville et du logement

I.
Intervention de Jean Besson

Au départ, les régions ont eu tendance à travailler sur leurs compétences propres.

En Rhône-Alpes, l'entrée de la région dans les contrats de ville s'est faite sur ses compétences en matière d'Education, d'Aménagement du Territoire et de développement économique, avec trois pistes d'intervention : l'amélioration de l'environnement urbain quotidien, le renforcement de la cohésion sociale et la mise en oeuvre d'actions de prévention sociale.

Il faut conduire une action de pompier, rapide, mais aussi une action d'architecte pour reconstruire la société. On a été amené à intervenir sur des zones en difficulté en délaissant des zones en phase de dégradation alors que l'action préventive sur celles-ci est indispensable.

D'autre part, la multitude des intervenants et des procédures rend le travail difficile et le leitmotiv doit être la participation des habitants.

Ces quartiers sont marqués par une concentration de populations en difficulté et en particulier de populations issues de l'immigration, avec des phénomènes de repli communautaire et d'« intégration perversie » (culte de l'argent et déresponsabilisation individuelle). Nous sommes ainsi dans une logique de constitution de ghettos et de zones d'assignation à résidence, ce zonage excluant par ailleurs toute activité économique.

La disparition de l'apprentissage des normes de vie est le résultat naturel de la démission des adultes. L'absence de projection dans l'avenir produit de la violence envers soi-même (drogue) et envers les autres. Elle explique aussi le développement de l'intégrisme religieux.

Face à cette situation, la région entend intervenir sur l'école, les systèmes d'insertion, l'apprentissage du savoir être professionnel au travers des chantiers d'insertion, l'apprentissage des savoirs faire professionnels, la lutte contre l'illettrisme et la stimulation des habitants et des associations (avec cette cible préférentielle que constituent les femmes, médiatrices les plus efficaces).

Elle développe ainsi des actions dans les domaines suivants :

- la formation ;
- l'éducation ;
- l'économie
- le soutien aux services de proximité ;
- l'habitat, avec un enjeu de reconquête des centre-villes pour recréer de la mixité sociale ;
- l'urbanisme, pour lequel il faudrait pouvoir travailler avec une approche agglomération et faire des efforts importants dans les schémas d'urbanisme ;
- la culture ;
- le sport, pour lequel la demande s'exprime en terme d'accessibilité à des équipements sportifs hors structures ;
- la professionnalisation des acteurs de la politique de la ville, en partant de l'idée qu'il faut aider les jeunes qui travaillent au contact des populations de ces quartiers en difficulté à acquérir une formation polyvalente.

Pour terminer, la contractualisation est une affaire lourde à gérer, et il serait souhaitable de ne pas s'en tenir à la technique de la cotisation qui exige de mettre 12% sur chaque action dès lors qu'il y a 12% prévus dans le Contrat de Plan. Il faudrait pouvoir moduler la participation de la région en fonction des priorités de politiques qu'elle définit.

II.

Débats

- **Simon Wuhl**

L'exposé de Jean Besson pose un certain nombre de questions : quelles sont ses sources par rapport aux analyses menées ? Y-a-t-il des éléments quantitatifs ? Au delà des critiques formulées, des caractéristiques positives ont-elles été repérées sur l'action dans ces quartiers ?

- **Dominique Becquart**

Pour l'avenir, est-ce que les régions souhaitent avoir un rôle plus important ou moins important dans la politique de la ville, tant en terme financier que de copilotage ou de participation à la définition des objectifs ?

D'autre part, est-ce que cela doit se traduire par des modifications des compétences et en terme de maîtrise d'ouvrage ?

- **André Bruston**

Est-ce que les régions seront prêtes à accepter une réelle contractualisation entre l'Etat et les agglomérations ?

- **Jean Besson**

La région Rhône-Alpes a commencé à travailler sur la politique de la ville de manière pragmatique et expérimentale. Dans chaque comité de pilotage de chaque contrat de ville, il y a un représentant du conseil régional.

Par ailleurs, une évaluation a été confiée à un organisme extérieur qui a fourni un certain nombre d'analyses évoquées dans l'exposé.

Sur l'existence d'éléments positifs, il a été effectivement constaté que certaines procédures marchaient mieux que d'autres, comme par exemple le dispositif de parrainage (même s'il ne marche pas aussi bien partout).

Sur l'implication des conseils régionaux dans la politique de la ville, ils ne pourront pas échapper à s'engager davantage, mais ce n'est pas un problème de compétences. Quand il y a des besoins, on est forcément conduit à les résoudre et dès lors que l'on dispose de l'Education, de la Formation Professionnelle, du développement économique et de l'aménagement du territoire, on peut largement s'impliquer sur son propre champ de compétence tel qu'il est défini actuellement.

De même, la région n'est pas forcément habilitée à revendiquer la maîtrise d'ouvrage. C'est aux maires de gérer le destin des cités qui les ont élus.

Sur les contrats, il est nécessaire que les agglomérations importantes soient directement concernées.

D'autre part, intégrer directement les contrats de ville dans la négociation des contrats de plan est possible sur le principe mais en pratique, on ne peut pas définir la totalité du contenu de ces contrats de ville, qui est à travailler tous les ans.

L'association des Présidents de Conseils Généraux
représentée par

Marc SCHWOB
Conseiller général de Mantes-la-Jolie
M. BORDONNE
représentant l'Association

I

Intervention de Marc Schwob

La participation des conseils généraux à la décision, à l'élaboration et au financement de la politique de la ville est absolument nécessaire.

La politique de la ville telle qu'elle se présente aujourd'hui appelle plusieurs remarques :

- il y a une absence de prise en compte des compétences sociales des conseils généraux dans la politique de la ville ;

- les procédures spécifiques s'empilent sans prise en compte des organisations territoriales et sectorielles existantes ;

- les représentants des départements sont absents des procédures de pilotage alors que leurs personnels sociaux sont largement utilisés par la politique de la ville ;

- il faudrait une concertation entre tous les acteurs locaux et non pas un contrat qui se limite à un face-à-face Etat-commune.

Les départements n'accepteront pas une participation à la politique de la ville qui augmenterait leurs dépenses, de même qu'on ne pourra pas exiger d'eux une participation à cette politique sans prendre en compte ce qu'ils font déjà au titre de leurs compétences propres.

remarques de Jean-Pierre Sueur:

Il existe des difficultés entre les conseils généraux et les grandes agglomérations qui transcendent les clivages politiques. Les représentants des zones urbaines ont en effet l'impression que le territoire de prédilection des conseils généraux est plutôt le monde rural.

Ainsi, l'implication des conseils généraux dans la politique de la ville est relativement limitée au regard de l'ampleur des problèmes qui touchent le monde urbain. Or, si l'on veut vraiment reconstruire certains quartiers, cela coûte très cher et il faut bien que toutes les collectivités publiques paient plus.

Face à cela, les départements disent d'une part que la politique de la ville n'est pas de leur compétence et d'autre part qu'ils sont accablés par le poids des dépenses sociales.

Par ailleurs, d'autres questions se posent. D'abord, on peut se demander s'il est logique que le département ait la compétence du pilotage du RMI dans les zones urbaines et s'il ne serait pas cohérent de confier l'action sociale en zone urbaine aux villes.

Ensuite, on a des problèmes de définition des périmètres des Unités Territoriales d'Action Sociale (UTAS), qui découpent les villes au lieu d'être cohérent à l'échelle des aires urbaines (ainsi dans une grande ville, il y a plusieurs UTAS). N'y-a-t-il pas une sorte de technocratisation du secteur social ?

Enfin, il y a le problème du contingent d'aide sociale, qui est contre-redistributif : plus on a de pauvres et plus on paie, alors qu'on devrait payer moins là où il y a le plus de difficultés.

réponses de Marc Schwob

Les départements sont très disparates et il est très difficile de comparer la politique sociale de la Creuse et celle de la Seine-Saint-Denis. C'est vrai qu'il y a une inégalité de traitement en fonction des conseils généraux. Cela dit, si on s'en réfère aux textes de 1982 sur la décentralisation, rien ne peut imposer aux départements une uniformité de traitement.

Au delà de cette réponse, il faut reconnaître qu'il y a une prise de conscience de la responsabilité des conseils généraux en matière de politique de la ville.

Sur les disparités de traitement entre monde rural et monde urbain, il faut là encore souligner les disparités qui existent entre les départements. Il y a des départements où les problématiques se posent en terme de logement social en milieu urbain et d'autres où elles se posent plutôt en terme de réinsertion de populations dans le rural.

Sur les UTAS, il y a des choses à faire et il est incontestable qu'il faut que le découpage évolue. D'une manière plus générale, il est important de rendre au travail social sa vocation, qui est sa polyvalence d'accueil, en partant du constat que ce sont les personnels sociaux des conseils généraux qui sont présents sur l'ensemble des territoires. Il est important de faire évoluer le travail social, d'en améliorer la qualité.

Le contingent d'aide sociale est basé sur le principe du « qui consomme paie », mais il est vrai que les villes où il y a beaucoup de pauvres sont souvent des villes pauvres. Il faut très probablement revoir les règles de calcul.

En tout état de cause, l'implication montante des conseils généraux dans la politique de la ville mériterait une participation à la décision.

II

Débats

- **Nicole Smadja**

En Ile de France, l'Etat s'est adressé aux villes pour signer les contrats de ville, à la région pour signer les contrats de plan et il a rattaché les conseils généraux en aval pour leur proposer de venir autour de la table. C'était une erreur qu'il ne faudrait pas renouveler dans les futurs contrats.

D'autre part, on dit beaucoup que les travailleurs sociaux des clubs de prévention spécialisée des conseils généraux sont de moins en moins présents, de moins en moins visibles sur le terrain. Quel diagnostic en fait l'APCG ?

réponse de Marc Schwob

On assiste à une dérive des clubs de prévention spécialisée qui sont marqués par le fait d'une part que leur travail a peu porté les fruits espérés et d'autre part par le fait qu'ils fonctionnent peu en partenariat. Aujourd'hui, ces clubs sont dans une impasse.

Ils ont besoin de revenir sur les bonnes tranches d'âge, sur les bons quartiers et de s'ouvrir aux partenaires de la politique de la ville. Il ne faut pas perdre de vue qu'ils ont été institués pour les jeunes les plus difficiles.

Si on connecte les clubs et les Maîtrises d'Oeuvre Urbaine et Sociale, on pourra peut être ouvrir le jeu.

- **Daniel Asseray**

Les stratégies développées dans les années 90 en matière de politique de la ville ont complètement fait l'impasse sur les conseils généraux. Néanmoins, ceux-ci ne se sont pas précipités pour y participer. Si demain, l'Etat demandait à chacun d'y aller avec ses propres compétences, est-ce que les conseils généraux seraient partants pour ce travail partenarial ?

réponse de M.Schwob

Le problème d'un conseil général « moyen », c'est qu'il se retrouve avec un effet de ciseaux entre ses recettes qui diminuent et ses dépenses qui augmentent. La prudence commande de ne pas se lancer dans des politiques que l'on ne maîtrise pas financièrement. Au début des années 90, les conseils généraux se sont dits que s'ils mettaient le doigt dans la politique de la ville, le coût financier serait important, d'autant plus que l'Etat ne compenserait pas.

Il y a de fait une participation du conseil général à la politique de la ville, mais cela n'est pas son champ de compétence et il faut lui laisser la liberté de s'associer ou pas.

- **André Bruston**

L'Aide Sociale à l'Enfance constitue un autre domaine important de la compétence du conseil général et qui concerne la politique de la ville. Dans quelle mesure pourrait-on imaginer que les conseils généraux inscrivent l'ASE dans un débat adapté avec ce qui fait la politique de la ville dans ces quartiers ?

réponse de Marc Schwob

On observe un changement complet de la nature de l'aide à apporter à l'enfant. Il faudrait travailler l'axe parent-enfant, qui doit être un axe majeur de la politique de la ville.

Il faut décloisonner ce domaine, tout en respectant les responsabilités du conseil général en la matière.

conclusion de Jean-Pierre Sueur

L'idée que les conseils généraux sont prêts à travailler avec les villes sur les problématiques de politique de la ville est un message porteur d'espoir.

Yves DAUGE
Député-maire de Chinon
Ancien délégué interministériel à la ville

I

Intervention de Yves Dauge

La DIV a été créée à un moment où existaient un certain nombre d'outils sans liens entre eux: la CNDSQ, les CCPD, Banlieue 89. Avec cela, il fallait faire un tout. A l'époque, on disait qu'il fallait faire plus simple, d'où un rassemblement des structures au sein d'une Délégation Interministérielle à la Ville, à qui l'on a adjoint un Conseil National des Villes pour animer le débat et la réflexion.

Aujourd'hui, il faut faire ressortir les quelques éléments forts de ce qui a été réalisé.

L'élément fort, c'est le contrat de ville, qui devait être un dispositif exceptionnel. Au début (lors des premiers contrats de ville expérimentaux), c'était un exercice majeur qui se terminait à Matignon. On s'est heurté à des résistances très fortes pour l'élaboration de ces contrats, notamment de la part de la DATAR.

Mais, « on a tué définitivement le bébé » en créant le ministère de la ville.

On a besoin de se positionner dans une grande pensée politique sur la question urbaine. Il faut un retour aux sources avec une actualisation.

L'Etat doit être plus clair et plus fort. La question doit relever du Premier Ministre au niveau national et il faut des grands services publics présents sur le terrain. Ainsi, il faut moins d'Etat sur les procédures et plus d'Etat sur ce qu'il doit faire.

Il faut également un pas en avant net de la décentralisation avec une structuration du pouvoir d'agglomération et plus de responsabilités opérationnelles aux acteurs locaux. Il faut simplifier le système actuel de manière drastique et inventer un nouveau contrat.

La réalité, c'est que nous avons besoin d'une politique exceptionnelle, spécifique, pour rénover un système de service public de droit commun qui est au bout. Il y a une lenteur qui fait que l'Etat n'est pas là quand il faut.

Il n'y a pas de Justice, de police, d'école visibles dans ces quartiers. Par exemple à Chinon, il y a une mairie, un Palais de justice, une gendarmerie et tous ces bâtiments publics rendent l'Etat visible pour les citoyens. A l'inverse à Joué-les-Tours, il n'y a rien de tout cela.

Finalement, on s'est épuisé dans la gestion d'un système complexe sans mettre l'accent sur les vrais leviers. De plus, « on a été les fossoyeurs de notre politique alors que les gens étaient motivés ».

II

Débats

- **Marie-Pierre de Liège**

Le développement des crédits spécifiques de la politique de la ville n'a-t-il pas enfermé cette politique dans sa spécificité ?

D'autre part, n'a-t-on pas tué une certaine logique de cette politique le jour où on a séparé l'administration (la DIV), le CIV et le CNV ?

- **Simon Wuhl**

On a l'impression qu'au début de cette politique, les acteurs étaient sur le fond des questions alors que désormais, ils sont très marqués par l'institutionnel et les procédures. Les dynamiques d'en bas n'ont-elles pas ainsi été étouffées par une approche trop institutionnelle ?

Par ailleurs, n'y-a-t-il pas une contradiction dans le fait qu'on a des problèmes sociaux territorialisés avant d'avoir des problèmes urbains et que les moyens de la politique de la ville, y compris dans son personnel, ne sont pas adaptés à ce type de problématique ?

- **François-Xavier Roussel**

Yves Dauge a évoqué l'idée que la décentralisation serait insuffisante en l'état actuel. Mais quelles seraient les modalités d'une nouvelle étape et y-aurait-il une majorité politique pour la voter ?

- **Claude Dorian**

On constate aujourd'hui qu'il y a une montée de la demande de démolition. N'y-a-t-il pas à cet égard un déficit d'objectifs politiques de la part du gouvernement ? La démolition est une solution technique dont on ne mesure pas assez les conséquences.

- **Francis Godard**

Si la décentralisation est restée en panne, comment la relancer ? Ne faut-il pas un peu plus d'Etat pour indiquer les orientations générales et un peu moins d'Etat dans le contrôle tâillon des procédures ? N'est-il pas temps de relancer une grande politique de relance des services aux niveaux de proximité convenables ?

- **Sabine Thibaud**

Dans le discours de Yves Dauge, la dimension de l'agglomération est apparue judicieuse. Mais comment associer étroitement un objectif de positionnement des métropoles dans leur environnement avec l'objectif de traitement des quartiers en difficulté ? Comment créer du lien entre ces deux dimensions ?

- **André Bruston**

Il y a deux filières : la filière d'action locale avec la collectivité locale et ses satellites d'une part et la filière de l'Etat et de ses satellites d'autre part. Or, si on prend en compte ces deux filières, on aboutit à une maîtrise extraordinaire de l'espace public urbain.

Faut-il aujourd'hui continuer à considérer que les financements doivent être orientés vers du développement social, ou est-ce qu'il faut, dans le contrat, plutôt travailler sur les changements à impulser dans ces deux filières ?

- **Dominique Becquart**

Y-a-t-il des changements législatifs à faire et si oui, lesquels ?

- **Yves Dauge**

Quand on crée des lignes spécifiques, le risque de déresponsabilisation est évident (comme avec un ministère). Il ne faut pas institutionnaliser le système mais le politiser, y mettre du contenu.

L'institutionnalisation du système a été l'erreur fondamentale. On a créé des sous-préfets à la ville, mais que font les gens du droit commun, préfets ou secrétaires généraux de préfecture ?

La ville a besoin de projets urbains structurants. D'autre part, il faut de la matière grise pour investir sur la ville, et de la professionnalisation des acteurs.

Sur l'acte II de la décentralisation, on peut trouver des majorités autour de l'agglomération, car les élus ressentent bien la nécessité de la chose. L'agglomération est une façon de sortir par le haut de l'enlisement institutionnel actuel. Face à la puissance de ces nouvelles entités locales, les débats entre DIV, DATAR....s'affaibliront.

Sur la démolition, il est évident qu'il faut un projet.

Sur l'évolution de l'Etat, il faut voir que nous sommes à un moment où il a une chance exceptionnelle pour se restructurer. Il faudrait recréer des services de l'Etat dans les départements.

En terme d'actions thématiques, il faut une action très forte sur la santé dans les quartiers et notamment sur la santé mentale.

D'autre part, il faudrait un grand programme de Maisons de Justice, ce qui ne dispense pas par ailleurs de régler le vrai problème qui se pose sur la carte judiciaire, qui est totalement inadaptée.

Il faut avoir à l'esprit qu'il y a des choses à portée de main sans même mettre en oeuvre des moyens budgétaires supplémentaires.

- **Jean-Pierre Sueur**

Il y a des manques dans le tissu urbain, notamment en terme de services publics, et on peut difficilement espérer faire bouger les choses avec la structure politico-institutionnelle actuelle de notre pays. Le problème, c'est que les quartiers urbains en difficulté ne pèsent pas autant politiquement que les autres.

Jean-Marie DELARUE

Conseiller d'Etat

Directeur des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques au Ministère de l'Intérieur

Ancien Délégué Interministériel à la Ville

I

Intervention de Jean-Marie Delarue

A l'échelle de notre histoire, les difficultés actuelles ne sont pas insurmontables si on considère d'un côté le nombre de personnes concernées et, de l'autre côté, la richesse de notre pays.

L'enjeu n'est pas que tout le monde soit aussi riche qu'à Neuilly, mais que la « dégringolade » s'arrête pour un certain nombre de nos concitoyens et que se crée une spirale de la montée. Ce qui importe du côté du pouvoir politique, c'est le témoignage d'une résolution. Au lieu de cela, la question de la ville s'est mise à ressembler de plus en plus à celle du chômage: on a ajouté des strates avec chaque gouvernement et on a sédimenté tous ces dispositifs.

Il y a une incapacité à mener des analyses locales sérieuses alors qu'on ne peut pas faire l'économie d'une analyse serrée de la situation, dans la mesure où la question urbaine est envahie de fantasmes et que l'on voit périodiquement réapparaître des clichés usés (cf. le récent supplément hebdomadaire d'un grand quotidien national titré « les banlieues du cauchemar »).

Sur l'aggravation de la situation dans les quartiers, on ne voit pas comment cette situation aurait pu s'améliorer compte tenu de l'évolution du partage des revenus. La question essentielle est bien de savoir comment on est passé de l'état social de 1965 à celui des années 80.

Cela étant, l'aggravation ne condamne pas la politique de la ville pour autant et il faut conduire une analyse rigoureuse pour déterminer ce qui a marché et ce qui a moins marché, ce qui a freiné les évolutions et ce qui les a accélérées.

La situation dans les villes apparaît comme l'un des conflits majeurs de notre temps. « Le conflit urbain est la nouvelle forme du conflit social choisie par les enfants d'une classe ouvrière qui est en train de se casser la figure ».

Dans les politiques sociales, le risque serait de ne s'attaquer qu'à un seul versant du problème, c'est à dire aux phénomènes de déviance (délinquance, drogue...), et de ne rien faire face aux phénomènes de résistance qui se font également jour chez les populations des centre-villes et des quartiers bien intégrés. Car les décisions individuelles pèsent lourd dans les évolutions que nous observons

(attribution de logement, résistance à l'embauche...). La politique de la ville ne peut pas s'appliquer en ignorant l'importance de ces mécanismes.

S'il y a conflits, on ne s'en sortira pas par des mesurette mais en résolvant ces conflits et en faisant en sorte qu'ils s'expriment d'une façon conforme à nos usages démocratiques.

Or, on peut se demander si nos institutions savent parler un langage compréhensible et écouter. Nous sommes largement décrédibilisés dans notre capacité à changer les choses car nous ne savons plus gérer l'urgence, nous ne savons plus gérer nos sous et nous ne savons plus écouter les gens. La politique de la ville ne manque pas forcément d'argent, mais les moyens sont mal utilisés. Nous ne savons plus encourager et valoriser ceux qui parviennent à faire quelque chose de positif.

Confronté à une réalité sociale nouvelle, l'Etat a faiblement évolué, sauf avec quelques mesures intéressantes comme la création des sous-préfets à la ville. Le résultat est que nous sommes beaucoup trop dépendants des personnes, puisque les institutions n'ont pas bougé.

Pour faire de la politique de la ville, il faut abandonner le mythe du décideur isolé dans la vie urbaine et se demander comment on va rassembler tous ceux qui sont prêts à s'investir dans cette vie urbaine. Par exemple, pourquoi ne rencontre-t-on jamais le bailleur et EDF autour d'une même table ?

En même temps, il faut qu'il y ait peu de décideurs.

Sur l'évolution des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, il faut voir que les problèmes urbains sont apparus en parallèle au mouvement de décentralisation, à un moment où on est passé du jacobinisme au girondinisme. Aujourd'hui, on se perd dans des querelles pour savoir qui fait quoi.

S'il est clair que l'Etat n'a pas su faire pour traiter un certain nombre de sites sensibles sur lesquels il avait choisi de mettre des moyens, il faut également dire qu'il a été confronté à de véritables « clochemerles locaux ».

Au sein de l'Etat lui-même, la politique de la ville oscille entre deux extrêmes: d'une part, l'extrême des pionniers qui vont au front pendant que l'artillerie lourde de l'administration continue à faire du classique et, d'autre part, l'extrême des vingt politiques de la ville sectorielles. On a du mal à trouver un équilibre qui produirait une rénovation assez forte des services là où elle s'impose.

Par exemple sur la question de la présence policière dans les quartiers, on est confronté à un système qui veut que les policiers soient logés loin du commissariat où ils sont en poste et que par conséquent, ils concentrent leurs horaires sur des plages restreintes de la semaine. Si on s'attaque au problème du logement des policiers et de la gestion de leurs horaires, on a une vraie action en terme de politique de la ville. Sinon, on peut toujours parler sur autre chose.

Enfin, il faut souligner combien la hiérarchie intermédiaire est responsable des résistances au changement dans l'administration.

Concernant les changements à impulser au niveau des collectivités territoriales, il faut d'une part développer le travail en intercommunalité et d'autre part, impliquer beaucoup plus le département.

Il faut être subtil quant à la question de savoir quelle est la bonne échelle locale d'intervention., car c'est à la fois l'agglomération et le quartier.

Sur la contractualisation, il faut voir que son sort malheureux a été en partie lié au fait que le Pacte de Relance pour la Ville a fait réapparaître une logique de zonage par quartier que les contrats de ville cherchaient à dépasser.

D'une part il faudrait revenir à la logique des contrats de ville en abandonnant l'idée de zonage et d'autre part, il faudrait commencer à négocier tout de suite pour les contrats qui succéderont à ceux actuellement en cours.

La relative continuité qui a marqué la politique de la ville malgré les changements de majorité semble avoir installé cette politique dans un consensus confortable. Mais celui-ci dissimule en fait deux choses :

- d'abord une absence de stratégie, bien mise en lumière par les différents textes (loi Besson, LOV, loi Pasqua) qui ont mis en avant un objectif de mixité sociale sans pour autant qu'il y ait eu débat sur la notion et, surtout, sans que l'on sache ce qu'elle recouvrait exactement ;
- ensuite des inflexions assez fortes dans la politique de la ville, avec notamment le zonage du PRV qui constituait, avec l'utilisation de l'incitation fiscale, un retour en arrière par rapport aux réflexions de 1991. Il y a eu en quelque sorte défausse de l'état et la politique de la ville a perdu son aspect volontaire dans la mesure où le gouvernement a fixé un cadre en confiant aux personnes privées le soin de le remplir, sans s'inquiéter de ce qui se passerait si le privé ne créait pas les emplois attendus.

Le moment présent est décisif car faute de message, le risque est grand que les acteurs de terrain décrochent.

II

Débats

- **Jean-Michel Guénod**

D'abord, comme l'a souligné Jean-Marie Delarue, il y a aujourd'hui un vrai malaise chez les chefs de projet et les acteurs associatifs.

Par ailleurs, dans la mesure où on est confronté à un problème de conflit social, on peut se demander si le moment n'est pas venu de faire dans le coercitif et dans l'obligation pour le résoudre. Ainsi, ne faudrait-il pas imposer des choses en terme de décentralisation des bailleurs sociaux ou dans le domaine des attributions de logements.

Enfin, il faut souligner qu'il y a toute une série de choses qui marchent dans ces quartiers et qui ne sont pas valorisées dès lors qu'il n'existe pas de dispositif d'aide qui soit non pas curatif mais « propulsif ».

- **Michel Dresch**

La difficulté à définir une stratégie pour la politique de la ville ne tient-elle pas au fait qu'elle traite d'une matière locale, et que par conséquent, il y a des particularités locales et des solutions locales ? Comment peut-il définir une stratégie globalisante ?

- **Paul Chemetov**

Le ton dérangeant des propos de Jean-Marie Delarue devrait être celui du rapport consécutif à cette mission. « Puisqu'on sait que les rapports ne sont généralement pas suivis d'effets, autant qu'ils dérangent ».

D'autre part, est-ce que la renégociation des contrats de ville ne pourrait pas être l'occasion de restaurer ce climat de réforme dont Jean-Marie Delarue a souligné la nécessité ?

- **Francis Godard**

Le problème n'est pas d'hésiter entre des grands desseins à long terme et la gestion de l'urgence à court terme, mais bien de tenir une politique sur les deux registres. Ainsi sur l'insécurité, il y a des réponses à apporter très vite, et en même temps, il faut mener des politiques de long terme.

Le même raisonnement vaut sur le choix des échelles d'intervention: on n'a pas à choisir entre l'agglomération et le quartier. Il ne s'agit surtout pas de resacraliser un autre niveau qui serait l'agglomération après avoir sacralisé le niveau du quartier et de la commune.

Enfin, il faut insister sur la nécessité de se fixer des échéances, car on constate que les mesures sont souvent territorialisées mais rarement datées.

- **François-Xavier Roussel**

N'y-a-t-il pas autour de ces enjeux urbains une véritable coresponsabilité de l'Etat et du local? Une autre interrogation de fond consiste à se demander dans quelles conditions institutionnelles et techniques il serait possible de faire un saut qualitatif du côté de ces deux types de partenaires publics pour avoir des stratégies à long terme, pour savoir négocier, pour régler l'urgence...

- **Simon Wuhl**

Sur la mixité sociale, le rapport de Jean-Marie Delarue (banlieues en difficulté, la relégation, 1991) avançait l'idée qu'il valait mieux travailler sur les quartiers populaires tels qu'ils étaient que de viser un objectif illusoire de mixité.

De même, sur la question du rôle des habitants, il disait un certain nombre de choses assez fortes. Comment les choses ont-elles évolué sur ces deux points depuis 1991 ?

- **Annie Fourcaut**

L'idée que la question urbaine puisse être assimilée à une lutte sociale a quelque chose de choquant, voire de dangereux et elle contient probablement une grande part de fantasme.

Par ailleurs, ériger ainsi la question urbaine en une question éminemment conflictuelle n'est-il pas contradictoire avec la volonté de faire émerger des élites locales ?

- **André Bruston**

A l'intérieur des agglomérations, il apparaît clairement que les inégalités d'accès au revenu et aux différents biens sont fortes et qu'il y a conflit sur leur appropriation.

Il y a bien des transferts de zones à zones mais on ne connaît pas vraiment leur ampleur. Car on peut se demander si l'autoroute qui relie un quartier favorisé au reste de l'agglomération ne coûte pas finalement plus cher à la collectivité que la rénovation d'un quartier défavorisé.

Comment, par ailleurs, pourrait-on faire appel aux règles de la subsidiarité pour qu'il y ait des solidarités qui se jouent à l'intérieur des bassins locaux ?

- **Jean-Marie Delarue**

D'abord, il ne faut pas se laisser impressionner par « la hauteur de la falaise » en matière de politique de la ville. En terme de moyens à développer, il faut faire flèche de tous bois, y compris en réfléchissant en terme d'obligations. Cela dit, plutôt que de passer du « bâton à l'épée », il vaut mieux croire aux vertus de la négociation, même si elle a été souvent une dérobade durant ces trente dernières années.

Jean-Pierre Sueur

Au fond, il y a trois possibilités sur le partage des responsabilités en matière de politique de la ville. Soit on dit que cette politique relève entièrement de l'Etat, soit entièrement de la commune, avec des bons systèmes de péréquation (DGF,DSU), soit d'une contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales. Quel est le bon choix ?

Réponse de Jean-Marie Delarue

Il ne faut pas laisser la seule initiative au niveau local, qui est vulnérable face au « conflit urbain ». En effet, l'opinion locale est hostile aux cités, et les maires ont besoin d'être réélus.

Aucun problème social de cette dimension n'a été résolu dans ce pays sans qu'il ait été soumis au niveau national. Si par ailleurs, on prend en compte la multidimensionnalité du problème et l'implication de l'Etat à de multiples niveaux (services publics, écoles...mais aussi dans une certaine mesure entreprises publiques), on voit bien que l'Etat ne peut pas se désinvestir de la vie locale en laissant la commune seul pilote.

Jean-Pierre Sueur

Il est clair que la décentralisation ne saurait être la négation de l'Etat. Mais de toute façon, il n'est pas sûr que les maires puissent faire le calcul de faire l'impasse sur les problèmes des quartiers en difficulté. Ainsi par exemple, l'insécurité est terriblement « balladeuse ».

Jean-Marie Delarue

De toute façon, nous n'aurons jamais un seul acteur dans ce type de politique. D'ailleurs, le problème n'est pas d'avoir un seul acteur mais de voir comment on peut faire travailler ensemble plusieurs acteurs.

La contractualisation est une occasion formidable de modernisation de l'Etat. Mais l'Etat est très fort pour signer les contrats et beaucoup moins pour les exécuter. Les exigences en matière de contrat sont les suivantes :

1. que le contrat soit démocratique ;
2. qu'on y mette tout ce qu'il faut ;
3. qu'il soit signé par un petit nombre de personnes ;
4. que son exécution soit bien menée, avec le maire comme « vigie ».

Par ailleurs, il faut que le contenu du contrat soit négocié et que l'Etat soit le garant du long terme, de la continuité, y compris en terme d'engagement financier.

Sur la mixité sociale, on peut tout de même être sceptique sur l'idée que les plus aisés vont aller s'installer dans les quartiers pauvres. Quant à la démocratie locale, on constate aujourd'hui que la citoyenneté est dans toutes les bouches mais sans que cela corresponde à une réalité. On peut dire d'abord que le fonctionnement du service public devrait être plus démocratique, ensuite que les mairies sont à peu près aussi centralisées que peut l'être l'Etat et enfin qu'il y a une expression directe nécessaire des citoyens qui reste à développer.

La négociation contractuelle est quant à elle un moment important de la démocratie.

Sur le conflit urbain, il y a des conflits d'appropriation sérieux et il est bien évident que les formes du conflit social sont tout à fait nouvelles.

D'autre part, il faut souligner qu'il y a une tendance à l'appropriation des politiques sociales au profit des classes moyennes. Par exemple, il serait intéressant d'analyser où sont passés les 5 milliards du Plan Balladur de juillet 1993. Est-ce que les crédits de la politique de la ville vont toujours aux gens à qui ils étaient destinés ?

Enfin sur la possibilité de faire fonctionner le principe de subsidiarité en matière locale, il faut voir que les communes qui souffrent sont des communes plutôt pauvres et qu'on ne peut pas laisser aux communes le soin de produire de la solidarité entre elles.

Jean-Louis DESTANDAU
Secrétaire général de la Communauté Urbaine de Lille
Ancien Préfet du Val d'Oise
Auteur d'un rapport de la Cour des Comptes sur la politique de la ville

I

Intervention de Jean-Louis Destandau

« En matière de politique de la ville, on ne peut fonctionner que si on transgresse scrupuleusement tous les règlements ». Pour mener à bien une telle politique, un préfet est contraint de tourner les règlements et de commettre des irrégularités.

Le problème urbain doit être appréhendé dans son ensemble : dans sa dimension sociale et pas seulement par le bâti ; sur l'ensemble d'un territoire urbain et pas seulement à l'échelle d'un quartier.

1-

La faiblesse des moyens de l'Etat local et la prééminence de l'Equipement

L'Etat a défini ses interventions moins en fonction d'objectifs qu'en fonction des moyens qu'il pouvait mettre en oeuvre. En fait, la politique de la ville est une politique de terrain alors que l'Etat est très largement absent du terrain. En effet depuis la décentralisation, le préfet n'est plus en situation de mobiliser les personnels du Conseil Général.

L'Equipement est resté comme la seule administration opérationnelle de terrain disponible. Ainsi, on a reproduit ce que l'on savait faire, c'est à dire de l'intervention sur le cadre de vie et sur le bâti, et on s'est intéressé au social en dernier ressort car l'Etat n'avait pas les outils nécessaires.

Le traitement par l'Equipement des problématiques urbaines a produit une approche par la notion d'opération, qui suppose un périmètre, une durée et un programme d'intervention. Or cette approche est difficilement applicable pour traiter de phénomènes sociaux. Par exemple, la notion de périmètre n'a pas grand sens pour ce type de phénomènes.

Par ailleurs, dès lors que les problèmes sont permanents, les solutions doivent s'inscrire dans des politiques récurrentes. Or l'idée du contrat interdit de s'inscrire dans la durée, car une séquence

d'interventions ne peut pas créer cette permanence. L'Etat n'agit de façon permanente que quand il crée un service. Avec les ZEP par exemple, une administration (l'Education Nationale) adapte véritablement ses personnels et ses moyens aux problèmes d'un territoire particulier.

La contractualisation avec les collectivités locales contient l'illusion que l'on peut infléchir les politiques locales, alors que l'Etat n'a pas de moyens et de personnels pour évaluer et suivre véritablement les actions. Le préfet a besoin de contacts sur le terrain pour nouer des relations avec les partenaires associatifs, et ce n'est pas un Sous-Préfet à la Ville qui peut le faire.

2-

les limites du financement des associations

Le système de financement des actions associatives peut fonctionner grâce à la bienveillance des TPG. Si on s'en tenait au rythme des circulaires et des réceptions des crédits, aucune action ne serait engagée avant l'été. Or, comment peut-on exercer le moindre contrôle sur l'efficacité d'une action associative quand on est aussi mauvais sur le versement des crédits.

Du coup, les services de l'Etat sont des services instructeurs qui travaillent non pas sur l'opportunité des projets mais sur la régularité des procédures. Il s'agit d'un problème d'insuffisance du nombre d'agents et de leur coupure du terrain.

3-

l'importance de l'agglomération

Le positionnement de la politique de la ville sur l'agglomération est essentiel. Ainsi, si Roubaix peut mener un projet urbain, c'est plus grâce à la Communauté Urbaine de Lille qu'avec le GPU de l'Etat.

Le problème de la ville est un problème d'agglomération et les moyens ne peuvent que se situer au niveau de l'agglomération.

4-

l'importance du partenariat avec les acteurs privés

Dans le traitement de ces quartiers, l'Etat a des habitudes de partenariat avec des partenaires classiques comme la Caisse des Dépôts ou les organismes HLM. Or, il est important d'apprendre à travailler avec la promotion privée. La reconquête de quartiers entiers par restructuration et mixité sociale ne pourra pas se faire en limitant les partenariats.

5-

la question de la reconquête des centres-villes

Quand on a cherché à rénover les centres-villes dans les années 50-60, on était dans un contexte où la centralité n'était pas contestée. Or, aujourd'hui, la ville s'organise sur la périphérie et la préférence pour la centralité est beaucoup moins grande. La perte de valeur de certains terrains (usines, espaces commerciaux, casernes...) au coeur des villes est considérable et les activités ont tendance à aller vers la périphérie. Mais la valeur marchande n'a pas évolué en parallèle. On se retrouve avec de vastes terrains disponibles et peu de demandeurs susceptibles de supporter des charges foncières qui restent importantes car :

- les évaluations faites par les domaines sont élevées ;
- les tribunaux anticipent sur la reconquête des centres ;
- les propriétaires font de la rétention de terrains pour ne pas avoir à afficher une dévalorisation dans leur bilan.

En fait, il faudrait pouvoir offrir à partir de ces vastes espaces disponibles des terrains pour de petites opérations mêlant logements et activités, mais il n'y a pas eu de dévalorisation des charges foncières qui permettrait de rendre ces opérations attractives. Si on n'intervient pas par des mesures réglementaires ou fiscales, on restera dans une situation bloquée.

6- ce que pourrait être l'action de l'Etat

L'Etat doit être dans la situation de pousser ses administrations à agir. Dans son discours de Bron (1990), le Président François Mitterrand ne voulait pas d'une nouvelle administration pour la Ville. Pour lui, l'enjeu était que tous les ministères inventent une pratique particulière adaptée aux difficultés de ces quartiers.

A cet égard, il faudrait un correspondant Politique de la Ville dans tous les ministères comme il y a un correspondant Défense. D'autre part, il faut qu'il y ait contrainte pour les ministères par des lignes budgétaires dédiées à la Politique de la Ville, qui ne puissent être engagées qu'en étant labelisées par le ministère de la Ville.

La relation Etat-collectivités locales devrait être changée. Il faut garder le contrat car c'est un bon moyen de définir un projet. Par contre, il faudrait mettre fin aux cofinancements et que l'Etat s'en tienne à ses propres compétences dans un sens de renouveau du service public.

Dans un contrat avec la collectivité locale, on peut lier les moyens policiers et la prévention. Chacun fait ce qu'il sait faire dans un faisceau de politiques solidaires et sans système de cofinancements.

D'autre part, au nom de la solidarité nationale et pour prendre en compte la situation de certaines villes déséquilibrées entre une accumulation de problèmes sociaux et une faiblesse de moyens financiers, l'Etat doit apporter des concours financiers sur la base d'un projet.

Il faudrait également développer une véritable politique d'évaluation et conditionner l'apport de nouveaux crédits à des résultats.

Enfin, il faudrait trouver un système de « contrats glissants », système de gestion en continu qui permette de sortir de ces messes solennelles, périodiques et quinquénales.

II

débats

- **Jean-Pierre Sueur**

D'abord, peut-on imaginer de supprimer tous les contrats de ville dans l'agglomération de Lille et de les remplacer par un contrat sur la communauté urbaine ? N'y aurait-il pas là le risque d'instaurer une nouvelle technocratie plus éloignée du terrain ?

Sur les centres, est-ce qu'on doit en faire le deuil sauf intervention chirurgicale très lourde ? Ne faut-il pas raisonner à partir d'un seul centre d'agglomération, avec des systèmes de mobilité pour y accéder ?

Pour reconquérir les terrains, on peut imaginer des systèmes d'agences foncières alimentées par une taxe. Ces agences auraient des moyens à hauteur du problème pour sortir des logements qui soient à des prix corrects.

- **Nicole Smadja**

Il y a une grande faillite de la Politique de la Ville dans cet enfermement du Ministère de la Ville dans une position de ministère ordinaire et qui, en plus, « pique » aux autres ministères pour fonctionner. L'idée d'avoir des lignes spécifiques dans chaque ministère avec en plus une labellisation du Ministère de la Ville est tout à fait intéressante. La labellisation pourrait se faire au niveau déconcentré.

D'autre part, il ne faut peut être pas arrêter les cofinancements, mais il faut sûrement que l'Etat s'en tienne aux compétences qui sont les siennes et que la collectivité locale soit renvoyée à son projet territorial et politique, dans la mesure où elle est la seule à pouvoir le définir. L'Etat serait alors le garant de la cohérence du projet en mettant à son service ses politiques sectorielles.

- **Paul Chemetov**

Comment passer d'une culture de l'opération à une culture du projet, c'est à dire d'une culture technique à une culture politique ?

D'autre part, il est difficile de mener une politique de la ville et, dans le même temps, une politique de subvention au gazole. La politique de subvention au gazole tient lieu de politique de mobilité alors qu'elle coûte aussi cher que coûterait la mise en oeuvre d'une autre politique.

- **Rémy Blondel**

N'y-a-t-il pas un problème de cohérence à souhaiter une globalisation au niveau local et une sectorisation au niveau national ?

- **Jean-Michel Guénod**

Dans les perspectives de restructuration des grands ensembles, les terrains coûtent très chers pour être libérés. Finalement, il faudrait peut-être inventer la spéculation sur les grands ensembles !

Sur la question des moyens de l'Etat au niveau départemental et régional, il est clair que l'Etat devrait être présent de manière beaucoup plus déconcentrée. Par contre, si on envoie les Sous-Préfets à la Ville dans les quartiers, quels moyens reste-il au Préfet auprès de lui ?

- **Jean Daubigny**

Faut-il laisser en l'état ces fameuses règles de Finances Publiques qu'il faut en permanence contourner ?

- **Jean-Louis Destandau**

La communauté urbaine dans ses formes actuelles n'est pas un palliatif sérieux à l'émiettement communal. Elle n'a notamment aucune compétence en matière sociale, culturelle, sanitaire, scolaire. Sur les problèmes de transports, il faut négocier l'intégration du réseau SNCF avec la Région. Par contre, la communauté urbaine est impliquée sur le grand projet urbain parce qu'il s'agit d'aménagement.

Mais en l'état, la communauté urbaine ne peut pas contractualiser toute seule à la place des communes.

Sur l'idée d'un seul centre d'agglomération, il faut voir qu'il y a des éléments d'identification des communes à leurs centres et qu'on ne peut pas parier ainsi sur un centre unique. La situation est très variable en fonction des agglomérations. Dans certaines, on peut restructurer un coeur de ville pour lui redonner un dynamisme, mais pas à Lille où on a une structure métropolitaine polycentrique.

Sur le foncier, il s'agit de mettre les propriétaires en condition de mobiliser leurs terrains en redonnant foi dans le quartier. Cela dit, « il est difficile d'obliger quelqu'un à boire quand il n'a pas soif, sauf à élever le niveau de température ! ». En clair, on pourrait imaginer un système de surtaxation foncière des terrains qui seraient sous-utilisés.

Pour le reste, nous sommes dans un contexte où les moyens d'intervention publique sont limités. L'idée de faire transiter ce foncier par la puissance publique est sans doute disproportionnée. Il vaut mieux travailler sur un stimuli qui remobilise les propriétaires.

En d'autres termes, la puissance publique doit moins créer de terrains à bâtir comme elle l'a fait dans les opérations de rénovation et davantage reconstituer l'attractivité des quartiers.

Jean-Pierre DUPORT

Préfet

Directeur de cabinet du Ministre de l'Intérieur

Ancien préfet de Seine-Saint-Denis

Ancien directeur de l'Aménagement du Territoire

Ancien directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme

I.

Intervention de Jean-Pierre Duport

Au fil des années et des changements de majorité, les volontés politiques fortes ont eu du mal à s'affirmer en matière de politique de la ville.

Or, nous sommes confrontés à des enjeux urbains d'une telle importance que l'Etat ne saurait s'en désintéresser. Par exemple, l'aménagement de Marseille est un enjeu d'une telle importance pour l'aménagement du territoire national et européen que l'Etat ne peut pas laisser la ville le traiter seule. Il en est de même pour un territoire comme la Plaine Saint-Denis, porte de Paris et base économique sur l'axe Paris-Roissy.

Le fait qu'il faille jouer avec les acteurs locaux n'interdit pas des prises de position fortes de la part de l'Etat.

1- La volonté d'avoir une approche globale des enjeux urbains a plus de vingt ans d'histoire.

Dans un rapport paru fin 1979-début 1980, Pierre Jullien, secrétaire général d'Habitat et Vie Sociale, estimait qu'on avait à peu près tous les instruments en main en matière d'intervention administrative et que le seul point d'échec était l'emploi. Aujourd'hui, celui-ci est toujours le problème n°1 et l'ensemble des problèmes de la ville sont très liés aux difficultés socio-économiques.

2- Il n'y a pas de forme urbaine intrinsèquement perverse, qui générerait par elle-même des problèmes urbains insurmontables.

Ces quartiers ont surtout souffert d'une absence de maîtrise des phénomènes de peuplement dans les ensembles HLM et de la non maîtrise de l'occupation des logements dans les copropriétés. On a abouti dans certains quartiers à des situations où 90% des enfants dans les écoles sont d'origine étrangère, ce qui rend difficile l'intégration.

La reconquête sera un travail difficile et il faudra peut être accepter des vacances importantes pour réattribuer les logements à des populations d'origine plus diverse. Il faut souligner l'importance des conférences communales du logement, dont l'une des vertus a été d'obliger l'Etat à définir sa vision de la ville et du quartier et sa stratégie d'intervention.

3- le problème des agents publics

Le problème est bien connu et tient à la difficulté d'affecter des agents expérimentés dans ces quartiers. Par exemple, la Seine-Saint-Denis concentre 15% des maîtres auxiliaires recrutés par l'Education Nationale (et l'Académie de Créteil 35%). Dans la circonscription de police de Saint-Denis, 50% des policiers ont moins de 4 ans de service public.

La préparation des fonctionnaires à l'exercice de leur métier dans des circonstances difficiles est un enjeu majeur et il est important à cet égard de mixer les fonctionnaires dans les formations, en formant par exemple ensemble des enseignants et des fonctionnaires de police.

4- La façon d'aborder la politique de la ville est en tension permanente entre une approche consistant à dire qu'il n'y a pas de politique de la ville sans intégrer totalement la ville (idée des contrats de ville) et une approche privilégiant les quartiers (DSQ puis PRV).

Aujourd'hui, il faut trouver un point d'équilibre entre ces deux approches, car s'il est nécessaire de mener des politiques à l'échelle de l'unité urbaine, on ne peut pas pour autant nier que certains quartiers sont confrontés à des problèmes plus difficiles que d'autres.

Un bon thermomètre pour mesurer le degré de difficultés touchant ces quartiers consiste à repérer les quartiers où les demandeurs de logement ne veulent plus aller.

5- les contrats de ville

Il n'y a pas eu de capacité à mettre en perspective l'intervention de chacune des administrations au travers de ces contrats (en Seine-Saint-Denis, la tâche aurait été facilitée si on avait choisi la solution du contrat de ville départemental).

Par ailleurs, on peut se demander s'il est réellement pertinent de se battre pendant des mois pour affecter un million en fonctionnement sur un contrat de ville. Cela dit, l'intervention de l'Etat par ces contrats a peut être permis de soutenir des associations qui ne l'auraient pas été par les collectivités locales.

Quant au FIV, il est resté au milieu du gué entre un fonds interministériel de l'innovation et un fonds globalisant la totalité des actions de l'Etat. La réalité est qu'on ne peut pas faire ce que l'on veut avec ce FIV dans la mesure où il faut bien soutenir les actions soutenues antérieurement par les ministères sectoriels.

6- Il y a une véritable politique d'intégration à mener en direction des quartiers

La difficulté, c'est qu'il n'y a pas de rupture réelle entre le premier des quartiers classés en géographie prioritaire et le dernier de la liste. Il faut une politique globale d'intégration qui mette en marche l'ensemble des ministères dans leur action quotidienne, et il faut en plus une approche plus ciblée sur les quartiers qui nécessitent une action lourde de restructuration urbaine.

J'ai suggéré dans un rapport récent la mise en place d'une Délégation à l'Intégration s'appuyant sur la DAS, la DIRMI et une partie de la DIV d'une part et le rapprochement entre la DAFU et les équipes de la DIV en charge des problèmes d'aménagement urbain (grands projets. . .) d'autre part.

II. Débats

- **François Ascher**

Quelles réflexions le directeur de cabinet du Ministre de l'Intérieur apporte-t-il sur l'intercommunalité en général ainsi que sur le cas particulier de l'Ile-de-France ?

- **Jean-Louis Daumas**

L'aptitude de ces populations, soulignée par Jean-Pierre Duport, à se mobiliser malgré les difficultés est tout à fait exacte.

Concernant ce qu'il a dit sur la gestion des carrières des fonctionnaires de police, on retrouve la même chose pour les personnels de l'administration pénitentiaire. Comment traiter la question ? Doit-on réintroduire une notion de discrimination ? Il faudrait interpeller les politiques de manière forte sur ce thème.

- **Dominique Becquart**

Pour les grands projets de restructuration, Jean-Pierre Duport a prôné l'implication forte de l'Etat. Cette implication passe-t-elle par la création d'un établissement public, alors que les résistances des maires face à ce type de formule sont fortes ?

Sur la contractualisation, la mise en oeuvre doit-elle relever du maire, de l'Etat ou d'un copilotage ?

- **Francis Godard**

Il serait dangereux d'institutionnaliser le découpage entre les approches sociales et urbaines en séparant une délégation à l'intégration et une direction à l'aménagement urbain.

- **Claude Dorian**

Où loge-t-on les populations en extrême difficulté si on ne les met pas dans les seuls quartiers susceptibles de les accueillir en terme de niveau de loyers et de vacances ? Cette question se pose d'autant plus que l'on n'a pas de pouvoir d'agglomération.

- **Nicole Smadja**

Il est exact que les dynamiques de peuplement déterminent les autres questions et sont au coeur de nos problématiques. Or sur ce point, on sait bien que seul le pouvoir d'agglomération permettra des avancées.

En Ile-de-France, ni l'échelle communale ni l'échelle départementale ne sont les bonnes et la Région comme l'Etat sont peu impliqués dans ces questions.

D'autre part, lorsqu'on fait une répartition des crédits par département en Ile-de-France, il y a une sorte d'égalitarisme qui fait que la Seine-Saint-Denis n'a jamais pu obtenir la répartition qu'elle aurait pu attendre. De même, le préfet de département doit faire une répartition égalitariste entre les communes indépendamment du degré de difficultés qu'elles connaissent.

- **Rémy Blondel**

Que peut-on dire sur la question de la légitimité démocratique de l'agglomération ?

Il y a également la question relative à l'avenir des contrats de ville et à leur articulation avec les contrats de plan.

- **Sabine Thibaud**

Comment pourrait-on passer à un système de contractualisation avec les agglomérations ?

- **Paul Chemetov**

Si la politique de la ville est réellement une question centrale, il est clair qu'il faudra faire évoluer un certain nombre de dispositifs. Les Villes Nouvelles dont il faudrait s'occuper aujourd'hui, c'est bien celles dont parlait Jean-Pierre Duport.

- **Jean-Pierre Gaudin**

Comment réarticuler une intervention sur les quartiers avec une stratégie à l'échelle de l'ensemble de la ville ?

- **Jean-Pierre Duport**

La question de l'intercommunalité est à la fois impérative et difficile. Chaque fois qu'il est possible, il faut aller de l'avant, comme on a pu le faire avec les communautés urbaines et les communautés de communes ou de villes. Mais l'obligation en la matière ne serait pas la bonne méthode et il faut plutôt jouer sur l'incitation.

La bonne entrée pour l'intercommunalité consiste à conduire des projets de développement urbain et économique. Mais nous sommes incapables de bien gérer, au plan central, 100 contrats d'agglomération, 26 contrats de région et x contrats de pays. La région devra rester un interlocuteur contractuel privilégié de l'Etat.

Sur le recrutement des fonctionnaires, il faudrait miser sur un recrutement beaucoup plus territorialisé et régionalisé.

Sur la structure institutionnelle susceptible de gérer les GPU, l'établissement public n'est pas absolument nécessaire. Le GIP et la SEM peuvent très bien convenir et la solution doit être retenue en fonction du contexte d'ouvrage local. Cela dit, l'établissement public est la seule formule susceptible d'assurer une maîtrise coordonnée de l'aménagement urbain.

Pour les contrats de ville, il faut forcément retenir une formule de copilotage.

Il est important de se préoccuper de la sauvegarde des outils techniques dont nous disposons. Or, c'est du côté de l'Equipement que l'on trouve l'appui technique nécessaire.

Sur le logement des populations difficiles et à faibles revenus, l'enjeu est bien de faire vivre ensemble des gens qui ont des modes de vie différents. Ce qui a été fait en terme d'accèsion à la propriété très sociale dans certains départements d'Outre Mer pourrait notamment être analysé avec profit.

Sur l'articulation entre le contrat de ville et le contrat de plan, il faut qu'elle demeure forte et que le contrat de plan reste le lieu privilégié de la contractualisation.

Sur la réarticulation entre politique de quartiers et politique de la ville, il faut être capable de mener une politique de discrimination positive à l'égard de certains quartiers. Articuler des contrats d'agglomération avec des contrats de ville serait peut-être une réponse pertinente.

❖
Audition

Jean-Louis GUIGOU
Délégué à l'Aménagement du Territoire
et à l'action Régionale

I

Intervention de Jean-Louis Guigou

La politique d'Aménagement du Territoire définie par Charles Pasqua reposait sur trois insuffisances :

- un discours trop ruraliste et « diabolisant » la ville, lieu menaçant l'ordre établi ;
- trop de concentration et pas assez de décentralisation, alors que le « gisement de la décentralisation » n'est pas épuisé et que les Français en redemandent ;
- des vieilles recettes, des ficelles éculées de l'Aménagement du Territoire : oppositions Paris/province, rural/urbain, centre /périphérie, équilibre du territoire.

En rupture avec cette approche, il faut désormais réhabiliter l'idée que la ville c'est la modernité, le progrès et l'avenir. C'est un élément structurant pour l'aménagement du territoire.

1. La dilatation des systèmes urbains

Avec la mondialisation, nous sommes entrés dans une ère de concentration des hommes et des activités ; la hiérarchie fonctionnelle du territoire s'est renforcée au profit des plus grandes métropoles. Ces dernières sont à la fois le lieu d'assurance tous risques pour les entreprises qui y trouvent les

moyens d'une flexibilité accrue et des avantages de productivité certains ; les ménages, pour leur part, y maximisent leurs chances d'y trouver un emploi.

En regardant une carte de France localisant les concentrations de population, on voit bien se dessiner des systèmes urbains en voie de métropolisation. Le tissu urbain des très grandes villes s'étend vers les deltas : Paris vers l'estuaire de la Seine, Lyon vers le delta du Rhône, Toulouse vers Bordeaux... Des « villes rubans » sont en train de se constituer le long des fleuves.

Ces systèmes nécessitent d'être organisés afin de conforter leur compétitivité. Si l'Etat ne s'attache pas à cet objectif, alors les moyens ne seront pas donnés aux élus de maîtriser ces espaces.

Il faut retenir cette idée de la dilatation des espaces urbains, qui nous rapproche du modèle d'évolution des villes d'Europe du Nord. Ainsi, Paris « se délite » et « s'aplatit » dans une immense aire de péri-urbanisation.

2. La recomposition du territoire autour des agglomérations et des pays

Le territoire français est à la fois trop concentré (Paris et la région Ile-de-France) et très morcelé. L'Etat a contribué et contribue encore à disloquer le territoire. Ainsi, les grands jacobins sont des défenseurs de l'autonomie communale, selon le principe du « diviser pour régner ». Le zonage est aussi une façon de produire ou d'entretenir ce morcellement.

Il faudrait passer des zonages sectoriels à des zonages fonctionnels. L'idée consisterait à prendre les « paquets de communes » qui font système et sont en situation d'interdépendance, laquelle est directement issue des déplacements quotidiens.

En termes de politique de la ville, cela permettrait d'agir non pas sur le quartier appréhendé indépendamment de son contexte d'appartenance urbaine, mais sur tout le système urbain qui l'a généré. L'effet levier en termes d'action publique et de son impact serait tout à fait significatif.

Il faudrait pouvoir isoler 100 agglomérations regroupant 28 millions de Français et donner vie à 300 pays (également 28 millions de Français).

3. Les réseaux de villes

Les Allemands ont imposé l'idée d'un système urbain polycentrique avec un travail en réseaux des différents pôles urbains (dix villes de 1 million d'habitants plutôt qu'une ville de 10 millions) qui mutualisent les grands équipements.

Cette idée a été reprise en France ; la DATAR encourage le rapprochement des villes pour enrichir l'offre et renforcer l'organisation de services et d'équipements communs, dans un contexte de raréfaction des ressources publiques.

4. Les instruments de contractualisation

Le contrat de plan est au système décentralisé ce que la subsidiarité est au système fédéraliste. Il permet d'éclaircir les rapports entre l'Etat et les collectivités ainsi que de réguler les rapports entre les collectivités dans un contexte où elles ne sont pas « hiérarchisées ».

Il y a trois types de régulation possibles : la régulation par le marché, la régulation par la loi et la régulation par le contrat. Or, si les pays d'Europe du Nord utilisent beaucoup ce dernier mode de régulation, il est encore insuffisamment mobilisé dans les pays latins.

La DATAR propose de mettre en place des contrats d'agglomération et de pays insérés dans le cadre des futurs contrats de plan Etat-région. Si l'Union Européenne, l'Etat Français et les Régions décidaient de contractualiser leurs moyens avec les agglomérations et les pays, cela créerait des effets de levier considérables tant au plan de la qualité de l'action territoriale, de l'efficacité des politiques publiques, qu'au plan financier.

Dans cette optique, le rapport à venir de Jean-Pierre Sueur pourrait très utilement nourrir la réflexion interministérielle à conduire, tant sur le contenu que la méthode, de ces futurs contrats d'agglomération.

5. L'enjeu européen

Au cours de la réunion ministérielle de Leipzig, « les 15 » ont adopté une charte sur l'aménagement du territoire dans laquelle ils considèrent qu'il faut favoriser des systèmes urbains polycentriques (inspirés du modèle allemand).

Le modèle de la ville européenne, qui repose sur les notions de mixité, de centralité et de patrimonialité, est aujourd'hui menacé par le modèle de la ville américaine qui détruit et abandonne les espaces sans ménagement.

Dans l'optique de défendre une vision européenne de la ville, il serait intéressant, par exemple, de pouvoir traduire le rapport de la commission Sueur en deux ou trois langues européennes.

6. Mondialisation et territorialisation

Si la mondialisation s'impose à nous, la territorialisation dépend de nous. Autant nous paraissions impuissants à maîtriser les taux de change ou les logiques de privatisation, autant nous sommes directement responsables de nos communes et de la façon dont nous organisons notre territoire.

Or, on a négligé le fait que l'organisation des territoires était aussi un facteur de compétitivité et on n'a pas su donner vie aux dynamismes locaux.

II

Débats

- **Jean-Pierre Sueur**

Il y a beaucoup de cohérence entre la vision de la DATAR et celle de la commission, notamment sur le contrat d'agglomération, qui permettrait une simplification en passant de 214 contrats de ville à 100 contrats d'agglomération.

Sur le zonage, on peut faire le constat qu'il y a beaucoup de zones en politique de la ville. Mais d'un autre côté, il faut plus de moyens là où il y a plus de difficultés et il faut bien définir les territoires en question.

Enfin, la thématique des réseaux de ville intéresse la politique de la ville dont l'une des clés réside dans le fait de raisonner non plus au niveau du quartier mais à l'échelle de la ville. Or, l'espace urbain est susceptible d'être un continuum dont il faut organiser la gestion, et le réseau de villes permet cette organisation.

- **Dominique Becquart**

On peut douter de la pertinence d'une contractualisation qui passerait pas la région pour atteindre les agglomérations et les pays. En effet, les régions peuvent très bien décider qu'elles n'auront pas de politique de la ville. Quelles sont les garanties de l'Etat contractant que les sommes seront utilisées pour cette politique ?

- **Paul Chemetov**

Selon le propos de Jean-Louis Guigou, la variable d'adaptation à la mondialisation serait le territoire. Mais comment peut-on énoncer une politique de la ville dans un pays à structure rurale :

Il ne faudrait pas superposer de nouvelles structures qui éviteraient de s'attaquer au problème du découpage français actuel en 36 000 communes, qui est une absurdité.

- **Jean-Pierre Sueur**

En termes de réforme institutionnelle, il y a deux niveaux : ce qui est souhaitable et ce qui est possible. Sur le fond, on peut être d'accord pour supprimer le découpage communal actuel et pour supprimer les départements, mais comment fait-on pour que cela bouge ?

Réponse de Jean-Louis Guigou

On peut progresser sur ce terrain par le biais de la contractualisation et en se plaçant à l'échelle intercommunale. Le contrat peut constituer un instrument incitatif pour faire évoluer les structures intercommunales d'ores et déjà existantes dans leurs périmètres, leurs compétences et leurs ressources. La question de l'institutionnalisation peut alors ne se poser que dans un deuxième temps.

- **Nicole Smadja**

En Ile-de-France, les secteurs à problèmes sont intercommunaux mais aussi interdépartementaux. De même, les grands acteurs (bailleurs, transporteurs...) sont interdépartementaux. Les limites départementales et communales n'ont pas grande signification. C'est la région qui est l'échelle pertinente, mais l'intercommunalité en Ile-de-France pose un vrai problème.

- **Daniel Asseray**

Comment avancer sur la question du contenu d'un contrat d'agglomération :

Sur des objets d'investissement structurants comme les transports urbains ou les infrastructures routières, on voit quel peut être ce contenu et on voit bien les « tuyaux » de l'Etat par lesquels il passe. Mais le problème se pose en terme de gestion urbaine. Par exemple en matière d'habitat, c'est moins le bâti qui pose problème que la manière de le gérer.

En fait, les questions qui relèvent de la gestion urbaine ont du mal à s'adapter à la contractualisation. Il ne suffit pas de signer un contrat et de revenir voir un an plus tard si tout se passe bien.

- **Adil Jazouli**

Pour le contrat d'agglomération, il faut réfléchir en terme de blocs de compétences : que demande-t-on à l'Etat, à la région, à la commune : Qui dirige quoi sur les différentes compétences ?

D'autre part, si la politique de la ville est érigée au rang de priorité nationale, comment repère-t-on ce qui revient à cette politique pour « éviter les pertes en ligne » ?

Enfin sur le zonage, il ne faut pas oublier l'un des effets bénéfiques du Pacte de relance qui est d'avoir amené des acteurs nouveaux (les acteurs économiques) dans la politique de la ville. Ainsi, les chambres de commerce et d'industrie se sont beaucoup investies. Or, comment "dézoner" en douceur pour ne pas perdre cette mobilisation des CCI, pour qu'elles restent acteurs de la politique de la ville ?

- **François-Xavier Roussel**

En l'état actuel des choses, on a 214 contrats de ville, 48 pactes urbains et surtout un grand nombre de contrats sectoriels. Avec 100 contrats d'agglomération et 200 contrats de pays, on réduit le nombre de contrats.

D'autre part, la logique du contrat d'agglomération est que l'instance locale définisse le contenu, l'Etat ayant un rôle de négociation.

- **Pierre Veltz**

Peut-on éviter une réflexion sur la région elle-même ?

- Faut-il repenser ses compétences ?
- Notre découpage en 22 régions est-il pertinent ?

D'autre part, comment passer des 400 agglomérations définies par l'INSEE aux 100 évoquées dans l'exposé de Jean-Louis Guigou :

- **Jean-Louis Guigou**

Sur le zonage, « trop de zonage tue le zonage ». Les départements ministériels établissent leurs propres zonages pour gérer leurs politiques sectorielles, le plus fréquemment sans beaucoup de concertation. Les élus n'y comprennent plus rien ; la lisibilité de l'action globale de l'Etat est réduite. Tandis que l'on plaide l'intercommunalité auprès des élus, on découpe, dans le même temps, leurs territoires en multiples tranches.

De toute façon, on construit des tuyaux dans lesquels on n'a plus d'argent à envoyer. Il y a des forces qui montent :

- l'Etat a de plus en plus besoin de prendre des « paquets » de territoires pour élaborer et gérer ses politiques ;
- les entreprises demandent un environnement institutionnel favorable, des espaces pertinents, un système politico-administratif plus lisible ;
- en même temps, il faut que les citoyens puissent s'identifier aux espaces que l'on redéfinit.

En termes de taille, il n'y a rien à inventer. Les bassins d'emplois, ce sont les arrondissements (350) et les cantons (3 000) sont les bassins de vie quotidienne. Le problème tient aux découpages actuels qui ne sont plus pertinents, les espaces administratifs fractionnent les espaces fonctionnels.

Il pourrait être judicieux de réunir Présidents de région, les Préfets de région et les directeurs régionaux de l'INSEE pour ouvrir un débat visant à déterminer les zonages fonctionnels. Ceci pourrait contribuer à rendre sur ce sujet les positions entre technocrates et élus plus consensuelles. On peut également tout à fait imaginer que les populations concernées soient invitées à se prononcer sur les périmètres.

Sur le risque qu'il y aurait à tout passer par la région, il importe de souligner que nous sommes dans une phase de dislocation des Etats-Nations qui favorise l'émergence de Villes-Etats.

Il y a un risque que ces villes s'isolent et « privatisent » puissance et richesse, en laissant aux autres collectivités, et notamment à l'Etat, la gestion des espaces en difficulté. En passant par la région, on se donne la possibilité de produire de la cohérence et de l'unité.

Il faut être vigilant sur cette menace et veiller à préserver l'échelon régional.

Sur le département, pourquoi ne deviendrait-il pas le Sénat des agglomérations et des pays ?

L'assemblée des présidents de conseils généraux semble prête à renoncer aux cantons urbains, dès lors que l'on ne touche pas trop aux pays.

Sur la région parisienne, il faut voir à quel point Paris et l'Ile-de-France « boursoufflent ». Il faudra bien un jour s'attaquer au problème.

La DATAR est légitime pour travailler sur la problématique des espaces fonctionnels pertinents. Mais on sait bien qu'en travaillant sur ce sujet, on déclenche une réflexion sur la gouvernance, la fiscalité, la gestion des espaces. En commençant par le zonage fonctionnel et la contractualisation, on engage un processus qui, le moment venu, sera relayé par les questions institutionnelles.

- **Francis Godard**

En posant les agglomérations comme de nouveaux territoires du politique et comme de nouveaux acteurs territoriaux, on constitue une nouvelle carte de France qui redessine un découpage multiséculaire. Ça n'est pas rien ! Mais alors, qui dira que c'est une agglomération : l'INSEE, des

coalitions de maires, les Préfets, le ministre de l'intérieur, une commission indépendante (proposition qui aurait ma préférence) ?

- **Nicole Smadja**

Quelle durée définir pour la contractualisation ?

- **Jean-Louis Guigou**

La bonne durée pourrait être six ans. On pourrait distinguer des contrats à 6, 12 et 18 ans.

Pour constituer les agglomérations, on pourrait suggérer des noyaux durs de 15 ou 20 communes et laisser le libre choix à d'autres de s'associer et d'adhérer. On peut également prévoir une démarche expérimentale et consulter les populations et acteurs à échéance de 12 ans, pour apprécier s'ils sont satisfaits de l'agglomération ainsi constituée.


Audition

Francis IDRAC
Préfet du Val-de-Marne
Ancien Délégué Interministériel à la Ville

I

Intervention de Francis Idrac

L'une des difficultés de la politique de la ville réside dans la définition de sa spécificité, avec une ambition certaine qui se doit d'être à la mesure du défi social qu'elle entend résoudre, mais avec une certaine modestie quant aux leviers qu'elle peut mobiliser.

La politique de la ville n'a pas vocation à se substituer aux grandes politiques de l'Etat, mais elle doit les animer, les réorienter, les faire innover. Il s'agit d'une politique globale et donc interministérielle.

Il faut souligner également que sans institutions spécifiques, cette politique se perd dans les sables des politiques sectorielles.

1. Retour au Pacte de Relance pour la Ville

La procédure du contrat de ville est essentielle car elle met en oeuvre :

- le partenariat local. Le couple maire-Etat est le couple moteur qui agrège les autres acteurs dans la mesure où il parvient à fonctionner autour d'objectifs et organise une cohérence dans l'intervention publique.
- la territorialisation. Le contrat de ville surmonte la dialectique quartier-ville en posant qu'il n'y a pas de politique de la ville sans quartiers particuliers identifiés comme en difficulté et qu'il n'y a pas de solution pour ces quartiers sans lien avec l'agglomération.

Cette procédure a néanmoins buté sur deux écueils :

- on a eu une logique de guichet, l'Etat affichant le montant de crédits affectés au contrat avant même que la collectivité ait défini son projet. Il aurait mieux valu avoir une approche par appel à projet dans laquelle l'affectation des crédits n'est pas une donnée de départ mais une résultante à l'arrivée.
- un trop grand nombre de contrats se sont transformés en saupoudrage généralisé. Une dérive est possible dès lors que l'on tend à baptiser politique de la ville tout ce qui relève de l'urbanité, alors que l'objectif de la politique de la ville est l'intégration des quartiers marginalisés dans le fonctionnement de la ville.

La philosophie du PRV et du zonage spécifique visait justement à recentrer l'action de la politique de la ville sur ce qui est le coeur de sa vocation : ces quartiers en difficulté et leurs populations.

Le zonage contenait deux idées qu'il faut bien prendre en compte :

- une logique de rattrapage, en fixant l'objectif de réduction des écarts entre ces quartiers et le reste de la ville, d'où des dispositifs pour faire plus, mieux et autrement ;
- une logique positive pour faire de ces sites des quartiers d'initiatives : le fait d'avoir une géographie prioritaire permet au gouvernement d'initier des méthodes nouvelles et des dispositifs qu'il ne peut pas généraliser tout de suite.

Ainsi, par exemple, les emplois de ville ont été possibles parce qu'ils étaient ciblés sur ces quartiers : ils ont défriché le terrain pour les emplois-jeunes qui sont une mesure plus générale. De même, il n'a été possible de mettre en place un dispositif de développement économique basé sur l'idée d'exonérations fiscales qu'avec une géographie restreinte (la commission européenne étant attentive aux risques de distorsion de concurrence).

2. Les problèmes de la ville tels qu'ils se posent aujourd'hui

La priorité m'apparaît moins être aujourd'hui à la restructuration urbaine de ces quartiers que dans la gestion au quotidien de la vie économique et sociale. Les problèmes de rénovation de l'habitat sont largement maîtrisés (les crédits PALULOS supplémentaires annoncés couvriront les besoins) et les collectivités ont fait beaucoup d'efforts en terme d'équipements collectifs, même si quelques manques subsistent.

En revanche, il faut remettre sur le métier le problème de la gestion du peuplement des logements, tant sur l'entrée (attribution), que sur la sortie (expulsion). D'une part, nous ne sommes pas au clair sur la façon d'imposer des objectifs en matière de mixité afin d'éviter la poursuite des logiques de ségrégation. Des outils comme les POPS (plan d'occupation du patrimoine social) ou la LOV (loi d'orientation sur la ville) ne sont pas assez efficaces.

D'autre part, il faudrait que l'expulsion pour troubles de voisinage soit praticable.

Les incivilités et la délinquance des mineurs apparaissent comme le deuxième sujet qui émerge nettement aujourd'hui dans ces problématiques de quartiers. Si les Contrats Locaux de Sécurité peuvent permettre de progresser sur un certain nombre de points, la délinquance des mineurs et en progression de même que les violences physiques. Le PRV avait prévu des unités éducatives renforcées. Il faut absolument progresser sur ce thème car il s'agit d'un sujet sur lequel les insuffisances de l'Etat sont perçues de façon aiguë.

Enfin, l'activité et l'emploi constituent un troisième thème prioritaire. A cet égard, le PRV ouvrait un nouveau champ de la politique de la ville avec les ZFU et les ZRU. L'outil de l'exonération fiscale au service des activités existantes et pas seulement de celles qui s'implantent apparaît comme incontournable.

Sur l'insertion, et notamment l'insertion des jeunes, il faut espérer que les emplois-jeunes ne produiront pas des effets d'exclusion des jeunes des quartiers les plus stigmatisés.

Gestion du peuplement, incivilités et délinquance des mineurs, activités et emploi sont donc trois thèmes incontournables pour la politique de la ville de demain.

3. Quelques suggestions pour l'avenir

Il est essentiel d'assurer une certaine continuité à la politique de la ville. En effet, il faut du temps pour que les acteurs locaux assimilent les outils mis à leur disposition par l'Etat.

Le contrat de ville est un bon outil qu'il ne faut pas abandonner, même s'il faut introduire plus d'exigences. Ainsi, le gouvernement devrait fixer un cahier des charges suffisamment exigeant pour les préfets. D'autre part, il faut être plus ouvert quant au choix des bénéficiaires et que les villes définissent leurs initiatives avant d'obtenir les crédits, l'Etat pouvant opérer un choix en fonction de ces propositions.

Enfin, il faut poursuivre la réflexion sur la globalisation et la déconcentration des crédits.

II

Débats

- **Jean-Pierre Sueur**

Sur les emplois-jeunes, il serait paradoxal qu'on aboutisse à ce qu'il y ait moins de jeunes des quartiers en difficulté pris par rapport au dispositif des emplois de ville.

Sur le zonage mis en place par le PRV, il faut voir qu'il produit des excès en terme de stigmatisation ou encore d'effets d'aubaine, mais qu'en même temps, il faut bien localiser les lieux qui vont bénéficier des politiques. Mettre l'accent sur des secteurs, c'est éviter le saupoudrage.

- **Nicole Smadja**

L'évaluation des contrats de ville permet de constater que l'aide de l'Etat a surtout consisté à cofinancer des équipements de proximité et à soutenir des associations. En revanche, les trois thèmes évoqués par Francis Idrac (politique de peuplement, délinquance des mineurs, activité et emploi), auxquels on pourrait ajouter le thème central des services publics, ont une place mineure dans les contrats.

On peut d'ailleurs remarquer que ces quatre thèmes ne sont pas dans le champ de compétences des huit sous-préfets ville de l'Ile-de-France. Les attributions de logement relèvent du Secrétaire Général, la prévention de la délinquance du cabinet du Préfet et l'économie du dispositif ZFU-ZRU. D'autre part, l'influence des sous-préfets ville est quasi nulle sur les services publics essentiels : école, police, justice, poste.

Par ailleurs, les contrats de ville avaient l'ambition d'être des contrats d'agglomération, mais c'est la volonté politique de l'Etat qui a manqué.

Il y a donc un changement de contenu à pousser dans les prochains contrats de ville, en poussant cette philosophie du contrat d'agglomération.

- **Simon Wuhl**

L'idée que ce ne sont pas les transformations lourdes urbaines qui posent problème mais bien plutôt les questions de gestion sociale est tout à fait juste. Ainsi, les investissements financiers et intellectuels se mobilisent autour du « hard » (on y voit des enjeux transformateurs visibles) alors que les enjeux autour du « soft » ont plus de mal à s'imposer.

Par exemple, les ZFU correspondent à de l'aménagement économique, à du hard sur lequel les acteurs économiques se mobilisent alors qu'il y a une très faible mobilisation autour de la problématique de l'insertion. Ainsi, la DARES a montré que le contrat de qualification était la mesure la plus efficace pour assurer l'insertion. Or, il est très peu utilisé dans les quartiers en difficulté, tandis que les mesures les plus utilisées sont celles qui enferment les jeunes dans des dispositifs éloignés de l'entreprise.

Réponse de Francis Idrac

Il faut effectivement privilégier le « soft ». Par exemple, le soutien à la vie associative correspond à du soft souvent négligé alors qu'il est essentiel.

Sur l'insertion, le PRV a tout de même réalisé une percée conceptuelle en assurant la liaison entre exonérations fiscales en ZFU et embauche de jeunes des quartiers, avec un objectif qui est bien celui de la réinsertion dans l'économie marchande (remarque de Simon Wuhl : certes, mais dans une démarche d'emploi dans le quartier qui n'est pas pleinement satisfaisante).

- **Dominique Becquart**

L'idée de s'investir plus dans la gestion urbaine n'est pas neuve, et on sait bien qu'il y a des résistances structurelles et culturelles assez fortes. Que pourrait-on faire pour vaincre ces blocages ?

réponse de Francis Idrac

Il faudrait réintroduire un acteur politique légitime susceptible d'assurer la transversalité dans la gestion de ces quartiers. Cet acteur pourrait être un conseil de quartier avec délégation de pouvoirs et de moyens financiers.

Certains maires font des conseils de quartier ou nomment des maires-adjoints délégués pour chaque quartier, mais cela relève de l'initiative locale. D'autres pays vont plus loin que nous dans ce domaine. Or, il s'agit d'une clé pour que les gens assument véritablement leur quartier, et notamment le problème des incivilités.

Remarque de Jean-Pierre Sueur

Ce niveau est essentiel mais on ne peut pas l'élire au suffrage universel, car il y aurait trop de niveaux élus à ce type de suffrage.

On constate que le rapport élus-habitants est meilleur dans une ville de 10 000 habitants. Il faudrait peut-être imaginer pour toutes les agglomérations une organisation du type de celle prévue par la loi PLM, avec des conseils élus à l'échelle de 10 ou 20.000 habitants.

A Orléans, il y a douze conseils de quartier qui rassemblent des élus, des responsables associatifs, des commerçants, des parents d'élèves. Ces conseils sont consultatifs.

Remarque d'Annie Fourcaut

Tout comme le pouvoir d'agglomération, l'institutionnalisation de ce pouvoir de quartier constituerait une évolution institutionnelle assez forte. Or, si on peut espérer ce type de mutation en l'absence de troubles révolutionnaires ou de changements politiques forts, il faut voir que les précédents historiques sont rares.

• Paul Chemetov

Comme l'a souligné Francis Idrac, si on ne favorise pas les appels à projet, on reste dans une politique de guichet et de saupoudrage. D'autre part, la gestion d'un quartier ne se dégage que si on lui donne du temps. Ainsi, l'appel à projet et le temps semble un bon cocktail pour une politique de la ville renouvelée.

• André Bruston

C'est vrai que les questions de fonctionnement et de gestion (c'est à dire les enjeux économiques et sociaux plutôt que strictement urbains) sont devenues prioritaires. Mais si l'on subordonne ainsi les questions relatives aux espaces urbains aux questions économiques et sociales, cela nécessite un travail d'analyse important de ces enjeux. Il faut pouvoir dire en quoi tel projet d'équipement est ou non nécessaire à un projet économique et social. Il y a ainsi des GPU où l'on investit dans des projets lourds d'équipement sans voir s'ils ont un impact en terme de projet économique et social.

D'autre part, la gestion est un problème qui engage beaucoup d'acteurs et rend absolument nécessaire l'identification des opérateurs.

- **Marie-Pierre de Liège**

A partir du XIème Plan, on n'a plus parlé de moyens de droit commun et on a limité l'action sur ces quartiers aux moyens spécifiques. Par exemple, pas un tribunal n'a redéployé ses moyens en fonction de l'enjeu des quartiers en difficulté, ce qui a conduit à bricoler avec des crédits spécifiques pour monter des Maisons de Justice.

Sur la question de la participation des habitants, on ne peut pas rester dans le domaine du consultatif. Il faut organiser un partage des responsabilités de gestion. Dans les contrats de ville, on pourrait définir les compétences en distinguant ce qui doit relever du corps social.

Remarque de Jean-Pierre Sueur

Il faut bien voir le poids dont dispose un avis formulé par un conseil de quartier. Même s'il n'est que consultatif, il est très contraignant pour le conseil municipal qui peut difficilement ne pas en tenir compte.

- **Rémy Blondel**

L'idée de l'appel à projet peut paraître séduisante mais elle relève en partie de l'illusion dès lors qu'au niveau du comité de pilotage, on constate qu'il y a peu de porteurs de projet. La concurrence des projets est donc limitée.

D'autre part, il faut se méfier des systèmes d'appels à projet nationaux. Quelle capacité ont-ils en effet de répondre à la diversité des situations locales ?

- **Annie Fourcaut**

D'extraordinaires ambitions sont mises dans la politique de la ville. Mais il faudrait s'attacher d'une part à clarifier les messages qu'elle veut faire passer et d'autre part à introduire un minimum de continuité.

La politique de la ville paraît aujourd'hui à la croisée de demandes de nature tout à fait différentes (gestion urbaine, ambitions institutionnelles...) et il n'est pas sûr qu'il y ait ainsi intérêt à tout mélanger.

- **Francis Idrac**

Sur les moyens propres à la politique de la ville, on peut tout de même être sceptique sur la capacité des institutions en charge de cette politique à la faire financer par les autres. Même du temps de Simone Veil, qui était numéro deux du Gouvernement, cette capacité à influencer sur les autres ministères était très limitée.

Pour prendre un exemple récent, le Ministère de l'Education Nationale a mis en place ses emplois-jeunes sans concertation avec la politique de la ville.

Une seule méthode est efficace : disposer d'un fond d'usage intersectoriel qui rende ces politiques attrayantes pour les autres ministères. L'effet de levier est alors réel.

Sur les appels à projet, les appels nationaux lancés par la DIV ont été un levier pour faire avancer des sujets non abordés jusque là : commerces et sécurité, paysages et espaces urbains, transports. Désormais, cet outil doit être utilisé au niveau local, ce qui permettra de :

- fixer des priorités dans un cahier des charges ;
- s'assurer de la motivation des porteurs de projets.

- **Marie-Pierre de Liège**

Il est certain qu'un fonds interministériel joue un rôle incitatif, mais le problème est plus de faire en sorte que la négociation interpartenariale ne se limite pas à l'utilisation de ces crédits spécifiques, car ceux-ci ne devraient être affectés que là où les différents partenaires mobilisent aussi leurs moyens de droit commun.


Audition

Jean-Marie PETITCLERC

Directeur d'une association de quartier à Argenteuil
Président de l'association « Les Messagers » - emplois de médiation
Chargé de mission auprès du Président du Conseil Général des Yvelines
pour l'économie et la prévention de la délinquance

I

Intervention de Jean-Marie Petitclerc

1-

Violence des jeunes et médiation

La violence des jeunes n'est pas nouvelle. En fait, ce qui est plus préoccupant aujourd'hui, c'est d'une part l'absence d'intégration par les plus jeunes de limites à ne pas dépasser et d'autre part, la décrédibilisation des adultes dans leur fonction traditionnelle de régulation de la violence des jeunes (« aujourd'hui les adultes fuient, désertent »).

Cette situation est très liée à la montée de la seconde génération du chômage, car il faut bien voir que le chômage des adultes a une incidence très forte sur le comportement des enfants.

La seconde génération du chômage a trois caractéristiques :

- la décredibilisation des parents ; le gamin est le seul à qui on demande de travailler, et il en retire une position de toute puissance (« Les parents sont licenciés dans leur fonction parentale ») ;
- le modèle du tricheur ; le leader de l'économie parallèle est le seul qui réussisse, et ce n'est pas celui qui suit les conseils de ses parents ;
- la décredibilisation de la gestion institutionnelle des conflits ; il n'y a plus de différences entre les institutions et les habitants, plus de mise à distance : tout fonctionne à l'affectif.

Dans les scénarios d'affrontement que l'on observe dans ces quartiers, il est frappant de voir que les adultes ont déserté la Cité, qu'elle est livrée aux jeunes.

L'inquiétude des jeunes face aux dérives comportementales des plus jeunes est également quelque chose de neuf, et elle est à l'origine de cette idée qu'il faudrait peut être s'appuyer sur les plus âgés de ces jeunes pour en faire des acteurs de la politique de prévention, plutôt que de laisser ce domaine aux seuls spécialistes. C'est ainsi qu'est née l'entreprise « les Messagers ».

On s'est rendu compte que le travail du poinçonneur dans les années 70, ce n'était pas tant de poinçonner que d'être présent, et on a redécouvert cet ancien métier en le recentrant sur son aspect relationnel. Les résultats ont été au rendez-vous : au bout de six mois, la ligne de bus faisant l'objet de l'expérience était redevenue rentable.

Il s'agit là d'un nouveau métier de la ville et non pas seulement du transport. L'intérêt est que l'agent d'ambiance (ou de citoyenneté) relève de la ville ou d'une association et qu'il fasse du transport son lieu de travail.

L'insécurité est liée à une peur de populations qui cherchent à s'éviter et qui se retrouvent dans ces lieux de cohabitation forcée que sont les transports en commun. Cela va bien plus loin que le seul phénomène d'agression. Par rapport à ces populations qui n'arrivent plus à se parler, il faut rétablir un dialogue grâce à des tâches de médiation, en jouant sur la connivence (le jeune est du quartier) et la différence (il a un badge institutionnel) qui permettent de créer les conditions du dialogue.

2- réflexions sur la politique de la ville

L'erreur commise pendant dix ans a été de dire que le problème de ces quartiers, c'était l'urbanisme et l'architecture. Or le problème numéro un, c'est le désœuvrement et surtout celui des jeunes. Finalement, l'argent des réhabilitations n'a servi à rien, parce que ces quartiers sont devenus invivables à cause de l'inactivité.

- **Premier constat majeur pour la politique de la ville: l'enjeu n° 1 consiste à recréer de l'activité**

Le Pacte de Relance pour la Ville avait bien mis cet axe au centre.

L'un des enjeux sur l'emploi consiste à créer ces nouveaux métiers évoqués précédemment. A cet égard, le dispositif Aubry présente le risque d'être « cannibalisé » par les BAC + 2. Il est indispensable d'assurer une entrée dans le dispositif aux jeunes sans qualification.

S'il s'agit de construire de nouveaux métiers, il faut le faire avec des adultes capables de former et d'encadrer les jeunes recrutés. Il faut construire ces métiers et pas seulement avoir pour objectif d'occuper une tranche d'âge.

D'autre part, seule l'émergence d'un tiers secteur permettra de pérenniser ces activités. Pour le transporteur, il y a une plus value marchande à tirer dans la mesure où un réseau plus sécurisé voit sa fréquentation augmenter. Mais il y a aussi un plus en terme de convivialité qui concerne la politique de la ville et non pas le transporteur. Le coût des nouveaux emplois doit donc être supporté à 50% par le client et à 50% par la collectivité. Il s'agit de créer un nouveau type d'entreprise financé par une hybridation de ressources privées et publiques, avec l'idée que cela ne coûte pas plus cher de financer de l'activité d'utilité sociale que de financer du désœuvrement.

- **Deuxième constat majeur : il faut résoudre le problème éducatif**

Il faut cesser d'installer les enfants de 10-13 ans dans une logique de toute puissance. Les juges ne sont plus crédibles face aux enfants de 14 ans parce qu'ils ne sont pas crédibles devant ceux de 10 ans. « Si on se contente de dire la première fois que cela n'est pas très grave et qu'il ne faut pas recommencer, on a perdu ». La pertinence de la première réponse est essentielle.

En 1945, la délinquance apparaissait à la puberté. Aujourd'hui, elle apparaît dès dix ans. La réponse que nous serons capables d'apporter à cette question de la délinquance des 10-13 ans est l'un des points de plus grosse inquiétude dans la ville.

- **Troisième piste : la création de liens inter-institutionnels**

Les jeunes sont façonnés par l'incohérence des adultes qui les entourent. En effet, l'école, la famille et la rue se renvoient les responsabilités au lieu de développer des liens pour résoudre le problème.

« Toutes les institutions sont prêtes au partenariat du moment qu'elles l'animent ».

Au niveau gouvernemental, la question de la ville est interministérielle et doit de ce fait être rattachée au Premier ministre.

- **Quatrième piste : les effets pervers de la territorialisation**

Les enfants sont pris en charge par des acteurs du quartier sur le quartier dans des locaux du quartier, alors que l'important est de créer du lien avec le reste de la ville. Que fait-on des initiatives des associations du centre-ville ? Comment les aide-t-on à s'ouvrir aux réalités des jeunes des quartiers périphériques ? Il est urgent de créer des liens.

Pour finir, il faut souligner combien l'arrêt du dispositif du service national ville est dramatique dans la perte du lien qu'il créait entre deux jeunesse. Il faudrait permettre une immersion des étudiants dans ces quartiers.

II

Débats

- **Simon Wuhl**

L'intervention de Jean-Marie Petitclerc permet de mettre en évidence l'autre pôle de la politique de la ville, qui est celui des acteurs de quartier (le premier pôle évoqué jusque là étant celui des institutionnels). Comment partir des problèmes tels qu'ils se posent pour avancer, y compris pour les institutions ?

C'est vrai que les chômeurs sont partout dans la ville, mais il est également vrai qu'il y a des indicateurs particuliers dans ces quartiers: chômage des jeunes, chômage de longue durée, chômage des mères de famille isolées. L'enjeu de solidarité est considérable.

Sur ces nouveaux métiers de la médiation, beaucoup de jeunes de ces quartiers sont en difficulté et les métiers relationnels ne sont pas si faciles pour eux, sans compter le fait que ce ne sont pas des métiers stables.

En faisant un travail d'étude sur les emplois de ville, on voit bien que les jeunes sont contents au départ d'occuper ces emplois car ils leur fournissent un revenu et une utilité sociale. Mais l'idée apparaît très vite que ces fonctions risquent d'être assignées à certains quartiers et à un certain type de public.

A partir de là, il est essentiel de sortir l'insertion du quartier et de faire le lien avec les entreprises ordinaires.

- **Paul Chemetov**

La réparation des bâtiments est bien la dernière chose à faire en terme de temporalités, alors que la formation est la première des choses à faire.

D'autre part, ces grands ensembles ont été conçus comme des internats et il faut des actions physiques pour les externaliser. Il faut travailler sur la mise en réseau de ces quartiers.

- **Nicole Smadja**

Dans son intervention, Jean-Marie Petitclerc a évoqué l'idée qu'il n'était pas souhaitable d'internaliser les métiers de la médiation. Mais si on n'internalise pas, on ne modifie pas la qualité de la prestation délivrée par les services collectifs.

Par ailleurs, il y a un risque de créer un espèce de « glacié » en réservant les emplois de médiation à ces quartiers.

- **Annie Fourcaut**

La situation décrite par Jean-Marie Petitclerc présente beaucoup de similitudes avec celle de la banlieue parisienne de l'entre-deux-guerres: très fort taux de chômage, zones de misère, d'immigration, zone faisant peur à la ville-centre mais aussi terrain d'expérimentation de nouvelles politiques sociales.

Néanmoins, les différences entre les deux époques sont également frappantes. Dans l'entre-deux-guerres, la prise en charge sur le terrain est faite par des gens qui ont une forte idéologie (catholiques, communistes, socialistes...). Aujourd'hui, que propose-t-on comme grand projet à ces jeunes que l'on met comme agent d'ambiance ? Il y a une crise du système politique.

Enfin, l'Histoire montre bien que les quartiers sont des terrains d'expérimentation. Ils changent en permanence d'image et de fonction. Si la ségrégation a toujours existé, il faut voir qu'il y a toujours des capacités de mutation.

- **Isaac Joseph**

Il faut prendre garde au tout médiation. Il y a d'une part le risque de remplacer des postes de travail par des médiateurs et d'autre part l'idée qu'il faudrait établir une nouvelle procédure de règlement des conflits. Ne faut-il pas plutôt être tous capables de faire de la médiation sans passer par des agents de médiation ?

- **Jean-Marie Petitclerc**

Il ne faut pas tomber dans le tout médiation, ni penser qu'il s'agit là d'une panacée pour régler les problèmes de la ville et de l'emploi.

Mais si on construit ensemble les métiers du XXIème siècle, l'idée que l'on va occuper un emploi toute sa vie est définitivement derrière nous. La fermeture de Vilvorde a un côté intéressant car le travail sur les chaînes de montage n'était pas très enrichissant pour l'homme. Mais ce qui est dramatique, c'est qu'on ne retrouve pas d'utilité sociale à ces ouvriers licenciés. Or sur ces métiers relationnels qui développent toutes les compétences humaines, on sait au moins que l'homme ne sera pas remplacé par la machine.

Il y a des compétences peu reconnues par le système scolaire, qui sont intéressantes pour ces nouveaux métiers et qui permettent à ces jeunes de mettre en valeur leurs qualités.

La réussite de la connivence avec les jeunes du quartier risque d'être perdue si on internalise ces fonctions. Il faudrait creuser l'idée des groupements d'employeurs. Car l'agent d'ambiance qui travaille à la fois pour la Poste, la SNCF, la RATP...fait le même métier de médiation.

Sur les ZFU, il faut rester prudent. Par exemple, 1 100 emplois ont été créés sur Chanteloup entre 1980 et 1995, mais seulement 150 pour des habitants de Chanteloup. Par contre, tout ce qui peut contribuer à la redynamisation du commerce local est important, ainsi que le développement des emplois de proximité.

En fait, toute mesure en matière de politique de la ville a des effets pervers qu'il faut pouvoir analyser.

Sur la crise du sens, le projet à proposer aux jeunes pourrait être dans tout ce qui se joue autour de la citoyenneté, et notamment dans le fait de redonner à la rue sa fonction de citoyenneté. Les adultes ont un gros travail à fournir de ce côté là. On voit ainsi des professeurs qui essaient de maintenir un minimum de discipline dans leurs classes et qui vont se désintéresser du comportement que peuvent avoir les mêmes jeunes quand ils les rencontrent par exemple dans les galeries marchandes, sous prétexte qu'ils sont en dehors de leurs heures de travail.

Henri ROUANET

Préfet chargé d'une mission d'évaluation de la politique de la ville en Ile de France
par la Préfecture de Région et le Conseil Régional

ainsi que :

Luc ARASSE

Rapporteur de cette mission

I

Intervention de Henri Rouanet

La mission d'évaluation a été installée par l'Etat et le Conseil régional sur la base d'un double mandat :

- porter une appréciation sur la pertinence des actions politique de la ville dans le contexte spécifique de l'Ile-de-France ;
- porter une appréciation plus particulière sur les actions concernant cinq thèmes : l'emploi, l'habitat, les services publics, le maintien des commerces et les aménagements urbains.

Le contexte francilien se singularise par trois éléments :

- une métropole dont les territoires sont de plus en plus en interdépendance, cette situation poussant à une réflexion sur la discrimination territoriale ;
- une région capitale, pour laquelle il faut par conséquent s'interroger sur la transformation de l'action publique ;
- un morcellement institutionnel, qui conduit à présenter les conditions d'une nouvelle démarche contractuelle.

Les exigences de la démarche étaient multiples. Il fallait d'abord garder en tête les démarches d'évaluation pilotées dans les départements. Or l'interface région-départements a été sur ce point, pour le moins, perfectible, et il n'y a notamment pas eu de lien avec les deux évaluations déjà engagées en Essonne et en Seine-Saint-Denis.

D'autre part, il fallait éviter une démarche technocratique en travaillant avec les acteurs de terrain d'où un programme d'auditions ayant permis de consulter quinze personnalités dont sept maires.

Enfin, la mission s'est heurtée à des difficultés classiques à toute démarche d'évaluation, tenant, pour l'essentiel, au flou dans les objectifs des décideurs et aux évolutions successives des textes.

1- la discrimination territoriale

La notion de discrimination repose sur une logique de rattrapage de certains territoires en y concentrant plus de moyens. Le constat qui peut être fait sur l'intervention publique en la matière en Ile-de-France est que le territoire d'exclusion est très largement resté le territoire du diagnostic et non de l'action alors qu'il faudrait agir sur tout ce qui produit son décrochage par rapport au reste de l'agglomération.

Un autre constat fort réside dans le fait que des territoires fragiles ou en voie de précarisation ne sont pas pris en compte par la géographie prioritaire d'intervention. L'option qui consistait à traiter des territoires repérés comme particulièrement dégradés a ainsi produit des résultats insuffisants.

Les acteurs et notamment les élus mettent en évidence les incohérences de cette géographie ainsi que les effets de seuil ou bien de stigmatisation qu'elle engendre.

Un troisième constat conduit à souligner que les principales politiques sectorielles de dimension nationale ne prennent pas assez en compte les attentes de la politique de la ville. Trois domaines peuvent être cités en exemples :

- en matière d'habitat, les bailleurs et parfois les programmeurs publics ont des préoccupations qui ne sont pas forcément en phase avec la politique de la ville ;
- les aménagements urbains ont été limités à des aménagements de quartier, plutôt que de chercher à insérer les quartiers dans le reste de l'agglomération ;
- le dispositif emploi a plus une préoccupation de publics que de territoires.

En conclusion, ce n'est pas tant à une remise en cause de l'idée même d'une intervention ciblée sur un territoire spécifique qu'il faut aboutir qu'à un appel à une nouvelle formulation du zonage dans son découpage et dans ses objectifs.

Quatre types de territoires devraient ainsi mériter une sollicitude de la part des pouvoirs publics en Ile-de-France :

- les zones ayant bénéficié d'une extension géographique très forte durant les Trente glorieuses mais où les cadres de vie se dégradent, les dynamiques s'essouffent et les pôles d'emploi s'éloignent (en Seine-et-Marne, dans le Val-de-Marne, dans les Yvelines) ;
- les bassins d'emplois historiques désindustrialisés (Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine) ;
- les Villes Nouvelles de la grande couronne correspondant à la géographie volontaire des années 1960 ;

- les centres anciens dégradés de la première couronne et de Paris.

Il faudrait enfin réorienter l'action territoriale de manière à ce que la solidarité nationale, régionale et départementale soit beaucoup plus active, qu'il y ait prise en compte de projets et non pas saupoudrage et que la nouvelle politique ne soit pas définie avec les contraintes de calendrier qui, naguère, ont prévalu lors de la définition des politiques précédentes.

2-

la transformation de l'action publique

On constate une transformation réelle de l'action publique au regard des exigences de la politique de la ville mais les expériences sont restées localisées.

Au titre des avancées positives, il faut souligner la transformation des comportements, le foisonnement des initiatives et la multiplication des démarches partenariales. Les services extérieurs de l'Etat se sont bien souvent adaptés en nommant des « correspondants-ville » auprès des directeurs départementaux et des délégués par zones géographiques. Dans les préfetures, les sous-préfets à la ville impulsent une bonne dynamique même s'ils sont soumis à un turn-over trop important.

Ceci étant dit, les moyens de la politique de la ville ne permettent pas des rééquilibrages suffisants du point de vue de la problématique centre-ville/périphérie avec la masse de ses problèmes et de ses besoins.

Au demeurant, les critères d'allocation des crédits dans et hors Contrat de Plan, tant par l'Etat que par la Région, restent à expertiser. . .

Par ailleurs, de grands acteurs institutionnels comme les bailleurs restent trop à l'écart de la dynamique politique de la ville. De même, malgré les initiatives de l'Education Nationale (« école ouverte ») ou encore de la RATP, les interventions des administrations sectorielles et des acteurs plus ou moins directement liés à l'Etat sont sans cohérence avec les actions du Contrat de Plan.

En 1998, il sera nécessaire d'affirmer ce que l'échelon régional peut faire pour que les synergies soient plus effectives.

3-

l'adaptation de la contractualisation

La contractualisation vise une double finalité : la mutualisation des moyens d'une part et la mobilisation des opérateurs d'autre part.

Mais elle a conduit également à un foisonnement d'acteurs et surtout à des contrats trop formels et des diagnostics hâtifs sans interpellation réciproque de l'Etat et des communes.

L'adaptation de la démarche contractuelle pourrait se faire dans les conditions suivantes :

- les nouveaux contrats devront prendre en compte des dynamiques de péréquation en évitant l'agrégation des seuls territoires pauvres ; ils devraient être ainsi un outil de solidarité externe ;
- une authentique démarche de concertation ne doit exclure personne (en particulier le Conseil Général, les services régionaux de l'Etat ou encore les partenaires consulaires) ;

- les contrats devront être plus respectueux des arbitrages et des compétences de la collectivité locale ;
- ils devront être à la fois plus globaux et plus précis ;
- le lien entre les Contrats de Plan et les Contrats de Ville devra être explicite ;
- une nouvelle génération de contrats s'impose donc.

Remarques complémentaires de Luc Arasse

L'intérêt d'un tel travail d'évaluation est qu'il montre bien d'une part les décalages entre de grands instruments de régulation et des dysfonctionnements administratifs et d'autre part, il permet de voir comment se fait le lien entre ces grands outils d'intervention et les interventions locales.

Par ailleurs, il apparaît après ce travail que l'on pourrait parfaitement mener en Ile-de-France une grande politique d'agglomération du fait même de sa taille.

II

Débats

- **Jean-Pierre Sueur**

Il y a dans ce travail d'évaluation plusieurs éléments importants. Pour ne retenir que les plus essentiels, il montre d'abord qu'il y a des quartiers qui ne sont pas pris en compte dans la géographie prioritaire alors qu'ils connaissent de grandes difficultés. Il apporte également une réflexion sur la contractualisation, qui devrait être plus ciblée tout en concernant des zones géographiques plus vastes. Il souligne enfin la nécessité de l'interministérialité et de l'intervention de tous les ministères sur la politique de la ville.

- **André Bruston**

L'Ile-de-France est l'une des régions sur lesquelles il est le plus difficile de proposer une démarche de recherche et, à cet égard, le travail d'évaluation de M. Rouanet est tout à fait intéressant.

Il montre notamment le rapport qu'il peut y avoir entre l'ampleur des bassins d'emploi, l'ampleur des agglomérations et la capacité des pouvoirs à les gérer.

S'il évoque l'idée d'un développement de la solidarité externe, on peut se demander s'il n'y aurait pas des moyens de solidarité interne à la région Ile-de-France, région la plus riche malgré ses poches de pauvreté ? Le renvoi à des mécanismes de solidarité est une idée qui permet sans aucun doute d'avancer pour traiter le problème de la spécialisation de certaines zones dans cette région. Autant il serait aberrant de renvoyer à des mécanismes de solidarité interne dans le Nord-Pas-de-Calais, autant l'Ile-de-France s'y prête bien. Il reste à savoir comment de tels mécanismes peuvent être gérables et quelles sont les instances politiques susceptibles de les prendre en charge.

- **Daniel Asseray**

De par la juxtaposition de poches de pauvreté et de richesse et de par la carte complexe des collectivités locales, la région Ile-de-France est bien une structure atomisée. Or, on peut penser que l'Etat serait un facteur d'unité stratégique sur ses champs de compétences, de même que pourrait l'être également la région.

Par rapport à cela, la seule intervention développée par l'Etat a consisté à découper des quartiers, mais avec peu de moyens financiers, ce qui explique que le découpage ait été trop limitatif. Il n'a pas eu de réflexion sur la manière de développer certains territoires et de définir ce qu'il pouvait faire sur son propre champ de compétence.

- **Francis Godard**

La question des ressources financières des communes est une question centrale. Or, en Ile-de-France, une étude d'Edmond Préteceille constate que globalement les communes qui comptent les proportions de contribuables aux revenus les plus faibles sont très souvent celles qui ont les taxes d'habitation les plus fortes : des mécanismes de redistribution au sein des agglomérations s'imposent à l'évidence.

- **Pierre Veltz**

Pour aller dans le même sens, les revenus moyens des habitants dans les communes les plus riches ont tendance à augmenter alors que les revenus moyens des habitants des communes les plus pauvres diminuent. On assiste donc à une ouverture extraordinaire de l'éventail des inégalités.

- **Rémy Blondel**

Est-ce que la région a défini une politique de solidarité propre par rapport à celle de l'Etat ?

D'autre part, les départements ont été les grands absents de la politique de la ville, ce qui constitue une grave lacune compte tenu de leurs compétences sociales. Comment ont-ils accueilli cette démarche d'évaluation et comment les associer plus à la politique de la ville ?

- **Henri Rouanet**

Le travail d'évaluation n'est pas terminé. Par exemple, le groupe de travail sur l'**emploi** essaie d'en savoir un peu plus en matière de différentiel entre le nombre de chômeurs dans ces quartiers et le nombre de chômeurs dans le reste de la ville, ou encore entre les parcours de réinsertion des chômeurs du quartier et ceux des chômeurs du reste de la ville. Il faut souligner que dans le cadre de ces travaux, on se rend compte que les chefs d'entreprise s'intéressent beaucoup plus aux publics qu'aux territoires.

Sur la **solidarité interne**, il faut être très clair. En évoquant la nécessité d'une plus grande solidarité externe, cela fait référence à une solidarité externe au quartier (dans la mesure où la politique de la ville reste trop centrée sur les quartiers) et non pas externe à la région Ile-de-France. Il s'agit bien de développer une solidarité interne à la région. Aujourd'hui, les contrats de ville interviennent sur des quartiers pauvres et on n'a aucune possibilité de redistribution à l'intérieur du territoire d'intervention.

Cette notion de solidarité revient continuellement. Il y a un Fonds de Solidarité de la Région Ile-de-France spécifique à ce territoire et qui s'élève à 610 millions pour 1997 (pour seulement 350 millions de DSU sur la région). Plus de solidarité passerait par une implication plus forte des Conseils Généraux et surtout par des périmètres tendant à élargir et à rendre plus forte la notion de solidarité interne.

Sur l'intercommunalité, le souhait que le futur Contrat de Plan soit interconnecté avec les futurs Contrats de Ville apparaît, dans ce contexte, comme une nécessité.

- **Nicole Smadja**

L'évaluation met en évidence le fait qu'il n'y a pas eu de rapport entre l'élaboration du Schéma Directeur de la Région Ile-de-France et la mise en oeuvre de la politique de la ville, bien que les deux démarches aient été concomitantes. Le SDAU était de la responsabilité de l'Etat et il est apparu comme une politique régionale, la politique de la ville s'ajoutant comme une politique nationale plaquée.

D'autre part, l'évaluation montre bien que l'Etat a focalisé son intervention sur les grands quartiers d'habitat social en négligeant bien d'autres quartiers en difficulté.

Enfin, elle souligne combien l'Etat n'a pas su être facteur d'unité stratégique.

- **Henri Rouanet**

Sur l'engagement du Conseil Régional par rapport à l'Etat, le volet politique de la ville représente 4,4 milliards de francs.

La spécificité de cette intervention est faible. Le Conseil régional est globalement dans une logique de suivi de la dynamique de l'Etat et des communes. Néanmoins, il s'est identifié en signant des « conventions de prévention » avec dix-sept sites présentant des signes de dégradation.

Par ailleurs, s'il cosigne les GPU, il y a aussi des conventions Région-communes appelées « conventions régionales pour la qualité de la ville ». Enfin, il accompagne le dispositif emplois-jeunes en assurant un plus de formation, de tutorat et de suivi.

Pour terminer, il faut souligner que si on avait appliqué les critères nationaux présidant à la détermination des zonages, on aurait eu moins de ZUS en Ile-de-France qu'on en a finalement obtenu. On a ajouté un critère de « situation économique », critère éminemment flexible qui a permis de réintégrer un certain nombre de territoires dans la géographie du PRV.

La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
représentée par

André ROSSINOT
président de la FNAU
Député-maire de Nancy

André Rossinot était accompagné de :
Patrick LUSSON, délégué général de la FNAU

I

Intervention d'André ROSSINOT

La FNAU regroupe 36 structures rassemblant 1200 collaborateurs. Véritables « petites DATAR » auprès des villes, les agences sont un lieu où travaillent et se rencontrent des fonctionnaires de l'Etat et un certain nombre de partenaires locaux (élus, chambres consulaires...). La FNAU fonctionne en réseau à travers une série de clubs.

Les constats faits par la FNAU sur la ville sont les suivants :

- il faut affirmer la nécessité d'une politique urbaine ;
- nous sommes dans une situation non pas de crise mais de profonde mutation de notre société ;
- les différences de richesse entre les différentes couches de la population urbaine sont une constante de l'histoire (Sully disait déjà: « la ville doit être constituée d'un bon équilibre entre les menus et les dodus ») ;
- la crise urbaine est le résultat d'un certain nombre de déficits en terme d'emploi, de santé, de citoyenneté ou encore d'absence de maîtrise du phénomène de la drogue ; les alternances successives depuis vingt ans sont certainement une traduction de cette situation de crise ;
- les enjeux de redistribution et de formation sont au coeur de ces problématiques urbaines ; la priorité absolue doit être donnée au développement, d'une part pour créer plus d'emplois, et d'autre part pour mettre en oeuvre des activités nouvelles liées à l'utilité sociale (l'inutilité ressentie par certains citoyens

est quelque chose de grave) ; il faut parier pour cela sur le micro projet et favoriser les pratiques d'essaimage, de pépinières... ;

- la ville a besoin de professionnalisme pour traiter toutes ces questions ;

- la ville a également besoin d'une démocratie de proximité et d'une stratégie interactive entre les différents services publics (par exemple, la ville de Nancy met en oeuvre le concept d'un contrat social de proximité, mais avec beaucoup de difficultés pour dépasser les corporatismes).

A la question de savoir quelles villes nous voulons pour le prochain siècle, il faut évidemment répondre des villes européennes, capables d'échanger entre elles, comme le faisaient les villes du Moyen Age (cf Place des Villes dans l'économie mondiale).

Pour cela, il faut partir de projets de territoires, mais avec le problème que le territoire pertinent est aujourd'hui décalé par rapport au territoire institutionnel. Or, penser le territoire autrement que par l'agglomération serait une erreur. Il y a en France un morcellement de l'organisation urbaine et il est nécessaire d'aller dans le sens de la rationalité en se plaçant à la bonne échelle.

Il faut bien voir que « nous sommes à la veille de la révolte des citoyens », car « payer l'impôt, c'est bien, mais comprendre pourquoi on le paie et qui en est responsable est quelque chose d'essentiel ». Il y a deux conséquences à tirer pour l'égalité républicaine quant à cette réalité des bassins de vie. Ces conséquences sont relatives à la démocratie et à la fiscalité.

Il faut donc à l'agglomération une forme proche de la Communauté urbaine actuelle, mais avec des conseillers communautaires élus au suffrage universel, et en regardant également s'il n'y pas pas lieu de revoir le rôle des conseils généraux en zone urbaine.

Sur l'aménagement de l'aire urbaine, on constate que dans des pays comme l'Allemagne, on ne peut pas faire n'importe quoi et qu'il y a un périmètre urbain qui définit si l'on est à la ville où à la campagne. En France, nous sommes dans un libéralisme total qui produit le mitage et l'irrationalité que l'on connaît en matière d'aménagement du territoire.

Il faut avoir des outils adéquats en terme de politique foncière (établissements fonciers) et de politique financière (concentration de moyens, prise en compte du temps long de la ville).

D'autre part, il faut s'ouvrir le droit à l'expérimentation, avec une mise en cohérence d'un certain nombre de partenariats.

Enfin, il est important de promouvoir un conseil à la maîtrise d'ouvrage qui soit pluridisciplinaire, en travaillant notamment sur la constitution d'une agence des villes susceptible de mutualiser le savoir et de faire ce travail d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, tant pour l'Etat que pour les grandes collectivités.

En conclusion, il faut insister sur deux points:

- il ne faut surtout pas rattacher le ministère de la ville à l'Emploi, car il est impossible de développer une pratique interministérielle autre part qu'à Matignon (« il faut tenir le cachet du bleu pour avoir le pouvoir ») ;

- il n'y aura rien de bien sans une cohérence entre la réforme institutionnelle, la planification et la politique de la ville. Il s'agit là d'un paquet global aussi important que les lois de décentralisation.

II

Débats

- **Jean-Pierre Sueur**

Il y a la politique de la ville au sens classique du terme et la politique des territoires urbains. Or, les deux questions sont liées. En ce sens, la politique de la ville est liée à la deuxième étape de la décentralisation et à l'émergence des agglomérations.

La réflexion d'André Rossinot sur les enjeux de démocratie et de fiscalité liés à la question des agglomérations est d'une grande lucidité, car il est tout à fait exact que nos systèmes sont devenus incompréhensibles pour les gens.

Cependant, on voit bien la difficulté qu'il y a à faire une réforme pour obtenir que les 80% de Français qui vivent dans les villes soient entendus à due concurrence de ce qu'ils représentent.

Quoi qu'il en soit, il faudra éviter de refaire une politique de la ville qui soit un simple pansement.

- **Dominique Becquart**

Pourrait-on avoir des précisions sur ce qui se fait en matière de démocratie de quartier à Nancy ? Quelles pourraient être les recommandations de la commission sur ce sujet ?

- **Daniel Asseray**

Pourquoi a-t-on des difficultés à avancer au Parlement sur les agglomérations alors qu'il y a depuis trois ou quatre ans un relatif consensus chez les élus sur ce sujet ?

- **Pierre Veltz**

Quelles évolutions peut-on imaginer pour les agences d'urbanisme ?

- **Simon Wuhl**

Concernant la priorité au développement économique, il y aurait une réflexion à mener sur le lien entre ce développement et la résorption des problèmes de précarité et de chômage. La FNAU a-t-elle des éléments sur ce point ?

D'autre part, aurait-elle également des éléments sur le lien entre formes urbaines et problèmes sociaux dans les quartiers, entre amélioration de l'urbain et amélioration de la situation sociale ?

- **Sabine Thibaut**

Concernant la contractualisation, sur quoi faut-il contractualiser, avec qui et selon quelles procédures ? D'autre part, comment faire évoluer les périmètres de cette contractualisation ?

- **Marie-Pierre de Liège**

En matière de participation des habitants, faut-il réfléchir à une participation par territoires ou par groupes d'intérêts ?

- **André Rossinot**

Sur la question du consensus politique sur la structuration des agglomérations, le problème est qu'elle va être liée, en terme de calendrier, à celle du non cumul des mandats. Or, c'est très dommageable car le non cumul va donner lieu à une bataille forte entre les deux chambres. D'autre part, il reste encore à répondre à la question: le non cumul pour quoi faire ? (va-t-on par exemple empêcher le maire de la ville-centre d'être également président de l'agglomération ?). Il faut un paquet global car toute approche de ces enjeux par petits bouts ne tiendrait pas compte de la cohérence qui existe entre eux.

Sur l'avenir des agences, il faut surtout développer les échanges de culture et de savoir faire. Ces dernières années, les agences ont inclus le développement dans leurs missions.

Sur le lien entre formes urbaines et problèmes sociaux, on peut dire qu'une bonne réhabilitation améliore les choses, à condition qu'elle ne soit pas uniquement technique et qu'il y ait un effort sur la participation.

Quant au lien entre développement économique et résorption du chômage et de l'exclusion, il faut voir que quel que soit le niveau de développement économique, on a toujours des lieux où des poches de pauvreté se constituent.

Par rapport aux problèmes de ces quartiers, il est certain qu'il y a des logiques liées aux effets d'image.

- **Patrick Lusson**

Sur la participation des habitants, la FNAU a travaillé sur trois sites sur les relations entre les élus, les techniciens et les habitants. Ce qui ressort de ce travail, c'est qu'il est essentiel d'avoir une reconnaissance des habitants et qu'il faut pour cela élaborer des réponses locales, partielles, de l'ordre du micro, pour enclencher des dynamiques positives.

Par rapport à la question de la représentation des groupes d'intérêt, il ne faut pas enfermer la question de la participation dans des catégories, même si l'on peut s'appuyer sur des groupes.

L'important, c'est d'avoir une règle du jeu qui soit construite par les élus en fonction des situations locales (il faut un consensus, un contrat local) et une mise à disposition de moyens. En effet concernant ce dernier point, la participation réelle des habitants aux projets suppose une mise à disposition de moyens d'expertise.

Enfin, il est essentiel qu'il y ait des évaluations et des bilans.

Sur le lien entre formes urbaines et problèmes sociaux, il faut poser la question en terme de marché local du logement, de trajectoires résidentielles et de politique de peuplement. Par ailleurs, ces quartiers sont également mal positionnés par rapport à toute une série d'équipements, et notamment par rapport aux réseaux de transports. Ces questions vont bien au delà du problème de la seule forme urbaine.

Sur le lien entre développement économique et résorption du chômage et de l'exclusion, il faut voir que nous sommes aujourd'hui confrontés à une question assez fondamentale puisqu'on produit de plus en plus avec de moins en moins de gens.

Il faut réfléchir à l'employabilité des gens (formation et professionnalisme, cf Michel Godet) et repartir des travaux de Bertrand Schwartz sur les nouvelles qualifications, à l'occasion de la réflexion sur les nouveaux métiers.

remarque de Simon Wuhl

Il n'y a pas que la question du chômage mais aussi celle du chômage de longue durée, qui pose un problème particulier dans la mesure où il ne suffit pas de dire développement économique pour le régler, car il faut des méthodes d'insertion. Par exemple dans l'agglomération toulousaine, il y a de la création d'emplois mais sans réduction du chômage de longue durée. On ne peut pas tout renvoyer aux conditions économiques générales et à la macroéconomie pour expliquer ce constat.


Audition

L'Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM

représentée par

Roger QUILLOT

Ancien ministre

Président de l'UNFOHLM

Maire de Clermont-Ferrand

George Mercadal

Délégué général de l'UNFOHLM

Dominique Dujols

I

Intervention de Roger Quillot

L'UNFOHLM vient de signer une convention avec le ministère du Logement sur la question des attributions de logements, pour introduire plus de transparence dans le système.

Un autre accord vise à la création de 5 000 emplois en utilisant à la fois le dispositif emploi jeune, celui d'aide à la réduction du temps de travail et une partie de l'avantage constitué par la baisse sur la TVA. Il s'agira en priorité d'emplois de proximité, notamment dans les fonctions de gardiennage.

Mais ce document ne règle pas le problème de la mixité, tandis que la ségrégation s'est accentuée ces dernières années dans les villes françaises. Toutefois, il faut différencier le constat en fonction des agglomérations, le problème de mixité existant surtout en Ile de France ou dans les autres grandes agglomérations comme Lyon.

Pendant longtemps, nous n'avons pas pris conscience de ces phénomènes de concentration de populations en difficulté dans certains quartiers. Les flux de peuplement sont difficilement contrôlables dès lors que les maires n'ont pas le pouvoir d'attribution et que les préfets ne s'occupent pas vraiment du problème. Par ailleurs, on constate une perversion du système d'APL, qui tend à concentrer les populations en difficulté dans les quartiers où les loyers sont les plus bas dans la mesure où l'APL ne couvre pas les loyers des PLA neufs.

En matière de mixité d'usage, il y a des obstacles qui pèsent sur l'utilisation du patrimoine. Les transformations de logement, ou les installations de locaux professionnels sont encore trop complexes.

Le problème de l'intégration du quartier dans la ville est une question plus compliquée, dont l'un des éléments de solution consiste à jouer sur le système de transports.

Sur la sécurité, il faudrait traiter les quartiers de la même manière, voire faire plus pour certains quartiers. Or, ce n'est pas le cas aujourd'hui. Par exemple dans l'agglomération de Clermont-Ferrand, on constate qu'il y a 14 gendarmes pour 1 700 habitants dans un village rural et un agent de police pour 20 000 habitants dans un quartier urbain, alors qu'il y a 400 gendarmes qui y vivent mais qui n'ont pas le droit d'intervenir sur le quartier en question.

Enfin, l'intégration des organismes HLM aux procédures de la politique de la ville est largement insuffisante. Les organismes sont rarement associés au contrat de ville. Le mouvement HLM n'est pas non plus représenté au CNV.

Le partenariat n'existe que par la volonté des responsables locaux.

Intervention de Georges Mercadal

Les organismes ressentent les besoins de services de la population, la sécurité étant le premier de ces services demandés, y compris au bailleur.

Cette demande se traduit par une augmentation des emplois de proximité, notamment de gardiens et les recrutements d'emplois-jeunes pourraient permettre aux organismes d'assurer une présence accrue. L'idée, c'est que le passage d'un agent, même s'il n'est pas de sécurité, produit de la sécurité.

D'autre part, il y a une réflexion à mener sur des quartiers pour lesquels nous n'arriverons pas à faire autre chose que de démolir.

Troisièmement, il faut avoir une approche plus globale et se poser la question des liens du quartier avec la ville.

Enfin sur la mixité, il ne s'agit pas tant d'un problème de construction de la ville que de gestion de la ville. Dans l'accord avec le ministère, l'UNFOHLM s'engage sur la transparence dans les attributions mais aussi sur le logement des plus démunis.

Sur ces questions, il faut une certaine intercommunalité, voire une supracommunalité, mais est-ce réaliste ? Il faudrait déjà redonner une certaine efficacité à l'Etat.

II

Débats

- **Nicole Smadja**

Roger Quilliot a évoqué certains mécanismes qui font que certaines populations sont concentrées dans certains quartiers. Ne faudrait-il pas affirmer que la question du logement et du peuplement est au coeur de la politique de la ville et que dans cette optique, la responsabilité de l'Etat prend tout son sens ? Au lieu de cela, on a aujourd'hui des contrats de ville qui ne se sont pas vraiment saisis de la question.

D'autre part, comment éviter que certains organismes, pour garder du « parc sain », ne sacrifient des fractions à l'écart et comment éviter que la perspective de démolir ne facilite encore un peu plus ce type de pratiques ?

Enfin, quid de l'échelle de la discussion et de la résolution de ces problèmes ? On voit bien qu'une stratégie sur un quartier ne résoudra pas grand chose mais en même temps, pour ce qui concerne l'Ile de France, ce ne sera pas plus le cas sur une commune ou sur un département. Le niveau régional reste quant à lui problématique : le conseil régional n'a pas de compétence en la matière ; l'Etat régional ne devrait-il pas avoir une capacité de négociation ?

- **Michel Dresch**

Qu'est-ce qui fait qu'un quartier est jugé non récupérable par un organisme HLM ?

- **Béatrice Buguet**

Comment traiter les troubles de voisinage autrement que par des interventions ponctuelles ?

- **François-Xavier Roussel**

Nous manquons de stratégie sur la ville. Les procédures de PLH ont eu un effet affichage et connaissance mais elles ont produit assez peu d'opérationnel. Ne faudrait-il pas un plan de patrimoine du parc social, qui impliquerait le patrimoine de plusieurs organismes sur un territoire ?

Ne faudrait-il pas rendre un tel plan de patrimoine obligatoire dans les futurs contrats de ville ?

- **André Bruston**

Si les surcoûts liés à la détention d'un patrimoine social sont pris en charge en matière d'investissement, il n'y a pas de prise en compte de ces surcoûts en matière de gestion. Or, il faudrait peut être imaginer des possibilités de prendre en compte les coûts de surgestion du patrimoine social liés à l'amélioration des services aux habitants. Ne faudrait-il pas alors reporter des crédits d'investissement logement sur du fonctionnement et contracter avec les bailleurs pour répartir ses crédits, par exemple dans le cadre des contrats de ville ?

- **François Ascher**

Ce qui a été dit sur la démolition permet d'avancer sur les objectifs stratégiques de la politique de la ville. Ainsi, il faut se demander maintenant quels sont les critères qui pourraient justifier ces démolitions.

Par ailleurs, n'y-a-t-il pas un risque dans le développement de services par les HLM, qui consisterait à ne traiter les populations de ces quartiers que comme des habitants et à perdre le rapport de citoyenneté qu'ils pourraient avoir à l'égard de services publics ?

- **Francis Godard**

Quels critères permettent de repérer des processus de dégradation dans les quartiers et que fait-on avant d'en arriver à la démolition ?

Deuxièmement, n'y-a-t-il pas dans le mouvement actuel une tentation des HLM de créer leurs propres services ?

Enfin en matière de sécurité, quelles sont les lignes de force avancées par le mouvement HLM ?

- **Patrice Vergriete**

On reproche à certains de ces quartiers d'habitat social d'être monofonctionnels. Peut-on alors imaginer des commerces privés en pied d'immeuble ?

- **Roger Quilliot**

Un bâtiment peut être considéré comme non récupérable dès lors que plus personne ne veut aller y habiter.

Sur l'installation de commerces en pied d'immeubles, il n'est pas certain que beaucoup de commerçants iraient s'installer dans ces quartiers si c'était administrativement plus facile.

Sur les troubles de voisinage, cela renvoie aux problèmes que posent les mineurs. Les emplois de proximité peuvent jouer un rôle de médiation dans ce domaine.

Sur le travail en commun des organismes HLM, il faut souligner qu'il n'est pas facile à provoquer.

Sur le rôle des organismes dans le domaine des services, il ne faut pas faire trop d'assistance car on n'avance pas sur la citoyenneté. Un pôle de service public est quelque chose d'essentiel mais les services publics ne veulent pas venir dans ces quartiers. C'est vrai qu'à partir de là, il y a des tentations du côté des organismes, mais il ne faudrait pas leur demander de faire ce qu'il ne savent pas faire.

Enfin sur le problème de l'Ile de France, il n'y a pas d'intercommunalité et les départements ne sont pas pertinents. Il faudrait une nouvelle commission Delouvrier pour traiter la question.

- **George Mercadal**

Le peuplement est bien au coeur des problématiques de la politique de la ville, et la politique à conduire en la matière est une politique de mixité.

Sur la démolition, il n'y a pas de solution pour éviter que certaines parties du parc soient sacrifiées. On voit bien qu'il y a un début de politique de vacance qui n'est pas sans arrière-pensées de la part de certains organismes. Comme il est très difficile de parler de démolition sans être emporté dans ce courant, il faut éviter qu'il y ait un grand programme national en la matière.

Sur les critères pour démolir, il faut se baser sur le fait que les gens ne veulent plus des logements en question (vacance, taux de rotation).

Sur l'Ile de France, l'arrondissement paraît être un niveau de solidarité ressenti, en plus du fait que c'est un niveau où l'on fait déjà des schémas de secteur. Mais il faut quelque chose au niveau de l'ensemble de la région, avec une structure type GIP.

Sur les troubles de voisinage, la clé se trouve dans la médiation. Dans une SA à Lille, des locataires élus par leurs pairs sont responsables du rétablissement des bonnes relations.

Sur la stratégie à avoir sur la ville, il faut souligner qu'à trop imposer des disciplines collectives aux organismes, ils risquent de tomber dans la passivité. L'accord signé sur les attributions propose que les organismes présentent un projet de répartition au préfet et qu'il se coordonnent pour définir une échelle de qualité des logements, avec des échelles de loyers.

Il faut clairement passer de crédits sur l'investissement à des crédits au fonctionnement. S'il y a une politique d'agglomération, le mouvement HLM est d'accord pour la participation des organismes aux contrats sur ces problématiques de gestion.

La « doctrine » de l'UNFOHLM sur la sécurité est la suivante :

- les organismes n'ont pas à engager des agents de sécurité ;
- en accroissant leur présence sur le terrain, ils induisent de la sécurité ;
- il faut avoir avec les autres services publics (la Poste, France Télécom...) une réflexion sur les centres multiservices qui auraient une fonction sécurité.

Sur la question de savoir s'il faut donner au préfet plus de pouvoir en matière d'attribution, il vaut mieux jouer le maire.

remarque de Jean-Pierre Sueur

Dans le cas où le maire refuse d'accueillir des logements sociaux ou certaines populations, il faut bien qu'il y ait une autorité publique qui dise où l'on met les cas les plus difficiles.

réponse de George Mercadal

Il faut une intervention pour forcer ce qui ne se fait pas naturellement mais le pouvoir administratif ne paraît pas pertinent en la matière (le préfet en est incapable). Il vaudrait mieux confier cela au juge.

• Dominique Dujols

La situation est celle d'une pauvreté à l'intérieur du parc et d'une pauvreté à ses portes, si bien qu'il n'y a plus vraiment de marges de manoeuvre pour les organismes.

Si on fait une loi sur l'exclusion et une loi sur la mixité, il faut que tout cela soit cohérent, car une politique de peuplement axée sur la mixité peut conduire à ce qu'on ne prenne pas les plus fragiles. Deux lois distinctes pourraient accentuer les évolutions actuelles.

L'association du réseau AMADEUS
représenté par

Josiane BATTAIL
Présidente du réseau
Responsable de DSU à Epinay-sur-Seine

I

Intervention de Josiane BATTAIL

La délégation d'AMADEUS était composée de:

- Josiane Battail
Présidente d'AMADEUS, déléguée au développement urbain à Epinay-sur-seine ;
- Patrick Pamelard, mission DSU du Mans ;
- Pierre Suchet, service DSU de la communauté urbaine de Lyon ;
- Pierre-Yves Debrenne, directeur de la mission ville à Marseille ;
- Michel Didier, mission DSU de Montreuil ;
- Dominique Michel, mission ville d'Aix-en-Provence ;
- Paul Cloutour, mission contrat de ville insertion à Nantes.

Interventions des membres du réseau

• **Josiane Battail**

Le réseau AMADEUS s'est constitué en 1992 avec 13 missions de Développement Social Urbain. L'objectif était de pouvoir engager une réflexion commune sur les problématiques de la ville, de la solidarité et sur les pratiques professionnelles qui en découlent.

La particularité du réseau réside dans le fait qu'il est constitué de missions insérées dans les services municipaux. Ainsi, ces missions dépassent les quartiers pour conduire une réflexion générale à l'échelle des villes. Elles sont également le révélateur de l'ambition des villes de se doter d'un outil capable d'impulser de la transversalité.

L'un des points importants au moment où l'on redéfinit les conditions de mise en place d'une nouvelle politique de la ville, c'est de réfléchir aux nouvelles formes que devra prendre la contractualisation. Sur ce point, AMADEUS a travaillé sur trois thèmes :

- la notion d'échelle territoriale ;
- la notion de contrat, son contenu, le partenariat ;
- la mise en oeuvre de la politique de la ville.

• **Pierre Suchet**

1/ l'échelle territoriale de la contractualisation

Il n'y a pas une seule échelle pertinente. Le seul point commun à cette politique, c'est qu'elle intervient bien dans un cadre territorialisé.

La politique de la ville doit ainsi se garder de deux extrêmes:

- se limiter uniquement à l'échelle des quartiers ;
- être généralisée à tout le territoire.

Il faut un projet de ville qui soit, quand c'est possible, un projet d'agglomération et qui se décline par sous-territoires.

On peut parfaitement différencier le côté territoire et le côté zonage, et travailler ainsi sur des territoires sans passer par la définition précise de zones. Un mélange entre une approche technique et une approche politique permet de déterminer la géographie prioritaire.

Enfin, il y a de fortes interférences entre politique de la ville et intercommunalité. Les outils intercommunaux actuels ne sont pas adéquats, notamment concernant la région parisienne.

2/ le contenu du contrat

D'abord, il faut souligner que la politique de la ville doit avoir pour objectif un développement intégré, et donc plurithématique.

Deuxièmement, ce développement est, comme souligné précédemment, territorialisé.

Enfin, il s'agit d'un développement participatif qui doit intégrer l'ensemble des partenaires, avec en particulier l'enjeu de la mobilisation des habitants.

Pour le reste, le contenu précis du contrat relève de la négociation locale.

En matière de partenariat, il faut faire vivre un lieu qui rassemble les partenaires signataires, un comité de pilotage partenarial.

3/ les conditions de mise en oeuvre

Il faut souligner l'intérêt que présente l'existence de missions territoriales et de chefs de projet transversaux. On ne peut en effet se passer de professionnels qui aient une compétence transversale et qui assurent la cohérence de l'ensemble.

Il y a une vision négative des professionnels de la politique de la ville qui consiste à les définir comme des gens qui gèrent des procédures. Mais il ne faut pas oublier que toute mise en oeuvre d'une politique publique passe par des procédures. Le problème qui se pose à la politique de la ville, c'est que les procédures changent souvent.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que la politique de la ville est aujourd'hui très largement opérationnelle sur le terrain et qu'il y a un nombre important d'actions réalisées.

La politique de la ville ne saurait se réduire à des réponses ponctuelles sur des problèmes traités à chaud. On constate que tous les acteurs publics ont du mal à traiter ces problèmes dans l'urgence.

Sur le positionnement des professionnels du réseau AMADEUS, leur particularité est d'être intégrés dans des collectivités locales qui sont complètement pilotes de la politique de la ville sur leur territoire.

Les professionnels de la politique de la ville retirent ainsi un avantage certain à être intégrés dans l'appareil municipal, ce qui n'exclut pas un fonctionnement partenarial avec l'Etat. Un système de co-mandatement des chefs de projet peut exister (il fonctionne à la satisfaction générale dans le Rhône), mais la maîtrise d'ouvrage doit être entre les mains de la collectivité locale.

II

Débats

- **Nicole Smadja**

Face à l'ampleur des problèmes à résoudre, est-il possible d'avoir des démarches identiques partout ? Est-ce que le réseau AMADEUS arrive ainsi à bâtir des typologies de problèmes ?

Dans le discours d'AMADEUS, on a l'impression que si le contrat de ville est bien mis en oeuvre et si le partenariat fonctionne bien, alors les procédures actuelles sont satisfaisantes. N'y-a-t-il pas des changements à envisager sur la procédure ?

- **André Bruston**

AMADEUS semble se définir comme un réseau de professionnels assistant la maîtrise d'ouvrage locale. Mais le réseau accepte-t-il l'idée qu'il pourrait également y avoir une assistance à la maîtrise d'ouvrage d'Etat ?

- **Rémy Blondel**

La professionnalisation des équipes DSU semble avoir affaibli la participation des habitants à la politique de la ville. Comment pourrait-on relancer cette participation ?

D'autre part, en quoi est-ce que les missions de DSU ont fait évoluer la façon d'intervenir des collectivités locales sur le terrain ?

- **Daniel Asseray**

La logique du développement local intégré veut qu'il n'y ait pas de territoire pertinent. En même temps, Pierre Suchet a souligné qu'une politique publique est amenée à se territorialiser à un moment donné. Mais

comment s'opère alors l'adaptation de la politique publique quand elle se territorialise ? Est-ce que la question de l'adaptation doit se poser sur tous les territoires ? Est-ce que, par exemple, l'Education Nationale doit s'adapter sur tous les territoires ou simplement sur certains ?

D'autre part, comment fait-on pour avoir un pilotage politique serré et en même temps un dispositif le plus partenarial et la plus participatif possible ? Ne faut-il pas distinguer un niveau stratégique et un niveau opérationnel ?

Enfin, n'y-a-t-il pas une ambiguïté dans l'idée de participation ? Les habitants sont à la fois en rapport à la politique publique et porteurs de projets. Comment tenir ces deux bouts de la chaîne ?

- **François-Xavier Roussel**

Comment les professionnels d'AMADEUS se situent-ils par rapport aux services traditionnels de leurs collectivités locales ? Sont-ils placés en amont, ou ont-ils une mission stratégique à côté de ces services traditionnels ?

- **Dominique Becquart**

Comment peut-on concilier des missions de maître d'oeuvre avec une mission de contrôle ? D'autre part, quelles réflexions le réseau a-t-il sur le problème de l'évaluation ?

réponses du réseau

- **Michel Didier**

Même si nous sommes à l'échelle communale, nous sommes amenés à différencier nos modalités d'intervention selon les quartiers. En fait, il faut qu'il y ait un projet de ville tout en gardant ce degré d'intervention différenciée selon les quartiers.

Plus la mission DSU est proche du maire ou de son secrétaire général et plus le travail en transversal est facile. Notre positionnement dans l'appareil municipal donne à la fois un levier de décision politique et un levier d'intervention sur les services municipaux.

Le travail de la mission DSU fait évoluer la gestion de la ville à partir d'expériences menées dans certains quartiers.

Dans nos villes, le maire est le maître d'ouvrage. Du côté de l'Etat, il y a un déficit d'unification de ses procédures. En particulier, le sous-préfet à la ville n'est pas en position d'unification de la maîtrise d'ouvrage d'Etat.

- **Pierre-Yves Debrenne**

Sur l'expérimentation d'une méthodologie d'intervention, il faut voir que les mêmes problèmes se posent dans toutes les villes et que nous retrouvons les mêmes réticences des services. Ce qui diffère, c'est d'abord la nature des interventions, qui ne se situent pas à la même échelle en fonction de l'importance des

problèmes, mais aussi le rôle des personnes, car l'implication des individus joue beaucoup. Aujourd'hui, on devrait être en capacité de définir des méthodes.

- **Josiane Battail**

Avec le contrat de ville, des partenaires se sont mobilisés pour élaborer un projet. Le problème, c'est que nous avons reçu un document qui orientait le contenu du contrat. Or, il est difficile d'imposer à une ville de travailler sur un thème plutôt qu'un autre.

En même temps, il est clair que l'Etat doit pouvoir jouer aussi un rôle de régulateur du contenu. En fait, le travail doit être partenarial en partant des préoccupations locales.

Sur l'évaluation, le réseau AMADEUS défend l'idée que soient posés :

- le principe de bilans réguliers annuels ;
- la mise en place d'outils d'observation partagés entre tous les partenaires (ANPE, travailleurs sociaux...), cette observation étant continue ;
- des moyens financiers dans le contrat dès le départ pour l'évaluation globale.

- **Pierre Suchet**

Le chef de projet n'est pas un maître d'oeuvre. Il ne fait rien lui-même en terme de projets. Il est le représentant technique de la maîtrise d'ouvrage.

Sur la municipalisation, cela dépend des lieux, du contexte. Le chef de projet de quartier est essentiel. Il doit pouvoir conserver une relation avec le partenaire Etat mais sans recevoir d'ordres. L'idée, c'est que l'Etat puisse s'appuyer sur le chef de projet et réciproquement.

- **Michel Didier**

D'abord, il y a besoin d'impliquer davantage les conseils généraux dans la politique de la ville.

Ensuite, il y a besoin d'un rôle régulateur de l'Etat, même quand les DSU sont positionnées dans l'appareil municipal.

L'association Inter-réseaux DSU

Représentée par

Marc VALETTE

Président de l'Inter-réseaux
Chef de projet contrat de ville à Nantes

I

Interventions des membres de l'inter-réseaux

La délégation de l'inter-réseaux était composée de :

- Marc Valette, Président de l'inter-réseaux et ancien chef de projet à Nantes ;
- Brigitte Maltet, vice-Présidente de l'inter-réseaux, chef de projet à Saint-Nazaire ;
- Jean-Pierre Roger, chef de projet à Bourges, président du réseau Centre ;
- Renée Aupetit, ancien chef de projet à la Réunion, membre du réseau DSU Nord ;
- Yves Romezin, chef de projet à Salon, consultant réseau PACA ;
- Yves de Lagausie, ancien chef de projet à Chatenay-Malabry, réseau Ile-de-France ;
- Joachim Rocamora, chef de projet à Vaulx-en-Velin, réseau Rhône Alpes.

- **Brigitte Maltet**

Les réseaux sont nés du besoin ressenti par des professionnels de la politique de la ville de se regrouper et de développer la culture DSU par les échanges et la constitution de référents professionnels. L'inter-réseaux est le rassemblement des onze réseaux régionaux.

Pour nous, la politique de la ville n'est pas un outil permettant de résoudre tous les problèmes de l'exclusion mais un outil pour faire bouger les politiques sectorielles et faire travailler ensemble les acteurs permanents à partir de problèmes repérés sur les territoires et de projets locaux de transformation de ces territoires.

La politique de la ville s'exerce aux différentes échelles pertinentes (îlot, quartier, ville, agglomération) mais toujours à partir des échelles les plus fines qui permettent de comprendre les réalités et de faire remonter aux bons niveaux : soutien aux initiatives, propositions d'interventions...

- **Yves de Lagausie**

La politique de la ville pose le problème de la relation entre les différentes échelles de travail sur l'urbain, et celles du pouvoir politique.

Le travail sur l'urbain combine des interventions aux niveaux les plus fins (le logement, l'immeuble ou le groupe de voisinage, la rue et l'îlot, la quartier) avec des interventions aux niveaux plus élevés de la Commune, de Ville et de l'Agglomération. L'organisation politique de notre pays a retenu quatre échelons territoriaux : la Commune, le Département, la région et le Territoire National.

Si nous croyons nécessaire de reprendre la réflexion sur les différentes échelles d'intervention sur la ville, c'est parce que le XIème Plan a affirmé l'ambition de « changer d'échelle », de passer de l'échelle du quartier (dont la responsabilité politique est assurée par la Commune) à celle de la « Ville » ou de l'Agglomération dont la responsabilité politique est partagée par plusieurs communes.

Politique de la Ville à l'échelle de l'intercommunalité

Mais de quels moyens cette ambition de conjuguer Politique de la Ville et Intercommunalité a-t-elle disposé ? A quelques exceptions près, ni le budget consacré à la Politique de la Ville, ni les effectifs des équipes MOUS, ni les dispositifs de pilotage n'ont bénéficié d'un changement d'échelle. Nous avons plutôt constaté un accroissement des tâches administratives au détriment des actions de terrain.

L'élargissement du territoire à prendre en compte ne s'est-il pas accompagné d'une limitation des objectifs assignés à cette politique : traitement social de la crise plutôt qu'intégration urbaine et sociale des quartiers en difficulté ?

Si l'ambition d'intercommunalité devait être reprise dans le cadre du XIIème Plan, il serait souhaitable qu'elle soit fondée sur une volonté clairement affirmée par les Communes elles-mêmes, rassemblées sur des objectifs peut être plus limités mais précisément définis.

Si on admet que l'intégration urbaine et sociale de ces quartiers passe par la réappropriation par les habitants de leur cadre de vie, alors il faut la prendre en compte dans l'énoncé des objectifs de cette politique et mettre en place les moyens humains et financiers qui y correspondent.

Les moyens qui nous paraissent nécessaires sont notamment les suivants :

- mettre en oeuvre la participation des habitants dans le cadre d'ateliers d'habitants et de comités consultatifs de quartier, en y travaillant aux petites échelles (groupes de voisinage, rues, îlots, quartier) et en y faisant le lien entre projet social et projet urbain ;

- rassembler et confronter les expériences déjà menées, dans le cadre des centres de ressources DSU régionaux, afin de mettre à disposition des équipes opérationnelles, les méthodes et les outils nécessaires.

• Yves Romezin

La politique de la ville exige un travail à trois niveaux :

- le niveau stratégique, qui est celui du comité de pilotage regroupant les signataires du contrat de ville ;

- le niveau inter-technique, où se fait le travail de compréhension et d'élaboration des projets ;

- le niveau du terrain où émerge la demande sociale et où s'élabore la réponse projet.

La MOUS a une mission d'interface générale et active entre ces trois niveaux, dans la compréhension de la demande des habitants et dans le lien avec la sphère des élus et des techniciens.

Quatre propositions peuvent être avancées quant à l'avenir de la politique de la ville sur le plan opérationnel :

- renforcer le co-mandatement

Il est nécessaire que le copilotage soit plus fort et plus explicite et que les cosignataires conservent la maîtrise d'ouvrage. Aujourd'hui, la municipalisation des équipes est liée à un déséquilibre dans la maîtrise d'ouvrage, dès lors que les autres cosignataires ne sont que des accompagnateurs financiers éloignés du terrain.

- mobiliser les services de droit commun

Cette mobilisation ne doit pas être seulement financière mais humaine. Il faut une compréhension mutuelle. Il faut aussi assurer la présence de représentants de l'Etat et des autres signataires dans les équipes MOUS, non pas pour contrôler mais pour faciliter la mise en oeuvre du contrat projet par projet.

- étoffer suffisamment les équipes MOUS

L'enjeu est qu'elles puissent remplir leur mission aux trois niveaux évoqués précédemment, sinon il y a un risque de perdre la capacité à produire des projets de transformation impliquant élus, techniciens et habitants.

- développer les outils de pilotage, de management, de capitalisation et de mutualisation des actions

On perd une partie des outils que l'on invente en permanence parce qu'on sait mal conserver les savoir faire et les transférer.

C'est pour nous l'objet des centres de ressources que nous proposons.

- **Marc Valette**

On évoque parfois la « mission impossible du chef de projet ». Or, certaines conditions permettent de rendre cette mission possible :

- la légitimité d'un collectif de travail institué par chaque cocontractant, plutôt qu'un chef de projet isolé et chargé d'assurer toutes les interfaces à lui seul ;

- l'engagement et l'implication des professionnels dans une démarche de développement, qui consiste à regarder au delà des limites de son institution d'appartenance pour construire des passerelles ;

- la confiance construite progressivement par des règles de fonctionnement intérieur de la MOUS, pour définir ce qui peut se dire à l'intérieur et ce qu'il est utile de dire à l'extérieur ;

- la mémoire des réussites, des échecs et des évolutions (synthèse de connaissances pour l'action) ;

- le travail collectif qui produit de l'intelligence collective et de la décision collective.

- **Jean-Pierre Roger**

Pour nous, les membres de l'équipe MOUS doivent être missionnés à temps complet. Par exemple, un coordonnateur ZEP intégré à la MOUS doit être déchargé entièrement d'autres fonctions.

Concernant la double commande Etat-commune, elle n'est pas intenable dès lors qu'elle est légitimée par les élus et l'Etat au moyen d'une lettre de mission. Le chef de projet ne peut pas se retrouver dans une position hiérarchique vis à vis de l'un ou l'autre des signataires car il perd alors sa capacité

d'interpellation vis à vis des deux. D'autre part, l'Etat a peu d'agents dans les quartiers et il a intérêt à pouvoir s'appuyer sur les chefs de projet. Ces raisons militent pour la double appartenance.

Enfin , le positionnement et les moyens de l'équipe MOUS doivent faire partie de la négociation locale des futurs contrats.

- **Marc Valette**

En 1993-94, les contrats de ville ont été signés dans un contexte de précipitation et d'insuffisance de réflexion sur les objectifs et sur les contenus.

Il est essentiel de profiter de 1998 pour susciter une dynamique locale de débats et faire le bilan de ce qui a été fait sur les quatre ou cinq dernières années, en permettant des échanges approfondis entre les cosignataires et avec les habitants. On peut envisager le bilan comme une modalité préalable à une appréciation des résultats (évaluation des impacts) pour envisager la suite.

Le but est d'aboutir à des projets plus précis avec des objectifs plus clairs, et peut être plus limités.

Il est également important de ne plus déterminer des périmètres par le haut mais par le comité de pilotage, et de ne plus fixer des périmètres pour cinq ans (garder une possibilité d'évolution des périmètres en fonction des réalités).

En matière de procédures, il faut des règles de soutien des projets qui soient claires et simples.

D'autre part, il faut que le comité de pilotage puisse se recentrer sur son rôle de suivi de la stratégie et des objectifs et sur leur évaluation, et non pas sur la programmation, et que chacun soit responsabilisé, l'Etat en inter-services et la ville de même.

Enfin, nous proposons que la diffusion de la culture DSU se fasse par les centres de ressources locaux qui produisent de la mise en réseau des acteurs, mutualisent les ressources, qualifient les acteurs sur des situations complexes et servent de fonction mémoire.

- **Joachim Rocamora**

En 1994, le comité national d'évaluation de la politique de la ville a plutôt développé l'évaluation d'une nouvelle méthode d'action publique que produit une lecture de ses effets propres. Pour nous, l'évaluation doit présenter trois fonctions :

- la production de connaissances ;
- l'optimisation de l'action ;
- l'aide à la décision.

Une évaluation de type participatif menée sur le plan local doit permettre de préparer le prochain contrat en renseignant les acteurs locaux sur la pertinence des choix et des moyens mis en oeuvre, en quantifiant les résultats et en qualifiant les processus. La définition de la plus-value ainsi dégagée pourrait s'agréger sur le plan national afin de contribuer à ce travail d'évaluation d'une politique publique.

Il ne faudra pas privilégier l'évaluation extérieure stricte mais inciter les acteurs locaux à porter cette dynamique. Enfin l'évaluation reste contingente, c'est à dire qu'elle est liée au projet, aux objectifs et aux programmes locaux.

II

Débats

- **François Ascher**

Si on pose précisément la question des objectifs de la politique de la ville, quels sont ceux à poursuivre et quels sont ceux à abandonner ?

- **Francis Godard**

On voit bien les problèmes de positionnement administratifs et politiques que se posent et que posent les membres de l'inter-réseau D.S.U. Mais ne risque-t-on pas de perdre de vue les objectifs et de ne pas profiter de l'expérience qui est la vôtre en matière d'organisation des services publics, par exemple, en s'en tenant aux procédures ? Quels enseignements peut-on tirer de tout cela en matière de formation sur les métiers de la ville ?

- **Michel Dresch**

Sur le copilotage, n'y-a-t-il pas des cas de figure où le pilotage par le maire est préférable, en fonction par exemple de la dimension de la ville, ou de celle du quartier ?

- **Jean-Michel Guenod**

Etes-vous usés ?

- **Dominique Becquart**

Les élus sont très partagés sur le copilotage. Certains sont pour maîtriser totalement le pilotage. Il faudrait peut être mieux expliciter les raisons qui militent pour le copilotage, et éventuellement, comme l'évoque Michel Dresch, dégager des exceptions.

Quoi qu'il en soit, il est important pour chaque cas local de faire une étude sur ce qui est nécessaire et d'éviter les schémas institutionnels préétablis.

- **Marie-Pierre de Liège**

L'émergence des professionnels de la politique de la ville a-t-elle permis aux habitants de s'impliquer davantage dans les projets urbains ?

réponses de l'inter-réseaux

Sur les objectifs, la politique de la ville a été de plus en plus considérée comme un outil de traitement social de la crise. Or, la montée du chômage et de la violence montre la difficulté de cette politique à répondre à un tel objectif.

En revanche, le bilan est plutôt positif si l'on considère la politique de la ville comme un nouveau mode de gestion des territoires. Notamment, les habitants sont plus présents dans le montage des projets et dans la gestion des quartiers.

Toutes les politiques de droit commun doivent avoir pour objectif de lutter contre l'exclusion. La politique de la ville doit quant à elle servir à élaborer un projet global, partagé, sur un territoire, en articulant un ensemble de partenaires et de moyens.

Des savoir-faire très innovants ont été mis en oeuvre mais restent peu visibles et peu valorisés.

Enfin, une politique contractuelle est forcément copilotée et la plupart des sites ont encore besoin du copilotage pour intégrer la culture DSU.



**CONTRIBUTIONS
DES MEMBRES
DE LA COMMISSION**





LISTE DES CONTRIBUTIONS



François ASCHER

Méthodes et perspectives pour la politique de la ville

Dominique BECQUART

Les acteurs dans la politique de la ville au niveau local

Rémy BLONDEL

La conduite de la politique de la ville

André BRUSTON

Les formes urbaines, terrain du politique ?

Paul CHEMETOV

Ville, citoyenneté, architecture

Quelques notes sur le foncier

Jean-Louis DAUMAS

Prévention et politique de la ville

Michel DRESCH

Rapport Etat - collectivités locales - Pour la politique de la ville, quelle stratégie ?

Bruno FORTIER

L'urgence est dans la définition d'un projet

Annie FOURCAUT

Essai de mise en perspective historique de la politique de la ville des années 1880 aux années 1970

Jean-Pierre GAUDIN

Les défis de la contractualisation

Francis GODARD

La ville et le politique, la France et les autres

La citoyenneté et la ville

Jean-Michel GUENOD

Les maisons font la ville, les citoyens font la cité

Adil JAZOULI

*Avoir 15/25 ans dans les quartiers populaires
et les trois visages de l'action collective*

Isaac JOSEPH

Le bien commun des villes

François-Xavier ROUSSEL

De la ville renouvelée sur la métropole lilloise à une politique de la ville "renouvelée"

Nicole SMADJA

De quelles exigences l'Etat est-il ou doit-il être porteur ?

Sabine THIBAUD

Articulation des politiques d'aménagement du territoire et de la ville

Pierre VELTZ

*La ville, le développement économique et l'emploi :
l'agglomération comme échelle pertinente*

Simon WUHL

Travail, insertion et politique de la ville



Méthodes et perspectives pour la politique de la ville

Le refus de la "consolidation" des particularités des quartiers "difficiles", met au coeur de la réflexion et des politiques, le problème des rapports entre ces populations et leurs territoires, avec les couches moyennes et la ville banale.

La politique de la ville ne peut faire l'économie d'une réflexion et d'une prise de position sur ce qui n'est a priori pas de son ressort, c'est à dire les territoires et les modes de vie des groupes sociaux qui ne sont pas particulièrement défavorisés et qui regroupent une très grande majorité de la population urbaine (ce qui ne veut pas dire que leurs conditions de vie soient exemptes de difficultés de toutes sortes). Ces populations et les territoires qu'elles occupent représentent de fait la principale référence pour toute politique volontaire en faveur des plus défavorisés, même si ils ne constituent pas un modèle et appellent aussi des améliorations de toutes sortes.

L'enjeu social et républicain est en effet, de mon point de vue, de réintégrer des populations marginalisées dans les "droits communs" et non de proposer une ville et une vie ad hoc pour des populations qui seraient définitivement condamnées à une ville et à une vie spécifiques. Autrement dit, la question politique est : comment vivent les couches moyennes et que faire pour que les groupes et les individus qui tendent à en être exclus contre leur gré, puissent réintégrer la vie et la ville "moyennes" ?

Cela n'exclut pas toute volonté voire la nécessité de faire évoluer cette vie et cette ville moyennes. Cela ne doit pas non plus masquer le fait - important- que ce sont aussi certains des mécanismes qui intègrent les couches moyennes, qui fabriquent également de l'exclusion. Enfin, cela n'interdit pas toute possibilité de s'appuyer sur des groupes et des acteurs relais locaux pour aider les exclus à réintégrer les "insérés".

Mais l'objectif stratégique d'une politique de la ville doit être de faire évoluer la société tout entière, d'y réduire les injustices, les inégalités, les exclusions, et non d'aménager une "pièce du fond" pour que ceux qui y sont envoyés ne s'y trouvent pas trop mal et n'essayent plus d'en revenir.

En revanche, une politique de la ville qui appellerait ces lieux de relégation des "quartiers populaires", qui prétendrait les consolider, qui s'efforcerait d'y conforter les relations sociales qui s'y déploient et leurs traits culturels spécifiques, risquerait d'accroître et de pérenniser la séparation entre les populations les plus défavorisées et le reste de la ville et de la société.

Une telle position sociale et républicaine s'appuie entre autres sur le constat que, contrairement à une idée souvent répandue, **notre société n'est pas duale**, avec d'une part des inclus, intégrés à l'économie en cours de globalisation, et d'autre part des exclus. Certes, il y a dans notre société un écart croissant entre les extrêmes, mais il y a dans le même temps, une forme de

"moyennisation" de notre société. De même, on ne peut affirmer globalement que la ségrégation sociale s'accroît. Certes, les villes de riches sont de plus en plus riches et des ghettos tendent à se former pour les plus pauvres. Mais la majeure partie de la population vit dans des quartiers dont les différenciations sont de plus en plus complexes et non réductibles par des visions exagérément simplificatrices de la société.

Une telle position s'appuie enfin plus généralement sur des principes républicains et sur une conception du progrès qui ne me semblent pas obsolètes, mais qui nécessitent modernisation et adaptations aux réalités et aux exigences contemporaines. Certes, nous faisons chaque jour le constat qu'un certain nombre d'institutions et de modes d'action publique sont inadéquates faces aux exigences démocratiques, sociales, économiques et culturelles actuelles, à l'émergence de revendications et de droits nouveaux, à l'urbanisation, à la globalisation, à l'Europe etc. Mais, **il ne s'agit pas de verser dans une "post-république"** qui abandonnerait son ambition universaliste, qui relativiserait les principes républicains, qui admettrait que des communautés différencient - et limitent de fait- les droits individuels. En revanche, il faut transformer la République précisément sur la base de ses ambitions de liberté, de raison, d'universalité. **Si multiculturalisme il doit y avoir, c'est dans cette perspective de maximisation des droits individuels. D'une certaine manière, il faut réconcilier la gauche avec l'individu** et rappeler que les solutions collectives ne sont pas un but en elles-mêmes, mais un moyen pour préserver et développer des droits individuels.

Dans cette perspective générale, outre des droits fondamentaux comme les droits au logement et à l'emploi, quelques "droits" plus particuliers me semblent devoir être pris en compte **pour que les populations actuellement exclues puissent réintégrer autant que possible les couches moyennes et la ville banale** : le droit à la mobilité urbaine, le droit à l'autonomie individuelle, le droit au choix, le droit au changement.

Bien vivre dans les villes contemporaines nécessite -entre autres - de pouvoir s'y déplacer de façons diversifiées, de pouvoir choisir ses amis, ses loisirs, les quartiers que l'on fréquente, les écoles où l'on envoie ses enfants ; c'est aussi de pouvoir modifier ses choix. Il s'agit là d'aspirations profondes des couches moyennes. Intégrer les populations actuellement marginalisées, ce n'est donc pas seulement leur donner un emploi ou un logement correct dans un grand ensemble d'habitat social (ce qui serait déjà très bien), mais aussi leur donner la possibilité de sortir de ces quartiers et de ces modes de vie vers lesquels ils ont été dirigés.

Tout cela est-il utopique et bien trop général par rapport aux urgences et aux difficultés de la dite politique de la ville qu'il nous faut rénover et relancer ? Je ne le crois pas.

En effet, accepter ces principes, peut aussi remettre en cause quelques habitudes prises par les politiques de la ville et en premier lieu celle qui consiste à chercher d'abord sur place des solutions ou des améliorations au sort des habitants des quartiers en difficulté. Car, je ne suis pas sûr, si l'on est d'accord sur cet objectif de "moyennisation des exclus", que l'on puisse continuer à considérer que les zones franches, la réhabilitation des HLM, le renforcement des "dynamismes" locaux, les ZEP sous leur forme actuelle etc., doivent rester les axes principaux de la politique de la ville.

"Moyenniser" ces couches défavorisées suppose aussi que l'on se situe vis à vis de cette ville banale, de ce qu'elle est, de ce qu'elle pourrait ou devrait devenir, et des actions qu'il faut engager à son échelle. **Il faut un projet pour la ville banale.** Pour cela, il faut d'abord mieux la connaître. Puis, il faut élaborer avec les populations et leurs représentants des propositions réalistes, à court, moyen et long terme. Mais, il serait irresponsable de ne pas analyser ce qu'est réellement cette ville contemporaine, de ne pas la prendre en compte, de ne pas ambitionner de la transformer, et de se

contenter de la rejeter purement et simplement sous prétexte que l'on récuse un modèle urbain néo-américain fait de voitures individuelles, de centres commerciaux intégrés, de multiplexes de cinémas, "d'entrées de villes" chaotiques etc. Les formules parfois maladroitement issues de la thématique de la "ville émergente" ne doivent pas servir de bouc émissaire pour refuser de se confronter réellement aux réalités urbaines contemporaines.

Les villes que nous habiterons dans vingt cinq ans (ce qui est un horizon politique et urbanistique ambitieux) sont déjà construites à plus de quatre-vingt pour cent. Il faut ambitionner de les faire évoluer, mais il faut se résoudre aussi à en accepter certains traits majeurs. Car, quand bien même nous le voudrions, nous ne pourrions revenir aux villes d'autrefois, dont nous avons souvent la nostalgie, mais que nous avons tendance aussi à mythifier.

Si nous voulons vraiment essayer de maîtriser l'évolution des villes contemporaines et les transformations de notre cadre d'existence, si nous voulons préserver un certain nombre de valeurs et d'éléments de mode de vie (de la "ville européenne" ?), si nous ne voulons pas être submergés par les logiques économiques des multinationales, si nous voulons éviter les replis communautaristes facteurs d'exclusion, alors nous devons nous résoudre à renouer avec la modernité, **c'est à dire à inventer des solutions nouvelles plutôt qu'à chercher dans notre passé d'illusoires réponses aux enjeux et aux réalités d'aujourd'hui.**

Il s'agit évidemment d'**une nouvelle modernité**, qui ne prétendra plus résoudre les problèmes de la société en les simplifiant, mais qui aura pleinement intégré que la complexité de la société est irréductible, que la connaissance produit plus de doutes que de certitudes, et que le principe de précaution s'impose à tous moments et pour tous les choix.

Il s'agit aussi d'**une modernité européenne**, qui préservera très certainement cette capacité multiséculaire à sédimenter, à patrimonialiser, à réutiliser, à réaffecter : autrement dit, à refaire la ville autant que possible en s'appuyant sur les villes existantes et avec leurs populations.

Qu'est-ce qui légitime une politique de la ville, c'est-à-dire des dispositifs et des orientations propres de l'Etat dans ce domaine ?

Depuis les premières opérations HVS dans les années 1970, se sont constitués peu à peu des structures et des milieux qui s'efforcent d'enrayer le processus de dégradation des quartiers en difficulté, de la vie quotidienne et de l'avenir des populations qui sont contraintes d'y habiter. On ne peut présumer de ce qui se serait passé si d'importants efforts n'y avaient pas été déployés, mais il est évident que la situation y serait pire qu'aujourd'hui. On ne peut non plus faire l'impasse sur l'expérience et les savoirs faire acquis par les professionnels qui travaillent dans ce champ.

Toutefois, on a un peu tendance à ne plus s'interroger sur ce qui fonde et justifie des structures, et sur ce qui oriente leurs activités. De ce point de vue, les auditions ont été assez décevantes, mais aussi significatives : on a beaucoup parlé d'organisation et de méthodes, et on a peu évoqué les objectifs fondamentaux et les stratégies. Les professionnels de la politique de la ville ont parlé moyens ; les élus ont réclamé surtout plus de liberté d'action. Le principe même de l'interministérialité comme mode d'organisation a été peu interrogé (en revanche, ses modalités ont été beaucoup évoquées). Pourtant, on en connaît d'un point de vue général les difficultés, voire les

effets pervers (notamment de repli et de déresponsabilisation de certaines administrations), et on sait aussi qu'il existe d'autres formes d'orientation volontaire, de pilotage, de coopération, de partenariat.

Toutefois, un objectif central semble se dégager, faire un assez large consensus et pouvoir être la justification première d'une politique de la ville : c'est celle de la "**mixité sociale**" que les mécanismes existant dans notre société seraient incapables de produire dans ces quartiers. C'est l'absence de mixité, c'est à dire la concentration de populations en difficulté, qui exagérerait les conséquences de leur situation économique et de la mauvaise qualité initiale de leur cadre de vie, et qui rendrait inefficace bon nombre de moyens mis en oeuvre pour les aider à se réinsérer. Certes, la notion de mixité est vague, mais elle peut être ou devenir un véritable projet idéologique et politique, et, à ce titre, être légitime et stratégique. En revanche, l'idée développée par certains, que le seul objectif réaliste serait d'essayer de transformer ces territoires de "relégation" en bons quartiers populaires où il ne ferait pas mauvais de vivre pour les pauvres qui y sont affectés, s'avère au mieux être une illusion, au pire une erreur dangereuse. Illusion, car il est clair après vingt ans d'efforts, que réhabiliter ces quartiers est un travail sans fin, un mythe de Sisiphe. Une erreur dangereuse, car on risquerait - certaines auditions l'ont confirmé de façon inquiétante - d'y développer des communautés hors de la République.

Cela implique donc, comme conséquence stratégique de cet objectif fondamental de mixité dans ces quartiers, qu'il s'agit d'y diversifier les populations qui y habitent, d'y attirer de nouvelles catégories d'habitants.

Cela a aussi comme conséquence, que la diversification effective du peuplement devrait être un des critères d'évaluation stratégique de la politique de la ville.

Cela conduit aussi à considérer que si, après des années d'efforts, la diversification dans un quartier difficile recule et continue de s'y accumuler les populations en difficultés, il faut éventuellement envisager des moyens plus radicaux, voire des démolitions massives, comme cela se pratique dans certains pays. La démolition et non le simple curetage. Certes, la démolition n'est pas une panacée. Elle n'est pas nécessaire et possible dans tous les cas. Elle est douloureuse à tous points de vue. Et elle ne peut contribuer à régler les problèmes que si, par ailleurs, des politiques d'agglomération sont pas mises en oeuvre pour accueillir les habitants qu'il faudra reloger, dans toutes les communes et dans tous les quartiers, pour les aider à s'insérer comme à préserver les spécificités qu'ils voudraient conserver. La démolition est aussi très chère, car il faut reloger et souvent donc, reconstruire. Mais c'est peut-être plus efficace, et à terme plus économique, que de sans cesse remettre sur l'ouvrage le même métier, avec les mêmes échecs.

Interministérialité et / ou partenariats ?

Toutefois, il y a par ailleurs bien d'autres quartiers où l'on ne sera probablement pas conduit à de telles extrémités. Encore faut-il que l'action publique, à tous les niveaux, fasse une priorité de la diversification du peuplement de ces quartiers (les élus locaux, comme les préfets et les

administrations déconcentrées, les organismes HLM etc.). Est-ce vraiment le cas aujourd'hui ? Est-ce possible à faire, quand la volonté existe ? En tous les cas, la responsabilisation politique des agglomérations devrait améliorer encore les choses. Mais, l'objectif de l'État central en la matière, doit donc être, non de faire, ni de faire faire, mais de convaincre et d'aider les collectivités territoriales et les administrations à agir. Les dispositifs interministériels ont jusqu'à présent largement confondu leur action vis à vis des collectivités et vis à vis des administrations. Ne devrait-on pas envisager de les disjoindre ? Ne devrait-on pas distinguer ce qui est l'action de l'État, en partenariat avec les collectivités, et ce qui est mobilisation et coordination de ses propres services ? Ne devrait-on pas dans cette perspective séparer tant les mécanismes de financement que les moyens mis en oeuvre ? Un dispositif interministériel d'une part (DIV ou secrétariat général du gouvernement, si possible placé auprès du Premier ministre, comme l'on demandé presque toutes les personnes auditionnées qui se sont exprimées sur cette question), et d'autre part, une ou plusieurs agences techniques (partenariales) prestataires de services (professionnels, techniques) et capables de participer à des expérimentations, de les aider, de les évaluer, d'en diffuser les acquis etc. ?

 *Dominique Becquart*

Les acteurs de la politique de la ville au niveau local

La définition d'une nouvelle politique de la ville se fait au moment où l'on constate que :

- la pauvreté s'est accrue et déterritorialisée, obligeant à affronter des problèmes de société plutôt que des problèmes d'aménagement,
- les formes actuelles de la démocratie sont contestées et, pour beaucoup, en grande partie inadaptées,
- le quartier n'est plus toujours une échelle privilégiée, la pauvreté, l'inadaptation des formes de démocratie ou l'insécurité ne sont plus l'apanage de quelques uns d'entre eux,
- la primauté de l'individu et des solutions individuelles, la dissolution du lien social rendent aujourd'hui de plus en plus difficile l'invention de solutions collectives.

Cependant, il semble plus que jamais nécessaire, de réaffirmer une "nouvelle politique de la Ville", qui peut s'appuyer sur les constats suivants :

- la ville est à la fois **le résultat et l'image** d'une société ; elle ne se résume donc pas aux processus de modification physique du milieu urbanisé. Ce n'est pas d'abord le cadre bâti qui fera se transformer la ville, mais bien les mutations de la société qui la changeront. Une nouvelle politique de la ville doit donc s'appuyer sur une véritable politique de changement social.
- **Le temps** est une composante essentielle de l'évolution d'une société. Il convient donc de privilégier le travail de fond, qui dépasse les échéances habituelles des planificateurs et des

financeurs. Même si la politique de la Ville doit être rythmée par des échéances courtes, par exemple celle du contrat, elle ne peut avoir d'effet que dans la globalité d'une politique à long terme.

- La politique de la ville doit continuer à être, au travers de son fonctionnement transversal et de la confrontation de mondes réputés étanches, **un outil d'expérimentation**. Sa raison essentielle est d'induire de l'innovation dans les modes de fonctionnement et les idées, et non de s'enliser dans des procédures.
- La "Politique de la Ville", par son histoire vieille de 20 ans maintenant, a progressivement généré une **culture d'acteurs** qui constitue un capital de savoir-faire et de savoir-penser, à consolider, à exploiter et à diffuser. Il ne faudrait pas dissoudre cette politique et cette culture en supposant qu'elles sont devenues rapidement l'un des éléments de la culture commune des acteurs publics. Cela, malheureusement, reste un objectif à atteindre.

C'est dans ce cadre que se place la contribution qui suit, contribution qui sera centrée principalement sur les acteurs au niveau local de la politique de la ville, plus que sur les méthodes et des procédures. Cependant, parler des acteurs implique aussi que l'on aborde les notions de projet et de territoires, objet et enjeux de ces acteurs.

On s'efforcera, en dernière partie, de présenter des pistes de recommandations concrètes, à discuter par la Mission Ville, tout en ayant conscience qu'il s'agit bien plus d'un problème de mise en oeuvre, que de textes : sur la politique de la ville, presque tout a été écrit et existe. Il s'agit essentiellement de résoudre un problème "culturel" : comment faire travailler de façon transversale et en partenariat, tous les acteurs de la ville ?

Précisons que la contribution, largement inspirée des travaux d'un groupe de travail de la FNAU et du réseau AMADEUS des chefs de projet, concerne plutôt les grandes agglomérations.

I - QUELS ACTEURS ?

Les acteurs concernés par la politique de la ville, au niveau local, sont très nombreux.

1. Les Elus municipaux : le principal problème les concernant porte sur les territoires d'intervention qui sont nécessairement multiples :

- l'agglomération aux frontières variables, suivant que l'on considère le bassin de vie, le bassin d'habitat, le marché de l'emploi, les périmètres institutionnels et de gestion des services publics, etc... où se pose principalement le problème de l'intercommunalité,
- la commune,
- le quartier qui pose un problème de représentativité et de gestion, pour les élus municipaux, les services locaux de l'Etat et les habitants.

Une seule chose est sûre, c'est que la politique de la ville doit aborder ces trois territoires simultanément et de façon souple, sans s'enfermer dans des périmètres trop stricts pour l'agglomération et le quartier. Toutes les échelles de responsabilité territoriale doivent être mobilisées.

En outre, le projet de D.S.U. doit préserver deux échelles croisées d'intervention :

- les zones urbaines caractéristiques (D.S.U., G.P.U....),
- les populations en marge des modes traditionnels d'insertion dans la vie sociale et d'accès au mode de vie urbaine.

2. l'Etat local : la plupart des administrations d'Etat sont concernées, sous l'autorité du Préfet, et du sous-préfet à la Ville, par délégation.

Les principales difficultés résident dans le "pouvoir" de coordination du sous-préfet à la Ville, la trop faible participation de certaines administrations, les approches trop souvent sectorielles des Services Départementaux et la timidité des administrations à aborder la transversalité et à raisonner projets, et non "guichet".

3. Les autres Collectivités Territoriales Conseil Régional et Conseil Général, dans la mesure où leurs politiques respectives peuvent les inciter à participer au financement des opérations de la politique de la ville localement. La cohérence des financements dans le temps est souvent un problème qui entraîne l'inachèvement de certaines opérations ou la durée anormale de leur réalisation.

4. les Habitants des quartiers concernés.

Une stratégie de changement social ne peut se faire sans participation active des citoyens concernés. Ceux-ci doivent être resitués au centre de la démarche de la Politique de la Ville, et c'est sans doute dans ce domaine que malgré de nombreuses analyses, rapports et propositions¹, il y a le plus d'avancées à faire, notamment pour la transparence de l'information, la consultation des habitants, et la mise en oeuvre d'une véritable citoyenneté :

- la citoyenneté ne naît pas uniquement d'une information bien faite, car la première demande des habitants c'est d'être écoutés et entendus,
- la citoyenneté ne se réduit pas à favoriser des initiatives de proximité des habitants,
- la citoyenneté, c'est donner à l'habitant une place pleine et entière dans le processus d'intervention sur son quartier.

5. Les Organismes techniques.

Ce groupe comprend aussi bien les membres des équipes de projet, les techniciens des organismes paramunicipaux : organismes H.L.M., Agences d'agglomérations, Agences de Développement, S.E.M., Caisse des Dépôts et, Milieux Associatifs dans le domaine social et économique.

¹ Citons notamment :

- Participation des habitants au projet urbain : FNAU - 1997
- « Initiative d'habitants ». Revue « Territoire » - ADELS -
- Plate-forme nationale de la réhabilitation du logement social. Dir. Habitat et Construction - 1992

Tous ces organismes doivent participer à l'élaboration et à la mise en oeuvre du projet, sous le contrôle du Comité de pilotage et du chef de projet. Cela pose souvent les mêmes problèmes - partenariat contre logique sectorielle - que ceux évoqués pour les administrations d'Etat.

6. Les Entreprises privées et le milieu économique (p. m.)

Tous doivent être associés, dès l'élaboration du projet.

II. QUEL PROJET ?

La notion de projet qui s'est amplifiée récemment dans le cadre des G.P.U., paraît tout à fait centrale dans la démarche de la politique de la ville.

Le **projet** doit permettre de promouvoir une **approche globale et transversale des problèmes**, de lier les partenaires tant dans l'élaboration que dans la mise en oeuvre. Un vrai projet de Développement Social et Urbain est un cadre partenarial d'observation, d'analyse, puis de réflexion permettant à un instant donné et en vue d'une intervention publique coordonnée sur une période pluriannuelle limitée, de :

- partager un diagnostic de situation,
- définir les objectifs généraux communs,
- estimer conjointement les moyens à engager,
- prédéterminer les critères de l'évaluation continue et finale.

Le "projet" se décline, généralement, en programmes d'actions, dans la phase de traduction opérationnelle des orientations du projet de D.S.U., puisque, en vertu des principes d'incitation et d'innovation qui le guident, la politique de la ville s'attache à promouvoir des procédés d'intervention originaux et adaptés respectant le phasage : diagnostic partagé - objectifs - moyens - évaluation.

Le **contrat** reste le mode le plus pertinent d'association, pour une période déterminée entre tous les partenaires cités ci-dessus, autour d'un projet élaboré en commun et avec des engagements sur les moyens, programmés sur la durée du contrat.

Le projet de Développement Social Urbain du ou des quartiers concernés, doit nécessairement s'insérer dans un **projet d'agglomération** plus vaste géographiquement qui permettra :

- de mieux situer le quartier dans l'agglo,
- d'aborder les problèmes de desserte, d'accessibilité,

- de traiter, de façon réaliste, les problèmes d'emploi qui ne peuvent être abordés que dans le cadre du Bassin d'emploi qui, généralement, concerne plusieurs communes, et souvent dépasse l'E.P.C.I. local,
- d'aborder le problème de la solidarité active entre les quartiers en difficulté et les autres quartiers.

Pour mémoire, rappelons que : l'élaboration du projet de Développement Social Urbain et le suivi de sa mise en application, via une programmation annuelle, relève d'un Comité de pilotage :

- **co-présidé** par le Maire ou le Président E.P.C.I., et le Préfet,
- composé d'un **représentant de chacun des maîtres d'ouvrage**.

Ce comité de pilotage doit être le moteur de processus d'adaptation des modes d'intervention publique et jouer le rôle d'un véritable Conseil d'Administration.

Au niveau technique, le Comité de pilotage est assisté d'un Chef de projet, commandité par les maîtres d'ouvrage et chargé de la mise en oeuvre de la convention et de l'animation locale du projet.

On ne s'attardera pas sur les problèmes des Comités de pilotage et de chefs de projet qui ont largement été traités par les collègues, lors des séances de la commission les 22 et 29 octobre dernier, étant en accord avec leurs recommandations, mais on soulignera seulement quelques points complémentaires :

- l'équipe de projet ne doit pas être nécessairement maître d'ouvrage, mais elle est le **maître d'oeuvre**, qui coordonne l'ensemble des études,
- la **formation continue** paraît être un des moyens les plus importants pour adapter à cette culture et à cette pratique de projets, les agents des Administrations et des Collectivités locales concernées. Cette formation portera essentiellement sur les notions de partenariat, les pratiques partenariales d'élaboration et de mise en oeuvre de projet, le pilotage de projet,
- le **suivi, l'évaluation, la continuité** dans l'action, sont une des conditions principales de la "réussite" dans le **temps**, des projets.

III. RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui suivent portent sur l'ensemble des acteurs, mais compte-tenu des exposés précédents, notamment ceux du 29 octobre qui ont apporté de nombreuses recommandations concernant les Agents de l'Etat et la procédure du contrat de ville, nous développerons surtout les propositions concernant :

- les municipalités ou Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (E.P.C.I.),

- les équipes locales de projet,
- les habitants.

La plupart des recommandations sont à négocier localement, dans le cadre d'une charte.

1. Pour les municipalités ou les E.P.C.I.

Le projet de D.S.U. doit être porté par l'Agglomération, ce qui suppose le développement des institutions et des politiques intercommunales.

Pour l'intercommunalité, il est proposé de relancer les propositions parues dans le manifeste de l'A.M.G.V.F., "Mon Pays c'est la Ville", signé en 1994 par 40 Maires des grandes villes de France et qui consistaient essentiellement en :

- faire de l'agglomération une **collectivité locale à part entière**, dotée d'un exécutif et d'un budget autonome. Elle bénéficierait d'une **Taxe Professionnelle à taux unique²** et des **recettes prélevées actuellement par le Département** sur son Territoire. En contrepartie, l'Agglomération prendrait en charge, sur ce territoire, les dépenses assumées par le Département,
- élire les membres du Conseil d'Agglomération au **suffrage universel direct**,
- augmenter les **ressources** des groupements de communes.

En outre, il conviendrait sans doute d'unifier et/ou de simplifier les différents régimes des E.P.C.I. tout en laissant une plus grande souplesse sur les compétences, et les périmètres pouvant varier en fonction des compétences (avec un noyau dur commun). La supracommunalité doit pouvoir s'exercer dans le cadre de partenariats et de périmètres variables.

Sur l'intercommunal, le problème n'est pas tant de concevoir de nouveaux systèmes, que de mettre en oeuvre des propositions. Seule une loi pourrait régler le problème de l'Intercommunal, les maires de certaines communes riches pouvant difficilement d'eux-mêmes, adhérer à des systèmes de solidarité.

2. Pour l'Etat :

Les recommandations préconisées sont les suivantes :

- redonner de la capacité et un devoir d'initiative à l'Etat local. L'Etat doit être
- d'abord un **partenaire du projet** avec ses propres objectifs, ses propres moyens, ses propres critères,
- ensuite, le **contrôleur financier** des actes décidés par les autres partenaires de l'intervention, garant de la bonne utilisation des fonds publics.

² mise en place progressivement : période transitoire d'unification des taux.

Il paraît indispensable que soient bien distingués ces deux types de responsabilités de l'Etat local et que ce ne soient pas les mêmes services qui exercent ces deux fonctions.

- En outre, pour remplir son rôle de partenaire privilégié, le sous-préfet à la ville doit pouvoir se constituer une **équipe interadministrative** et véritablement coordonner les Directions Départementales dans leurs objectifs, leurs décisions et le financement de leurs actions.
- Une véritable **délégation** du Préfet au Sous-Préfet Ville est indispensable, à cet égard, pour que ce dernier puisse vraiment jouer son rôle de chargé de mission transversal, animant des correspondants dûment mandatés des principales administrations concernées³. Il doit pouvoir aussi disposer de **budgets fongibles**, non seulement au niveau du département, mais aussi de chaque site D.S.U. et G.P.U.
- Sur le plan des financements, en plus d'une augmentation sensible des sommes affectées par l'Etat et d'une fongibilité accrue des lignes budgétaires, il paraît très utile :
 - de prévoir systématiquement un crédit de fonctionnement à côté des crédits d'investissement (problème actuel des G.P.U.⁴),
 - de faciliter le conventionnement pluriannuel avec les principaux maîtres d'oeuvre,
 - de réglementer l'utilisation d'une grande partie de la Dotation de Solidarité Urbaine, dont la majorité devrait être affectée aux projets de Développement Social Urbain,
- Développer la formation des fonctionnaires dans le domaine de la "gestion des projets", en les faisant participer à des séminaires **partenariaux**.

Parallèlement, il conviendrait de développer les centres de ressources à l'échelle régionale, communs aux partenaires de base et utilisant des moyens modernes d'échanges d'information, ce qui faciliterait la mise en réseau des acteurs.

3. Pour le dispositif technique local :

De nombreuses propositions ont été faites concernant l'équipe de projet, dans des dossiers établis par le réseau AMADEUS et par la F.N.A.U. Ces propositions visent à améliorer le dispositif sans vraiment le bouleverser, car on peut considérer que la mise en place d'équipes de projet dans les quartiers D.S.U. a été une avancée importante et efficace.

Les principales recommandations portent sur :

- la fusion au sein d'un même ensemble, des équipes D.S.U. et de l'équipe G.P.U., quand il y en a une ; chaque équipe conserve ses objectifs et son rôle, mais doit se retrouver sous une seule autorité, le chef de projet d'agglomération, dans les mêmes locaux et avec des réunions de coordination fréquentes,

³ notamment Rectorat, Procureur de la République, Justice et T.P.G., et Agence Régionale d'Hospitalisation

⁴ Il serait nécessaire que les actions de gestion relèvent du même processus de définition et d'approbation que les opérations d'investissement sur le territoire du G.P.U.

- le rattachement des chefs de projet au plus haut niveau de la hiérarchie municipale, aussi bien côté élus que côté administration municipale ; le rattachement au Secrétaire Général⁵ ou à un Secrétaire Général Adjoint est nécessaire pour qu'il n'y ait pas priorisation d'un secteur ou d'un service par rapport à un autre, et que l'approche transversale soit respectée au sein des services de la Ville et de l'Etat.
- La structure support éventuel de l'équipe de projets doit être définie en fonction des missions, et de ce qui existe. Elle doit être souple et évolutive et s'il paraît indispensable de confier la responsabilité totale de la maîtrise d'oeuvre à l'équipe de projet, la maîtrise d'ouvrage des réalisations peut, au contraire, être ventilée entre l'Etat et la Ville, et peut ne pas être exercée par la structure support de l'équipe projets.
- **L'évaluation et le suivi.**

Nous assistons actuellement à la situation paradoxale où des appréciations sont portées de différents horizons sur la "Politique de la Ville", sans que l'on dispose pour autant de documents permettant d'asseoir ces opinions sur des bilans constitués ou des évaluations portées à leur terme.

Tout contrat réfère à une notion d'évaluation de ses résultats d'autant plus que l'objet du contrat porte sur des domaines en bonne partie expérimentaux.

Il est donc nécessaire de repréciser lors du démarrage d'une nouvelle forme de contractualisation, comment parvenir à dépasser les insuffisances.

Il y a lieu en effet de différencier trois aspects :

- **la production de bilans réguliers d'actions précises** : bilans dont le principe peut être lié de façon automatique à l'obtention du financement de l'action,
- **la mise en place** d'outils d'observation rendant compte des évolutions en cours sur les territoires concernés et mesurant la diminution ou l'accroissement de l'écart entre les quartiers opérationnels et le reste de la ville. Cette démarche pourrait être impulsée par l'Etat,
- **la démarche d'une évaluation globale** des dispositifs et des politiques mises en oeuvre. Celle-ci ne se prête pas à une méthode normative commune à l'ensemble des contrats de ville. Elle pourrait être promue par la désignation et le financement d'un animateur extérieur qui aurait pour mission d'amener des éléments d'analyse et d'animer, à partir de ceux-ci, une **réflexion collective** de l'ensemble des acteurs et par obligation d'identifier, dans le contrat lui-même, la méthode qui sera suivie. C'est **l'évaluation participative** qui a été pratiquée en 1992 par des groupes locaux sur les problèmes de la réhabilitation du logement social, et qui ont publié une plate-forme nationale à ce sujet⁶. Il serait donc utile d'organiser une consolidation et une diffusion des évaluations faites, tâches qui pourraient relever des Centres de Ressources D.S.U., tandis que les SGAR pourraient être chargés d'animer des groupes de travail d'évaluation, comme cela s'est fait dans certaines régions en vue également de la mise en commun de ces démarches. De plus, une évaluation ne peut être efficace que si on en tire les conséquences le plus rapidement possible et que si ces résultats sont diffusés.

⁵ et au sous-préfet à la ville pour l'Etat.

⁶ rapport cité

4. Pour les habitants⁷ :

En ce qui concerne la participation des habitants, avant de faire des recommandations, rappelons trois principes liminaires :

- La première revendication des habitants, c'est d'être écoutés et entendus,
- la conviction que les habitants tirent leur légitimité de partenaires du simple fait qu'ils détiennent un savoir spécifique d'usager de la ville et qu'ils sont porteurs de ressources et de dynamiques propres,
- la mise en relation permanente - à travers l'élaboration conjointe, le consensus, le débat, la négociation - des trois grands types d'acteurs : les **décideurs** -élus et Etat-, les **usagers** -habitants-, et les **professionnels**.

Sept propositions figurent ci-après, pour améliorer la pratique de la citoyenneté :

1. Ouvrir des espaces de débat public pouvant avoir, selon leur forme, leur structuration, des fonctions diverses :

"Des lieux pour rien", permettant d'écouter les silencieux, de se rapprocher des exclus, de favoriser l'émergence de la parole, des lieux ouverts permettant d'accueillir d'une manière informelle, des individus ou des groupes qui veulent intervenir sur un problème, ou un projet précis, des lieux plus structurés, toujours ouverts, permettant de débattre de projets, de construire une décision, de vérifier la mise en oeuvre de la décision.

2. Etablir des règles du jeu claires entre habitants, élus, professionnels définissant les modalités d'intervention de chacun. Redébattre, à échéance régulière de ces critères de fonctionnement, et les refixer, après évaluation du fonctionnement. Appliquer ces règles définies et contractualisées sous forme d'une **charte** à signer entre les décideurs, les associations de quartier. En cas de non respect des règles, prévoir des instances annuelles de débat et de recours, et préciser aussi les **devoirs** des citoyens.

3. Prévoir des enveloppes annuelles à disposition des quartiers, sans projet préalable, sans thématique fixée, mais pouvant être utilisées par les habitants pour des initiatives selon des modalités définies après débat avec les associations ou groupes non homologués.

4. Obtenir un budget pour la **formation des élus-habitants-professionnels**.

Cette formation peut revêtir de multiples formes, mais doit respecter les principes suivants : partir de la situation vécue par les habitants, leur donner les moyens de mieux la comprendre, la situer dans un contexte social, leur fournir des leviers pour agir concrètement sur leur propre situation. Elle doit être en tout état de cause négociée avec eux.

5. Garder un budget pour échange, rencontre, réflexion, ateliers de travail, entre élus, habitants, professionnels. Favoriser au maximum, cette confrontation tripartite. Travailler, élus, habitants, professionnels de plusieurs villes en France et à l'étranger, non seulement sur

⁷ résumé d'une note d'un groupe de travail de la F.N.A.U.

l'échange d'expériences, mais mener conjointement un débat et une réflexion à partir de l'expérience vécue pour approfondir le niveau de réflexion et de conscience.

6. Avoir sur certains problèmes, clairement délimités, **une réelle participation et une co-élaboration, une codécision, un diagnostic commun** ; de même pour le projet, son coût, sa réalisation, son fonctionnement. En tirer le bilan.
7. Permettre qu'interviennent en marge du dispositif Politique de la Ville, des **professionnels** dont la fonction soit **moins institutionnalisée**, moins coiffée par la politique, plus indépendante, qui réintroduisent du jeu, du questionnement, du débat, là où tout est trop bien huilé.

"En effet, quelle que soit la bonne volonté du chef de projet, il peut difficilement être l'accompagnateur des initiatives d'habitants. Cet accompagnement ne peut venir que d'un intervenant qui se situe sans ambiguïté entre les logiques concrètes des habitants et les logiques fonctionnelles des institutions".

En conclusion,

Il convient de rappeler plusieurs points :

- La politique de la ville ne peut s'inscrire que dans la durée, dans le long terme. Il faut être très clair là-dessus et ne pas laisser croire que des résultats importants pourront apparaître à court terme. Nous sommes en face de problèmes structurels et non de problèmes conjoncturels.
- Il faut améliorer et compléter le cadre législatif et réglementaire national, mais ces nouvelles lois, indispensables notamment pour renforcer "l'intercommunal" et l'intervention de différentes administrations, doivent rester des lois-cadres, laissant une grande souplesse d'application au niveau local. C'est au niveau de l'Agglomération que doivent être organisées les modulations nécessaires, en fonction des problèmes rencontrés localement.
- Les crédits supplémentaires doivent porter plus sur le fonctionnement que sur l'investissement, sauf dans quelques cas particuliers : les moyens des services et des associations, la formation, l'organisation de réseaux pour la capitalisation et les centres de ressources, l'évaluation, doivent être particulièrement renforcés et surtout être garantis dans la durée, et non assujettis à des restrictions ou gels conjoncturels décidés par le Ministère des Finances.

La conduite de la politique de la ville

Les contrats de ville sont aujourd'hui critiqués et remis en cause, notamment pour leur lourdeur de gestion, par beaucoup de ceux qui en sont les principaux auteurs ou qui les ont signés, et pourtant l'approche qui avait été définie pour les préparer, pour les négocier et pour les gérer était, semble-t-il, la bonne. Mais si les intentions étaient bonnes, l'exécution ne fut malheureusement pas à la hauteur des ambitions.

L'Etat, après 10 ans de politique de quartiers, a tiré mi-1992 et en 1993 les leçons de son action jugée trop fractionnée (CCPD, ZEP, DSQ, PLH...), territorialement trop rigide et inadaptée au traitement d'un certain nombre de problèmes qu'elle prétendait traiter (mixité sociale et peuplement, lutte contre la délinquance, insertion professionnelle...).

L'Etat a donc proposé (lettre du ministre de la ville du 22 janvier 1991) :

- **un objectif global "la lutte contre toutes les formes d'exclusion"**. Objectif bien sûr trop général mais qui a servi de leitmotiv à tous les contrats de ville et qui a été pris au sérieux par la plupart des acteurs ;
- **un objectif qui avait une dimension territoriale** : "la réinsertion dans la ville de quartiers en voie de marginalisation". Le problème posé était donc bien celui des relations des quartiers avec la ville et non celui du seul traitement des quartiers "sur eux-mêmes" ;
- **une méthode : le diagnostic puis la déclaration d'intention** qu'il permettait d'esquisser devenait le cadre normal de traitement de certaines questions transversales. Un projet, enfin, la négociation qui permettait de le finaliser ;
- **un cadre juridique : le contrat unique, le contrat de ville**, qui devait donner de la cohérence à l'action ;
- **un double niveau territorial d'intervention** : les quartiers en difficulté qui devaient faire l'objet d'un traitement prioritaire et l'agglomération qui devenait le cadre normal de traitement de certaines questions transversales.

Cette dernière proposition s'est souvent révélée difficile à mettre en oeuvre et s'est heurtée aux problèmes si souvent évoqués de l'intercommunalité.

La démarche était pertinente et le ministre de la ville de l'époque souhaitait (lettre du 22 janvier 1993) même que le programme de développement social urbain, objet du contrat de ville, traduise "une stratégie locale, fruit d'un projet de ville", projet que l'on a souvent eu beaucoup de difficultés à percevoir dans les contrats de ville.

Nous étions alors très éloignés d'une politique stigmatisante et réductrice.

Comment donc en est-on venu à porter un jugement aussi mitigé sur les contrats de ville, jugement si mitigé que le ministre en charge de la ville demande que soient définies de nouvelles perspectives pour la politique de la ville.

Trois questions méritent d'être abordées pour essayer d'éclairer le constat :

- *les conditions d'élaboration des contrats de ville ;*
- *le contenu des contrats de ville analysé au travers de quelques thèmes ;*
- *la conduite des contrats de ville et le rôle des acteurs ;*

avant d'essayer de tirer quelques conclusions.

1) L'élaboration des contrats de ville

Les contrats de ville ont joué de malchance avec le calendrier.

La réflexion a été lancée par une lettre du secrétaire d'Etat à la Ville le 13 août 1992, un an et demi avant la fin du contrat de plan, lettre dans laquelle il définissait les orientations des futurs contrats de ville (actions thématiques transversales au niveau de l'agglomération, actions territorialisées dans les quartiers prioritaires).

Nous sommes, cinq ans après, sensiblement dans la même situation, un an avant la fin des contrats de ville.

La réflexion s'est alors engagée à un rythme, variable selon les régions, puis les choses se sont brutalement accélérées au début de l'année 1993.

Les élections législatives de mai 1993 se profilaient à l'horizon.

22 janvier : lettre du ministre demandant aux préfets de région la liste des villes pouvant bénéficier d'un contrat de ville

26 février : un mois plus tard, notification aux préfets de la liste des sites retenus.

La négociation s'est alors engagée avec les maires dans un contexte peu propice à la réflexion et aux projets à long terme et les coups d'accélérateurs ont succédé aux périodes d'incertitude.

Après les élections de mai, le gouvernement a publié, à l'issue du CIV du 29 juillet, une nouvelle liste de propositions de contrats de villes un peu plus longue que la précédente, sans retrait, mais avec des ajouts, et les négociations ont alors redémarré.

En septembre-octobre 1993, toutes les villes ont envoyé aux préfets des déclarations d'intentions dans lesquelles elles formalisaient, ensemble quand il y avait une démarche intercommunale, leurs intentions (quartiers prioritaires, thèmes d'actions, objectifs prioritaires...).

Ces documents ont souvent été intéressants car ils témoignaient de la volonté des communes de s'inscrire dans une démarche de projet.

Les choses paraissaient bien engagées mais la négociation des contrats de plan, dans lesquels les contrats de ville devaient être intégrés, a elle-même pris du retard et la négociation des contrats de ville s'en est trouvée fortement perturbée.

L'action, dans ce qui allait devenir les contrats de ville, s'est donc engagée sur la base des déclarations d'intention.

Faute de pouvoir négocier les contrats de ville avec les régions, des protocoles d'accord préparatoires aux contrats de ville ont donc été signés entre l'Etat et les villes vers le mois d'avril.

Les contrats de plan signés (le 16 mai 1994 en région Centre, plus tard dans certaines régions), la négociation a pu reprendre avec tous les partenaires, mais dans la précipitation, et les contrats de ville ont enfin été signés, en général entre la mi-juillet et la fin de l'année.

Ce long détour a seulement pour but de montrer que les contrats de ville n'ont pas pu être élaborés dans les meilleures conditions et que cela a eu des conséquences sur la qualité des documents, qui est très inégale, et sur l'organisation et la conduite même des contrats de ville.

Comment en effet définir une stratégie à long terme qui doit faire l'objet d'une concertation, dans le doute et la précipitation ?

On peut ajouter que les nombreux changements d'équipes municipales en 1995 (1/3 pour les communes en contrat de ville en région Centre), puis les présidentielles la même année, et le changement de gouvernement n'ont pas contribué à donner à la conduite des contrats de ville la sérénité que requiert une action de long terme.

Malgré le contexte difficile dans lequel ils ont été élaborés, on peut cependant constater qu'une majorité de contrats de ville sont des documents de qualité.

Cinq insuffisances se retrouvent toutefois fréquemment dans les contrats de ville :

1. Le diagnostic élaboré trop rapidement, sans concertation suffisante, se réduit trop souvent à un constat statistique qui n'a pu être approfondi comme il aurait dû l'être et qui n'a pu être débattu entre les futurs signataires pour en faire un véritable diagnostic partagé.
2. La définition des objectifs souffre de cette insuffisance de diagnostic et on retrouve souvent dans cette rubrique les thèmes du dossier Ressources publié par la DIV en décembre 1993, repris trop souvent comme un catalogue d'actions. La distinction entre les objectifs généraux, les finalités, et les objectifs opérationnels n'a pas toujours été faite ce qui rendra l'évaluation difficile. Elle souffre aussi d'une insuffisance de concertation entre partenaires (communes, Etat, département, HLM, FAS...).
3. La liste des actions proposées donne souvent l'impression d'un catalogue dans lequel sont placés sur le même plan le principal et l'accessoire sans que les conséquences financières des actions proposées aient été mesurées.

4. La composition des instances de pilotage, souvent pléthoriques, des instances techniques est souvent décrite avec précision mais les missions et les méthodes de travail sont le plus souvent restées imprécises et se sont parfois révélées inadaptées.

Quelle est la mission exacte d'une équipe MOUS ? Gérer des procédures, servir de lien entre les communes et les services de l'Etat, coordonner les services municipaux, faire émerger des projets et soutenir les associations, être un relais entre les habitants et les communes,... ? Ces questions n'ont pas été débattues et tranchées.

Les missions des équipes MOUS n'ont pas été suffisamment bien définies et les rapports entre l'équipe MOUS et les services municipaux ont rarement été précisés, ainsi que les rapports entre la MOUS du contrat de ville et les chefs de projet de quartier.

5. Enfin, la nécessité de conduire une évaluation est toujours évoquée mais sans que les méthodes et les moyens de la mettre en oeuvre soient précisés.

Toutes ces insuffisances ont souvent été palliées, chemin faisant, mais elles ont été un handicap pour une conduite efficace des contrats de ville.

2) Le contenu des contrats de ville

Les contrats de ville ont en général traité de tous les thèmes mentionnés dans le dossier Ressources de la DIV avec des modulations qui tenaient autant à la personnalité des rédacteurs qu'aux spécificités locales.

Nous prendrons quelques exemples pour mettre en évidence les difficultés rencontrées.

2.1 L'habitat ou les difficultés de l'intercommunalité

Les problèmes de l'habitat ont été abordés, essentiellement sous deux angles : la réhabilitation et le peuplement.

Le problème de la réhabilitation, au moins en termes quantitatifs, a été correctement réglé. L'Etat a pris des engagements financiers et les a en général tenus. Le nombre de logements qu'il était prévu de réhabiliter, le sera.

En revanche, les engagements de concertation avec les habitants, l'articulation entre les travaux d'aménagement urbain et la réhabilitation des logements, ont été très inégalement respectés et la réflexion en amont a souvent fait défaut.

(Ne s'interroge-t-on pas parfois sur la démolition de logements dont la réhabilitation a été subventionnée au cours du contrat de plan précédent ?).

De même, il est préoccupant de constater que des sommes considérables (plus de 30 MF par an de subventions -150 MF de travaux- dans une région petite-moyenne comme le Centre) ont été

investies dans des travaux de réhabilitation sans que les crédits ou les méthodes nécessaires à la maintenance aient été prévus. L'allègement de TVA sur les travaux de gros entretien prévu au projet de budget 1998 du ministère du logement est à cet égard une mesure particulièrement bienvenue.

La gestion locative et la gestion urbaine quotidienne et de proximité sont des éléments fondamentaux de la réussite de la politique de la ville.

Dans le domaine du logement, la responsabilité des acteurs est très largement partagée : celle des organismes HLM, dont le savoir-faire est inégal, celle des communes qui n'ont pas fait jouer la solidarité inter-communale, celle de l'Etat qui a laissé faire.

Mais la plus grave question, on peut dire le plus grave échec, tient à la gestion de la mixité sociale et au peuplement.

Tous les contrats de ville se sont donnés pour objectif d'améliorer la mixité sociale, de diversifier le peuplement. Dans certains contrats de ville figurent même des objectifs quantitatifs (il s'agit en général implicitement de faire baisser le pourcentage d'étrangers dans certains quartiers).

Il y a à cet échec deux causes :

- ♦ l'objectif était soit mal défini, soit trop ambitieux (on a parlé de mythe). Diversifier le peuplement peut être un objectif, mais sa réalisation dépend de l'amélioration des conditions de vie dans le quartier.

Il ne peut plus y avoir, dans un "marché" immobilier qui se détend, d'affectation autoritaire des logements et "l'assignation à résidence" ne fonctionne que pour les plus pauvres et le plus souvent en direction des quartiers défavorisés.

On le voit de plus en plus, les politiques de peuplement autoritaires génèrent de la vacance, elles génèrent rarement de la mixité sociale.

- ♦ l'autre cause tient à l'inadaptation des outils. Le PLH qui était inscrit comme une obligation dans tous les contrats de ville, est un outil de concertation très intéressant mais c'est un outil inefficace pour gérer le peuplement. La LOV par ailleurs a été en partie vidée de son contenu au fil du temps et la diversification de l'implantation du logement social et très social, qui est la seule vraie solution à long terme, se heurte chaque jour au problème de l'intercommunalité.

Le contrat de ville permet une bonne approche des problèmes de l'habitat (amélioration de l'habitat au niveau du quartier, diversité de la localisation dans l'agglomération) mais il n'est pas à lui seul une politique de l'habitat, tout au plus peut-il être un bon cadre de coordination des politiques.

Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, il faut souligner l'importance du temps car le même phénomène n'évolue pas au même rythme selon le sens de son évolution. Accroître la diversité de l'habitat est une politique de très long terme (on joue à la marge) alors que la ségrégation peut s'installer très vite (dans une petite ville, le pourcentage d'étrangers est passé entre 82 et 90 de 36 % à 62 % dans un quartier qui a pris l'allure d'un ghetto, alors que le nombre des étrangers dans le reste de l'agglomération n'augmentait pratiquement pas) et on sait bien que ces phénomènes se poursuivent dans de nombreux quartiers.

2.2 L'école et les difficultés de l'interministérialité

L'efficacité de la politique scolaire dans les quartiers prioritaires dépend beaucoup de la compétence et de l'engagement des chefs d'établissement et des équipes enseignantes mais elle dépend aussi de la qualité de la coopération entre l'équipe d'animation de la ZEP et l'équipe MOUS (dans certains quartiers, le coordonnateur ZEP est intégré à la MOUS et c'est une excellente chose).

Or, la politique des ZEP a été beaucoup trop fluctuante au fil des ans pour que cela ne provoque pas une démobilisation des partenaires à certains moments.

D'autre part, les résistances à la mise en place d'une véritable "discrimination positive" en faveur de certaines écoles, notamment celles qui ont à gérer des problèmes d'intégration importants, ont nui à l'efficacité de cette politique.

Il eût été plus efficace d'améliorer les conditions de travail des enseignants en ZEP en réduisant de façon significative les effectifs dans les classes plutôt que de les "gratifier" d'une bonification indiciaire !

Par ailleurs, on ne peut que regretter que la coopération justice-police-éducation nationale n'ai pas été plus systématique tant elle a produit d'effets positifs là où elle a été mise en oeuvre, notamment dans la lutte contre l'absentéisme scolaire qui est souvent un signe de glissement vers la petite délinquance.

Les relations école-quartier ont été organisées dès la politique de DSQ mais elles ont subi une régression pendant la période des contrats de ville en raison des inflexions de la politique des ZEP alors que les contrats de ville pouvaient être un cadre de concertation très utile. On peut regretter et même contester le fait qu'un inspecteur d'académie décide pratiquement seul, certes en fonction de grilles, de l'allocation de moyens en personnel dans des écoles de quartiers où elles jouent un rôle éducatif mais aussi social aussi important.

2.3 Les services publics

Beaucoup a été fait pour le développement des services publics mais le plus souvent sans beaucoup de concertation.

Beaucoup de mairies annexes, de postes de police, d'antennes HLM, CAF, CCAS, ANPE,... ont été ouverts dans les quartiers au cours des dernières années. Quelques plateformes de services publics ont été ouvertes, des actions de formation interministérielles et interservices pour l'accueil des publics en difficulté ont été montées, en général très efficaces, mais très peu de projets de services publics de quartier ont été mis en oeuvre.

Or, il serait très souhaitable, si l'on veut assurer la pérennité et le développement de la qualité du service public dans les quartiers, qu'un projet de services publics de quartier soit élaboré en partant des besoins des habitants, mais aussi des préoccupations des agents. L'instituteur, le postier-facteur ou guichetier-, le policier, l'agent EDF, l'agence du service de nettoyage, le gardien d'HLM ont beaucoup à dire sur l'organisation et la gestion quotidienne des services publics dans leur quartier. Tous ces agents doivent pouvoir se rencontrer pour exprimer leurs préoccupations

communes et pour les formaliser dans un projet de services publics de quartier. Cette méthode était prévue dans la circulaire sur les projets de services publics ; elle a été peu mise en oeuvre.

2.4 La prévention de la délinquance

Les conseils de prévention de la délinquance ont été organisés, à l'origine, sur une base communale (les conseils départementaux ont en général une activité très faible). Il a toujours été assez difficile de coordonner leur activité avec la politique des DSQ organisée sur la base du quartier et plus tard avec les contrats de ville organisés sur une base intercommunale.

Même au niveau des services de l'Etat, parfois même au sein des préfetures entre le cabinet et le sous-préfet à la Ville, la coopération sur ce thème a été laborieuse.

Il n'est pas rare qu'aient existé en même temps, dans un site contrat de ville, plusieurs CCPD et une commission prévention du contrat de ville qui travaillaient, parfois peu, sans coordination mais dont l'existence avait pour conséquence de multiplier inutilement le nombre des réunions.

Or il semble évident que le traitement de la prévention de la délinquance doit être conduit au niveau communal, en raison de la nécessaire implication personnelle du maire lui-même, avec une bonne coopération intercommunale et partenariale dans un cadre qui correspond parfaitement à la géographie du contrat de ville.

2.5 La politique de l'emploi et de l'insertion par l'économique

Il y a souvent eu ambiguïté dans les contrats de ville entre les politiques de l'emploi et les politiques d'insertion. Le pacte de relance pour la ville n'a fait qu'aggraver cette ambiguïté.

Tout le monde est d'accord pour faire de l'emploi une priorité nationale mais il est dangereux de laisser croire que la politique de la ville pourrait prendre en charge, à elle seule, la politique de l'emploi, sur une base territoriale.

Autant la relation politique de l'emploi-politique de la ville est indirecte, autant la relation avec les politiques d'insertion est forte. La politique de la ville doit être un relai de la politique de l'emploi (exemple : emplois-jeunes) ; elle ne peut se substituer à elle.

Le pacte de relance a eu, à cet égard, un effet très négatif ; il a donné à penser que la politique de l'emploi pouvait se gérer au niveau des quartiers et il a ainsi contribué à renforcer la sectorisation des quartiers (convention de ZFU indépendante du contrat de ville, comité d'orientation et de surveillance indépendant du comité de pilotage du contrat de ville...) dans le domaine où c'était le moins pertinent. Il a, ce faisant, porté un grave coup à la dynamique et à la cohérence des contrats de ville.

Il n'y a en effet aucune justification à ce que l'emploi dans le quartier et l'emploi dans la zone industrielle en face du quartier, de l'autre côté du boulevard -c'est très souvent le cas- bénéficient d'un traitement fiscal différent.

L'action des régies de quartier organisées sur une base territoriale et qui sont en fait une émanation de la politique de la ville, témoigne au contraire de la synergie qui peut exister entre la politique de la ville et les actions d'insertion. Il est en effet peu vraisemblable que beaucoup de personnes engagées dans un processus d'insertion grâce au travail de proximité organisé par les régies de quartier, aient, sans ce dispositif, engagé une telle démarche.

La coopération pour les actions de formation entre les organismes et les acteurs de la politique de la ville se situe en revanche au niveau du contrat de ville mais la bonne coopération entre l'équipe MOUS et la mission locale a souvent été très efficace.

Le point très positif du pacte de relance en matière économique concerne le maintien de services marchands dans les quartiers. C'est le seul secteur économique dans lequel la discrimination positive est justifiée car les activités commerciales et artisanales implantées dans les quartiers, véritables services aux publics, sont, plus encore que les activités de centre ville, fortement concurrencées par les grandes surfaces souvent situées près des quartiers périphériques.

3) La conduite des contrats de ville et le rôle des acteurs

La méthode de conduite des contrats de ville n'a pas fait l'objet d'orientations très précises du ministère de la ville. En général, l'Etat et les collectivités locales ont reconduit, en les adaptant, les dispositifs mis en place dans les DSQ.

Cette question a été traitée plus tard (plus d'un an après la signature des contrats de ville) dans une circulaire datée du 20 novembre 1995 et qui avait pour objet principal l'évaluation.

3.1 Le comité de pilotage

Le comité de pilotage co-présidé par le préfet et par le maire (ou un élu dans le cadre d'un contrat intercommunal) rassemble, en principe, les signataires du contrat de ville, c'est-à-dire le préfet, les maires et le représentant du conseil régional, parfois le représentant du conseil général (toujours en région Centre), les organismes HLM, le FAS, la CAF, la CDC.

Le rôle du comité de pilotage est d'orienter la programmation en s'assurant du respect des objectifs, de l'adopter, d'approuver le bilan annuel, de décider des actions d'information, de mettre en place les instances d'évaluation, de définir leur programme, d'approuver le rapport d'évaluation et de décider des formes de la publication.

Cette mission, définie ici de façon "un peu idéale", n'a pas toujours fonctionné correctement, pour plusieurs raisons tenant à :

- **la composition**

- Les organismes HLM ne sont pas toujours signataires des contrats de ville, alors qu'ils auraient dû l'être systématiquement en raison de l'importance de leur rôle et de leur situation de maîtres d'ouvrage de pleine responsabilité.
- Les conseils généraux dont le rôle aurait dû être important en raison de leur compétence dans le domaine social se sont contentés d'apporter un financement symbolique et ont assuré une présence passive.

- **l'intercommunalité**

Dans le cas de contrats de ville intercommunaux, les villes auraient dû définir un projet commun (elles l'ont rarement fait) et mettre en place un établissement public de coopération intercommunale (ce fût rare) alors que de nombreux contrats de ville se résument en fait à un empilement de projets communaux souvent concurrents dont il est difficile de faire une synthèse. Il devient alors difficile de négocier, au niveau intercommunal, un PLH, un PLIE, ou de mettre en place une mission locale).

Cette carence est aggravée par le fait que dans de nombreux cas les communes ont refusé de désigner un chef de projet unique pour le contrat de ville.

- **le fonctionnement**

Le comité de pilotage qui aurait dû définir les axes stratégiques en conformité avec les objectifs du contrat de ville et s'assurer de leur bonne exécution, a, le plus souvent, fait de la programmation, géré des procédures et, au lieu de gérer une politique de projet, il est vite retombé dans les défauts signalés à propos de la négociation des contrats de ville en gérant une politique de guichets.

Le comité de pilotage a davantage géré une politique de l'offre (celle des associations à la recherche de subventions) qu'il n'a organisé la satisfaction de la demande en commandant éventuellement des prestations comme l'ont fait certains comités de pilotage qui sont à l'origine de la création de régies de quartier, de PLIE, de PLH...

Ces comités de pilotage ont été ouverts à des organismes non signataires du contrat de ville, le préfet s'est entouré d'une douzaine de chefs de service et le comité de pilotage. Au lieu d'être une instance restreinte d'orientation stratégique, il s'est souvent enlisé dans la gestion. C'est regrettable car cette instance est garante du respect des objectifs définis en commun et c'est en son sein que le préfet peut faire prévaloir les objectifs de l'Etat : (lutte contre l'exclusion, accroissement de la mixité sociale, intégration des immigrés...) qui nécessitent la mise en oeuvre d'une plus grande solidarité intercommunale.

3.2 Une MOUS élargie et renforcée

Les politiques de la ville doivent être simplifiées mais, que personne ne se leurre, il sera difficile de rendre simples des actions globales, contractuelles, partenariales, interministérielles... et il faut donc se donner le moyen de gérer efficacement ces actions.

- ♦ Le responsable de la MOUS doit donc être capable d'animer un comité financier et de programmation, co-présidé par les représentants des co-présidents du contrat de ville, chargé d'assurer la préparation et le suivi de la programmation afin que le comité de pilotage se concentre sur ses missions stratégiques.

Les membres de ce comité, notamment les services de l'Etat, joueront aussi un rôle de conseil auprès du chef de projet et l'informeront régulièrement de l'évolution de la réglementation.

Ce comité peut aussi être chargé de préparer l'évaluation sous l'autorité du comité de pilotage.

- ♦ Le responsable de la MOUS doit pouvoir réunir un comité opérationnel qui rassemble les principaux maîtres d'ouvrage (Ville, HLM...) et les porteurs d'actions (associations, services de l'Etat...) afin d'assurer la coordination opérationnelle des actions, par exemple entre les services techniques d'une commune et un organisme.
- ♦ Le responsable de la MOUS doit pouvoir réunir les chefs de projet de quartier pour assurer une bonne coordination entre les actions territoriales et les actions thématiques transversales. Les chefs de projet de quartier, en partie déchargés des missions de programmation, pourront avoir un rôle plus actif de contact avec les associations et avec la population.
- ♦ Le responsable de la MOUS doit pouvoir, avec les chefs de projet de quartier, assurer une mission d'assistance auprès des associations pour le montage des actions et des projets.

Le positionnement du responsable de la MOUS par rapport à l'Etat et aux collectivités locales, est une question difficile.

Dans certains contrats de ville, le chef de projet a reçu une lettre de mission co-signée du préfet et de l' élu responsable du contrat de ville.

Cette solution ne paraît pas satisfaisante car elle est source de conflits et met le responsable de la MOUS dans une situation "impossible". Il semble préférable que cette personne soit clairement placée sous l'autorité d'un élu de la commune, chargée de la mise en oeuvre du contrat de ville.

Dans le cas d'un contrat de ville monocommunal, le responsable de la MOUS peut être chargé de mission auprès du secrétaire général, responsable d'une mission ville, afin d'avoir de bons contacts avec les services municipaux.

Dans le cas d'un contrat de ville intercommunal, il doit être directeur de l'EPCI s'il en a été créé, ou chargé de mission auprès de l' élu chargé de l'animation du contrat de ville.

L'Etat n'a pas besoin d'avoir autorité directe, par l'intermédiaire du préfet, sur le chef de projet. Le préfet doit faire prévaloir les priorités de l'Etat dans le cadre du comité de pilotage, au moment de la définition des orientations stratégiques, mais il n'est pas nécessaire qu'il intervienne, en donnant des consignes aux chefs de projet, dans la conduite des actions.

3.3 La participation des habitants

Les habitants ont été les grands perdants du passage du DSQ aux contrats de ville. L'affaiblissement des structures d'animation de la politique de la ville au niveau des quartiers a contribué à les en éloigner. Ils ont peu participé à l'animation des contrats de ville, sauf au travers des grandes associations, et l'objectif prioritaire de les informer et de les consulter sur tout ce qui touche à la vie quotidienne de leur quartier et à l'amélioration de la gestion urbaine : amélioration de la sécurité, réhabilitation des logements, aménagement urbain et des espaces publics de proximité, développement et amélioration des services publics (poste, école, transports, ordures ménagères, entretien de la voirie et des espaces publics...), a été très inégalement respecté.

Il appartient aux municipalités de décider des modalités de la concertation (création de comités d'habitants, de conseils de quartier largement ouverts, encouragement à la création d'associations et soutien de leur activité, journée d'information-formation...) mais ces modalités doivent être définies dans le contrat de ville et elles doivent faire l'objet d'un suivi du comité de pilotage.

Propositions pour un débat

- **Maintenir les contrats de ville, si possible au niveau de l'agglomération, en distinguant :**
 - **les thèmes d'action territoriaux**
 - de quartier : réhabilitation des logements, école, services publics, aménagement urbain
 - d'agglomération : désenclavement, transports, peuplement
 - **et les thèmes transversaux** en réaffirmant l'objectif de solidarité urbaine et en résistant à la tentation d'en faire de simples instruments de développement urbain : peuplement, prévention de la délinquance, formation...
- **Se donner un temps suffisant pour leur préparation et leur négociation**

Il serait souhaitable de consacrer l'année 1998 au bilan et à l'évaluation des actions passées, et l'année 1999 à la négociation des contrats d'agglomération, intégrés dans les contrats de plan. Ceci nécessite la prorogation des contrats de ville d'un an, ce qui n'interdit nullement de conduire des actions expérimentales dès 1999.
- **Ne contractualiser que sur un nombre limité de thèmes prioritaires**
- **Maintenir les contrats de ville dans le cadre des contrats de plan**

Négocier avec les régions leur intervention dans trois domaines : formation, logement, aménagement urbain. C'est la raison pour laquelle il ne paraît pas souhaitable d'arrêter les contrats de ville en 1998, si les contrats de plan sont prolongés jusqu'en 1999, car cela reviendrait à découpler contrats de ville et contrats de plan et à inciter les régions à se retirer de la politique de la ville.
- **Maintenir un esprit de mission dans l'animation** de la politique de la ville aux niveaux départemental et régional en réunissant autour des préfets des équipes d'agents des services publics "militants de la politique de la ville" suffisamment étoffées.

- **Participation des départements**

Peu de départements se sont associés à la politique de la ville. Il paraît difficile de les y amener par la négociation. L'une des solutions, si le chantier de la décentralisation venait à être rouvert, serait de transférer aux agglomérations, nécessairement élues alors au suffrage universel direct, les compétences et les ressources actuelles des départements dans le domaine social et de la prévention spécialisée.

- **Faire signer les contrats de ville par les organismes HLM**

Les organismes HLM sont des maîtres d'ouvrage de plein exercice, leur rôle est essentiel dans la mise en oeuvre de l'objectif prioritaire portant sur le développement de la mixité sociale. Il est donc indispensable qu'ils soient signataires des contrats d'agglomération.

- **Simplifier les procédures financières**

- Réintégrer le FIV dans le budget de la politique de la ville pour assurer une délégation rapide des crédits
- Déléguer en une seule fois et en début d'année les crédits budgétaires, sur deux lignes budgétaires seulement
- Assurer la pérennité du niveau de crédits pendant le plan
- Exonérer les crédits de fonctionnement (prioritaires) de gels et d'annulations de crédits intempestives.

- **Faire vivre l'interministériel**

- Placer la DIV sous l'autorité du Premier ministre
- Réactiver les comités interservices départementaux comme lieu de travail interministériel, sous l'autorité et l'arbitrage du préfet.

- **Créer un "fonds d'initiative locale"** alimenté par les communes, l'Etat et le FAS, éventuellement le département, pour soutenir les initiatives des associations.

- **Rendre obligatoire le dossier unique** de demande de subvention pour tout établissement public (FAS) et l'Etat.

- **Accroître les moyens financiers des contrats de ville**

- Réformer la DSU pour lui faire jouer un plus grand rôle de redistribution en faveur des villes pauvres
- Intégrer la DSU dans les financements d'Etat consacrés aux contrats de ville
- Transférer la taxe professionnelle à l'autorité d'agglomération élue au suffrage universel direct.

- **Renforcer les MOUS** en négociant l'affectation d'une partie de la DSU à leur financement. Majorer l'aide pour les petites villes.

- **Eviter l'empilement des procédures du type contrat de ville** - ZFU - contrats locaux de sécurité, ZEP indépendantes les unes des autres.
- **Participation des habitants**
Relancer la concertation avec les habitants, au niveau des quartiers, et en priorité sur le thème de l'amélioration de la vie quotidienne en organisant des "rencontres citoyennes" annuelles ou bi-annuelles entre les élus et les habitants. La préparation de ces rencontres serait l'une des missions importantes des chefs de projet de quartier.

❖
André Bruston

Les formes urbaines

Toute l'histoire de l'urbanisme montre que la volonté de faire les villes, dans leurs structures, leurs formes et leurs fonctionnements est de l'ordre du politique, qu'il s'agisse du fait du prince, d'une oligarchie, ou de la démocratie locale.

Alors que l'analyse des processus d'urbanisation montre que celle-ci se fait dans les développements économiques et les évolutions sociales de la période, à travers l'action d'une multitude d'agents et d'institutions dont l'objectif est tout autre....ce qui n'invalide en rien le constat précédent. Cela rappelle simplement que si l'urbain et la ville (ou la cité) sont des notions différentes, et intimement liées, une politique urbaine et une politique de la ville peuvent être conduites de concert.

Une politique urbaine démocratique, pour autant qu'elle soit portée par le soutien collectif de la société locale (ou du moins avec son assentiment) peut se donner pour objectif une impulsion anticipatrice dans la production de la ville. Mais elle peut aussi considérer que son rôle est essentiellement de contrôle normatif, ou de régulation du marché pour seconder les acteurs économiques, voire de correction à la marge des effets les plus insupportables de la domination des groupes les plus puissants. Dans tous les cas, une politique urbaine ne saurait se donner d'autre justification que le projet sociétal auquel elle se réfère, le mieux être d'une société locale, en fournissant explicitement ou non une *interprétation des interactions entre les structures et les formes de la ville, les conditions pratiques de ses usages et les rapports sociaux*.

Au début des années 90 l'interprétation retenue par les politiques nationales (au sens où elles n'étaient pas que d'Etat) était centrée, à partir du constat des ségrégations socio-spatiales, sur la relation plus ou moins causale existant entre la plus ou moins grande *mixité* de la ville et les

difficultés grandissantes de populations précarisées. Cette thématique, qui mêlait la mixité spatiale (ou urbaine) et la mixité sociale, a donné lieu à deux grands textes législatifs (LOV et Loi Besson), qui ne peuvent être réinterrogés qu'en réinterrogeant leurs références.

Les objectifs alors poursuivis étaient ceux de la « mixité sociale ».

On pourrait parler d'intégration, mais cela renverrait à la question de l'immigration. On pourrait parler de réponse à la dissolution du lien social, ou à la relégation, ou encore à la ségrégation socio-spatiale, ce qui a pour inconvénient d'identifier d'entrée de jeu des causes supposées et des interprétations controversées.

Qu'est-ce alors que cette « mixité »?

Le terme désigne les *situations* dans lesquelles un ensemble est composé d'éléments différents et non confondus. Il y a donc de nombreux types de mixité : interindividuelle, groupale, sociétale... Exemple de base, le couple : unité (le couple) et différences maintenues (le sexe, au moins majoritairement, et toutes différences que le couple est capable de rassembler, classe sociale, religion, couleur de peau etc...). C'est l'exemple canonique, au sens où c'est le facteur le plus puissant de l'intégration... à la génération suivante. A moins que cela n'introduise une diversification supplémentaire des populations. Exemple groupal, marqué par les différentes échelles de la situation, comme la participation collective des marseillais à l'OM, capable de brasser la ville ; ou encore la mixité sociétale, que voulait exprimer l'école de la république, qui certes ne fonctionne pas très bien aujourd'hui, dès que les jeunes s'enquiètent de leur destinée professionnelle, et que la division sociale de l'espace urbain s'impose à l'école⁸.

Mais les chercheurs expriment un malaise devant un usage généralisé de la notion : s'il s'agit de *situations* et non d'états ou de structures, il faut *spécifier* chacune de celles où s'exprime la tension entre l'ensemble et le différent, où en respectant les différences et les identités propres s'organise, se construit une situation d'ensemble, même temporaire.

Cela ne signifie pas des espaces et temps de consensus sympathique, ou même d'empathie « les interactions dites mixtes sont typiquement flottantes et angoissées, agressives et embarrassées » (I. Joseph d'après GOFFMAN)⁹, mais si elles sont confrontation, elles peuvent conduire à des agencements d'individus, ou de groupes, qui fondent une situation, un espace temporaire d'entente ou d'alliance.

En prenant la mixité *sociale* dans son sens large, dans ses différents champs, il existe des situations dominantes, voire obligées du point de vue des normes sociales, où elle peut se manifester :

- dans le couple (alors que la famille est, en tension, lieu de reproduction et de confortation identitaire),
- à l'école, là encore en tension, mais où la démonstration est faite de ce que la « mixité » des niveaux est profitable à presque tous¹⁰,

⁸ L'école dans la ville, N° 75 des Annales de la Recherche Urbaine

⁹ in "Entreprendre la ville", Colloque de Cerisy, 1997

¹⁰ cf recherches de l'IREDU

- dans les activités sportives et de loisirs, clubs, associations (d'où le problème posé par la co-existence d'associations 1901 à base hyper locale, souvent dite ethnique et d'associations thématiques multi quartiers),
- sur les lieux de travail, dans la grève, dans les syndicats,
- dans toutes les formes de militance et de vie collective,
- et dans les pratiques de la ville, cf ci-après les problèmes de la mixité urbaine.

La *mixité sociale* comme situation stabilisée est une utopie, mais D. Behar rappelle que le mot d'ordre de mixité sociale lancé par les politiques publiques « constitue un mode d'affichage d'une perspective de sens, d'un mythe mobilisateur pour l'action publique »¹¹ Soyons clair : l'appel à la mixité sociale ne saurait définir celle-ci (d'autant moins qu'il n'y a pas là d'état stable), en revanche, et c'est là l'essentiel, c'est un appel au refus de la ségrégation, au refus du rejet.

Qu'apporte la notion de mixité urbaine ?

Pour les urbanistes, la notion, connue depuis bien longtemps, renvoie le plus souvent à la *mixité fonctionnelle*, conçue comme une approche critique des zonages fonctionnalistes prônés par la Charte d'Athènes. On trouvera des projets de ZAC fondées sur une mixité bureaux-logement, des aménagements de centres anciens justifiés par une mixité commerces-logements-équipements de centralité....On peut aussi rappeler qu'aujourd'hui c'est la notion même de fonction qui est devenue problématique. Dans l'ensemble, cette première définition de la mixité urbaine était centrée sur la référence aux distances et aux proximités spatiales, comme aux caractéristiques socio ou éco-spatiales.

L'appel à la mixité urbaine de la LOV ou de la loi Besson est évidemment d'une autre nature : *comment faire (ou au moins favoriser) de la mixité sociale avec de la mixité urbaine?*

Comme dit ci-dessus, il faut prendre point par point les situations (espace-temps) sur lesquelles peut avoir prise une politique urbaine :

- **L'habitat**¹²

Il est en général plus simple de parler du logement, affectable au ménage, que de l'habitat, qui fait de la localisation de ce logement un élément essentiel de son appréciation.

C'est le domaine dans lequel on a le plus écrit, car c'est à partir de là que s'analysent les ségrégations socio spatiales. La position dominante et reconnue, c'est de situer le mal de ce côté, et le bien serait à la mixité. Cette mixité est conçue souvent comme une juxtaposition dans des espaces restreints de populations différentes (politique d'attribution dans le logement social, production de logement social dans des communes qui n'en ont guère pour la LOV), alors que :

¹¹ Entreprendre la ville.

¹² Sur l'habitat, se référer aux considérables travaux du « Groupe de recherche socio-économie de l'Habitat », CNRS, initié et soutenu par le Plan Construction Architecture

a)

Les quartiers concernés sont homogènes en ce qui concerne les revenus, ce sont, d'après l'enquête de l'Insee de 1994, des lieux de la pauvreté (moyennes inférieures à la moitié des revenus français par unité de consommation)¹³, c'est une caractéristique dominante. A un point moindre les bas revenus sont répartis dans les périphéries (cf carte des revenus de l'agglomération Nantaise établie par l'Auran, 1997). D'autres quartiers seront homogènes dans la tranche la plus haute des revenus. Mais les premiers seront beaucoup plus mixtes (hétérogénéité culturelle, diversité ethnique, travailleurs/chômeurs, familles etc...) que d'autres dans l'agglomération! La question des indicateurs socio-démographiques sur un quartier donné, qui permettent de le situer par rapport au reste de la ville, est encore mal résolue : les critères moyens sont loin de dire l'hétérogénéité, la diversité des habitants. On peut aussi repérer des espaces d'homogénéité sociale plus marquée, notamment les quartiers bourgeois .

b)

le résultat le plus probant de la recherche urbaine montre le caractère illusoire d'une stratégie de réduction de la distance sociale par la proximité spatiale.

D'un autre côté on trouve des auteurs¹⁴ pour rappeler que la « ségrégation » est aussi une ressource sociale : sans remonter aux travaux de l'Ecole de Chicago qui le montraient bien, les travaux récents cités supra soulignent les mécanismes d'organisation interne qui font apprentissage, pour des groupes bien différents, de la vie économique, et pas seulement en marge comme on le croit souvent, et qui concourent à la constitution de liens sociaux complexes.

Si on revient aux approches générales de la mixité sociale, on comprend que sont sans doute à promouvoir les *situations* où peuvent se jouer *à la fois* les identités et la relation, l'ancrage (dont la famille, le travail et l'habitat sont des garants puissants) et la mobilité, élément d'affirmation individuelle et de liberté dans la ville.

De ce point de vue, une *politique sociale de l'habitat* (ou même, plus largement, de socialisation de l'habitat), plus qu'une politique du logement social, aurait à s'appuyer sur des localisations *citadines au maximum*.

Là est la difficulté : si l'on croit que l'urbanité est réduite aux centralités, d'agglomération ou secondaires, où les obstacles que sont les prix fonciers sont énormes. L'analyse des espaces propices est en fait beaucoup plus complexe, même si elle désigne des lieux dont la valeur excède les prix supportables par le logement social. Cependant une politique publique de localisation urbaine de l'habitat populaire pourrait considérer qu'il s'agit là d'un investissement tout à fait prioritaire, tout en restant sélectif, et trouver des solutions alternatives à la construction neuve. Mais si une localisation résidentielle complètement renouvelée n'est guère à la portée des pouvoirs publics (si ce n'est sur le long terme), qu'en penser ?

Au moins faut-il dire clairement qu'il est aujourd'hui tout à fait déraisonnable de demander aux agents de l'Etat, aux organismes de logement social et à tous les responsables publics de l'habitat de bien vouloir mettre en absolue priorité le logement des plus démunis et de faire, en même temps, de la mixité....C'est du double-bind, de la double contrainte qui culpabilise au lieu de dynamiser. L'injonction de mixité ne peut s'appliquer au logement à l'échelle des quartiers, elle ne peut prendre sens qu'au niveau des agglomérations.

¹³ cf. Recherche collective sur 10 quartiers approfondis par l'Insee, et 7 par des équipes de recherche, Editions de l'Aube, 1997. Insee+Cnaf+Pir villes+Plan urbain+ DIV

¹⁴ Cf ; Annales de la Recherche Urbaine, n° 68, par exemple P. Simon

- **Les déplacements et la mobilité**

Dans le dépassement de la problématique du Développement social des quartiers, on a redécouvert l'importance des transports. Le mot d'ordre était le « désenclavement », qui devait s'appliquer à des quartiers mal desservis, par des routes en impasse ou par des transports en commun médiocres. Au risque de spatialiser de nouveau un problème vécu, de manière d'ailleurs très diversifiée suivant les classes d'âges, les activités, et la culture de chacun en ce qui concerne les règles de sociabilité et d'échange, dans et au delà de la famille.

Les recherches ont montré que la notion clé est celle de l'accessibilité, car celle-ci implique toutes les conditions, techniques, financières, sociales et culturelles, qui font qu'un lieu ou un service sont réellement accessibles, compte tenu des compétences tant des agents que des usagers.

Ici, la situation de mixité urbaine est aussi sociale si pour chacun le déplacement est possible, pour les différentes catégories d'habitants seuls ou ensemble, que le quartier est « accessible, praticable », pour ceux qui y résident comme pour ceux qui y viennent (ou pourraient y venir). La réflexion utilitaire sur la mobilité a parfois tendance à oublier la relation toujours présente entre les aspirations à l'autonomie et la disposition, pour les individus, d'une large palette de moyens du déplacement. L'amélioration des transports en commun est un facteur de socialisation, le véhicule individuel aussi.....

Soulignons aussi les rapports étroits, et à contrario, qui unissent la question du désenclavement à celle de la sécurité : lorsque le quartier est « en bout de ligne » des voiries, qu'il faut le vouloir pour y aller, la tentation est grande de le considérer comme un territoire à part, pour les uns d'y faire des descentes vécues comme punitives, et pour les autres de refuser par tous les moyens l'accès à tout autre que leurs semblables. Il se pourrait qu'il n'y ait d'espace public dans un quartier que lorsqu'on peut traverser....

- **Les équipements de la vie collective**

C'est une évidence : quelles que soient les critiques, justifiées en partie, qui ont accompagné l'implantation des équipements collectifs, les situations de mixité sociale ont leur espace, et celui-ci peut être immatériel ou se traduire en lieux spécialisés : ainsi de l'Ecole, ou des terrains de sport, ou du marché couvert etc... la difficulté principale de leur fonctionnement en tant qu'espaces mixtes tient à leurs règles d'usage, négociées ou imposées. On a pu constater, en négatif, des pratiques d'appropriation sélective qui sont en même temps des pratiques d'exclusion, mais aussi, en positif, les regroupements qui donnent une force collective aux usagers.

Les équilibres entre lieux « dédiés » et lieux « polyfonctionnels » sont aussi une offre de mixité au sens donné supra.

Sans doute s'agit-il moins de créer des « maisons citoyennes » que de vérifier que tous les lieux publics le soient...

- **Les activités, le travail, l'emploi**

Il s'agit d'urbanisme ici aussi. En termes de mixité fonctionnelle (cf. ci-dessus) et de programmation concertée de l'occupation de l'espace par les activités, mais aussi dans une facilitation systématique, par la gestion urbaine des collectivités publiques, de l'accès au travail. L'interaction des fonctionnements urbains est telle qu'une organisation locale des horaires des services, marchands ou non marchands, une négociation des processus d'insertion, un dialogue avec les entreprises lors de chaque localisation, une intervention dans les processus de formation, etc...découragent ou facilitent l'insertion dans la vie économique. Il y a beaucoup à faire sur ce point, des recherches sont en cours : on peut être dubitatif sur les capacités de la gestion urbaine à intervenir directement dans l'économie (cf. art 5 des lois de décentralisation), on ne peut ignorer la richesse des moyens économiques de la négociation sociale.

- **L'espace public**

Rappelons son statut privilégié dans l'approche de la mixité :

a)

La rue, la voirie, les éléments de domaine public ouverts à tous, sont le garant de la libre circulation et de la mise en relation des lieux et du tout de la ville, sans appropriation. En termes de fonctionnement nourricier, circulatoire et relationnel sa liberté d'usage est un élément décisif de *l'accessibilité*.

b)

C'est l'espace de manifestation des « liens faibles » des relations sociales, ou si on veut des « sociabilités tièdes » : quel que soit son statut, ses caractéristiques sociales, dans la généralité des cas la co-présence dans l'espace public correspond à un double mouvement : être là, dans un ensemble formé avec les autres passants, et en même temps conserver ses distances, son quant à soi. La fusion, c'est la foule qui parvient parfois à une identité commune temporaire et passionnée. La pratique banale de l'espace public est une meilleure figure de la mixité sociale¹⁵, dans une tension qui se joue entre tous les usages. Le droit à l'espace public concerne aussi tous ceux qui souffrent d'un handicap, majeur ou mineur.

Il s'agit là d'un élément à la portée des politiques publiques : si on ne peut modifier sans cesse les articulations urbaines ou les tracés qui structurent le tissu urbain, on peut les concevoir, les agencer, les aménager au profit :

- de la banalité du quotidien, où chacun puisse poursuivre son propre projet, en étant avec sans avoir à être ensemble,
- de *situations* facilitatrices des moments et des manifestations de mixité sociale, où le contact, sans être fusionnel, est reconnu par le plus grand nombre. (fêtes, marchés, spectacles....)

Mais cela ne suffit pas à dire l'espace public d'aujourd'hui : nombre de lieux « privés », au sens où ils ne sont pas du domaine public, sont des lieux du public : les services et commerces, partagés entre ceux qui tentent de personnaliser la relation et de s'attacher une clientèle choisie, et ceux qui sont littéralement traversés par le flux public et le brassage, autre forme de la mixité (hypermarchés, gares, aéroports....)

¹⁵ cf ; recherche sur la Rue de la République à Lyon, Trajectoires

IN FINE

On peut avoir aujourd'hui de la mixité et du mot d'ordre d'y parvenir une appréciation nuancée :

- état inaccessible, la mixité sociale se manifeste sans cesse dans des formes renouvelées, dans des processus à la fois intégrateurs et différenciateurs,
- cette utopie des politiques publiques nous rappelle la vocation de celles ci, qui est de proposer un sens à un volontarisme sans lequel le politique renonce à l'expression du collectif,
- la mixité urbaine apparaît plutôt comme une orientation à donner dans la constitution d'un « milieu » propice , voire d'une écologie urbaine ouverte à la mixité sociale, comme une de ses voies , comme un de ses moyens,
- mais ce n'est pas l'envers de la spécialisation sociale de l'espace résidentiel, si du moins celui-ci est ouvert à la mobilité,
- et faire de la mixité urbaine ne consiste pas à publiciser l'ensemble des lieux, mais à vérifier systématiquement que le caractère « public » de la ville soit accessible à tous, ce qui dans un pays urbanisé comme le nôtre est un élément majeur de la société démocratique.

Ville, architecture, urbanisme

La politique de la ville, sous toutes ses successives appellations, a vingt ans. Quartieriste et socialement charitable à ses débuts, parlant à son âge mûr de villes et de contrats, elle retourna à ses périmètres d'origine par le choix des zones franches. Elle doit aujourd'hui être redéfinie et réorientée ; mais comment expliquer, comment justifier que, dans notre pays, cette dérive des uns par rapport aux autres, des maisons des uns loin des maisons des autres, s'est aggravée pendant une période de folle prospérité, de *booms...*, et de *krachs* immobiliers, de travaux présidentiels. Comment se fait-il qu'une même société ait pu parachever les grands projets parisiens et échouer dans son projet d'une politique pour les villes, prouvant ainsi l'exception sans rétablir la règle ?

Les raisons de ces échecs sont politiques et non économiques. Ce n'est pas le manque d'argent qui empêcha la réussite, puisque dans le même temps il était possible d'engager, dans un cadre de pensée positiviste qui escomptait le progrès par un ordre mécanique, des budgets d'infrastructures, dont presque personne ne mettait en cause le bien fondé et dont la dépense était supérieure à ce qui eut été suffisant à toute politique de la ville.

L'investissement public dans le territoire et les villes, parce qu'il s'agit de biens situés, de lieux habités par des citoyens, ne peut être réduit aux seules logiques calculatrices et impose à toute décision technique le préalable et le sens d'un être-ensemble, dont l'architecture n'est, au mieux, que le signe habité. Car il est, paradoxalement, plus compliqué de réussir la mutation de la Plaine-Saint-Denis ou celle des terrains des Rives de Seine dans le treizième arrondissement de Paris, la transformation du site des usines Renault à Boulogne-Billancourt, ou la poursuite du projet de la Défense, que de construire l'Arche, l'Institut du Monde Arabe ou de planter les jardins de la Villette. En ces derniers cas il fallait, seulement, réussir un bâtiment ou même un parc, ce qui suppose déjà une rare conjonction de talents, de circonstances et de volontés. Mais la modification d'une situation urbaine, par ce qu'elle implique de transformations humaines, politiques, économiques, travaille à pleines mains la pâte de la société et provoque, en retour, sa vive réaction. En ces cas, on espère toujours éviter, par la gestion d'un processus administratif, de poser la question du projet. On découvre, dans cette contradiction, que chaque retranchement de l'entier de la cité ou de la décision des citoyens au profit d'administrations ou de corporations, qui préfèrent répondre aux seules questions de leur pouvoir ou de leur métier, produit un grippage tout d'abord politique, en fin de compte économique.

Chaque parcelle de savoir aimerait bien se retrancher dans sa fraction de pouvoir. Mais le propre même du projet, on l'a vu, est de dépasser ces soustractions. Par sa simple existence, il situe l'interrogation hors des routines admises. Tout projet, parce qu'il provoque l'opinion, transforme et met en question un nécessaire plan d'alignement, une *ordonnance* d'architecture, le dessin évident d'un carrefour. On ne peut faire, en la matière, l'économie du débat, cette huile nécessaire aux rouages complexes de la vie civique. C'est à des projets transformateurs du quotidien des villes qu'il est aujourd'hui nécessaire d'appliquer une égale exigence qui lierait la ville, sa forme, le symbolique et les pouvoirs. Ceux de la représentation élue, comme ceux qui se cherchent dans le monde

associatif et l'action des citoyens. Nous vivons en République, mais prenons-nous le temps d'être en démocratie, en assumant le temps historique de la continuité comme le temps actuel de la réflexion, du projet, du débat ? Un projet c'est une manière d'être à l'écoute du monde et des citoyens : un monde vivant et quotidien, et pourtant façonné par l'histoire, celle de toutes les époques qui se sont inscrites dans l'étendue des villes et de leurs banlieues.

Mais la politique de la ville ne peut se réduire à une politique des banlieues. Elle demande une réflexion sur les villes, quelle que soit leur taille, quelle que soit leur ancienneté. La France est urbaine, et par voie de conséquence, la politique urbaine est toute la politique de la France, à la fois acceptée comme sol, pays et nation.

C'est cela que doit exprimer tout projet pour la Ville, seule action civique aujourd'hui visible et possible, dans la formation et la consolidation d'une démocratie continue. C'est la revendication d'un droit à la ville, et non au seul logement, pour tous ses habitants, qui spécifie la ville de l'âge démocratique et son projet politique. Pour le définir il nous faut penser la conjonction de l'utopie et de la démocratie pour affermir leurs liens possibles, car la fabrication de la loi, comme de la norme sociale, est aujourd'hui un travail complexe qui doit faire intervenir de nombreux et experts "entrepreneurs législatifs". Ces hypothèses montrent la difficulté conceptuelle de toute politique urbaine.

Une entreprise peut encore aujourd'hui être bâtie sur un modèle pyramidal et hiérarchique, toutes ses volontés mobilisées par la production et la vente d'un seul produit. Ce modèle est inapplicable à la cité. Si nous nous accommodons des friches industrielles -il y a un temps pour toute production nous explique t-on- la société ne peut accepter les friches urbaines -même et surtout dans les quartiers abandonnés par l'économie, car il s'agit de friches humaines et de friches civiques dont le développement met en péril la démocratie. Or, la seule logique économique est maladroite à régler, dans l'urbain, l'expression du partage, de la mise à disposition, qui reste dans nos sociétés la dernière trace de la communauté primitive. Ce partage est aujourd'hui signifié par la permanence du réseau public, sachant que la première définition que l'on peut donner du service public comme du domaine public, c'est que le calcul de leur coût échappe à la rentabilité. Parce que tout ce qui n'est que rentable peut être naturellement privatisé ou plus exactement civilisé, si ce néologisme pouvait exprimer une nécessaire référence à la société civile, aux lieux qui la représentent.

Paradoxalement, la mobilité des capitaux de l'économie contemporaine redonne une importance décisive et nouvelle au lieu. Il devient le seul *fait divers* dans l'uniformisation probabiliste des critères de gestion et abandonne aussi son qualificatif décrié de local, pour redevenir la condition singulière nécessaire à la valorisation des échanges. Il est, pour paraphraser la langue de bois d'une pensée unificatrice, la seule variable d'adaptation, à l'heure de la mondialisation financière. Cette évolution économique a-t-elle comme seule traduction la métropolisation ? A l'échelle du globe, seuls Paris et sa région seraient d'une taille critique. Paris et le désert français pourrait-on écrire à nouveau. Dans cette situation, la relation profonde des terroirs et des capitales provinciales -leur couplage- peuvent seuls fonder un modèle de développement durable, "à la française".

Dans toute opposition entre Paris et la France profonde, entretenue par les tenants de la métropolisation, il serait tentant de ne voir, à une autre échelle, dans notre pays, que la banlieue illimitée d'une capitale moderne, objet du même discours de dénégation que la périphérie des grandes villes. En reprenant les thèses d'Hervé Le Bras, on pourrait y retrouver tout d'abord une expression nouvelle de la position constante des centralisateurs, opposant un centre moderne à une périphérie archaïque. En l'absence d'un projet géographique et historique convaincant, l'idéologie

métropolitaine est pour l'instant le commode support des investissements qui intéressent la technocratie, grands projets, grands chantiers, belles carrières ouvertes au sentiment de puissance.

En réponse, il faut penser l'aménagement du territoire à l'heure des villes, comme aux temps de leurs habitants. Beaucoup hésitent. Faut-il faire table rase, reconstruire la ville sur elle-même, agrémenter la monotonie des façades par quelques balcons ou simplement aider les pauvres à payer leur loyer ?

En observant avec attention ces quartiers abandonnés, ce qu'on constate tout d'abord c'est qu'ils sont hors de la ville non pas parce qu'il y manque seulement des rondes de police, mais parce que le système qui fait la citoyenneté, c'est-à-dire l'espace public, les bâtiments et services publics, et donc les postes de police et des agents aux carrefours, en sont absents. Leur rétablissement, c'est-à-dire la réparation et le rétablissement du droit commun, citoyen, de la ville est bien plus important que telle ou telle décoration humanitaire ou caritative, sur les bâtiments ou sur les voiries, comme cela se pratique, depuis un certain nombre d'années, par détournement des crédits de réparation de leur raison première. C'est-à-dire l'emploi de sommes considérables, pour un résultat nul, disent ses détracteurs, peu convaincant ajoutent ses partisans...

C'est en premier lieu le système urbain qu'il faut réparer pour permettre le maintien ou la destruction des bâtiments, la densification du bâti quelquefois, la modification de la composition sociale par l'arrivée d'autres habitants, d'autres revenus, d'autres modes de vie.

Le problème n'est pas de détruire, au nom d'un activisme sans projet, mais d'établir un système urbain -voies et services publics- qui permette la substitution des bâtiments. Toute destruction n'a de sens que comme coup d'arrêt. Pour être admise et comprise par ceux-là même dont on délie les ancrages, en détruisant leurs souvenirs, de bonheur aussi, elle doit se transfigurer, immédiatement, par une action généreuse et positive. N'oublions pas que l'architecture des grands ensembles fut celle du plein emploi, voire celle des 3x8. Aujourd'hui elle est d'abord rendue obsolète par une autre situation du temps de travail, du temps de vie et de ce qui est communément revendiqué comme sa qualité.

Le rétablissement des espaces et services du système urbain permettrait d'assurer dans la banlieue la continuité de l'hétéroclite, au même temps qu'il laisserait leur place aux logiques des réseaux viaires, aux horizons lointains et rêvés des grands paysages...

Le propre de l'espace public est d'offrir en chacune de ses parties un luxe social, pourtant proposé à tous. Par nature, ce domaine partagé n'est donc pas marchandé. Nous ne déboursions pas un liard pour entrer au Jardin des Tuileries ou dans celui du Luxembourg, pour déambuler dans toute rue.

La démocratie civique implique l'existence et la gestion économe d'un domaine, dont le projet affirme la liberté des personnes : l'embellissement des plantations, l'existence -inutile pour certains- des fontaines ou des bancs, la durabilité des pavements établit leur statut non marchand. La fonction de partage que représente tout service public implique les bâtiments et réseaux nécessaires, mais tout autant leur expression symbolique.

Cette expression n'est pas que formelle, l'affirmation de ce symbole peut aussi aboutir à la gratuité des transports publics, pour tous ceux -les plus démunis à divers titres- que l'on veut rendre mobiles. Cette proposition affirmerait le "tout le monde ensemble", affirmerait la spécificité du service et de l'espace public, se référerait à l'unité du marché du travail, provoquerait l'exigence d'un réseau complet. Elle ne serait pas plus exorbitante que l'usage gratuit de la chaussée publique par les piétons ou les véhicules individuels.

Cette revendication s'oppose à la nécessité des voitures pour tous et au non-paiement des transports publics par une fraction croissante des utilisateurs. Le coût d'investissement et d'exploitation d'une telle demande est à mettre en balance avec les investissements du tout automobile et la pollution qui en résulte. La vérification par l'absurde du slogan pompidolien "il faut adapter la ville à l'automobile" a été faite le jour même, où pour assurer la survie de la ville, il a fallu interdire à la moitié des conducteurs de se servir de leur jouet favori.

Ceux qui font métier de prédire l'avenir interrogent la ville de demain et l'imaginent extravagante, semblable à un *Futuroscope* répandu sur tout le territoire. Les bandes dessinées de Spirou ou de Pilote, dans les années cinquante, nous montraient les cités de la fin du siècle parcourues de fusées roses. La ville du futur est pourtant en germe dans celle d'aujourd'hui. La ville future est, pour l'essentiel, sous nos yeux. La question qui nous est posée est de savoir où appliquer notre action pour transformer ce qu'il y a d'inhabitable ou d'inadmissible dans le bel aujourd'hui. Cela dérange notre désir d'un futur futuriste, peuplé de petits hommes verts et de soucoupes volantes. Mais les petits hommes verts sont à notre image, rêvant d'écologie, dans la congestion polluée des villes. Certes moins polluées que les nids à rats et à tuberculose du XIX^{ème} siècle. Mais aujourd'hui, le temps libéré par la productivité du travail, le temps libre d'une vie plus longue - statistiquement - de moitié qu'au siècle dernier, font autrement, par chacun, contempler le monde. Notre difficulté est donc de discerner, de démêler le neuf qui vient, dans la gangue de l'ancien...

Il reste toujours le rêve d'un retour à un état que l'on décrit comme originel, par absence de mémoire, et qui aurait existé avant les péchés d'orgueil de la planification. Ceux-ci ont pourtant représenté la réalisation pragmatique des projets futuribles, imaginées dans les années soixante : immeubles enjambant les toits des villes anciennes, par des treillis gigantesques dont les mailles abriteraient les cellules moulées des logements nouveaux. Cette utopie totale et technique d'une ville montée à sec comme une machine, et dont les pièces pourraient se substituer, comme dans un garage les tôles froissées d'une carrosserie, fut réalisée dans l'urbanisme, engendrant des sols que l'on déclarait artificiels pour décrire en réalité l'abstraction gestionnaire du système qui se mettait en place. Comment séparer, partager, modifier, transformer une hypothèse technique aussi homogène que le béton armé dont elle était construite ?

Les sols artificiels de l'Ouest parisien, du Front de Seine, de la Défense, comme de Montparnasse, copiés en province, à Lyon ou Bordeaux, ont essaimé dans la périphérie pauvre de la capitale : Argenteuil, Bobigny, Bagnole, Choisy et le quartier de Tolbiac à Paris, l'actuel *Chinatown*, Hong Kong parisien en réduction, constituent autant de lieux publics à fonds (à tréfonds même) perdus.

A supposer même que des transferts de charges soient organisés pour rendre plus équitable l'entretien de ce paysage de contraintes, actuellement payé par les seuls locataires, comment gérer la transformation de ces sols-bâtiments, totalement imbriqués avec les immeubles et les réseaux qu'ils supportent, à tel point que seule leur démolition, inconcevable, pourrait en permettre l'évolution ? Dans la tentative impensable de se priver de la réalité des sols, de leurs niveaux, il y avait, résumée, une pensée qui prétendait s'émanciper de la contrainte du terrain, ne voulait plus d'histoire et construisait, au prix d'un nouveau sol, un monde nouveau à l'image d'une coulée volcanique, de ciment cette fois-là, nivelant tout de l'état ancien sous la dalle à jamais scellée de l'urbanisme triomphant. Et quand celui-ci ne pouvait agir qu'au niveau du sol même, il le niait tout autant, nivelant les reliefs au *scraper*, tubant les ruisseaux, arrachant les arbres, implantant les bâtiments et les voiries sans aucun souci de la trame parcellaire et du raccord possible avec le bâti existant.

Un gérant technique, possédant toutes les clefs de ce *meccano* implacable, devait régner sans partage dans l'indolence ou la colère, mais en tous cas dans l'incapacité supposée des habitants.

Son statut échappe à la règle commune. Entre les édiles et les citoyens des urbanisations, vit l'intermédiaire obligé, celui qui a construit et qui seul peut entretenir. Une situation, en quelque sorte, féodale.

La capsulomania des années soixante-dix tenta de prolonger ces abstractions dont on devinait l'impasse. La congestion des mégalofoles asiatiques servit ensuite, par son exotisme, de référence, comme s'il fallait cet ailleurs pour ne pas voir ce qui s'offrait à nos yeux. Mais comment expliquer l'engouement des touristes nippons pour le *french way of life*, le charme même qu'ils trouvent à notre métro, débarrassés qu'ils sont des pousseurs qui compressent les foules matinales, au pays du soleil levant. La congestion asiatique aurait-elle le côté stimulant qu'eurent en leur temps les estampes japonaises ? L'excitation qu'on lui attribue éviterait-elle le vieillissement précoce des corps, des idées, des formes, cette crainte constante des années Seguela ? On peut en douter quant le mythe s'effondre à Séoul, Bangkok ou Tokyo.

Les architectures et les architectes ont tenté de donner forme aux slogans de la ville émergente, esthétisant en quelque sorte le laisser-faire laisser-aller et s'évertuant, pour y parvenir à construire des synthèses d'images aussi animées, aussi accrocheuses que la télé. Mais la regardent-ils assez ? Une des émissions qui fut des plus populaires, celle du débat politique du dimanche soir, utilisait comme fond de décor la réalité de la ville, saisie par une caméra fixe. Le flot des voitures du *week end* enflait, alors que le ciel s'assombrissait, un ruban de feux rouges, de phares jaunes, serpentait au-dessus de la Seine. Rien ne peut égaler dans un bâtiment, ce moment d'imprévu, les éclairages changeants de cette réalité. Ce spectacle ne peut trouver son équivalent dans ses représentations figées. La cité échappe de plus en plus aux architectes, certes, tel est le constat, mais ce n'est pas en apposant nos signatures au bas de ses tableaux vivants que nous deviendrons les auteurs de la ville.

Ce n'est pas d'un *lifting* dont il est question, mais d'une réparation attentive de ce qu'il faut conserver, de ce qu'il faut transformer dans nos villes. Il serait rassurant d'échapper à ce travail par le strass et les paillettes d'une architecture pensée comme un *flipper*, émetteur de formes, projetant ses billes magnétisées sur nos contemporains, supposés vibrer à toutes les nouveautés du spectaculaire.

L'air pur, l'eau pure, sont les conditions reconnues de la vie, dans son développement urbain aussi. Faudrait-il y ajouter comme une condition préalable au retour des architectes en ville, une architecture pacifiée, en paix avec ses propres sources, qui ne peuvent se réduire à une consommation autophage des produits dérivés de l'architecture elle-même.

L'architecture doit éveiller ce qu'il y a de plus profond en nos souvenirs et nos rêves, pour nous entraîner dans la perspective d'un projet, car si elle ne titillait que l'épiderme de nos sensations, elle nous rendrait semblables à ces exécutives-monkeys, qui, dressés à la régularité de la décharge électrique, paniquent et se morfondent quand ils sont en manque de l'intolérable électrocution.

Les sortilèges de l'immatérialité ne peuvent se substituer à la nécessaire matérialité d'une rue que l'on peut emprunter, d'une clôture qui dit la limite. L'abstraction se prive d'un rapport au réel, que l'on peut ressentir comme médiocre, mais c'est à nous qu'il appartient de transformer cette médiocrité, en séparant le mesquin du modeste, l'intime de son équivoque promiscuité.

Internet n'est, en cela, pas plus novateur que ne le fut l'électricité dont on nous assurait naguère qu'ajoutée au pouvoir des Soviets elle suffirait à transformer le monde. La seule vitesse serait-elle la preuve de la démocratie, alors qu'il faut du temps à tout débat, à la construction d'un sens commun, à la réflexion qu'il suppose.

Si les architectes veulent s'impliquer dans l'entier de la ville, revendiquer leur part des travaux et des espaces publics, il leur faut imaginer que ce tout ne peut supporter la capacité infinie de surcharge de l'écriture individuelle. L'argent nécessaire à ce qui fait lien -espaces publics, bâtiments publics et services publics- suppose un transfert qui n'est pas seulement financier. Le temps d'étude et d'écoute, la disponibilité d'esprit nécessaires à la réussite des parties communes ne permettent pas une aimantation infinie de chaque oeuvre. L'excès d'art, l'intentionnalité artistique n'est pas sans évoquer l'usage des mêmes mots dans la promotion de toute marchandise. Dans un spot télévisé, même des spaghettis sont accommodés avec art, servis sur un plateau par un artiste émérite qui réconcilie par sa préparation les plus endurcis des coeurs brisés. Mais non, il ne s'agit que d'artisanat, de métier, de tours de main quelquefois, et c'est aussi de cette humilité agissante que sont faits les bâtiments et que se construit leur confort, partageable. Une telle attitude, parce qu'elle ne prétend pas occuper la totalité du champ des perceptions et des affects, laisse en liberté l'individualité de chacun ; elle est aussi une condition du temps que chacun voudra bien réinvestir dans le bien commun. Architectes et citoyens.

Nous ne ferions, par cette attitude, que retrouver ce qu'une société saturée d'images, de sollicitations, espère en réclamant des produits vrais, un style authentique, des textures naturelles. Ces adjectifs pourraient s'appliquer à l'architecture du retour en ville, aux bâtiments qui iraient en ville parce qu'ils en auraient la tenue.

Les progrès de la productivité, inconcevables il y a peu, ne pèsent pas uniquement sur le travail et son temps, ils libèrent le temps, réel lui, des villes. Ce n'est pas seulement pour élargir le champ de travail des architectes, qui chaque jour se dérobe, qu'il faut le constater. Il ne s'agit pas d'un plaidoyer pro domo, mais pro urbi et orbi. Les temps modernes ont établi l'architecture comme art social. Cet adjectif déprécié par l'habitat et l'urbanisme qu'on lui réserva, il faut en accepter l'usage entier, *sociétal* diraient les néologues. C'est dans les villes que vivent les hommes. Et dans leurs maisons. Ce sont elles et ce sont eux aussi que les architectes doivent observer. Cette morale d'écriture doit se retrouver dans l'éthique de la construction, tout au moins dans celle qui prétend être la matière de la ville, car il y aura toujours des pièces montées, les anniversaires les réclament... mais pour répondre à l'attente quotidienne des urbains, sachons être avec exigence normaux, d'une radicale et tendre normalité.

La ville, parce qu'elle ne vit que dans la durée, parce qu'elle condense toutes les mémoires, nourrit plus que toute autre formation sociale une culture conflictuelle. Cette condition critique se résout dans l'exercice démocratique. Aujourd'hui, dans l'immensité sans fin du monde, dans le jeu incontrôlable des économies, dans le flux et le reflux des produits et des informations, la ville reste le seul territoire dont les habitants peuvent partager la connaissance des choses et des êtres en comprenant, par cela même, les raisons de la décision des édiles. Cette ville est, sans doute, le dernier lieu du politique, complexe et citoyenne à la fois ; le dernier foyer du civisme, moyen évident de la reconquête de l'éthique dans l'action publique. La ville, parce qu'elle fut l'invention et le laboratoire de la démocratie, et engage la démocratie pour sa gestion même, serait-elle l'évident théâtre d'une remise en scène de la politique ?



Quelques notes sur le foncier

N'ayant pu développer ce que je voulais dire sur quelques aspects fonciers de la politique de la ville, j'aimerais y revenir. J'avais souhaité que Joseph Comby de la revue Etudes Foncières puisse venir témoigner. Il apparaît que c'est difficile, faute de temps. En tout état de cause, ces mots doivent beaucoup à son travail et à celui du groupe de réflexion dirigé par André Lacire, auquel il participe.

Partons de l'objectif d'accroître les atouts urbains de zones ou d'ensembles jusqu'à présent stigmatisés (ceci vaut pour les HLM, mais aussi pour certaines copropriétés). Ceci suppose une action préalable sur le système des transports publics, sur la qualité scolaire, celle du service public comme celle du choix commercial, de la sécurité, des espaces plantés. Que chaque espace ait des atouts, même et surtout s'ils ne sont pas semblables, dans les centres ou les périphéries ; car la valeur attribuée au lieu de résidence est de plus en plus liée à une adresse (à un environnement) et non au seul équipement (interne) d'un logement.

Mais la requalification urbaine est budgétivore. Un emprunt national est certainement possible, les limites en sont fixées par l'endettement déjà important de la Nation. L'épargne privée ou l'étalement du taux d'effort des ménages, pour ne plus faire supporter par le seul loyer ce qui revient à l'impôt, doivent donc venir en appui de l'action publique pour la requalification urbaine des périphéries ou de quartiers centraux, désurbanisés.

Le foncier des quartiers à restructurer est à la fois cher (relogements, démolitions, estimation des domaines et jugements des juges fonciers) et sans valeur marchande réelle. Pour raisonner avec une charge foncière initiale zéro, tant pour le logement aidé que pour le logement dit libre, qui est souvent un logement social de fait, le portage du foncier sur un long terme et sa dissociation de la construction doit être envisagé (bail à construction avec rachat à terme, assimilable à un "leasing" foncier). Les futurs fonds de pension, les caisses de retraites, les S.A. d'HLM, disposant d'importants fonds propres, les mutuelles, etc... pourraient être sollicités. D'autres filières pourraient être envisagées telles les SCPI ou les obligations foncières. Car il est anti-économique de financer le terrain et la construction au même rythme et au même taux ; le foncier bien "non amortissable" est pourtant amorti dans les mêmes conditions que le bâti pour les logements aidés comme pour les acquéreurs privés. Parallèlement il serait nécessaire de taxer le foncier constructible par l'institution d'un impôt sur la constructibilité dont l'assiette serait la différence entre la SHON existante (majorée de 15 % par exemple pour permettre les adaptations ou extensions mineures) et la SHON du POS. Cet impôt reporterait, en partie, le coût de la réurbanisation sur le patrimoine qui aujourd'hui en tire la plus-value et inciterait les propriétaires fonciers à mettre leurs terrains sur le marché alors que le système fiscal actuel encourage leur attentisme spéculatif.

Cette imposition lutterait en outre contre l'extension périphérique et son coût réel alors que des niches de foncier "cher" restent disponibles, à moindre prix, au plus près des centres. Cette imposition serait une approche de vérité pour le devenir des fonciers sous-occupés de certains bailleurs institutionnels. La densification, la découpe de grandes unités foncières pour une meilleure gestion, ou la mixité des usages en découleraient naturellement.

Ces préalables techniques sont évidents mais ils ne peuvent que servir d'amorce à une réflexion sur l'action foncière, comme condition de la transformation urbaine, et de façon plus générale, à l'équité et aux effets négatifs de certaines dispositions fiscales et foncières actuelles qui de fait accentuent la ségrégation.

La dizaine de thèmes suivants tente de synthétiser ce qui dans les dispositifs fonciers actuels (où le rôle de la taxe foncière déguisée que joue la TP quant au choix d'établissement de nouvelles activités ou à leur fuite dans les "entrées de ville") empêchent de fait des actions de transformations qui iraient au-delà du ravaudage des façades.

- **Réunifier la ville** en établissant l'égalité fiscale des communes. Pour cela, la richesse fiscale de l'agglomération doit être globalisée. Mais ne pas supprimer pour autant la responsabilité politique communale du prélèvement de l'impôt : une municipalité doit être responsable du niveau d'imposition-prestation qu'elle choisit de prélever-offrir à sa population. La synthèse de ces deux objectifs, apparemment contradictoire, peut être trouvée comme suit :
 1. Chaque commune vote son produit fiscal comme aujourd'hui.
 2. Les services fiscaux en déduisent le taux d'imposition communal qui correspondrait si toutes les communes de l'agglomération avaient la même richesse fiscale.
 3. Si le produit fiscal global de l'agglomération attendu est plus élevé (cas où se seraient les communes riches qui auraient voté les impositions relatives les plus fortes) ou moins élevé (cas inverse) que le produit nécessaire, on adapte proportionnellement l'ensemble des taux de l'agglomération à la baisse ou à la hausse.
- **Favoriser la pleine utilisation des sols** en imposant la propriété foncière urbaine non pas sur la base de son utilisation actuelle, mais sur celle des capacités potentielles. Imposer pour cela chaque terrain sur la base de la valeur moyenne des charges foncières du quartier (rapportées au m² de terrain). Neutraliser l'incidence de cet impôt sur les propriétés normalement bâties en diminuant autant que nécessaire la taxe sur le bâti de telle sorte que l'impôt global de telles propriétés reste inchangé. Suppression du PLD qui entrave inutilement la reconstruction de la ville sur elle-même.
- **Diminuer la fiscalité sur les mutations, renforcer la fiscalité sur la détention.** Favoriser en sorte la constitution de l'épargne des jeunes ménages au lieu de protéger les fortunes anciennes.
- **Assurer la vérité des coûts de l'urbanisation** pour cesser de privilégier l'extension des villes plutôt que leur réurbanisation. Il s'agit de faire supporter aux extensions périphériques le coût réel de l'aménagement en supprimant toutes les taxes et prélèvements qui s'appliquent de manière forfaitaire (type TLE) aux terrains qui ne nécessitent pas d'équipements nouveaux. L'affichage obligatoire des "participations" dès la définition d'une nouvelle zone NA au POS, la suppression de la faculté d'instaurer des PAE sur mesure, auraient à la fois un effet de moralisation et un effet d'imputation des coûts d'urbanisation en amont vers les propriétaires initiaux plutôt qu'en aval vers les destinataires finaux.

- **Réévaluer chaque année les actifs fonciers** dans les bilans des sociétés. Beaucoup de "friches urbaines" appartenant à des sociétés ne s'expliquent que pour des raisons fiscales puisqu'elles constituent des réserves de valeur cachées (au fisc et aux actionnaires) que les sociétés sont incitées à ne pas réévaluer pour ne pas faire apparaître de bénéfices imposables tant qu'il n'y a pas de pertes à compenser. Modifier les règles comptables et fiscales conduirait ces sociétés à remettre sur le marché les terrains urbains peu ou pas utilisés et en favoriserait donc le recyclage.
- **Imposer plus régulièrement les plus values.** Empêcher la formation d'une nouvelle bulle spéculative en supprimant les rêves de plus value grâce à une imposition plus efficace, avec alignement des régimes bâtis et non bâtis pour simplifier et éviter les contournements.
- **Instaurer un droit de préférence communal**, à côté du droit de préemption dont l'utilisation serait davantage encadrée, tandis que le simple droit de préférence serait applicable sur la totalité du territoire communal avec un minimum de contraintes.
- **Créer une simple procédure de remembrement urbain**, calquée sur celle du remembrement rural et disjointe des procédures d'aménagement, donc sans appel à contribution, le but étant seulement d'obtenir que les propriétaires de terrains de type NA ne se bloquent plus les uns les autres.
- **Fondre les procédures d'aménagement foncier** (de la ZAC, du lotissement et de l'AFU de remembrement) en une seule.
- **Favoriser le placement foncier à long terme**, à risques et taux minima, par dissociation de l'investissement-construction et de l'investissement-terrain, avec retour final de la propriété du terrain au propriétaire de la construction et non l'inverse, dans le double but d'améliorer la solvabilité des acquéreurs et la sécurité d'une épargne populaire longue.

On peut se demander pourquoi ces mesures, qui pour beaucoup sont évidentes, n'ont pas été jusqu'à présent appliquées. Tout simplement parce que la consommation foncière, sous tendue par une motorisation individuelle encouragée et un système d'investissement public qui favorisait les infrastructures routières, ne les rendaient pas nécessaires. Aujourd'hui une logique de développement durable amène à un retour sur des terrains urbanisés et mal utilisés, au nombre desquels sont, d'évidence, les quartiers dits sensibles.

Jean-Louis Daumas ❖

Prévention et politique de la ville

Un état des lieux préoccupant

Une étude portant sur l'évolution de la délinquance montre qu'en trente ans, les faits délictueux ont été multipliés par 7 passant de 500 000 à 3 560 000 en 1996.

En outre, trois indications doivent retenir notre attention :

- l'augmentation sensible du nombre d'atteintes aux personnes,
- la progression de la délinquance des mineurs même si des divergences d'appréciation perdurent entre les services de police et la justice (Parquets et Juridictions de jugement) sur ce constat,
- l'explosion du nombre d'affaires liées plus ou moins directement au trafic des stupéfiants.

L'Administration pénitentiaire de son côté est confrontée, presque sur la même période, à une tendance de fond : l'augmentation de la population détenue qui n'est plus pondérée par l'effet très provisoire des mesures de grâce et d'amnistie.

Ainsi de 1975 à 1996, l'évolution de la population incarcérée est passée de 30 000 à 57 000 personnes (pour 50 000 places fin 96) tandis que la durée moyenne de détention évoluait de 4 mois en 1980 à presque 8 mois, fin 96.

En milieu ouvert, ce sont plus de 110 000 personnes qui sont prises en charge, au 1er janvier 1997 par les Comités de Probation pour 70 000, 8 ans plus tôt.

Quant au Travail d'Intérêt Général (T.I.G.), il constitue une mesure de plus en plus utilisée par les tribunaux : son effectif a été multiplié par six en huit ans (23 000 mesures le 1/1/97).

*
* *

De nombreuses études conduites par des sociologues, des policiers ou des chercheurs du C.N.R.S. mettent en évidence que la délinquance est bien sûr concentrée sur les grandes agglomérations de l'axe Lille, Paris, Lyon, Marseille.

Cette délinquance est principalement constituée d'atteintes aux biens même si les faits violents concernant les personnes sont en nette augmentation depuis plusieurs années.

En ville, lorsque les jeunes (mineurs et jeunes majeurs) acceptent d'évoquer ou de "raconter" leur délinquance, ils citent des lieux repérés comme théâtre d'une violence qui se joue, se vit en direct. Au sujet de cette violence déroulée par les jeunes, le Docteur Françoise DOLTO écrivait en 89 dans "le complexe du homard" :

"C'est par le langage, la créativité sous toutes ses formes et la convivialité qu'on peut ventiler la violence et la souffrance. On l'exprime, on la joue, on la met en scène ou en musique au lieu de la subir. En partageant avec d'autres les sentiments que la violence nous fait éprouver, on l'exorcise".

Une ville conviviale pour exorciser la violence

Dans notre groupe de travail, en octobre, l'un d'entre nous déclarait : "la politique de la ville commence dans la cage d'escalier..." la violence et la délinquance aussi !

Ainsi parmi les 1300 jeunes (13-20 ans) écroués chaque année à Fleury-Mérogis (Centre de Jeunes Détenus), nombreux sont ceux qui ont commis des infractions graves, tout près de chez eux, souvent dans les parties dites communes d'habitations collectives (caves, parkings, escaliers, ascenseurs, espaces extérieurs, etc.).

Bien évidemment, de nombreux délits sont aussi commis là où les biens de consommation s'offrent aux regards de ceux qui ont de plus en plus de difficultés à y accéder...

Enfin, depuis peu, l'école ne paraît plus inaccessible à la violence. Une actualité récente relate les fréquents incidents qui ponctuent désormais la vie scolaire : on s'attaque principalement aux adultes chargés de dispenser la connaissance mais aussi aux jeunes dès lors qu'une difficulté relationnelle met à jour un mal être bien plus grave, souvent en lien plus ou moins directement avec la question des produits stupéfiants.

Dès lors, aborder la problématique de la "prévention" dans l'enjeu, plus vaste, d'une politique de la ville rénovée impose de repenser trois lieux, théâtres de la violence non exorcisée :

- le collège,
- l'immeuble,
- la galerie marchande.

■ Le collège doit-il demeurer un lieu exclusivement consacré à l'apprentissage, séparé du reste de la ville par de hautes grilles, ou doit-il, au contraire ouvrir ses portes bien au delà du temps strictement scolaire pour un entraînement à la vie citoyenne ?

Pourquoi le collège resterait-il aujourd'hui et demain un lieu protégé, artificiellement inviolable (c'est d'ailleurs un leurre de le croire) ? Courant 96, le Ministre de l'Education, réagissant à la mort d'un adolescent survenue aux portes d'un collège se prononçait pour une école "sanctuaire", protégée à tout prix ...

Au contraire, n'y a-t-il pas lieu d'inventer un "collège-agera" ?

- Un collège où l'on reste après les cours,
- Un collège où l'on débat,
- Un collège siège de vie associative,
- Un collège qui vit, pourquoi pas, aussi le mercredi, le samedi et pendant les trop longues vacances,
- Un collège où, après le temps scolaire, les "aides-éducateurs" (ou autres nouveaux métiers) du plan Aubry prennent le relais pour ventiler et jouer cette violence dont parle Françoise Dolto.

■ L'immeuble doit-il rester un assemblage de cases familiales, empilées les unes sur les autres avec des bases réservées aux garages à vélos ou poussettes ?

Peut-on, au contraire, imaginer des espaces collectifs, même de taille modeste (un appartement), immergés en étages et affectés, par exemple, à des associations promotrices de soutien scolaire, de diffusion culturelle ?

Dans certains grands ensembles, on constate que les seuls lieux de rencontre ou fondateurs de vie sociale sont systématiquement situés en rez de chaussée, un peu comme si les étages étaient étroitement réservés aux seuls ménages.

Doivent être également repensés les sous-sols, caves, parkings souterrains où sont commis les atteintes les plus graves aux personnes et les trafics de stupéfiants les plus lourds. Ces lieux, simplement du fait de leur conception, de leur accessibilité, sont "idéaux" pour la théâtralisation d'une violence non exorcisée ailleurs, faute de mieux !

■ La galerie marchande est souvent ressentie comme une "provocation" permanente par les adolescents issus de milieux extrêmement fragilisés. Ils y commettent de nombreux "actes d'incivilité" (l'expression est à la mode!) et des délits répétés qui les conduiront chez le Juge des Enfants.

L'étalage de biens auquel ils sont confrontés ne fait qu'entretenir ce sentiment de non-appartenance à une société inaccessible, réservée aux privilégiés qui ont la chance d'occuper un emploi et donc de mener une existence "normale" (dit également dans la contribution d'Adil Jazouli).

Inversement, les valeurs "décalées" qui sont celles des jeunes d'aujourd'hui (actions caritatives, solidarité au quotidien ou incarnée par des projets humanitaires, réussite sportive ou artistique) ne trouvent nulle place dans la galerie marchande où l'argent est le seul et unique "carburant".

Ainsi, à mon sens, on contribuera à prévenir les comportements délinquants chaque fois que les espaces où sont concentrées les richesses seront également des lieux où la vie solidaire trouve une place incarnée par exemple par des locaux prêtés aux associations, ou aux syndicats.

Indirectement, on créera une vie pas seulement limitée à la circulation des biens mais aussi possible pour la circulation ... des idées, des projets et la naissance de solidarités, ou plus modestement d'une vie sociale ordinaire (la "vraie" vie dont parle de nombreux jeunes adultes en situation précaire).

Le même constat peut s'appliquer aux services publics de toutes natures étrangement absents (à de rares exceptions près, bureau de poste par exemple) de ces galeries. Ainsi, la vie semble étrangement segmentée et favorise notamment chez les plus jeunes des comportements en marge de la Loi.

Enfin, à côté de ces trois lieux stratégiques où doivent être repensées l'organisation des espaces, leur accessibilité, les synergies qu'ils favorisent, il convient aussi, en terme de prévention de la délinquance dans une politique de la ville rénovée, de redire la place (qui devrait être stratégique) du sport ; cadre idéal pour l'apprentissage des règles, véritable métaphore de la vie, le sport, incarné dans de nombreux jeux ou disciplines doit être promu de manière plus volontariste. A l'image de ce qui s'est fait, par exemple, dans le cadre de l'excellent dispositif "basket en liberté" à Roubaix où ont été alliés des moyens publics et privés afin de promouvoir l'installation de nombreux équipements sportifs de proximité, on devrait imposer dans tout projet (se voulant sérieux) de rénovation de quartier la présence d'installations sportives ou d'espaces restant à équiper par les jeunes eux-mêmes.

Dans ce domaine, comme dans bien d'autres, l'expérimentation ayant fait ses preuves, on se demande bien pourquoi le personnel politique n'a pas su pérenniser et généraliser, en l'inscrivant dans la Loi, l'obligation de considérer très concrètement la question "espace pour le sport".

Rapport Etat – Collectivités locale Pour la politique de la ville, quelle stratégie

INTRODUCTION

La définition de rapports adaptés entre l'Etat et les Collectivités Territoriales pour la politique de la Ville doit tout d'abord tenir compte de l'évolution historique suivante :

- En 1981, l'optique était celle d'une **politique expérimentale** : l'Etat central demandait que « remontent » des procédures dérogatoires. L'idée d'une expérimentation, d'un domaine nouveau à défricher selon des approches nouvelles était fondamentale. En passant de 21 à 1.000 quartiers, sans avoir tiré, loin de là, tous les enseignements des premières expériences, on est passé à une politique qui couvre pratiquement la France entière. On a effectué également ce passage en voulant conserver l'esprit d'une administration de mission.

Peut-on passer de l'un à l'autre sans réviser le concept, les outils et les rapports entre acteurs ?

- Au départ cette position était territoriale : on pensait qu'une **approche spatiale**, avec forte coordination des moyens, pouvait pallier l'insuffisance des systèmes de grande redistribution et de solidarité.

Ceci a-t-il un sens quand on traite 1.000 quartiers ? Ceci mérite de poser la question de la territorialisation.

Une politique qui couvre un champ géographique aussi vaste peut-elle continuer d'inclure un champ de compétences aussi vaste qu'au départ (et des matières territorialisables et d'autres qui le sont moins) ?

La définition d'une stratégie passe à notre avis par le traitement des quatre thèmes suivants :

- 1 Mieux tenir compte dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique de la ville, de la **diversité** des quartiers et du **potentiel** de chaque collectivité.
- 2 Clarifier les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités dans l'élaboration des contrats.
- 3 Renforcer la crédibilité des contrats.

- 4 Donner les moyens aux partenaires d'être plus efficaces dans l'exécution de leur rôle : pour les collectivités locales, cela signifie notamment valoriser l'intercommunal existant et commencer à titre expérimental la mise en commun de la taxe professionnelle.
- 5 Réaffirmer le rôle central du partenariat Etat - Collectivités Locales.

I - MIEUX TENIR COMPTE DE LA DIVERSITE DES QUARTIERS

La diversité des quartiers

- Bien sûr les quartiers HLM présentent des points communs ; **même paysage urbain** résultant de quelques modèles imposés par une administration issue du ministère de la Reconstruction, relayée par des organismes HLM sous tutelle étroite et une industrie du BTP intégrée dans ce modèle ; mêmes **implantations hasardeuses** au gré des opportunités foncières ; **non raccordement** ou mauvais raccordement aux centres villes ; même macrofonctionnalité ; mêmes **politiques d'attribution de logement orientées** : « réserver les logements sociaux à ceux qui en ont le plus besoin » ; même **concentration de pauvreté** ; **taux élevé de chômage** ; **concentration d'étrangers ou de personnes issues de l'immigration** ; **déficience des services publics** ; **insécurité** ; marginalisation par rapport aux institutions municipales.
- **Mais les facteurs de diversité sont plus importants qu'on ne le croit :**
 - **quant aux origines** : certains grands ensembles ont été construits sur d'anciens bidonvilles : dès le départ, leur population était une population en difficulté ; d'autres étaient dédiés en partie aux classes moyennes (Val Fourré) et leur situation actuelle (sur 20 ans) d'une mixité sociale d'origine.
Certains ont été construits en produits très bas de gamme (logements « million », PLR, PSR), qui n'ont rien à voir, en termes de qualité, avec les HLMO de 1977 ni a fortiori, avec les PLA des années 80.
 - **Quant à la localisation** :
 - des logements sociaux à Longwy, zone en pleine dépression économique et démographique ont, en caricaturant, presque une valeur négative ; les mêmes logements sur la Côte d'Azur ou en Région parisienne représentent des actifs d'une grande valeur.
 - un grand ensemble regroupant 20.000 personnes dans une commune regroupant 35.000 habitants pose-t-il les mêmes problèmes que ce même grand ensemble dans une commune de 500.000 habitants ou une communauté urbaine d'un million d'habitants ? A fortiori peut-on, même sous la dénomination politique de la ville, aider les collectivités au fonctionnement d'un quartier de 500 habitants et à la restructuration d'un quartier de 20.000 habitants ?
- Quant aux rapports entre le quartier et la municipalité au cours des vingt ou trente dernières années

- N'oublions pas non plus que la politique de la ville, si l'on inclut HVS, a maintenant vingt ans et qu'elle a elle-même contribué à façonner les quartiers qui sont encore aujourd'hui dans son champ de compétence.
- **Autres éléments de diversité :**
 - nombre et qualité des bailleurs (gestion)
 - vacance/amortissement des immeubles
 - situation foncière
 - **situation financière de la collectivité locale.**

Face à cette diversité

Aujourd'hui : un outil unique, le contrat de ville, à l'exception **du GPU** qui rend compte de l'importance du problème.

Propositions

moduler l'outil

moduler les interventions respectives de l'Etat et de la collectivité locale

- **Moduler l'outil :**

Trois cas de figure :

1)

Développer et mettre en place les outils GPU :

- pour le quartier de **grande importance** relative par rapport à la collectivité territoriale appelant une restructuration urbaine.
- le GPU est la transcription actuelle des DSQ : Il affiche une ambition de restructuration et de recomposition urbaines.

Même à l'intérieur de cette catégorie, il conviendrait de moduler l'action publique et de traiter différemment :

- le Val Fourré, Argenteuil, où l'Etat doit assumer le risque financier pris par l'opérateur EPA.
- Lyon, Rennes ou Marseille, où l'outil opérationnel devrait être clairement l'outil de la collectivité territoriale et le risque pris par celle-ci.

Dans tous les cas la collectivité territoriale devrait être majoritaire dans l'outil opérationnel.

Il est proposé de porter une grande attention aux outils : établissements publics, SEM d'Etat, SEM, GIP et d'y prévoir la possibilité d'une représentation directe des habitants du quartier (par exemple des représentants des habitants désignés par le maire pourraient siéger au Conseil d'Administration de l'Etablissement Public).

2)

Quartiers en difficulté où :

- il y a besoin de moyens exceptionnels

- il y a besoin d'une coordination particulière des moyens de l'Etat :

Maintien du dispositif contrat de ville

3)

Quartiers où il apparaît que la collectivité territoriale a suffisamment de moyens et où le fonctionnement normal des services publics suffit :

Pas de contrat de ville

Une des conséquences de cette proposition serait la diminution du nombre des contrats ville (les sites où ces contrats seraient supprimés, répétons le, ceux où la situation du quartier, son poids relatif par rapport à la ville ou à l'agglomération sont tels que la collectivité support peut prendre en charge l'essentiel du travail de réhabilitation - au sens large - du quartier).

Ceci ne veut pas dire que l'Etat se désintéresse de ces quartiers mais qu'il estime que les procédures de droit commun sont suffisantes.

Cette sélection dans les contrats de ville à maintenir, à supprimer ou à renforcer ne sera évidemment admise que si elle est opérée dans un cadre général de relance de l'action publique et de l'accroissement des moyens en investissement et en fonctionnement mis à la disposition des quartiers en grande difficulté.

Ceci ne doit pas apparaître comme un désengagement de l'Etat mais comme une redéploiement, voire une refondation.

Dans cette démarche, l'accent mis sur les GPU doit signifier que l'on se concentre à nouveau sur les grands quartiers en difficulté.

II

CLARIFIER LES ROLES RESPECTIFS DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Dans la majorité des cas, le contrat de ville est le résultat d'un travail de partenariat tel qu'on ne discerne pas ce qui relève de la stratégie de la collectivité locale support définie dans le cadre des compétences qui lui ont été données par les lois de décentralisation et ce qui relève de l'Etat dans sa fonction de porteur de la solidarité nationale. Ceci gomme probablement les conflits mais ne clarifie pas les problèmes et ne contribue pas à la définition d'objectifs clairs.

Le contrat de ville ne devrait-il pas, au contraire être établi sur la base d'un projet établi par la collectivité locale dès lors que celle-ci a les moyens de le faire ?

Le principe devrait être que le contrat de ville est élaboré à partir d'un avant projet conçu et présenté par la collectivité locale support. Ce projet devrait être rendu public avant le début de la négociation avec l'Etat et les autres partenaires.

Ainsi, vis-à-vis des habitants, chacun prendrait ses responsabilités.

Bien entendu cette proposition ne vaut pleinement pas pour les villes qui ont les moyens d'élaborer de tels projets (services techniques, agences d'urbanisme, et capacité financière à payer des bureaux d'études).

Pour les villes qui ne sont pas dans cette situation, il faudrait être moins exigeant quant au contenu du projet.

Il reviendrait à l'Etat de se prononcer sur ce projet compte tenu de sa propre analyse de la situation, de ses priorités et de ses disponibilités financières.

En Espagne, en Grande Bretagne et aux Pays Bas, c'est ainsi que se négocient les contrats entre collectivités territoriales et l'Etat. Il est vrai que l'Etat n'y dispose pas de services territoriaux comparables aux DDE/DRE et que les collectivités territoriales y ont de gros moyens.

Il ne faut pas se cacher la difficulté de l'exercice. Un exemple de contrat de ville négocié selon ce schéma a été celui de Meaux - L'expérience n'a pas été entièrement concluante. Il paraît que le projet de la collectivité avait été élaboré plus en fonction des disponibilités budgétaires supposées de l'Etat que d'une stratégie globale...

Rappel : au niveau de la mise en oeuvre

- Dans la mise en place des outils opérationnels (SEM, GIP), la majorité devrait revenir, on l'a dit, aux collectivités territoriales. Dans le cas des établissements publics, les collectivités territoriales sont majoritaires au sein du Conseil d'administration. La question qui se pose est de savoir si la ville support, ou mieux encore l'agglomération support, ne devrait pas être majoritaire à elle seule au sein de ce Conseil.

III

RENFORCER LA CREDIBILITE DES CONTRATS DE VILLE

III.1.

La durée des contrats de ville devrait être allongée : 10 ans lorsqu'il y a GPU et opérations de restructuration urbaine, cinq ans minimum pour les autres contrats de ville.

Raisons :

- toute opération d'urbanisme importante prend dix ans,
- hors opération de restructuration urbaine, il faut de toute façon plus de trois ans pour juger des résultats,
- une durée de 5 à 10 ans permet d'établir une étape (au bout de 3 à 4 ans par exemple) au cours de laquelle on établit un bilan. Il ne faut pas exclure à cette occasion la possibilité donnée à l'un des signataires de résilier le contrat s'il estime que ses partenaires ne tiennent pas leurs engagements.

III.2.

Toujours pour crédibiliser les engagements pris, la possibilité de recours devant les tribunaux administratifs en cas d'engagement non ferme devrait être étudiée dans son principe.

IV

DONNER LES MOYENS AUX PARTENAIRES D'ETRE PLUS EFFICACES

1) Les collectivités territoriales

Il est généralement admis que les deux sources de difficultés sont l'absence ou l'insuffisance de structures de coopération intercommunale et, au sein d'une agglomération ou d'un bassin d'habitat, l'inégalité de richesse des communes du fait, principalement, de l'inégale distribution de la taxe professionnelle.

Une réforme générale de la coopération intercommunale et de la taxe professionnelle paraît difficile. Ou encore il n'est pas certain que la politique de la ville soit un vecteur suffisamment fort pour faire avancer ces réformes.

En revanche :

- Il devrait être possible de valoriser les structures de coopération intercommunales existantes qui concernent déjà un grand nombre de villes.
- Il devrait être également possible de préparer une mise en commun de la taxe professionnelle limitée à certaines agglomérations.
- **Valoriser les structures de coopération intercommunales existantes**

Cette valorisation pourrait se faire dans le domaine des **transports** afin de doter l'agglomération d'un pouvoir élargi en matière de **mobilité**, question stratégique s'il en est. Elle pourrait également porter sur le **foncier** et la politique du **logement**, composantes également essentielles de la politique de la ville.

- **Transport**

Il serait proposé, dans les agglomérations dotée d'une structure de coopération intercommunale (communauté urbaine, district) d'élargir le rôle des autorités organisatrices de transport à celui **d'autorité organisatrice des transports et des déplacements** : elles produiraient le plan de déplacement, exerceraient les pouvoirs de police de voirie, seraient l'autorité concédante et l'interlocuteur de l'Etat pour les contrats de plan.

- **Logement**

Sous réserve d'un PLH intercommunal approuvé par l'Etat et d'un accord Etat/collectivité locale sur les objectifs en matière de logement, certaines compétences de l'Etat en matière de logement pourraient être transférées à l'autorité d'agglomération (programmation de l'enveloppe de crédits déléguée par l'Etat - voire, au profit de cette collectivité une certaine fongibilité des crédits d'aide au logement -).

Il est proposé que cette mesure soit d'abord engagée à titre expérimental.

- **Foncier**

La LOV attribue le pouvoir de lever un impôt en matière foncière dès lors qu'il y a établissement public foncier. Il est proposé que cette faculté soit ouverte à l'autorité régulatrice que constitue la structure de coopération intercommunale.

Enfin, en termes de procédure, il est proposé que les contrats de plan puissent être, pour les principales agglomérations dotées de ces structures de coopération intercommunales, des **contrats Etat - agglomérations**. Ces contrats incluant évidemment, entre autres, les transports, déplacements, l'aménagement urbain, le foncier, l'habitat, devraient donner une place centrale à la politique de la ville.

- **Il serait proposé d'instituer pour les 8 ou 10 principales agglomérations françaises, notamment celle déjà dotées de structures de coopération intercommunales, une mise en commun de la taxe professionnelle** dont le produit serait géré par la structure de coopération intercommunale.

Sur un plan pratique, il convient de noter que les problèmes suscités par une telle réforme (périmètre - harmonisation des taux, articulation des taux de TP et taxe foncière, affectation du produit de la TP, reversements compensatoires aux communes « perdantes ») ont été traités de façon détaillée dans la loi Rocard de 1983. Les modalités de cette mise en commun de la TP ont été exécutées sans difficulté majeure par les villes nouvelles dans les années qui ont suivi.

Les problèmes de mise en oeuvre ne sont donc nullement insurmontables.

Il n'est pas besoin de revenir sur les avantages d'une telle mesure en regard des problèmes urbains : situation moins inégale des communes ; neutralité financière des implantations d'activités et donc potentiel de politique d'implantations plus cohérente ; politique d'équipement (au sens large) réellement définie au niveau de l'agglomération.

2) L'Etat

Les questions liées à l'Etat ne sont pas évoquées ici : on peut penser qu'elles ont été très largement analysées dans les évaluations de la politique de la ville de ces dernières années.

Deux remarques à ce stade :

- Un « recentrage » de la politique de la ville sur un nombre moins élevé de quartiers devrait permettre à la DIV de retrouver peut être plus facilement un mode de fonctionnement d'administration de mission.
- Si l'on admet que la politique de la ville s'inscrit dans la durée, la continuité sur une longue période de l'action de l'Etat n'est possible que si ses services territoriaux se sentent complètement impliqués. Peut-être a-t-on dans le passé trop mis l'accent sur la coordination exercée par les Préfets et Sous-Préfets à la Ville (elle est évidemment indispensable) ce qui, **optiquement**, a pu avoir pour effet de minimiser l'importance pourtant capitale, sur le long terme, de l'engagement des services territoriaux des différents ministères concernés.

IV

REAFFIRMER LE ROLE CENTRAL DU PARTENARIAT ETAT-COLLECTIVITES TERRITORIALES

- Les propositions ci-dessus suggèrent une inflexion dans le sens d'une plus grande prise de responsabilité des collectivités territoriales (qu'il s'agisse notamment des agglomérations dans tous les cas de figure ou des communes de droit commun lorsque le poids relatif des quartiers en difficulté apparaît faible).

Les raisons de cette inflexion sont simples : la politique urbaine est une compétence décentralisée et les quartiers en difficulté sont un élément constitutif de la politique urbaine.

- Au demeurant ces propositions ne remettent pas en cause la position centrale du partenariat **Etat-Collectivités Territoriales** dans la définition et la mise en oeuvre de la politique de la ville. Et cela également pour des raisons simples : en matière de sécurité, d'emploi, de formation et plus généralement de solidarité, c'est la responsabilité de l'Etat qui est engagée.

C'est pourquoi il est proposé de **réaffirmer le rôle central du partenariat Etat-Collectivités Territoriales** de préférence à des « démarches interpartenariales » plutôt floues et dont les résultats sont plutôt décevants.

Quelques exemples :

- On a voulu impliquer les organismes d'HLM dans de nombreuses démarches éloignées de leur métier de base (création d'emplois, animation), or, on constate que le dit métier de base - construction et gestion des logements - est assuré de manière inégale selon les organismes. le travail des organismes HLM est suffisamment difficile pour que l'on évite de les charger de responsabilités qui ne sont pas les leurs.
- On a voulu impliquer les entreprises (dans les créations d'emplois à l'occasion, par exemple, d'opérations de réhabilitation) ce qui a conduit à une confusion des genres et au risque du non respect des règles de la concurrence.
- A notre avis, il faut donc réaffirmer la responsabilité majeure de l'Etat et des villes - C'est une responsabilité politique - Les autres intervenants ont un rôle majeur à jouer mais à un niveau différent : responsabilité de gestion pour les HLM (entretien - accueil - mise en oeuvre des politiques d'attribution - traitement des loyers impayés etc), responsabilité financière éminente de la Caisse des Dépôts (conseil - évaluation financière - financement), responsabilité des associations dans l'accompagnement social, l'animation, bref le retissage du lien social : mobilisation des entreprises, mais pas nécessairement de façon territorialisée, en recherchant plutôt la mise en oeuvre **au niveau de l'agglomération** de la politique de développement de l'emploi.
- Enfin, la réaffirmation du rôle central de la collectivité locale et de l'Etat ne dispense pas que des progrès soient réalisés dans la prise en compte des desiderata des habitants.

Deux mesures à cet égard sont proposées :

a) rappel

Représentation des habitants dans les conseils d'administration des organismes chargés de la maîtrise d'ouvrage déléguée, notamment dans les GPU (EPA - SEM - GIP). Ces représentants seraient désignés par le maire de la ville.

b)

Instituer la règle qu'avant toute action opérationnelle, des enquêtes soient menées auprès des habitants pour savoir ce qu'ils veulent.

✠
Bruno Fortier

L'urgence est dans la définition d'un projet

Derrière toute cette attention, sous cette situation d'alerte qui caractérise aujourd'hui, et la politique, et l'administration de la ville, se cache un piège très difficile : un piège depuis longtemps en place, des années cinquante aux années soixante dix, quand la double exigence du logement et des équipements de masse avait permis que ne se pose jamais la question du projet territorial et urbain sous-jacent à cette entreprise (le volume seul de toutes ces réalisations étant, en soi, une justification suffisante), et qui se reproduit à l'heure actuelle sous une tout autre forme. L'urgence, cette fois, étant d'observer, de comprendre et d'intervenir en développant une politique assistancielle : extension "urbaine" de politiques sociales qu'il faut spatialiser et rendre, au fil des incidents (la police derrière les tramways!), de plus en plus analytiques.

Personne, évidemment, ne pouvant objecter à cet impératif (pourquoi pas, en effet, des emplois de quartier, pourquoi pas des zones franches...?), le désarroi de ceux pour qui, une part au moins de ces problèmes vient de beaucoup plus loin, et pour qui toute solution ne peut être que progressive, est à peu près total... Le mien l'est, en tout cas, si bien qu'il faut, je crois, si l'on veut vraiment en sortir, lier - en les dissociant - deux méditations différentes : l'une sur l'idée de ville et les conclusions qu'on en tire, l'autre sur l'immédiat et les entreprises qu'elle implique.

Je suis en effet persuadé que le futur Secrétariat à la Ville dont on parle depuis quelques jours échouera s'il n'est pas (sans, bien évidemment, s'en réserver le privilège) un acteur philosophique :

- Il lui faudra d'abord (l'affirmation nouvelle de la personnalité des Villes me paraît d'ailleurs, sur ce plan, constituer une chance), imposer l'idée que les difficultés auxquelles s'attaque la politique de la ville sont d'abord la conséquence d'une absence de la ville dans le champ politique. Alain Lipietz hier, et dans *Libération*, voyait - comme la Datar il y a trois ans, dans le développement d'Internet, une occasion de se débarrasser de l'ensemble de ces problèmes : objection hasardeuse à la réalité des agglomérations ; curieuse d'ailleurs de la part d'un écologiste, puisqu'elle obligera à une multi-motorisation agressive, mais qui en dit long sur le désarroi de la réflexion face à une réalité aussi têtue que celle de la ville.
- Il lui faudra peut être aussi se demander si l'actuel consensus sur des formes plus douces - si l'oubli des tours et des barres - signifie réellement que l'on en a fini avec un urbanisme en effet sectoriel, en effet dépourvu de toute complexité socio-urbanistique, mais qui - j'en suis certain - prospère et s'étend aujourd'hui. Que les frontières, les séparations ou les fiefs se diluent et soient provisoirement moins visibles n'empêche pas en effet que nous soyons plus que jamais au coeur même des années soixante : toujours plus éloignés du modèle de la ville républicaine et

au coeur d'une économie qui ne peut être que négative : Paris, où les Villes Nouvelles ont été choisies de préférence à un traitement de la première couronne et où la meilleure desserte du monde en termes de transport en commun voit sa clientèle potentielle s'effondrer au profit d'autorisations de construire de plus en plus lointaines et de moins en moins desservies, est un parfait exemple d'un processus très général et de tissus urbains, jadis caractérisés par des substitutions vivantes, alors qu'ils le sont aujourd'hui par une addition de strates immobilières quasi-définitives (les grands ensembles en sont un bon exemple), de plus en plus fragiles (donc coûteuses à entretenir) et dont la gestion obligée assèche progressivement toute possibilité d'intervenir, de transformer et de construire : cette fuite en avant posant incidemment la question du très fin découpage communal qui caractérise la France.

- Il lui faudra enfin (mais un Secrétariat d'Etat, dans son coin, le peut-il ?) se demander si les catégories d'une intervention administrative qui mobilise annuellement quatre cents milliards de crédits ne sont pas des obstacles définitifs au développement de projets urbains stratégiques. J'en prendrai trois exemples : le déséquilibre, inchangé, sinon aggravé entre les catégories "routes", "construction" et "urbanisme" dans les administrations de l'Etat ; l'assèchement ou l'inexistence de toute recherche ou réflexion sur le projet urbain ou la culture urbanistique (depuis vingt ans dans un rapport de un à dix, face aux recherches socio économiques, probablement de un à mille face aux recherches publiques liées aux transports). Enfin, l'extraordinaire étroitesse numérique des professionnels en charge d'un "regard" sur le territoire ou la ville : caricaturalement limités, en France, aux seuls ABF ou architectes des Monuments Historiques en ce qui concerne les centres (situation inverse de celle de l'Allemagne ou de l'Italie, où la Ville est revendiquée comme une responsabilité professionnelle et collective) et totalement inexistantes pour des périphéries qui s'étendent, mais sans faire l'objet - comme dans d'autres versants de l'Europe - d'une dispersion méditée et construite.

Bref, il me semble qu'à côté du feu, l'urgence est projectuelle, philosophique et polémique : concrète, donc, mais sur un plan qui n'a jamais été (ou plus exactement de moins en moins, le temps passant) celui de la "politique de la ville".

Essai de mise en perspective historique de la politique de la ville, des années 1880 aux années 1970

Questions de méthode : la politique de la ville a-t-elle une histoire ?

Plusieurs raisons rendent cette mise en perspective problématique et obligent à l'aborder sous plusieurs aspects :

1.

On peut envisager cette histoire sous l'angle institutionnel, celui de la naissance d'une nouvelle politique publique, d'invention récente (politique HVS de 1977, mesures prises en 1981 ou mieux la création du premier ministère de la Ville en 1990). Il s'agit alors d'un aspect de l'extension des fonctions de l'Etat au XX^e siècle, dont les fonctions régaliennes traditionnelles ont été doublées par des fonctions économiques et sociétales (création par Gambetta en 1881 du ministère de l'Agriculture, invention du ministère du Travail par Briand en 1906 ou les premiers ministères de l'Environnement et du cadre de vie sous la présidence de Georges Pompidou en 1971 dans le cadre de la "nouvelle société" de Chaban-Delmas).

Cette extension des rôles de l'Etat, par la création, ou non, d'un ministère, durable ou non, est-elle la réponse à la manifestation d'un besoin social, à l'expression d'une crise, ou une configuration politique temporaire? Du point de vue des institutions centrales, la politique de la ville peut être rapprochée de celle concernant les femmes : faut-il ou non un ministère ou un secrétariat d'Etat, soit une structure spécifique, s'agissant d'une question qui croise des problèmes spécifiques et un ensemble d'aspects sectoriels ?

2.

Le deuxième problème tient à la définition même de la politique de la ville, qui est la territorialisation d'un ensemble de politiques sectorielles spécifiques, avec un appareil administratif, fiscal et juridique propre, politique par définition interministérielle, déconcentrée et s'appuyant sur des acteurs très divers. Il est évidemment très difficile de repérer dans des périodes historiques variées, où la configuration administrative et institutionnelle était différente, qui assumait l'ensemble des missions qui forment aujourd'hui le domaine polysémique de la politique de la ville : l'Etat, les communes, les départements ou des acteurs privés : oeuvres, partis politiques, syndicats ou associations ?

Par exemple, l'aide aux jeunes en difficulté dans la banlieue parisienne de l'entre-deux-guerres est assumée conjointement par l'Eglise catholique et les partis politiques (PC et SFIO au premier rang), ou par les municipalités, surtout ouvrières ; la lutte contre les fléaux sociaux et le

combat hygiéniste sont largement assurés jusqu'à la Libération, à la fois par des oeuvres, des municipalités, et plus rarement par l'Etat. Or, il est impossible de faire l'histoire de tous les acteurs et de tous les chantiers de la paix sociale, sur un siècle, surtout avant mise en place de l'Etat-providence : on tentera donc de repérer les moments, les lieux et les acteurs autour desquels se noue l'articulation des politiques urbaines et des politiques sociales, qui paraît être la spécificité des politiques de la ville. Cette démarche d'anachronisme raisonné, qui consiste à repérer les traces et les antécédents de l'objet étudié, conduit à un survol de quelques moments clefs ou de quelques situations expérimentales, et non à une histoire linéaire et continue, ici dénuée de sens.

3.

Ces difficultés méthodologiques réelles conduisent à quelques partis-pris justifiant l'approche historique :

- dater les prolégomènes de la politique de la ville et les situer dans leur contexte historique, en se rappelant le mot d' Ernest Labrousse : "la chronologie a toujours quelque chose à nous apprendre".
- mesurer les phénomènes dans leurs durées différentes, en distinguant l'évènement qui répond à l'urgence dans un contexte de crise des tendances lourdes en moyenne durée. Par exemple, l'ordonnance du 11 octobre 1945 qui institue " des mesures exceptionnelles et temporaires pour remédier à la crise du logement", est d'abord une réponse à l'urgence dans un contexte de pénurie et dans le cadre politique de la Résistance triomphante, mais devient aussi dans la moyenne durée la première expression législative du droit au logement. L'urbanisation tardive de la société française (c'est au recensement de 1931 que la population urbaine dépasse pour la première fois la population rurale) et ses conséquences multiples, comme le poids des solutions inventées par la loi Siegfried de 1894 - qui donne à la Caisse des Dépôts et Consignations une place éminente dans le financement du logement social - doivent être mesurés dans la moyenne durée. Ces données étant méconnues, on attend des politiques de la ville qu'elles répondent, en même temps, à des évolutions urbaines de nature et de vitesse différentes.

4.

Ces remarques conduisent à une présentation historique de ce qui a précédé la politique actuelle de la ville, définie comme un ensemble de politiques sectorielles originales à base étroitement territorialisée (ni toute la ville, ni toutes les villes), sans faire ni une histoire globale des politiques urbaines , ni une histoire complète des politiques sociales ; il s'agit de repérer les moments, les lieux et les acteurs du croisement du social et de l'urbain, croisement qui se produit autour du logement social et de la gestion de certaines crises urbaines, sur un siècle.

Les années 1880 voient la naissance et l'affirmation de l'Etat républicain -les Républicains prenant effectivement le pouvoir entre 1879 et 1884 -, dans une France rurale où la population urbaine est de 34 % (le double au Royaume Uni) : autour du Musée social(1894) s'invente un ensemble de solutions réformatrices pionnières qui croisent question sociale et problèmes urbains. Les années 1970 constituent une césure : arrêt de la politique des grands ensembles avec la circulaire Guichard de 1973, impact de la crise économique, élection de V. Giscard d'Estaing, le tout précédant immédiatement les premières mesures HVS de 1977-1978.

Des années 1880 à la première guerre mondiale : aux origines des solutions à la française ?

1. Contexte

L'haussmannisation a résolu, pour un siècle, la crise des villes-centre, mais a laissé entière la question du logement populaire et celle de l'extension des périphéries. Les Républicains arrivés définitivement au pouvoir pensent le régime comme celui des petits propriétaires (paysans et artisans), se méfient de la classe ouvrière et des classes populaires urbaines, dont le syndicalisme révolutionnaire place les élites en position de sécession partielle vis à vis du régime ; républicains progressistes puis radicaux, dans une période de crise économique (Grande Dépression) puis de très fortes tensions sociales et de grèves (1906-1910) tâtonnent sur les moyens de l'intégration des ouvriers à la République. La question sociale est largement pensée comme urbaine : le taudis, puis le quartier dégradé de la ville-centre, des faubourgs ou des banlieues étant jugé générateur des fléaux sociaux.

2. Loger le peuple

C'est autour de la question de l'invention du logement social que se croisent politiques du logement et ambitions de réforme sociale.

Les premières tentatives de logement patronal et philanthropique (Mulhouse, Guise, Noisiel), ont fait naître une floraison de sociétés privées d'habitations ouvrières, largement animées par le rêve paysan de l'accession de tous à la propriété privée d'un logement individuel, garante de la paix sociale. En 1889, la fondation de la Société française des habitations à bon marché, dans la foulée du premier congrès international des habitations ouvrières, manifeste la structuration de ce milieu, autour de trois convictions : refus de l'action directe de l'Etat, préférence pour le logement individuel, le logement sain comme facteur d'amélioration morale et sociale. Le remplacement du terme habitations ouvrières par celui d'habitations à bon marché montre qu'il ne s'agit pas d'un logement stigmatisé, et qu'il doit être offert à l'ensemble des couches salariées urbaines.

Un milieu réformateur, regroupé autour du Musée social (fondé en 1894) forme le lobby qui va doter la France d'une législation en matière de logement populaire. Ce milieu, à dominante républicaine, comprend des paysans, des libéraux, des socialistes réformateurs, des hommes issus du christianisme social, du solidarisme et des mouvements coopérateurs, sous la houlette de Jules Siegfried, maire du Havre et d'Emile Cheysson.

Le 30 Novembre 1894 est votée la loi Siegfried, « texte canonique » (R.H.Guerrand) d'où sort la législation française du logement social, avec un double volet : ensemble d'exonérations et d'incitations en faveur de l'accession à la petite propriété et ensemble d'exemptions en faveur des sociétés de construction d'habitation à bon marché. La loi instaure dans chaque département, sur la base du volontariat, des comités de patronage chargés d'impulser la construction. Enfin, la disposition la plus novatrice et la plus contestée consiste à autoriser certains organismes à investir une fraction de leurs fonds dans la construction d'H.B.M : établissements charitables, bureaux de bienfaisance et hôpitaux, caisses d'épargne et surtout CDC. Les dirigeants de la CDC, méfiants envers les locataires ouvriers soupçonnés d'être de mauvais payeurs, minimisent leur concours et le démarrage du processus est très lent. Ce dispositif est complété par la loi Strauss de 1906 : les comités de patronage des H.B.M deviennent obligatoires dans chaque département (l'initiative privée n'en avait fait naître que 52 sur 90 départements), les communes et les départements peuvent

venir en aide de multiples façons aux sociétés de H.B.M, par des apports de terrain, des prêts, des souscriptions d'obligations et d'actions.

La loi Ribot (1908) institue les caisses de crédit immobilier, pour prêter à 2,5% aux accédants à la petite propriété, lesquels doivent posséder un cinquième du prix du terrain et de la construction réunis ; la loi permet aussi aux sociétés de jardins ouvriers d'emprunter aux caisses d'épargne et à la C.D.C, en les mettant sur le même plan que sociétés de H.B.M ; le démarrage est encore très lent : 73 caisses en 1914. Enfin, la loi Bonnevey en 1912 donne aux H.B.M leur ancrage public en créant les offices publics de H.B.M, municipal ou départemental ; les communes ne sont ni constructeurs, ni gestionnaires : elles confient à des offices publics créés par la loi la construction et la gestion d'immeubles salubres régis par la loi de 1906.

Qu'apprend la naissance d'une politique du logement social sur les aléas du premier croisement entre politique du logement et ambitions de réforme et de paix sociale ?

Les solutions techniques et financières sont inventées à la Belle Epoque mais la mise en oeuvre est très lente : jusqu'en 1928 (loi Loucheur) la C.D.C traîne les pieds et refuse de payer, le total des constructions - dans un pays faiblement urbanisé - est dérisoire par rapport aux besoins et à l'effort des pays voisins (Grande Bretagne, Belgique ou Allemagne). L' hésitation sur les acteurs est patente : sociétés privées, patronales, philanthropiques, communes, départements, se côtoient, dans la mesure où l'intervention directe de l'Etat est exclue, son rôle étant incitatif. Les solutions aux problèmes urbains entraînent une adhésion consensuelle: les lois Ribot et Bonnevey sont votées à l'unanimité, pour la loi Siegfried seul le Sénat a fait traîner les choses : les solutions des experts, ici les hommes du mouvement réformateur, emportent l'adhésion de l' ensemble de la classe politique ; à cette date la question du logement des classes populaires n'est pas l'objet de clivages politiques marqués, à la différence de la question de l' école.

3. Le combat hygiéniste

Les réformateurs pensent que les fléaux sociaux (alcoolisme, tuberculose, maladies vénériennes, dénatalité, crise de la famille ouvrière), sont engendrés par le mauvais logement, puis par le quartier où sont concentrés ces logements. La ville où sévit un mal propre, le taudis, puis l'ilot insalubre, devient une sphère à saisir de façon autonome : d'où l'invention du casier sanitaire, la première enquête sur les conditions de logement de la population française dans le cadre du recensement de 1906 et la délimitation des ilots insalubres à Paris par le conseil municipal à la même date. L'insalubrité tient lieu de diagnostic, en croisant données urbaines et sociales . La pensée hygiéniste contribue à rendre autonome la question de la ville et à urbaniser la question sociale : ainsi la grande loi sanitaire de 1902 oblige les communes de plus de 20.000 habitants à se doter d'un bureau d'hygiène municipal et instaure en même temps la demande en autorisation de bâtir, à demander au maire dans ces mêmes communes, l'idée étant de l'obliger à veiller sur la salubrité des bâtiments. Comme le Parlement a refusé de créer un corps d'inspecteurs d'hygiène, qui eût contraint les maires à appliquer la loi, celle-ci échoue (Henri Sellier, maire de Suresnes, explique dans les années trente comment il tente depuis 15 ans de faire démolir un immeuble insalubre en appliquant la loi de 1902).

Des années 1880 à la première guerre mondiale, sont nettement posés comme des problèmes sociaux que ne peuvent résoudre ni le simple jeu des lois du marché, ni la philanthropie d'initiative privée seules les questions du logement populaire et de l'hygiène - notion très large - des populations qui les habitent. Une gamme de solutions, qui vont de la construction de collectif en location financé avec un soutien indirect des fonds publics (CDC) à l'accès à la propriété individuelle du pavillon (loi Ribot) sont expérimentées, mais nullement généralisées. La politique du logement social, à cette date, garde un caractère expérimental (comme l'actuelle politique de la

ville dans des zones spécifiques ?) : la cité-jardin de Draveil (1909-1928, financée par des crédits Ribot), la fondation de l'O.P.H.B.M de la Seine en 1915, la Fondation Rothschild 1905-1909, rue de Prague, etc., sont des prototypes pour l'action sociale et urbaine future.

L'Etat, comme les élites réformatrices qui le poussent et l'accompagnent, hésite sur les institutions, les territoires d'intervention et les moyens (incitation, obligation) à mettre en oeuvre : la loi de 1894 est incitative, à l'inverse la loi de 1893, première loi d'obligation assistantielle sur l'assistance médicale obligatoire, fait du département le pivot des politiques sociales impulsées par l'Etat.

De plus, on devine une discordance entre les aspirations des intéressés (pour autant qu'on puisse les reconstituer : les sources pour appréhender les aspirations des couches populaires urbaines avant 1914 sont rares) et les politiques mises en oeuvre : désintérêt ou, pire, méfiance des élites ouvrières (syndicalistes par exemple) pour les solutions au problème du logement proposées par le mouvement réformateur. Le refus de la caserne ouvrière, l'attachement au quartier ancien et à la ville-centre, la haine du propriétaire - l'ennemi de classe est M.Vautour -, la fixation sur la question du loyer, sont les traits majeurs du comportement populaire en matière urbaine.

D'une guerre à l'autre : des années 1920 aux années 1940

1. Contexte

Les deux guerres renforcent classiquement l'administration et la place de l'Etat, chargé de gérer économie de guerre et pénuries. Son rôle dans la gestion du social et de l'urbain augmente en même temps. Pendant la première guerre mondiale, le rôle des municipalités, surtout urbaines, ainsi que de certains conseils généraux (tout particulièrement celui de la Seine) est considérable dans l'organisation du ravitaillement, du chauffage et de la survie des populations civiles. De la même façon, le code de l'urbanisme de 1943 est l'aboutissement des efforts rationalisateurs et planificateurs de Vichy.

Les multiples conséquences de la guerre, les grèves des années 1919-1920, la greffe du bolchevisme sur le mouvement ouvrier français, la crise de l'Etat (février 1934) la crise économique et le chômage ouvrier massif à partir de 1932, enfin le Front populaire qui est vécu comme une guerre civile froide, dessinent un paysage de crise multiforme, qui engendre des réflexions multiples sur la réforme de l'Etat, la crise de la démocratie parlementaire et celle du capitalisme. Dans ce contexte, la croissance incontrôlée de la banlieue parisienne apparaît comme l'expression urbaine d'une crise plus globale, aggravée par l'absence de construction de logement sociaux, dont les instruments avaient pourtant été inventés avant la guerre ; c'est à propos de la banlieue parisienne que se croisent réflexions sur la ville et formes neuves de la gestion du social.

2. Lotissements et cités-jardins

L'agglomération parisienne, dans une France qui stagne démographiquement, est la seule région dont la population augmente rapidement, et la première région d'immigration, quand la France est devenue, depuis la fermeture des USA par le système des quotas, le premier pays d'immigration du monde ; la faiblesse de l'offre de logement (privé, patronal et social), l'afflux de population consécutif à l'industrialisation liée à la première guerre mondiale créent une crise urbaine majeure, considérée par les observateurs comme une crise de société : absence de prévision

de l'Etat en matière urbaine, peur du communisme dans la ceinture rouge, submersion du rural par l'urbain.

La crise du logement populaire trouve deux réponses totalement différentes. Celle, massive, du marché libre : les lotissements pavillonnaires. Celle, limitée à quelques prototypes, du logement social pilote : les cités-jardins.

Sont lotis en région parisienne 16.000 habitations qui logent 350.000 habitants au début de l'entre-deux-guerres, 700.000 habitants à la fin de l'entre-deux-guerres, soit la quasi-totalité de la croissance démographique de l'agglomération. Ce découpage à la parcelle, sans aménagement, de terrains offerts par la déprise rurale permet aux Parisiens et surtout aux immigrés, provinciaux et étrangers passés par Paris, de se loger en pavillonnaire auto-construit en propriété individuelle en moyenne banlieue. L'absence totale d'aménagement des nouveaux quartiers provoque un débat public inédit sur les responsabilités de l'Etat en matière de croissance de l'agglomération parisienne et d'équipement des quartiers populaires.

Les cités-jardins sont construites en périphérie non urbanisée ou peu urbanisée, avec un maître d'ouvrage unique et une conception architecturale et urbanistique cohérente. Il ne s'agit pas de villes nouvelles à l'anglaise, car ne sont posées ni la question de l'équilibre emploi/résidence, ni celle de la desserte de transports. L'objectif d'expérimentation sociale est par contre clairement affirmé, notamment par Henri Sellier, maire de Suresnes ; les cités-jardins sont le banc d'essai de la résolution des problèmes sociaux : sélection et suivi des familles par des professionnels du travail social, éducation des familles "lourdes" (notamment celles qui venaient de la zone) pour les familiariser avec les normes des logements modernes, équipement en dispensaires, école de plein air, patronage, maison du peuple, voire lieux de culte (Suresnes). L'O.P.H.B.M de la Seine devient l'organisme pionnier en matière de résolution, indissociablement urbaine et sociale à la fois, de la crise du logement populaire. Notons que Sellier plaide pour un dépassement du cadre communal et une départementalisation des grands services (transports, logement, etc.) sous l'égide du conseil général de la Seine, tout en donnant à la commune (bureau d'hygiène municipale, par exemple) un rôle important dans la gestion de proximité des populations.

Suresnes, Chatenay-Malabry, Orgemont, Le Pré Saint-Gervais, Gennevilliers, Drancy - la Muette, Orgemont (Argenteuil) sont les fleurons de ces réalisations. Mais l'ensemble des cités-jardins ne représente qu'environ 10.000 logements, et l'ensemble du logement social guère plus du double pour l'ensemble de la banlieue durant tout l'entre-deux-guerres. Les prototypes indiquent comment il faudrait résoudre la crise du logement populaire, et font figure d'anti-lotissement. Mais c'est le marché libre, via les lotisseurs de terrains, et le choix de la résidence en banlieue par les couches populaires de l'agglomération parisienne qui modifient radicalement le visage de la banlieue.

3. Le tournant réformateur de 1928

La crise des lotissements n'a été possible qu'à cause du vide législatif (la loi de 1919 sur les plans d'extension ne prévoit pas de sanctions, la loi de 1924, « charte des lotissements » n'est pas rétroactive) dans lequel s'engouffrent les lotisseurs et qui prend l'Etat et les communes totalement de court ; l'absence de réalisations sociales massives pose la question des modes de financement par la CDC. Une dizaine d'années de débats sur le nécessaire abandon du libéralisme en matière urbaine débouche sur un tournant réformateur, porté par la dynamique de la majorité poincariste, sur fond de rétablissement de grands équilibres financiers. Sont votées en 1928 la loi Sarraut, la loi Loucheur et la première loi sur les assurances sociales obligatoires, ancêtre d'un système de protection sociale généralisée.

La loi Sarraut - Albert Sarraut est ministre de l'Intérieur du gouvernement Poincaré - finance l'aménagement des quartiers de lotissements défectueux en faisant payer les mal-lotis et l'Etat : l'Etat subventionne la moitié des travaux, l'autre moitié est financée par les mal-lotis eux-mêmes, regroupés en associations syndicales obligatoires de propriétaires. Le cadre de la résolution de la crise est ici le quartier pavillonnaire, né du découpage foncier initial. La loi Loucheur (ministre du travail) oblige la CDC à financer 260.000 logements sur cinq ans, en collectifs H.B.M. et en immeubles destinés aux classes moyennes, et à aider au financement de la construction de pavillons individuels. Un décret de mars 1928 crée le Comité supérieur d'aménagement et d'organisation de la région parisienne (CSOARP), qui ouvre la voie à l'idée d'une planification régionale (plan Prost 1939).

Le déblocage s'explique par la pression de l'évènement incontrôlé - 400.000 mal-lotis campent dans la boue aux portes de Paris à la fin des années 1920 -, analysé comme une crise spécifique de la banlieue, par la réflexion préalable d'un milieu de professionnels de l'urbain en voie de constitution (Sellier, Prost, Dautry) et par la stabilisation politique et financière. Ces solutions politiques et techniques sont mises en oeuvre sans administration spécifique : c'est le bureau des affaires communales et départementales du Ministère de l'Intérieur, devenu bureau des lotissements, qui gère la crise, en l'absence de tout ministère propre à la ville ou à l'urbain, dont personne n'envisage alors la création ; les H.B.M dépendent du ministère du Travail. L'idée prévaut que l'Etat doit réparer les conséquences de son imprévoyance en matière de prévision urbaine et la loi Sarraut est votée à l'unanimité, même par le PC. Ces solutions sont pragmatiques et temporaires et reposent sur la décision des hommes politiques - Poincaré, Sarraut, Loucheur - plus que des experts. L'Etat aménage telle quelle la « ville émergente » de l'entre-deux-guerres décriée par les urbanistes et la crise économique tarit les crédits à partir de 1933-1935.

De la libération aux années 1970 :

L'Etat providence met fin à la crise du logement

1. Un contexte institutionnel nouveau

Le MRU naît en 1944 des efforts centralisateurs et de la prolifération bureaucratique propre au régime de Vichy, auxquels s'ajoute l'urgence de l'évènement : gérer la reconstruction des villes détruites pendant la guerre. Le Commissariat technique à la Reconstruction Immobilière (C.R.I né de deux lois d'octobre 1940 et de 1941) a pour mission de s'assurer que la reconstruction, financée par l'Etat, sera contrôlée par lui et non laissée au bon vouloir des sinistrés; le C.R.I est placé sous l'autorité de la DGEN en 1941 ; cette Délégation Générale à l'Equipement National doit préparer un plan d'équipement national et contrôler les plans de reconstruction et d'aménagement par le biais de sa direction de l'urbanisme et de la construction immobilière. La loi de juin 1943 émancipe ces services et leur donne un statut en rupture avec une longue tradition datant du début du XIX^e siècle, où le ministère de l'Intérieur était seul à gérer les affaires communales et les questions urbanistiques qui s'y rapportaient.

Le premier ministère propre à l'urbain apparaît dans le premier gouvernement provisoire du général de Gaulle, avec comme titulaire Raoul Dautry (novembre 1944) : il intègre les services de l'administration départementale et communale qui dépendaient du ministère de l'Intérieur et les offices H.B.M. placés sous la tutelle du ministère de la Santé. L'Etat-providence naissant s'empare des problèmes urbains, avec une administration neuve héritée des soucis urbanistiques et rationalisateurs des technocrates de Vichy ; en période de croissance économique, cette

configuration conduit à disjoindre, sauf pour certaines populations spécifiques (immigration algérienne notamment) action sociale et problèmes du logement.

2. Les réponses à la crise du logement

Elle est résolue en trente ans et en trois phases, par l'Etat ou par des organismes para-publics (SCET, SCIC, OCIL), dans un cadre national, où les territoires intermédiaires, les communes notamment, sont superbement ignorés, au moins jusqu'aux années 1960-1970. Rappelons par exemple que dans le premier plan Monnet de modernisation et d'équipement (1946), la planification économique est déspatialisée et ne fixe que des objectifs nationaux et sectoriels.

• 1940-1954 : la reconstruction

Elle absorbe l'essentiel des crédits affectés au logement d'une France pauvre, ruinée, qui connaît une inflation chronique et ne vit que des subsides du plan Marshall. La crise est visible, dans les ruines où campent les sinistrés (1million d'immeubles sur les 13 millions recensés en 1939 devaient être réparés ou reconstruits, des villes entières sont détruites et évacuées - Le Havre, Saint-Nazaire, Caen, etc., 50.000 exploitations agricoles ont disparu) et entraîne une prise de conscience du caractère endémique de la crise du logement. L'ordonnance du 11 octobre 1945 prévoit des mesures exceptionnelles pour remédier à la crise du logement, notamment des réquisitions. Le programme du CNR ayant prévu le dédommagement des sinistrés, la classe politique impose, sous pression des associations de sinistrés, la reconstruction à l'identique et l'indemnisation totale des biens (loi du 28 octobre 1946), contre les urbanistes, les architectes et le ministre Eugène Claudius-Petit qui souhaitaient profiter de la Reconstruction pour faire des opérations d'urbanisme. La loi de 1948 vise à aménager la sortie du blocage des loyers et à rendre une certaine souplesse au marché privé. L'intervention unifiée de l'Etat vise à réparer les dommages du passé, ici les dommages de guerre, avec une loi très généreuse sur l'indemnisation des pertes, et à construire mieux grâce à la tutelle de la direction de l'urbanisme du MRU. La crise est pensée en termes quantitatifs et urbanistiques, à un niveau national déterritorialisé.

• 1953/1954 - années soixante : loger les Français dans des grands ensembles

Le déblocage des moyens et des processus intervient en 1953-1954 : décret-loi du 9 août 1953 qui généralise le 1% patronal, création de la SCIC en 1954, invention des normes LOGECOS (mars 1953) avec prime de l'Etat à ces logements aux normes réduites, loi foncière du 6 août 1953 qui institue l'expropriation pour cause d'utilité publique de terrains à bâtir, remis ensuite à des promoteurs. De grands chantiers poussent à l'industrialisation de l'industrie du bâtiment : premier concours du MRU en 1949, concours de Strasbourg pour 800 logements en 1951. Le cadre législatif, inchangé, est celui des lois de 1919, 1924 et 1943. Avec cet arsenal, 100.000 logements sont terminés en 1952, 300.000 en 1959, aidés pour l'essentiel. Le Plan Courant (1953) atteint en 1954 ses objectifs qui étaient de livrer 240.000 logements par an. Le seul secteur où restent associées étroitement politique du logement et action sociale est celui de la gestion de l'immigration, d'abord algérienne (SONACOTRAL 1956), association étendue ensuite aux autres populations immigrées (1966 Direction de la population et des migrations).

La IV^o République, entre guerre d'Indochine et guerre d'Algérie, transforme profondément les conditions de production du logement, généralise les grands ensembles et

fait démarrer la construction avant même les Trente glorieuses et la sortie de l'économie de pénurie.

- **Années 1960-1970 : vers l'Etat aménageur**

La Cinquième République, débarrassée de la crise algérienne, relayée par une technocratie efficace, d'ailleurs en place depuis la Libération (Bloch-Lainé, Delouvrier), et qui s'appuie sur un pouvoir exécutif fort, met en oeuvre un triple projet : résoudre définitivement la question du logement, doter la France de villes modernes, organisées en réseau, et équilibrer emplois, logements et équipements dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire.

Les ZUP (décret 31 décembre 1958), puis les ZAD sont l'objet d'une intervention spécifique de la puissance publique ; la région parisienne est de nouveau l'objet d'une expérimentation spécifique (1961 : création du District, SDAURP de 1965 qui crée les villes nouvelles, adopté en conseil des ministres en novembre 1964, présenté à la presse en mai 1965 en présence de Georges Pompidou, selon une procédure totalement technocratique : les élus n'ont connaissance du SDAU qu'en ouvrant le journal), d'ailleurs une loi de 20 juillet 1965 permet de créer des ZAD sans consulter les communes. En 1963 la DATAR invente la notion de métropole d'équilibre sur fond de graviérisme persistant. Parallèlement, de 1963 à 1970 l'Etat-banquier est relayé par les capitaux privés, l'investissement immobilier étant devenu rentable pour les promoteurs. L'Etat réserve strictement son aide à ceux qui en ont besoin (distinction H.L.M, I.L.N, P.S.R) : 500.000 logements par an sont achevés de 1972 à 1975, dus pour l'essentiel à des logements non primés, et, à partir de 1975-1976, les logements individuels l'emportent sur le collectif. Au milieu des années 1970, avant la crise économique, l'Etat finance les grands investissements urbains et interurbains, aide en partie les H.L.M, encourage l'accession à la propriété des Français les plus modestes, les banques finançant le gros de la construction neuve.

Cette gestion de l'existant est remise en cause par la critique des grands ensembles, accompagnée de la naissance de la protestation écologique, stimulée par les thématiques anti-béton post soixante-huitardes. La privatisation conduit à négliger les zones matériellement ou socialement dégradées, et la puissance publique est contrainte d'intervenir : résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles à partir de 1970 dans le cadre du projet de « la nouvelle société », naissance de la thématique HVS, institutionnalisée par la circulaire de 1977. Enfin, la crise économique diminue le nombre d'acheteurs solvables, entraîne un recul de la construction et met en péril l'équilibre financier de certains organismes HLM. L'Etat-providence, qui pendant les Trente Glorieuses avait disjoint politique sociale et politique urbaine (entendue de 1945 à 1970 essentiellement comme production quantitative de logements aidés par l'Etat), se trouve contraint sous l'impact de l'événement (premières violences dans les grands ensembles 1978-1981) de répondre à une crise sociale d'abord étroitement localisée.

Conclusion

- Le croisement de politiques sociales spécifiques dans des territoires urbains étroitement localisés, où habitent des populations jugées en danger ou dangereuses, constitue un ensemble d'expériences ponctuelles limitées dans le temps : cités H.B.M avant 1914, logement patronal

dans le cadre du paternalisme, cités-jardins de l'entre-deux-guerres, foyers d'immigrés des années 1960-70. L'invention de la politique de la ville pose la question de la généralisation de ce traitement social à une partie de plus en plus importante des couches populaires périphériques.

- *S'agissant de l'urbain, il y a toujours un décalage entre le temps de la prise de conscience et du diagnostic, celui de la décision politique et de la mise en place d'un appareil juridico-administratif adapté et celui de l'effet des politiques - sauf dans les cas exceptionnels de table rase type ville nouvelle ou destructions massives. Il y a une inertie du temps de la ville, qui tient à la répartition des populations, la hiérarchie des quartiers comme au poids des représentations : il faut 40 ans (1920-1960) pour que soient aménagés tous les lotissements défectueux, et que ces quartiers stigmatisés deviennent des espaces convoités ; la crise endémique du logement populaire, par absence de financement et faiblesse quantitative de la construction, est diagnostiquée dès les années 1920 par Sellier et Loucheur (la première loi Loucheur est proposée au Parlement en 1921 et enterrée) et n'est résolue que dans les années 1960.
- S'agissant des populations urbaines, alternent deux types de politiques :
 - des politiques, impulsées par l'Etat ou par d'autres acteurs, appuyées sur un grand dessein et avec des objectifs clairs : réformer la société industrielle en logeant le peuple dans des H.B.M des années 1890 aux années 1930, ou encore résorber définitivement la crise du logement grâce aux grands ensembles des années 1953-1963.
 - des politiques curatives ou pragmatiques qui tentent de réparer au coup par coup les difficultés nées des politiques antérieures ou des crises : c'est le cas des années de l'entre-deux-guerres, où la gestion est nettement curative, pragmatique et temporaire ; c'est le cas des années 1970 avec les hésitations entre financement privé et public, entraide à la pierre et aide à la personne, entre les impératifs de l'urbanisme et la préservation de l'environnement.
 - l'actuelle politique de la ville peut être l'une ou l'autre : c'est une question de choix politique, mais encore faut-il choisir, ce qui n'a pas été fait clairement, et avec continuité, depuis 1978-1981.

Jean-Pierre Gaudin ❖

Les défis de la contractualisation

SOMMAIRE

Introduction

I - Avec qui contracter ?

1 - Valeur et limites du modèle français d'intercommunalité

- 1a- un dispositif original et discuté
- 1b- une garantie de souplesse et d'efficacité sur certains plans
- 1c- des inconvénients croissants, en contexte concurrentiel

2 - La commune, échelon politique entre le quartier et l'agglomération

- 2 a- le quartier, lieu potentiel de débat de proximité
- 2 b- le niveau d'agglomération peut-il rester fonctionnel ?
- c- difficile, donc, de "bricoler" plus longtemps la coopération intercommunale

II - Comment contracter ?

- 1 - Doit-on aller vers une réhabilitation des blocs de compétences ?
 - 1a - les reproches faits à la méthode contractuelle
 - 1b - le mythe des compétences exclusives
- 2 - Plutôt chercher à concilier expérimentation et fiabilité
 - 2a - apprendre la "complexité"
 - 2b - les démarches explorées ailleurs en Europe
- 3 - Vers une nécessaire consolidation du contrat de politique publique
 - 3a - des procédures à mieux préciser
 - 3b - valoriser la responsabilité juridique contractuelle
 - 3c - les contrats comme formes d'apprentissages politiques

INTRODUCTION

1.

La "politique de la ville" (et ses antécédents) a été parmi les premiers modes de faire contractuels d'après la décentralisation. Cette relativement longue expérience conduit aujourd'hui à pouvoir évaluer les effets de la méthode proprement dite.

C'est à la démarche contractuelle même qu'on s'attachera donc ici, plus particulièrement aux difficultés qu'elle alimente aujourd'hui dans la conduite de l'action publique et aux propositions qu'on peut corrélativement avancer.

2.

Le développement de la contractualisation, en général, suscite en effet une série d'interrogations relatives pour l'essentiel à l'opacité des modes de faire, à la faible fiabilité des engagements et des responsabilités contractuelles, à la difficile imputation des résultats, et aux conditions d'ouverture du débat public, enfin.

3.

Mais seront seules abordées ici les questions concernant les modalités des contrats passés entre Etat et collectivités territoriales, et qui touchent la définition des interlocuteurs contractants, tant en termes de coordination entre les compétences que de coopération entre les acteurs territoriaux.

Autrement dit, avec qui contracter : et comment contracter ?

4.

Derrière ces questions apparemment très pragmatiques, deux problèmes plus amont et globaux, proches de la philosophie politique, se dessinent. A défaut de pouvoir les traiter exhaustivement ici, il ne faudra pas les évacuer totalement. Il s'agit, en effet, de situer les démarches contractuelles en fonction :

- des rapports entre démocratie de représentation et démocratie participative,
- des conditions de visibilité et de légitimité de l'action publique.

I -

Avec qui contracter ?

La question de la coopération intercommunale et des niveaux territoriaux

Si on laisse de côté le problème de l'interministérialité locale, et donc de la coordination des services de l'Etat autour du Préfet, une des questions majeures que pose la démarche contractuelle est celle des formes et conditions de l'intercommunalité, en particulier chaque fois que l'échelle de l'agglomération, du bassin d'emploi ou du "bassin de vie" est en cause.

1. Valeur et limites du modèle français d'intercommunalité

1a - un dispositif original mais très discuté

Les "37 000" communes françaises ont été l'objet de beaucoup de critiques et de projets de réformes. La comparaison est en particulier impressionnante par rapport aux fusions menées chez beaucoup de nos voisins, entre les années 30 et 70. Mais l'exception française a résisté aux regroupements autoritaires et projets de fusion. La formule du regroupement volontaire et coopératif prédomine encore dans la loi ATR.

Les limites en termes d'efficacité fonctionnelle ont été largement mises en avant ; mais ce qui est apparu longtemps comme un archaïsme est, peut-être, aussi un atout démocratique, envié parfois dans d'autres pays de l'Europe voisine qui ont drastiquement fusionné leurs communes lors des décennies passées.

1b - l'intercommunalité a longtemps garanti souplesse et efficacité sur certains plans

Les coopérations intercommunales ont permis l'équipement rural en France. Mais de nombreuses villes, petites et parfois grandes, ont pu aussi être durablement gérées dans le cadre d'une intercommunalité souple (syndicats, sem), en particulier pour ce qui a concerné la création de réseaux (eau, assainissement) et le fonctionnement de services collectifs urbains, quitte à voir les structures se superposer de manière touffue.

1c - des inconvénients croissants, en contexte économique concurrentiel

La concurrence sur la localisation des emplois stimule les conflits centre/périphérie à l'échelle des agglomérations.

La concurrence, qui lui est liée, sur les recettes fiscales exacerbe les égoïsmes locaux et les spécialisations sociales au sein des agglomérations.

Vers quelle formule d'"agglomération" aller, par conséquent, sans perdre de vue les échelles de décision de la commune et éventuellement du quartier ?

2 - La commune, un échelon politique insuffisant entre le quartier et l'agglomération

Une attente démocratique forte se manifeste par ailleurs, tant à l'échelle du quartier qu'à celle de l'agglomération.

2a - le quartier, lieu potentiel du débat de proximité

Un des paris initiaux de la contractualisation des politiques de la ville était de contribuer à l'ouverture du débat public et à l'interface avec les associations d'habitants.

Les résultats apparaissent de ce point de vue très divers et contrastés. Tantôt, on peut observer des dynamiques originales de délibération collective, tantôt c'est en fait une concertation très fonctionnelle qui (au mieux) est engagée avec des leaders d'opinion et des panels de professionnels.

Ces modalités viennent néanmoins créer des potentialités et des attentes qui vont dans le même sens que les dispositifs de participation de quartier suscités ou appuyés dans nombre des villes.

2b - le niveau de l'agglomération urbaine peut-il, à l'inverse, rester purement fonctionnel ?

C'est actuellement un niveau de très faible visibilité politique, où l'élection au 2e degré crée un déficit de représentation, loin des forums de débat public, alors même que les enjeux financiers (grands équipements) et nombre de choix structurants sont de plus en plus importants à ce niveau.

Cette situation sera-t-elle encore tenable longtemps, surtout si on ambitionne d'étendre de nouveau le champ des compétences à l'échelle des agglomérations ?

3 - Il devient donc difficile de "bricoler" plus longtemps la coopération intercommunale sur un mode purement fonctionnel

La logique d'agglomération, en particulier pour la future politique de la ville, appelle, si on maintient les communes urbaines comme échelons de démocratie de proximité, la création de "communes de superposition" ou de structures communautaires élues au suffrage universel direct à l'échelle des bassins de vie ou d'emploi (ce qui ferait néanmoins encore un nombre de niveaux politiques de gestion très proche ou équivalent de ce qu'on peut trouver ailleurs en Europe).

Ceci paraît cohérent, en France, avec la nécessité de légitimer fortement les péréquations ou égalisations fiscales à cette échelle (et l'expérience de la LOV montre que les démarches incrémentales menées en ce sens échouent souvent), ainsi que pour mettre en débat les importants choix futurs en matière d'équipements collectifs (transports collectifs, traitement des déchets, en particulier).

Toute politique requiert des assises légitimes et le consentement à l'impôt suppose en particulier un espace de débat et de vote. C'est pourquoi l'ajustement des périmètres de fiscalité appelle là une évolution que d'autres propositions ont déjà souhaitée. Même si les implications en sont délicates par rapport à certains types de communes et aux fractions urbaines des conseils généraux, il paraît maintenant nécessaire d'aller vite.

II - Comment contracter ?

La question de la coordination des compétences et des interventions : la méthode contractuelle est-elle adéquate ?

Dans les années quatre vingts, une première phase de contractualisation s'est traduite par la multiplication d'initiatives venant de municipalités urbaines en fonction des règles du jeu posées par l'Etat. C'était la phase d'expérimentations intenses. Aujourd'hui, avec la généralisation de ces formules contractuelles, beaucoup d'observateurs diagnostiquent plutôt une tendance à la normalisation et à la standardisation des démarches. Les contrats se mouleraient dans une logique de guichet. Et au dynamisme des municipalités s'adjoindrait un fort "retour de l'Etat". Cette évolution, liée au repositionnement des services déconcentrés et aux effets des contrats de plans, ne réduisant pas pour autant la fragmentation des contrats et la fragilité des engagements.

1 - Vers une réhabilitation des "blocs de compétences" ?

1a - les reproches faits à la méthode contractuelle

La contractualisation a contribué à brouiller les délimitations des blocs de compétences de 1982-83 et à développer un "marché" d'initiatives très concurrentielles. Aux compétences obligatoires se sont aussi ajoutés des faisceaux de compétences facultatives.

Dès lors, la souplesse a souvent pour contre-partie le manque de clarté dans l'offre de procédures et de financements, la faible responsabilité juridique des engagements et la difficile imputabilité politique des réussites ou des échecs des projets.

Faut-il alors revenir à la logique initiale des blocs de compétences ?

1b - le "mythe" des compétences exclusives

Cela paraît peu réaliste, du fait des caractères de l'action publique contemporaine. Celle-ci est de plus en plus transversale dans ses orientations et ses affichages politiques aux classiques secteurs des politiques publiques ("l'action économique", par exemple, peut mêler tout à la fois politiques d'infrastructures, insertion, formation continue, animation culturelle, et même politique d'image urbaine, etc).

De nouveaux domaines d'intervention, d'autre part, sont apparus, qui doivent par nature être pilotés à plusieurs niveaux territoriaux à la fois : environnement, politique de la ville... (c'est à des échelles différentes, en effet, que se font les consultations ou forums de débat et les cadrages technico-financiers, à des échelles différentes que se fait la redistribution de moyens et la mobilisation des médiateurs).

2 - Chercher plutôt à concilier expérimentation et fiabilité

Sans exclure la possibilité d'un futur recentrage partiel de l'action des diverses collectivités publiques sur leurs compétences obligatoires, surtout dans un contexte de contrainte fiscale, il faut sans doute s'orienter vers un ajustement de la culture de contrat qui concilie expérimentation maintenue et fiabilité accrue.

2a - apprendre la "complexité"

Les démarches traditionnelles en France (segmentation des problèmes et organisation linéaire des séquences d'action au sein d'une bureaucratie taylorisée) sont maintenant largement en cause.

Mais plutôt que d'opposer d'un côté expérimentation (souplesse des quasi-contrats, procédures légères, coordinations par groupes de travail, production diversifiée des normes d'action) et fiabilité de l'autre (stabilité de la règle générale, routines administratives, contrôle juridique bien formalisé), il faut plutôt chercher à les concilier, en observant en particulier comment d'autres pays que la France expérimentent également : non pour en tirer des recettes mais pour situer clairement la diversité des dynamiques contractuelles sur lesquelles s'appuyer.

2b - des démarches "contractuelles" très diversifiées en Europe

La contractualisation de politiques publiques, sans être formellement aussi généralisée qu'en France, est expérimentée en Europe dans des formes souvent souples (procédures peu codifiées, co-pilotages, responsabilités peu juridicisées). Pour l'ensemble, néanmoins, les démarches françaises se situent plutôt à mi-chemin entre un *partnership* britannique, proche du contrat privé, et les accords entre niveaux de gouvernements des pays à structure fédérale.

Dans le domaine du social-urbain, plus particulièrement, des expérimentations contractuelles sont menées en Italie, Espagne, Belgique, Pays-Bas, Allemagne. Mais on observe une grande variété de formules, selon qu'il y a :

- structure fédérale (Allemagne) ou non ;

- implication de l'Etat national (Pays-Bas) ou négociation directe entre niveaux de collectivités territoriales ;
- intervention des fonds structurels européens ou non ;
- entrée dans le domaine par la réhabilitation (Allemagne) ou par l'insertion et la prévention de la délinquance (Italie, Espagne, Pays-Bas).

En France, où l'expérience est une des plus continues, il est temps maintenant d'aller de l'avant pour mieux préciser et consolider certaines démarches sans toutefois les rigidifier.

3 - Vers une consolidation nécessaire du contrat de politique publique

Cette consolidation pourrait se faire de trois points de vue :

3a - des procédures à mieux préciser

On pourrait distinguer plus explicitement, dans les règles du jeu précisées par les procédures contractuelles, les rôles des signataires de chaque contrat et ceux des acteurs politiques et sociaux "associés" à sa mise en oeuvre, afin de supprimer des ambiguïtés ou flottements possibles.

Par ailleurs, si la notion de "chef de file" ou de délégation de compétence (loi aménagement et développement du territoire de 1995) peut aider à stabiliser des leaderships dans les démarches contractuelles (en fonction des compétences, des capacités budgétaires ou des pouvoirs d'expertise), elle ne suffit pas, à elle seule, à expliciter les contours des arènes de discussion des projets. Les phénomènes de "filtrage" implicite des interlocuteurs, associatifs ou administratifs, sont trop fréquents pour ne pas tenter de poser plus précisément dans les contrats les règles de constitution des "tours de tables" d'interlocuteurs, depuis la discussion sur les objectifs jusqu'au suivi des opérations.

3b - valoriser la responsabilité juridique contractuelle

Il serait périlleux d'assimiler les règles et sanctions du contrat de politique publique et celles du contrat de droit civil. Pour autant, la responsabilité juridique pourrait être, sinon accrue, du moins valorisée. Les bases des obligations réciproques et de la responsabilité ont été en effet posées par des arrêts du Conseil d'Etat (Ass. 8 janvier 1988 ; Ass. 31 mai 1989) et des décisions du Conseil Constitutionnel (DC 19 juillet 1983 ; DC 26 janvier 1995), mais avec encore insuffisamment de conséquences pratiques.

Tout en restant dans le cadre des contraintes de l'annualité budgétaire, l'incitation pourrait venir de la présence systématique dans les contrats d'une clause de responsabilité pour non-respect des engagements, qui fasse référence aux principes déjà posés par la jurisprudence (et qui amène donc celle-ci à se développer).

Par ailleurs, toute formule de responsabilité juridique, en la matière, devrait toujours s'accompagner de démarches de bilans qui soient moins statiques et formelles. C'est-à-dire des évaluations des démarches de contrat, mais plus poussées qu'actuellement (évaluations pluralistes ou contradictoires, pour ne pas reproduire simplement les relations d'autorité commandées par les différences de moyens financiers).

3c - les contrats devraient, en même temps, rester des formes "d'apprentissage politique"

La méthode contractuelle doit garder ses qualités de souplesse et de production diversifiée de normes d'action (tant pour les formes du projet que pour les modes de mise en oeuvre). Il serait donc dangereux de trop les juridiciser ou les judicialiser, ce qui correspond à la pente habituelle en France. Les effets de la méthode contractuelle peuvent, en effet, se mesurer autant en termes de décloisonnements administratifs, de diffusion d'un esprit de mission, ou de pratiques de mise en

débat des choix collectifs - c'est-à-dire en termes d'apprentissage politique et technique - que de respect direct des objectifs affichés.

Les maisons font la ville Les citoyens font la cité

"Les maisons font la ville, les citoyens font la cité" (J-J. Rousseau).

Le point de vue et l'expérience exposés ici ne sont pas ceux de l'habitant direct ou du sociologue, mais ceux d'un "ex-gestionnaire de grands ensembles". (les 20 ou 25 grands ensembles de la SCIC en Ile de France).

Il vise à dégager les leçons que l'on peut en tirer, dans le cadre des réflexions de la Commission et la perspective des propositions qu'elle doit être amenée à formuler.

A ce titre, la rencontre de deux approches ("bottom-up" et "up-down") avec aussi bien la préoccupation d'arrêter de stigmatiser les quartiers et d'y concentrer l'action, au profit d'une réflexion à l'échelle de la ville, que de la recherche d'une articulation nouvelle et pertinente entre les deux constitue une ambition et un défi qui méritent d'être relevés.

Ma problématique est simple - qui consiste en fait à expliciter; le sous-titre de cette note et à en proposer des déclinaisons concrètes et opérationnalisables.

Elle repose sur le postulat suivant :

Certes les banlieues et en leurs seins les quartiers ne sont que le réceptacle et les victimes "d'un effet de ressac", de problèmes qui ont leur origine ailleurs, dans la société et la ville. Stigmatiser ce qui s'y passe comme une pathologie particulière serait une erreur politique et un danger potentiel.

Mais à l'inverse et sans être - sauf quelques exceptions mineures - les "zones de non droit" dont parlent certains, ces quartiers rencontrent effectivement, du fait de leur histoire, de leur statut, et bien sûr également de leur occupation actuelle ("dite sociale...") des problèmes de fonctionnement quotidien qui nécessitent réellement une approche spécifique.

Il est donc judicieux, dans la perspective d'une nouvelle orientation de la politique de la ville de vouloir **déterritorialiser les actions** par rapport à l'échelle des quartiers stricto-sensu. Mais il ne faudrait pas que cela soit au prix d'un l'abandon de la volonté de traitement de "quelques" problèmes bien spécifiques des quartiers et solubles à leur niveau.

Ceux-ci sont essentiellement du domaine de la **Gestion Urbaine**, et jusqu'à présent fort délaissés (sauf par les militants FN qui s'en occupent activement...) au profit du "social", de l'urbanisme, de la réhabilitation etc...

Mon hypothèse est que si l'on arrivait à leur apporter réellement une solution, on assurerait une **décru sensible** des problèmes qui autrement "remontent" en termes de politique de la ville.

Ceci fait, il deviendrait alors possible d'aborder les problèmes majeurs dont "la marée montante" frappe des quartiers (emploi - difficultés sociales - blocage des parcours résidentiels...) en termes de **fluidité** et de "mise en réseau thématique " et non plus de **territorialité**.

*
* *

I "LES QUARTIERS" : ETAT DES LIEUX ET QUELQUES CONSTATS PARADOXAUX

1. En approche "macro" : tuer quelques idées reçues

La ville en général et les quartiers en particulier sont très généralement définis et décrits par leurs problèmes et leurs "moins" jamais leurs "plus" (les quartiers comme une addition de problèmes : les jeunes, les immigrés, les chômeurs, la drogue, leur coût pour la collectivité etc...). Cela probablement au nom de la nostalgie ruraliste d'une France qui a encore du mal à s'assumer totalement urbaine.

On peut aussi et **il faut** les définir par les "+" :

- 18 M d'habitants dont 1/3 de < 25 ans (ce sera une richesse le jour où l'on aura réussi à résoudre leur problème d'emploi) ;
- les locataires paient leurs loyers ;
- les habitants paient leurs impôts (souvent 2 fois : charges locatives et impôts locaux) ;
- ils consomment des services publics (EDF, etc...) ;
- ils consomment et épargnent tout court, à des niveaux très proches de ceux de l'ensemble de la population ;
- ils génèrent de l'emploi (1 700 quartiers = 130 à 190 000 emplois) ;
- ils créent aussi de la culture (films - groupes de rap - vocabulaire chébran) au point de devenir quasi-emblématiques de ce qui peut exister d'une "culture populaire urbaine".

Cela dit les quartiers ne vont quand même pas **bien économiquement**. D'une part, ils restent "économiquement pénalisés". Malgré ces indicateurs positifs des études originales menées sur les principes de la comptabilité nationale (étude "QIS" = SCIC / BIPE) montrent que l'analyse Emploi / Ressources leur est défavorable, de même que celle des valeurs immobilières (SCIC - THOUARD) marquées par la disparition de la rente foncière.

D'autre part, sans que les quartiers soient eux-mêmes en crise économique particulière, ils participent de manière accentuée de la crise économique générale, et - au sein de territoires plus vastes - aux dysfonctionnements économiques de vastes ensembles économiques et sociaux "dérivant".

Ceci, notons le "au passage", valide la nécessité de déterritorialiser la politique d'accès à l'emploi et de revitalisation économique. Vouloir à toute force "ramener l'emploi dans les quartiers"

relève d'un acharnement thérapeutique, par ailleurs non pertinent à d'autres points de vue. A commencer par celui des habitants que l'on n'a jamais entendu entonner le slogan "vivre et travailler au quartier".

2. Approche "micro" vue de l'intérieur

Le point de vue des habitants (cf enquêtes IFOP / SCIC et autres) : des habitants satisfaits des logements, moins des quartiers, et indiquant clairement leurs problèmes essentiels :

- * Maintenance et gestion du quotidien,
- * Sécurité,
- * Services publics et privés.

• Le point de vue de ceux qui y travaillent (et "vivent" les quartiers que les autres professionnels "visitent"...) : De "la solitude du bailleur de fond" à la fierté partagée des progrès réalisés... Ces quartiers constituent un cadre de travail et d'action, souvent à la limite du militantisme professionnel, aussi difficile qu'attachant.

En conclusion : ce sont beaucoup les problèmes de fonctionnement et les images (ou "non-valeurs" mentales) qu'ils entraînent, qui stigmatisent les quartiers par ailleurs moins différents des autres parties de ville que l'on ne le dit.

C'est à ces aspects de **gestion** d'image et finalement de **dignité** qu'il faut s'attaquer **en priorité** en s'appuyant sur ce qui a déjà été fait et dont on peut apprécier les effets.

II- CE QUE L'ON SAIT POUVOIR FAIRE D'EFFICACE

1. De quelques expériences réussies ou solutions pertinentes

- **Ce qui marche : la gestion locative de proximité et adaptée**

L'organisation et les modes d'interventions mis en place par la SCIC en Ile de France depuis 1990 sur les 100.000 logements de son patrimoine (et en son sein une vingtaine de grands ensembles) ainsi que de manière moins systématique par quelques autres grands bailleurs sociaux illustrent les effets positifs sur l'ensemble d'un quartier d'une gestion locative de qualité.

(Par souci de brièveté de la présente note quelques illustrations du dispositif SCIC figurent en annexe sous forme d'un extrait de la "Lettre de la Div n°13").

- **Les limites et difficultés** : elles sont de deux ordres, par ailleurs liées :

- * La "nature ayant horreur du vide " les progrès dans la gestion des quartiers par quelques bailleurs font vite apparaître les limites de ce type d'effort.

Si l'on considère que ce nouveau métier conçu se présente sous forme de 3 cercles concentriques :

- 1) le premier concernant la relation bailleur-locataire individuel ;

2) le second celle des bailleurs avec les locataires "collectifs" (Associations de résidents etc...) et autres partenaires de terrain ;

3) le troisième, à la limite extérieure "floue" concerne toute une série de partenaires et tâches à un autre niveau : action sociale, économique, gestion globale du quartier, relation à haut niveau avec les appareils municipaux ou administratifs etc...

* ... les limites de la "co-gestion" (bailleur/municipalité) apparaissent très vite avec leurs symptômes : dépassement des compétences des représentants des bailleurs, impression de solitude ou conflits larvés de compétences "pour la bonne cause" etc...

Tout cela confirme "que les grands ensembles seront enfin bien gérés quand ils ne le seront plus par les **bailleurs seuls**", ou, plus techniquement, qu'un cadre clair accepté et partagé par tous en termes de "qui fait quoi pour qui" est indispensable.

2. Les bases à retenir

A partir de ce constat, il paraît nécessaire de **poser quelques principes simples et forts** en ce qui concerne l'organisation d'une véritable gestion urbaine adaptée des quartiers :

- **affirmer le rôle pilote de la municipalité** et du Maire ;
- réunir un vrai partenariat complet (municipalité, bailleurs, administrations et services publiques, concessionnaires) et "mailler" **l'ensemble de ces acteurs** ; (En effet, chacun de ceux qui sont présents dans les quartiers interrogés séparément déclarent, de manière systématique, "s'y sentir tout seul !"...) ;
- **remettre de l'ordre** dans les bases juridiques et physiques des quartiers (Foncier, réseaux, associations syndicales etc...).

3. Les démarches à mettre en oeuvre

- **Agir sur l'ensemble des services**, en adaptant non seulement les équipements, mais aussi la nature et la qualité des prestations aux besoins des habitants et à la demande sociale.

En effet, il semble indispensable de ne pas faire "pareil qu'ailleurs, mais en plus petit", mais au contraire :

- * d'assurer les services urbains de base, en les renforçant le cas échéant :

- Nettoyage,
- Eclairage,
- Services publics et privés,
- Commerces de proximité

- * d'en développer de surcroît de spécifiques, par exemple dans les domaines suivants :

- Sécurité (personnes âgées, enfants, voitures),
- Santé/prévention (réinventer le dispensaire...),
- Services d'aide spécifique (écrivain public, assistance "paperasses" (formalités),

bricolage à domicile, etc.).

Dans ces domaines, en effet, les habitants attendent des services à hauteur de la crise et des difficultés auxquelles ils sont confrontés.

- **Coproduire les normes Equipements-Gestion etc... avec les habitants** et en suivre la réalisation avec eux,
- **Articuler ces actions à une organisation infra-communale** adaptée (et donc largement à inventer !).

En conclusion comme déjà évoqué plus haut : assurer une gestion urbaine "de droit commun" dans ces quartiers (renforcée pour ce qui est rendu nécessaire par leurs particularités) paraît **un moyen d'assurer une première décruée des problèmes traitables dans les quartiers et dits relever de "la Politique de la ville"**.

Cette tâche n'est pas incompatible et ne constitue pas un nouveau "mouvement du balancier" entre l'urbanisme, l'architecture, le social, l'emploi avec les objectifs d'intégration urbaine physique ou de restructuration ou remodelage des quartiers : elle en constitue le **socle** indispensable et premier (dans le temps).

Sinon personne parmi les acteurs institutionnels n'est crédible et rien n'est vraiment possible pour "faire bouger les choses" surtout quand il s'agit de s'attaquer au cadre physique des quartiers en termes de démolition/reconstruction et restructuration.

Redonner la dignité de base à des quartiers correctement gérés en y associant et "intéressant" (dans tous les sens du terme) leurs habitants apparaît comme le terme premier de la "repolitisation citoyenne" sur laquelle se joue l'avenir des quartiers et de la ville.

*
* *

III- LES MOYENS A METTRE EN OEUVRE

1. Les acquis sont ceux :

- Des expériences réussies (mais il faut passer du prototype à la série...),
- D'un rééquilibrage "culturel" (encore balbutiant) dans les milieux professionnels quant à l'importance respective entre investissement et gestion,
- Du fait que la plupart des maires, 15 ans après la décentralisation ("acte 1...") "ont pris" ... et bien, toutes tendances politiques confondues.
- et même que l'on reconnaît les habitants (cf. "nouvelles citoyennetés, renaissance du mouvement associatif, etc...).

Mais il faut sortir de la bonne volonté locale et à l'occasion de la mise en place d'une politique de la ville "revisitée", institutionnaliser ce volet de la gestion urbaine des quartiers en en créant l'**obligation** en même temps qu'en en donnant le **cadre** et les **moyens**.

2. Des obligations, un cadre et des moyens

Sur la base des expériences réussies et des dispositifs qui s'avèrent pertinents, il paraît d'une part, possible de **créer des standards**.

La question se pose d'autre part pour "passer du prototype à la série", de la possibilité de créer des **obligations** ou tout au moins des **dispositifs d'incitation** assez forts pour obtenir cette généralisation à une échelle et dans des délais raisonnables.

Les modalités envisageables correspondantes devront être approfondies probablement en liaison avec les dispositions financières dans la traditionnelle "alliance du bâton et de la carotte...".

Elles vaudraient naturellement pour l'ensemble des principaux acteurs : municipalités, bailleurs, concessionnaires, etc.

- **Le cadre**

Son objectif est, comme indiqué plus haut, de créer un cadre et des dispositifs de fonctionnement de la gestion de **quartiers**, permettant **sous direction municipale** de "mailler" les différents acteurs entre eux et d'y associer effectivement et (non formellement) les habitants - citoyens.

* Ce cadre pourrait être celui d'une organisation infra-communale qui reste à inventer, comme un "acte 2" de la décentralisation. (En fait, il s'agirait de compléter et démultiplier les lois de 83 et 92, sur le modèle - et en tirant les leçons de l'expérience du dispositif PLM).

A noter que cette organisation infra-communale nouvelle **ne serait ni exclusive ni contradictoire mais au contraire complémentaire avec une réorganisation supra-communale adaptée** à nos problèmes (cf. organisation de bassin d'habitat etc...). En effet il n'y a pas seulement un aspect de changement d'échelle mais aussi de configuration des partenariats : il n'y a pas homothétie de partenaires et de gestions à mener suivant les niveaux. Certains sont présents et pertinents à un niveau, pas à l'autre.

* Les deux réflexions doivent donc être menées parallèlement et articulées entre elles.

* C'est dans cette trame que devraient venir s'inscrire les dispositifs locaux des autres acteurs : bailleurs, services publics en particulier.

* Il sera nécessaire à cette occasion de réfléchir également à une redéfinition plus appropriée d'équipements ou de lieux tels que les centres commerciaux de quartiers, les centres sociaux, etc..

Mais cette réflexion devra naturellement s'organiser plus en terme de mise en commun et synergie de moyens au service d'un "projet de gestion et de service de quartier" que de locaux nouveaux ou équipements "institutionnels".

Cette notion de **projet de quartier partagé** par les différents acteurs et en fonction duquel se caleraient organisation et fonctionnement des uns et des autres paraît préférable aux formules pourtant a priori séduisantes des "concessions de gestion" à un tiers, "syndic de quartier" ou autre.

- Le partenariat et l'association des habitants devront aussi procéder de la même philosophie : plutôt que d'envisager des démultiplications locales de l'appareil démocratique municipal (cf les "conseils municipaux de quartiers") il semblerait préférable d'emprunter les références ou modèles à des domaines plus proches de la gestion ou du monde socio-économique.

* En termes d'instances on pourrait imaginer, plutôt que des "conseils syndicaux de quartier" (à l'instar des copropriétés) une instance du type Conseil Economique et Social ou Comité d'Entreprise.

* En revanche, serait dans ce cadre organisée une véritable négociation avec les habitants (et non plus les sempiternelles "concertations") pour produire et suivre les "normes" évoquées plus haut.

* Seraient alors également créés des obligations de consultation et de compte-rendu.

L'ensemble pourrait d'une certaine manière déboucher sur une forme de nouveau "**droit syndical de quartier**".

- **Les moyens :**

Il s'agit tout d'abord, bien sûr, du problème des **moyens financiers** qui se pose de manière d'autant plus cruciale que, au delà et en plus des problèmes de déséquilibre des finances locales pour la plupart des communes concernées, **le type de gestion envisagé présente un réel surcoût**.

Il n'est pas général pour tous les acteurs (cf distribution des **fluides** en milieu dense et concentré). Mais il est en revanche vrai pour beaucoup d'autres services publics : la gestion adaptée des bailleurs, un nettoyage de **qualité**, etc...

Certains acteurs, les bailleurs sociaux en particulier, en ont fait une très ancienne revendication, sans jamais en fournir la mesure précise.

Peut-être une des premières initiatives à encourager **serait l'évaluation objective de ces différents surcoûts**.

Au plan pratique, diverses mesures financières sont à envisager (et approfondir avec des spécialistes...).

- * la DSU, en volume et en répartition, ainsi que le problème de la TP ;

- * une éventuelle taxation des concessionnaires (EDF) produisant une recette nouvelle de type "parafiscal" ;

- * des aides complémentaires de l'Etat et/ou autres collectivités territoriales, temporaires ou définitives, en lien avec les problèmes d'obligation évoqués plus haut. Etc....

Il s'agit aussi des **moyens humains** avec la nécessité :

- * d'une part, d'être capable d'attirer d'avantage de professionnels qualifiés dans ces métiers de gestion (cf les introuvables ingénieurs de maintenance immobilière chez les bailleurs) ;

- * d'autre part, pour ces métiers spécifiques d'animation et de direction de "projets de gestion", de former de nouveaux professionnels des "métiers et services de la ville", à différents niveaux ;

- * Ce qui conduirait à interroger les formations existantes dans des domaines voisins, à en promouvoir les "pionnières" (cf. PEA "Métiers de la Ville de SCIENCES-PO) ou à en inventer de nouvelles en valorisant un atout qui est que dans une société où les activités de service deviennent dominantes, au sein d'une société urbaine de surcroît en crise, ces quartiers sont de véritables "**laboratoires des nouveaux métiers**" (en nature et en volume).

En conclusion :

... et très sommairement, il semble que l'on puisse former le voeu que ce volet des problèmes urbains ne soit pas traité une fois de plus en "parent pauvre" d'une nouvelle Politique de la Ville.

Et ce non pas pour "faire mode" ou se donner bonne conscience par rapport à des errements du passé (de "Banlieues 89" à d'autres...) mais convaincu qu'il y a vraiment là, le moyen d'assurer la réelle "décrue" évoquée plus haut et d'y gagner la possibilité de traiter à d'autres niveaux (territoriaux), et en d'autres termes (fluidité) les problèmes fondamentaux de l'accès à l'emploi, de la solidarité et finalement de la ville et de la citoyenneté de demain.

 *Adil Jazouli*

Avoir 15/25 ans dans les quartiers populaires et les trois visages de l'action collective

I

AVOIR 15/25 ANS

DANS LES QUARTIERS POPULAIRES

La jeunesse des quartiers populaires, dans sa diversité sociale, vit plus fortement encore que les autres catégories de jeunes, les effets dévastateurs des destructions familiales et sociales, du manque de qualification et de perspectives professionnelles.

Le taux de chômage des jeunes est déjà trop élevé dans l'ensemble du pays, il est souvent trois à quatre fois supérieur à la moyenne nationale dans les quartiers et banlieues populaires, et touche plus fortement encore les jeunes d'origine étrangère, maghrébine et africaine en particulier.

Ceux et celles qui font des efforts considérables pour suivre des études et décrocher des diplômes sont de plus en plus touchés par le chômage des jeunes diplômés qui se propage y compris parmi les enfants de classes sociales plus aisées.

Les autres, ceux qui arrivent à trouver un travail, souvent sous-qualifié et précaire, ne pensent massivement qu'à une chose : quitter la cité, vivre ailleurs, assurer à leurs enfants de meilleures conditions de vie et un environnement urbain moins dur.

De ce fait, la « réussite » et la promotion sociale, toutes aussi réelles que l'échec et les galères, ne se voient pas dans ces quartiers, elles se transportent ailleurs, sont invisibles. Ce qui

reste visible et de manière massive, ce sont les situations d'échec, les jeunes qui traînent leur ennui à longueur de journée, ceux qui « disjonctent » et agressent pour un oui ou pour un non, ceux qui n'ont plus rien à perdre.

Nos quartiers et banlieues populaires ne manquent ni de compétences ni de belles intelligences, mais celles-ci sont souvent gâchées par des « défaites » personnelles et collectives, des tentatives d'insertion qui échouent comme des vagues désespérées sur les récifs d'une société qui sacrifie pour son « confort » actuel toute une jeunesse, toute une génération.

Le chômage des jeunes diplômés dans ces quartiers est plus dramatique qu'ailleurs car il est extrêmement visible et tend à conforter, chez les générations suivantes, l'idée que « *l'école et les diplômes ne servent à rien et, qu'à tout faire, il vaut mieux se débrouiller autrement pour vivre.* »

Les mécanismes classiques (dont principalement le travail salarié) d'intégration sociale sont aujourd'hui quelque peu en panne. Ceci se traduit concrètement chez les jeunes de ces quartiers par le développement de comportements d'adolescents attardés, de conduites violentes et nihilistes (certains diraient « sauvages »), et d'attitudes de défiance à l'égard de tout ce qui peut représenter un ordre social perçu comme injuste, inégalitaire et fondamentalement « pourri ».

1) Lignes de rupture

⇒ Ligne 1

« On ne sait plus quoi proposer aux jeunes qui viennent nous voir, les stages ils n'en veulent plus, ils veulent du boulot et tout de suite, et à cela nous ne pouvons pas répondre, sinon que très partiellement et au coup par coup. A ce prix, ils préfèrent aller voir les boîtes d'intérim, bosser au noir, et ils finissent par nous ignorer ».

Ce témoignage d'un responsable d'une structure d'insertion sociale et économique conforte ce que nous observons dans un bon nombre de villes : une évolution inquiétante dans le rapport qu'ont les jeunes de 15/25 ans avec ces structures et services à caractère public ou para-public.

En effet, les jeunes en situation de précarité ou ayant des difficultés d'insertion interpellaient assez massivement et de façon agressive les travailleurs sociaux et autres agents de développement en leur reprochant de « *ne pas faire leur boulot* ». Cette situation était devenue « classique » et certains organismes ont même développé, et à raison, des formations « à la gestion de l'agressivité » en direction de leurs agents sur le terrain.

Aujourd'hui, ce type de comportement revendicatif et parfois violent cède progressivement la place chez les jeunes à des conduites d'indifférence, d'évitement et de mépris à l'égard d'institutions jugées incapables de jouer leur rôle et n'assurant en définitive que les salaires de leurs agents.

Cette nouvelle configuration est de loin beaucoup plus inquiétante que la précédente, car elle marque la montée de logiques de rupture avec les formes les plus avancées de l'action publique dans ces quartiers.

Ne plus solliciter une mission locale, une agence de l'ANPE, une PAIO, un centre social ou un club de prévention, signifie que les services publics ou assimilés qui perdurent dans les quartiers apparaissent à un nombre grandissant de jeunes, comme tellement inopérants et inadaptés qu'ils leur renient toute légitimité et ne les sollicitent même plus.

Il arrive de plus en plus souvent que des jeunes qui font encore la démarche de demander à ces structures des services, le fassent en cachette de leurs pairs, de peur de se faire traiter au choix de « *débile* », « *gratteur* » ou « *larbin* ».

⇒ Ligne 2

Le pendant à cette évolution plus qu'inquiétante est le développement massif de logiques de « débrouilles » individuelles, la constitution de groupes générationnels et affinitaires qui utilisent toute leur énergie et leur intelligence à « monter des combines et des coups » aux résultats immédiats et aux gains assurés.

François LEFORT, Prêtre et médecin ayant travaillé durant de longues années auprès des jeunes des bidonvilles et des cités de transit de Nanterre disait, il y a déjà plus de quinze ans : « *il faut autant de temps pour faire d'un jeune un délinquant que pour en faire un champion olympique, c'est une question de temps, on ne naît pas délinquant, on le devient* ».

Ces logiques parallèles que les jeunes en situation de chômage et de précarité mettent en oeuvre ne sont pas toutes délictueuses au sens strict du terme.

Le travail au noir en est une, mais dans ce cas, qui incriminer? Le jeune qui travaille dans des conditions déplorables et pour un salaire au rabais, ou le patron qui exploite cette misère, fraude l'Urssaf et le Fisc? Pour nous, on l'aura compris, la réponse est claire : ce sont bien ces négriers des temps modernes qui utilisent cette main-d'oeuvre, qui en ramènent même une autre, issue des immigrations récentes (asiatique et issue du sous-continent indien notamment) qu'ils faudrait sanctionner durement.

Malgré des lois renforcées sur le travail clandestin, aujourd'hui encore, des ateliers fonctionnent, y compris la nuit, dans les tours de bon nombre de quartiers populaires au vu et au su de tout le monde.

Un nombre grandissant de ces jeunes « galériens » construisent des logiques de survie économique autour du vol, du recel et du trafic de stupéfiants, agissant souvent en petits groupes fortement cloisonnés et construits sur des bases tout à la fois ethniques, territoriales et affinitaires. De ceci, nous avons déjà fait une description détaillée il y a quelques années. La situation reste en grande partie inchangée, quand elle n'a pas dans certains sites, empiré.

La structuration progressive de ces modes de vie et de revenus a une influence directe sur la vie sociale et économique des quartiers. Alors que ceux qui ont réussi « normalement » à s'en sortir par les diplômes et le travail salarié légal désertent et vont habiter ailleurs, les jeunes « businessmen » restent eux dans leur territoire, étalent leur « réussite » (voiture, motos, vêtements de marque...) et jouent parfois au Père-Noël en offrant des cadeaux, ou en venant en aide à des familles dans le besoin.

Les frontières entre ce qui est légal et ce qui ne l'est pas sont de plus en plus minces tant les conduites de débrouille individuelle sont aujourd'hui prégnantes, obligeant une majorité d'habitants et notamment les jeunes, à jongler avec les interdits, à les relativiser, voire à les ignorer.

Ces jeunes regardent la télévision, écoutent et lisent les informations, leur niveau de connaissance de ce qui se passe autour d'eux est de loin supérieur à celui de leurs parents ; et lorsqu'ils voient que des responsables politiques ou des opérateurs économiques sont pris la main

dans le sac pour des fraudes et des abus autrement plus importants que les leurs, cela ne fait que les renforcer dans leur rejet d'une société et d'une justice jugées hypocrites, inégalitaires et discriminatoires.

Une société, un système politique et économique, ne peuvent prétendre faire la morale à des jeunes qui commettent des délits pour survivre dans un champs de ruines sociales et économiques, alors même qu'ils sont incapables de donner un exemple irréprochable d'honnêteté et de probité.

2) Points d'appui

Dans cette dégradation générale des rapports entre les jeunes de 15/25 ans et les institutions et services publics présents dans les quartiers populaires, il subsiste fort heureusement des ressorts individuels et collectifs, des lueurs d'espoir et quelques points d'appui.

⇒ Point 1

« Il suffit parfois de peu de choses pour que certains de ces jeunes reprennent confiance en eux-mêmes et nous accordent quelque crédit. Une action d'insertion qui réussit même temporairement à en sortir quelques-uns de leurs galères, un camp de vacances où ils s'éclatent sans faire de casse, une fête de quartier où leur participation est non seulement voulue, mais valorisée... »

Il faut sans cesse bricoler des petits trucs qui répondent à certaines de leurs attentes exprimées ou non, c'est comme ça qu'on arrivera à maintenir le lien avec cette partie des jeunes. Sinon, ils sont dans la nature, ils « zonent » et ne nous « calculent » même plus ».

Cette profession de foi, que nous avons entendue à plusieurs reprises de la part d'acteurs sociaux et professionnels constitue le principal point d'appui pour maintenir le lien avec une jeunesse qui part à la dérive.

Les professionnels qui y arrivent doivent le plus souvent adapter, voire faire abstraction des dispositifs publics qu'ils sont censés mettre en application sur le terrain, afin de répondre aux demandes de ces jeunes. Ceci requiert non seulement de grandes qualités professionnelles, mais aussi une grande habilité afin de mettre en oeuvre des actions « hors-normes » que l'on « maquille » par la suite pour qu'elles correspondent aux normes exigées par des dispositifs publics.

Il est plus que temps de modifier profondément les modes d'élaboration et de mise en application des dispositifs publics en direction de ces sites. S'ils sont nécessaires pour donner un cadre politico-administratif à l'action publique, ils doivent intégrer une grande part de souplesse, de marge de manoeuvre et d'initiative laissée à l'appréciation des acteurs de terrain.

Sinon, c'est sans doute une partie de cette tranche d'âge qui n'aura de l'action publique qu'une image dégradée, faite de bureaucratie tatillonne et d'inadéquation criminogène.

⇒ Point 2

« Beaucoup de ces jeunes viennent me voir, n'ont rien de spécial à me demander, mais ils veulent juste parler à quelqu'un, qui ne soit pas de la fratrie ou de la bande de copains. Ils me »

parlent de leur vie, de ce qu'ils voudraient faire, et je suis frappé par le conformisme de leurs désirs : avoir un boulot, se marier et avoir des enfants, trouver un appartement, partir en vacances comme tout le monde. Moi, j'appartiens à une génération qui voulait changer le monde et bousculer toutes les valeurs et je me surprends aujourd'hui dans mon travail à encourager ces jeunes à persévérer dans des « rêves petits bourgeois » qui, à leur âge, m'auraient donné des boutons. Pourtant, je ne vois pas d'incohérence dans ce que je fais, ces jeunes pour la plupart reviennent tellement de loin que le fait même qu'ils pensent à se ranger devient la pierre angulaire sur laquelle on peut construire autre chose ».

Cette confiance que nous livre le responsable d'une structure sociale se passe de commentaire.

Tout au plus pourrions-nous rajouter que les jeunes les plus en décrochage restent des personnes comme tout le monde ; ils espèrent, rêvent d'un avenir fait de stabilité et de quiétude, il ne sont pas pour la plupart, entièrement déstructurés, et c'est de là qu'il faut partir pour travailler avec eux, les accompagner longuement dans leurs quêtes et leurs démarches.

Nombre de ces jeunes que nous avons rencontrés nous avouent leur lassitude, leur fatigue d'une vie qui n'a pas de sens, et cherchent des voies de sortie afin d'entrer dans la « vraie vie ».

II

LES TROIS VISAGES DE L'ACTION COLLECTIVE

Dans les quartiers et banlieues populaires, les formes de mobilisation des habitants présentent une grande diversité tant dans leur histoire et leurs enjeux que dans les motivations de leurs promoteurs.

Ne voulant pas répéter, même avec des nuances, ce que nous avons observé et écrit sur cette question, nous voulons essayer de cerner rapidement les caractéristiques les plus significatives de ce qui existe et se développe comme actions collectives dans les sites qui nous intéressent.

Nous avons élaboré une typologie de ces actions qui tient compte à la fois de la diachronie et de la synchronie.

A l'analyse, trois types de mobilisations coexistent aujourd'hui dans les quartiers populaires, nous tenterons d'en présenter rapidement les enjeux, les points d'appui et les lignes de rupture.

1.

Un nombre important d'associations d'adultes tentent avec plus ou moins de réussite d'exister et d'agir dans les quartiers. Nées dans les années 70/80, elles s'occupent soit indifféremment, soit de manière « spécialisée », de problèmes de logement, de relations interethniques et intergénérationnelles, de structuration communautaire, de sport, de culture, de solidarité, de loisirs ou de culte.

Malgré la vaillance et le dévouement de groupes restreints de militants actifs, ces associations sont en perte de vitesse et ont du mal à se renouveler et à adapter leurs pratiques à des changements incessants.

Elles offrent cependant des îlots où des personnes désireuses de le faire, peuvent sur la base du volontariat, se retrouver, débattre et agir ensemble. Elles organisent des festivités diverses, des rencontres, des sorties et jouent un rôle non négligeable dans le maintien des liens sociaux.

Mais les adhérents se renouvellent peu, les moyens humains et financiers restent toujours limités, et petit à petit les groupes se restreignent et construisent des espaces affinitaires circonscrits et peu perméables aux autres.

Certaines de ces associations ont tenté de se donner un nouveau souffle en recherchant auprès des institutions publiques ou des élus locaux une reconnaissance de leur travail et quelques subventions. Celles qui avaient un projet solide et des convictions ont réussi cette mutation. Pour les autres cela n'a rien changé, mise à part l'introduction de logiques clientélistes qui les vassalisent et les décrédibilisent.

Ces formes de mobilisation de personnes adultes et de groupes familiaux ou communautaires vivent aujourd'hui une rupture du lien générationnel avec des jeunes qui ne se reconnaissent pas en elles, et leur contestent même une quelconque représentativité.

Pour autant, ces regroupements constituent aujourd'hui encore des points d'appui dans la mesure où, malgré leur extrême atomisation, ils forment un maillage important sur lequel peuvent s'appuyer de temps à autre des acteurs sociaux et professionnels.

2.

Les années 80 ont donné naissance à un nombre d'associations de jeunes qui se sont créées dans la foulée des mobilisations collectives (Marche pour l'égalité, etc...) qui ont marqué la première moitié de cette décennie.

Dix ans après, rares sont celles qui ont résisté aux conflits internes, aux tentatives de récupération institutionnelles ou politiques et à l'usure du temps. Celles qui perdurent aujourd'hui mènent des combats difficiles.

Elles se sont constituées au départ dans une logique d'autonomie de l'action collective des jeunes de ces quartiers, notamment ceux issus de l'immigration. Quelques années plus tard, elles se trouvent liées à l'action publique par des systèmes de financements qui, tout en les soutenant, ont modifié le projet initial et obéré les marges de manoeuvre.

Pour s'imposer, elles ont dû investir des champs détenus traditionnellement par les structures sociales et socioculturelles instituées, avec des moyens moins importants et un professionnalisme pour le moins incertain. Les résultats n'ont pas toujours été au rendez-vous, et les déceptions et désillusions ont décimé les rangs de groupes à la composition fragile.

Les promoteurs de ces associations étaient imprégnés des valeurs républicaines et voulaient jouer à travers l'action associative à la fois l'intégration collective et la promotion individuelle par le biais des métiers de l'animation et du social.

Dix ans après le « tamis » de l'intégration en a écrémé quelques uns et en a laissé beaucoup d'autres au fond de l'enclave.

Certains occupent aujourd'hui des fonctions dans le travail social ou l'animation ; à leur formation « sur le tas » dans le monde associatif, ils ont ajouté des formations qualifiantes. Leurs parcours sociaux et professionnels en font, malgré les dénigrement dont ils font parfois l'objet, des figures emblématiques de l'imbrication du savoir-faire professionnel et des convictions solidaires.

En ce sens, ils sont d'une certaine manière, les enfants naturels de l'action publique et des mouvements d'éducation populaire.

D'autres jeunes militants de cette génération continuent à faire vivre des associations qui se sont structurées et jouent parfois un rôle très important dans ces quartiers. Ceci est le cas notamment lorsqu'il y a défaillance temporaire d'un équipement social, absence de politiques publiques ou d'actions municipales.

Ce faisant, ces associations se sont, quoiqu'elles s'en défendent, institutionnalisées et sont parfois perçues par les générations suivantes comme des espaces qui rendent des services, comme le ferait n'importe quel centre social.

La cohabitation entre ces associations de jeunes /adultes et les structures classiques de l'action sociale et de l'animation ne se passe pas toujours sans problèmes. Mais force est de constater que malgré bien des aléas et des incompréhensions, les collaborations nous paraissent aujourd'hui plus prometteuses que les conflits stériles.

Les uns et les autres ont commencé ces derniers temps à saisir l'absurdité de conflits de territoires et de prérogatives alors même qu'ils poursuivent bien souvent les mêmes objectifs et sont imprégnés des mêmes principes et convictions.

Les associations des années 80 témoignent d'une décennie qui a vu émerger les problèmes des quartiers populaires sur la scène publique, elles en portent souvent les désillusions et les stigmates, de la même manière qu'elles en maintiennent la flamme de l'espoir.

Leurs lignes de ruptures se situent dans leur écartèlement permanent entre des logiques institutionnelles et politiques dont elles tirent leur mode de financement, et une propension, toujours présente, à vouloir parler au nom d'une génération qui ne se reconnaît pas toujours en elles.

Leur point d'appui se situe au niveau de leurs capacités et compétences acquises par l'action militante et quasi professionnelle, qui en font aujourd'hui les héritiers directs d'une certaine tradition, laïque et républicaine et populaire, de l'action collective.

3.

Depuis peu, de nouvelles formes de mobilisation collective émergent dans les quartiers et banlieues populaires, autour d'associations culturelles ou communautaires fortement imprégnées d'idéologie religieuse.

Les promoteurs de ces groupes sont très souvent des jeunes adultes ayant des parcours divers.

Certains poursuivent des études supérieures ou occupent des emplois relativement qualifiés et sont re-venus à l'Islam pour combler un chaînon manquant dans la transmission culturelle avec les générations précédentes.

D'autres ayant vécu une certaine expérience délinquante et ses conséquences, reviennent à l'Islam dans une sorte d'acte de « Rédemption exemplaire », en choisissant « le bon

chemin » après avoir pratiqué le « mauvais », et en prêchant la droiture et l'honnêteté ; ils veulent expier leurs « fautes » et s'en remettre à la « volonté de Dieu ».

Pour tous, le recours à l'Islam n'est pas spécialement significatif d'un enfermement identitaire ou communautaire, mais a plutôt valeur d'une « réhabilitation du moi », et de reconstruction d'une estime de soi-même.

Nous avons cherché à comprendre ces jeunes, en faisant abstraction, le plus possible, de nos propres convictions ou positions personnelles sur une question qui soulève depuis des années dans notre pays, tant de passions, de fantasmes et de tensions.

Ces regroupements à caractère plus ou moins clairement religieux, de par leur existence, leur développement et l'écho qu'ils rencontrent auprès d'un nombre grandissant de jeunes, interrogent les failles de l'action publique, sociale et politique.

Ces groupes constitués de jeunes et de jeunes adultes, jouent totalement sur le don de soi, le bénévolat et la proximité. Leurs militants vivent leurs engagements et leurs actions comme une sorte de sacerdoce. Ils sont disponibles en permanence, organisent l'entraide et la solidarité, parlent de fierté, de dignité et de droiture.

Dans des territoires urbains où des populations d'origine arabo-berbère et de culture musulmane vivent comme le reste des habitants les problèmes que nous n'avons cessé de décrire, ces associations charismatiques introduisent du sens là où il n'y en avait plus, parlent un langage compréhensible par ceux qui doutent, souffrent et vivent des déchirures identitaires graves.

De plus, et ceci est une « loi » sociologique apprise par une longue observation : au sein de cette immigration maghrébine la première génération s'installe et pose les fondations, la seconde cherche à s'intégrer et à trouver une « place au soleil », la troisième est déjà assimilée, mais reçoit en pleine figure le retour du balancier de l'identité.

Les jeunes, filles ou garçons, les plus touchés par ce phénomène de réislamisation ont en général entre 16 et 24 ans, c'est ce que nous appelons la « deuxième génération et demi », celle qui annonce à peine le retour de l'identité religieuse et culturelle refoulée par tant d'années de silence.

Depuis leur installation, les familles dont sont issus ces jeunes ont pratiqué un Islam populaire qui n'a pas besoin de se montrer pour exister. Mais lorsque certains pères de familles ont voulu avoir des lieux de culte, ils se sont retrouvés dans des caves et des baraquements de chantiers.

C'est avec cet « Islam des caves » que veulent rompre ces jeunes, dont les associations proposent par ailleurs exactement les mêmes activités que les organismes laïques et les structures d'animation sociale.

Beaucoup d'entre eux ont des engagements sociaux sincères, respectent les lois de leur pays, car n'oublions qu'ils sont majoritairement de nationalité française, et veulent vivre comme n'importe quel citoyen ordinaire ayant des convictions religieuses et n'ayant pas honte de les afficher.

Mais bien sûr, il y a aussi les affaires du foulard, les réseaux intégristes, les horreurs commises en Algérie et ailleurs au nom de ce même Islam dont ils se réclament. Tout s'embrouille et toute barbe naissante peut devenir à tout moment un signe ostentatoire.

Ces associations sont bien sûr, pour beaucoup d'entre elles touchées de plus ou moins près, par des structures fondamentalistes plus solides, plus structurées et riches de financements généreusement octroyés par des Etats du Golfe avec qui l'Occident entretient les meilleures relations commerciales du monde.

Ces organisations solidement implantées et ayant pignon sur rue, ne cessent d'irriguer les petites associations locales de publications et de cassettes audio et visuelles pleines de prêches prônant le retour à un « Islam des origines ».

Ces « marchands de certitudes » trouvent un écho favorable au sein d'une jeunesse déboussolée et qui cherche à s'accrocher à n'importe quelle bouée pourvu qu'elle la ramène vers un rivage, n'importe lequel.

Aujourd'hui, ce sont les associations culturelles qui ont le vent en poupe, ça pourrait durer et même se développer si rien n'est fait pour contrebalancer leur influence sur le terrain.

Ceux qui veulent dans des amalgames stupides, combattre les aspects rétrogrades de l'Islam en combattant les musulmans de France se trompent lourdement. Ce qu'il s'agit de combattre c'est le terreau de misère, d'ignorance et de ressentiments sur lequel poussent aujourd'hui ces identités bricolées qui se revendiquent de l'Islam.

Pour le reste, les musulmans de France ont le droit, comme les autres croyants, d'être fidèles à la fois à Dieu et à la République.


Isaac Joseph

Le bien commun des villes

Il s'agirait, dans cette première séquence destinée à ouvrir les perspectives de réflexion et d'action sur la ville d'aujourd'hui, réputée depuis quinze ans « à problèmes », d'imaginer les conditions d'une politique de la ville qui, demain, ne serait pas que de quartiers. Notons tout de suite que la perspective honteuse consisterait à tourner le dos aux problèmes et aux quartiers pour penser la ville « émergente » en négligeant de considérer que cette ville - France urbaine ou première couronne, ville des « entrées de ville » ou ville délocalisée - si elle est bien en train de se faire dans l'enchevêtrement des autoroutes et des centres commerciaux, n'est pas la ville qui s'en sort. Notons également qu'il ne sert à rien de tourner le dos aux problèmes qui se chargent d'émerger aux détours de l'actualité, ni aux « exclus » qui sont au coeur de l'espace de visibilité, dans le métro, et s'exposent quotidiennement aux regards de « Monsieur-tout-le-monde ».

Rompre avec des politiques qui ont donné la priorité aux territoires et au local, c'est prendre en compte l'ouverture d'un quartier à son agglomération et ses fonctions dans les « mouvements d'urbanité », qu'ils soient économiques ou culturels, de la ville d'hier ou de demain. Qu'il s'agisse de patrimoine ou d'architecture, les villes ont toujours été des compositions, faites d'espacements et de seuils, de continuités et de ruptures, de distances et de proximités. Ce sont donc les interfaces de la ville et de la métropolisation, les ressorts ou les blocages de ces « mouvements d'urbanité » qu'il faut prendre en considération.

Le fait de la mobilité et la généralisation d'un mode de vie combinant diversité et accessibilité sont le propre de la ville et de l'urbanité en général. Ces traits définissent la ville quelconque, la « ville sans qualités ». Ils sont repérables à l'échelle locale où ils constituent un aspect des « problèmes de la ville » (cohabitation, voisinage, relations de trafic), et ils se développent à l'échelle d'une « société civile mondiale », comme espace de circulation et de communication. Les recherches récentes ont souligné de différentes manières que le droit public qu'institue la mobilité des citoyens dans et hors de leur ville se réfère à un principe d'hospitalité universelle, mis en lumière par Emmanuel Kant en 1798 dans un opuscule intitulé *Projet de Paix Perpétuelle*. Il s'agit d'un droit « cosmopolite » de coprésence, d'un droit de visite et de passage, sinon d'un droit d'accueil. C'est cet espace de mobilité que la politique des quartiers a méconnu largement allant jusqu'à activer un sentiment d'appartenance et des pratiques d'appropriation qui finissent par s'avérer contreproductives et à constituer des « zones de non-droit », c'est-à-dire des territoires de droit coutumier qui vont à contre-courant des « mouvements d'urbanité » ou de l'idéal d'accessibilité dont se soutiennent les villes. Citons Yves Grafmeyer :

"La logique du découpage peut alimenter une représentation illusoire de la ville comme juxtaposition de quartiers, mais force est de constater que certains espaces ne sont guère que des "morceaux de ville", qui ne se signalent pas particulièrement par l'évidence de leurs limites, ni par l'intensité des sociabilités locales, ni par les institutions et les symboles d'une identité partagée, ni par des actions collectives mobilisant une partie significative de la population. Ces territoires n'en sont pas moins typiques de la citoyenneté, si l'on admet qu'habiter une ville, ce n'est pas la même chose qu'habiter l'un de ses quartiers, et encore moins habiter celui-ci comme on habiterait un village." (*Habiter Lyon*, Editions du CNRS-Presses Universitaires de Lyon, 1991, p.23)

Le bien commun des villes, la chose publique que les politiques de la ville ont en charge n'est pas du domaine du propre ou de l'appropriable. C'est sans doute l'erreur commise depuis plus de quinze ans en France par les politiques de la ville et les discours de l'urbanisme : discours de la "vie sociale" (HVS) souvent teintés de nostalgies communautaires, discours d'aménagement méprisant la rue dans ce qu'elle a de commun et d'ordinaire, discours du droit à la ville crispés sur la question du logement, discours de la solidarité retrouvant ce qu'ils avaient refoulé : les familles, familles "lourdes" ou familles "à risques" et enfin familles "responsables".

L'oubli de la rue a son pendant dans l'oubli du piéton. Il est remarquable pourtant que le piéton revienne au centre des débats d'aujourd'hui. C'est la figure concrète et symbolique à la fois de la densité métropolitaine et des espaces de proximité. Le piéton est en même temps local et global. "Glocal" pour utiliser le mot-valise d'aujourd'hui. C'est ce que le citoyen comme être de locomotion est parfois une "unité véhiculaire" (Goffman) équipée d'un vélo ou d'une voiture, mais il est *toujours* piéton. A ce titre, c'est d'abord un *corps* exposé aux accidents de circulation faute de trottoirs suffisamment larges comme à Choisy-le Roi, exposé à la pollution à Paris ou La Rochelle, Strasbourg ou Lyon, exposé aux obstacles en série lorsque c'est une personne à mobilité réduite. Le corps du citoyen, c'est le capital le plus précieux de l'urbanisme.

Amsterdam, 1631 : commodités et laïcité

René Descartes vantait les mérites d'Amsterdam en 1631 en soulignant plusieurs qualités des grandes métropoles ou des "villes-mondes" : la solitude confortable, celle qu'assurent "les commodités de la vie", les relations choisies et "toutes les curiosités qui peuvent être souhaitées"; la possibilité d'éviter l'importun, qui tient au marché lui-même et au fait que "chacun y est attentif à son profit" et donc que l'on peut y vivre "ni vu, ni connu"; le confort intérieur, enfin : un poêle ou un grand feu qui savent mieux protéger du froid que les maisons romaines ne protègent de la chaleur.

On peut rapprocher cette "composition" de l'urbanité à la formule de la banalité urbaine selon Chemetov : le "composite de parcelles privatives et du domaine public". On doit également tirer toutes les conséquences de principe qui découlent de cet idéal d'urbanité bien tempérée. Les commodités d'une ville ne renvoient ni à un corps moyen, ni à un corps parfait, mais à un corps perfectible : à un adulte valide et fatigué, à un enfant d'âge scolaire découvrant le trajet vers l'école. Les innovations de la "domotique" affichent clairement leur objectif et leur marché : porter assistance à l'utilisateur, lui éviter la charge physique, physiologique ou cognitive de l'usage. Les innovations qu'attendent les espaces publics, les systèmes de transport sont du même ordre même si elles sont loin d'être aussi développées : porter assistance à l'utilisateur, faciliter la vie de l'utilisateur ou le rendre intelligent. Après la maison et la route intelligentes, nous attendons les gares intelligentes. L'enjeu n'est pas mince puisqu'il s'agit d'une intelligence du commun (des transports en commun), une intelligence accessible à une diversité d'utilisateurs.

La ville commode de Descartes est une métropole mondiale. Mais si on se souvient que Spinoza est excommunié dans la même ville en 1656 et que Amsterdam au XVII^{ème} siècle est au cœur d'un espace migratoire, il faut sans doute imaginer que la ville offre plus que des commodités ou que la seule "indifférence civile" due au simple passant. Il se trouve que c'est dans cette métropole et à la même époque que s'élabore une nouvelle laïcité. La ville accueillante ou accessible serait celle qui combine les ressources (espaces et services) de la commodité et les conditions (politiques et culturelles) d'émergence de la laïcité.

S'agit-il d'une réconciliation de la république et du pragmatisme ? On devrait, en tout cas, s'interroger sur le lien entre ces configurations émergentes et l'élaboration de ce que Descartes appelait une "morale par provision" qui n'occupe dans le *Discours de la méthode* qu'une place marginale, comme pour accompagner les mutations qu'on ne maîtrise pas l'ordre du monde.

Que serait cette "morale par provision" aujourd'hui ? C'est à Amsterdam aussi que le cinéaste Johan Van der Keuken vient de consacrer un documentaire de quatre heures. Il s'agit de sa propre ville, qu'il parcourt comme s'il la découvrait dans un "film-monde" qui s'intitule : "Amsterdam Global Village" (*Le Monde*, 8 Octobre 1997). Jean-Michel Frodon dit de ce film qu'il pose deux questions pour le temps présent :

"Par exemple, comment sortir de ce chantage qui, pour s'opposer à l'ordure archaïque (Le Pen), accule à l'ordure moderne ("United Colors", "We are the World", "World Culture", etc.) ? Comment affronter la question actuelle d'être au monde, en refusant simultanément le communautarisme qui fige et exclut et le métissage consensuel et sentimental qui n'est que l'esthétisation du marché mondial, et devant lequel tout invite à baisser les armes et les yeux ?"

On remarquera en effet que les notions de cosmopolitisme et de métissage sont en passe de devenir contre-productives et de provoquer des réactions d'overdose. Soit qu'elles glissent sur la réalité des massacres dont les villes sont capables dès lors qu'elles nourrissent et cultivent les passions identitaires, soit que ces notions sont un cadeau empoisonné de l'idéologie au politique qui ne connaît, lui, que l'espace de la mésentente et du conflit ou l'épreuve du désengagement et de la "perte en monde" (Arendt).

Comment penser aujourd'hui les conditions de la laïcité

Quelle est la chance des villes et quelles sont leurs ressources pour renouveler le débat politique sur cette question ?

Comment émanciper les villes d'aujourd'hui et quels sont les langages acceptables de cette émancipation ?

Selon la formule célèbre de Kant, émanciper l'humanité, c'est la faire sortir d'une minorité dont elle est elle-même responsable. Emanciper les villes, ce serait leur proposer d'autres consignes que celle qui consiste à les instrumenter comme des appareils d'intégration. L'histoire des villes et l'histoire récente des politiques de la ville conduirait à distinguer plusieurs registres d'intervention et d'action qui ne se laissent pas réduire à la formule de l'intégration.

* Le modèle républicain va de pair avec une double injonction, de mobilisation de la société et d'uniformisation des interventions dans le domaine public, qu'il s'agisse des interventions de la puissance publique, stricto sensu, ou celles que l'Etat délègue ou concède et qui sont néanmoins objets de disputes et de justifications dans l'espace public. L'uniformisation est la condition de lisibilité d'un parti d'indifférenciation, et elle commence dans la sphère du visible et des actes de présence des agents de l'Etat. Autrement dit, elle commence concrètement avec la tenue de *l'uniforme*. On peut rappeler ici la phrase d'un des héros de *Sartoris*, le roman de Faulkner : "Mais quel est donc l'imbécile qui a imaginé flanquer le même uniforme qu'à des blancs ?". L'intérêt de ce "signe" qu'est le port de l'uniforme (et de l'équipement qui l'accompagne, par exemple "l'arme de service") c'est qu'il ne pose pas seulement la question de ce que "voit" la puissance publique ou l'autorité qui la représente ou dont l'action est publiquement contrôlée, mais de ce qui les rend visibles et des conséquences de cette visibilité (en termes de recours ou d'évaluation des principes d'action).

Les services publics sont très précisément les héritiers de cette "armée des fonctionnaires" sur laquelle s'est fondée la République Française et ils représentent aujourd'hui l'appareil de mobilisation de la société urbaine dont chaque ville serait responsable. Cet appareil est-il et doit-il être uniformisé ? Notons qu'il fonctionne dans le voisinage de services marchands parfois concurrents et toujours susceptibles de servir de référents. L'appareil d'Etat et les équipements collectifs ont cédé leur place et leur privilège monopolistique à la *relation de service*. Un service public est un appareil de type particulier qui n'est efficace que s'il est interactif et s'ajuste à un usager lui-même prévenu et équipé. C'est le tribut que doivent payer les services publics, non pas à l'injonction de communiquer ou d'être "commerciaux", mais à la pluralité des sphères de justice et de justesse : un service est jugé sur sa pertinence et non sur sa conformité à la langue du droit et l'uniforme du service public est visible dans une panoplie d'uniformes : un parmi d'autres et un comme les autres. L'Etat, devenu lui-même société, affiche ordinairement la pluralité normative. Le rôle des services publics est de la conforter selon les principes d'une raison commune.

Mobiliser des sociétés de la mobilité (intra et interurbaine), c'est donc mobiliser les services publics dans la relation de service elle-même (pluralité des compétences des agents, coordination des activités de services sur un même territoire, coopération de l'usager). Les *métiers de la tournée* - ronde, ilôtage, assistance aux voyageurs - sont décisifs de ce point de vue, dans la mesure où ils poussent à préciser le vocabulaire en vogue de la médiation et de l'ambiance. L'idée forte de la "patrouille à pied", c'est non seulement d'annoncer que la puissance publique descend de son cheval, mais de dire aussi que son pouvoir de contrôle est lui-même contrôlé, que ce que l'agent doit voir est aussi ce qui le rend visible, qu'il est être de locomotion dans un milieu d'êtres de locomotion. Voilà pourquoi la consigne récente de la RATP, "Attentifs ensemble" donne la formule du caractère public de son engagement de service. Elle institue un *principe de coopération* au même niveau que l'intérêt général et la mobilisation dont il s'agit n'a pas la même forme, ni la même formule ("Tous ensemble"), que celle de l'action collective : son vocabulaire est celui de *la coordination ou de l'action conjointe* et le problème pratique qu'elle doit résoudre est celui de la formation d'une équipe et de la connaissance partagée.

* L'ingénierie de la mixité entend enrichir ce modèle républicain par une série de manipulations complémentaires sur les populations et sur les territoires de la ville. Or, les savoirs de

l'urbanisation et du peuplement ont consisté, jusqu'à une date récente, à fixer des populations sur un territoire. Faire de la ville sur la ville ou se soucier de l'urbanité d'une ville, c'est distribuer des populations pour "équilibrer" socialement un territoire et le transformer en milieu de socialisation ou "qualifier" un morceau de ville en le recomposant selon des critères de mixité fonctionnelle, sociale et culturelle. Les rhétoriques de l'intérêt général sont alors associées aux rhétoriques du "mélange", de la rencontre et du contact et aux rhétoriques réparatrices du tissu urbain ou du "lien social".

C'est cette association qui caractérise les politiques de la ville qui conjuguent les apories des pensées de la ségrégation et celles du dialogue avec les identités stigmatisées. D'une part, elles dénoncent la formation d'enclaves sans forcément prendre la mesure des processus de désenclavement qu'elles ne maîtrisent pas (par exemple, le développement des parables et l'accès à un espace de communication culturelle délocalisée, ou encore le développement de réseaux et de filières communautaires ou hybrides d'accès à l'emploi, aux ressources ou à la scène publique) et sans dénoncer également toutes les enclaves. Le discours de l'équilibrage social, peu convaincant pratiquement (phénomène de vacance dans la sphère du logement social) ne l'est guère plus du point de vue d'une logique d'agglomération qui ne juge pas l'équilibre selon les principes d'une approche localisée mais selon ceux d'un système complexe d'activités. On a suffisamment dit que l'élection d'une zone, d'un quartier ou d'un territoire au titre d'une politique réparatrice, conduit à en marquer la spécificité. Ce marqueur se transforme en stigmate tantôt négociable sur le marché de l'assistance sur lequel il fonctionne comme "argent des pauvres" et institue la forme rhétorique des "récits du malheur", et tantôt inadmissible et insultant pour des populations et des territoires qui aspirent à devenir quelconques, indifférenciés dans l'espace différencié de la ville et qui refusent leur "élection" et les effets de quartier prioritaire (voir le film de Tavernier : "Au-delà du périphérique"). C'est là un avatar connu du trouble des identités stigmatisées qui ne peuvent accepter les "grandeurs" qu'on leur attribue qu'en revendiquant en même temps le droit d'être associées à leur définition et à la définition des performances "normales".

Le malaise et l'agacement récents des bénéficiaires ou des destinataires des politiques de la ville témoignent d'une part des effets pervers des diagnostics territoriaux qui aboutissent à des construits administratifs globalisants et, d'autre part, des conséquences pour les populations concernées de l'absence de concertation sur les conditions de leur observabilité. Les quartiers défavorisés sont devenus les hauts-lieux de l'observation, mais plutôt que de fonctionner comme analyseurs des sociétés urbaines dans leur ensemble, ils se transforment en conglomerats d'indices "prioritaires" construits par (et destinés à) un observatoire extérieur tout entier nourri des lectures dualistes des évolutions urbaines ("in" et "out", "exclusion", etc.).

En réalité, les quartiers défavorisés sont tout sauf des espaces de relégation et sont pris dans les différentes formes du règne de l'accessibilité qu'institue le milieu urbain, ils sacrifient à leur manière au "visiblement correct" des gestionnaires d'espaces publics et accèdent à l'espace public politique et médiatique en participant au lobbying généralisé sur le marché de la réparation des biens symboliques. Dans une conjoncture où ce marché est dominé par la concurrence des victimes (le "et moi, et moi" des identités et des territoires) la volonté réparatrice se traduit par une compensation qui en précède une autre ou lui succède dans une chaîne confuse qui alimente à coup sûr la fabrique diabolique des frustrations.

L'importation, dans la sphère politique, du vocabulaire anglo-saxon sur les minorités ethniques ne se ferait donc pas sans dommage alors qu'elle est inévitable dans la sphère des civilités. La référence à l'appartenance ethnique est certes naturelle dans le jugement et la perception ordinaires, mais cela ne signifie pas que la différence culturelle ou ethnique puisse être considérée comme une catégorie du politique. L'exposition de la différence ethnique dans la sphère des échanges ordinaires est banale (manières de parler et de juger, d'*engager la conversation*,

comme dirait John Gumperz, Minuit, 1989). Elle fonctionne comme un embrayeur d'un langage commun qui ne serait fait que de "bribes de culture partagée" et dans lequel la différence est tolérable pour autant qu'elle fonctionne dans un espace de coopération et de compréhension réciproques. Tout autre est la même différence dès lors qu'elle donnerait un droit d'accès particulier aux ressources de la ville ou aux prestations des services publics.

En résumé, si la politique de la ville s'est présentée depuis plus de quinze ans comme une ingénierie territorialisée de la mixité, une politique de l'urbain devrait aujourd'hui se donner pour objectif de privilégier les réseaux et les effets de réseaux sur les territoires et les effets de territoires. Les réseaux de services urbains sont les opérateurs de continuité, de diversité et d'accessibilité dans un espace de circulation et de communication intra et inter urbaines. Ils relient *la ville à la ville* (accessibilité) ou font de *la ville sur la ville* (diversité, recomposition ou requalification). L'uniformité qu'ils réclament est d'une tout autre nature que celle d'un urbanisme des territoires, puisqu'elle suppose des qualités d'interactivité et de connectivité qui *ne séparent pas la ville des lieux et la ville des liens*.

Ceci a des conséquences sur les métiers de la ville, leur évolution ou les *innovations* qu'ils doivent proposer en matière d'emploi qu'il s'agisse des métiers de la conception, des métiers de gestion ou d'exploitation. La qualité architecturale d'un espace ou la pertinence d'un équipement se mesurent aux qualités d'usage par un nouveau venu et un touriste. L'esthétique de l'hospitalité urbaine prendrait acte des phénomènes à l'oeuvre dans la société civile mondiale (métropolisation, réseaux de ville, compétition sur les valeurs de cadre de vie, etc.) pour développer des *métiers de l'urbanité*. Parallèlement au développement de métiers de la proximité et de la médiation locale, ces métiers auraient pour objectif de renforcer les "ressorts de la métropolisation" (Pierre Veltz) : aide à l'ajustement, à l'installation et à la reconversion ; aide à la mobilité et à l'orientation. Pour l'ingénieur ce sont les métiers de l'assurance-flexibilité, pour l'urbaniste ce sont les métiers de la ville accueillante et de l'espace-providence : scénographes, paysagistes, éclairagistes, designers de mobilier urbain, spécialistes de l'environnement sonore, etc.

La ville-archipel et le citoyen des villes

Chemetov a dit que la ville est l'occasion d'une repolitisation du politique. Cette formule indique que l'utopie que nous cherchons c'est la cité, de même que le citoyen idéal que nous construisons au travers du discours sur la civilisation urbaine, c'est le citoyen. Or les villes auxquelles nous avons affaire sont des mosaïques ou des archipels, c'est-à-dire des réalités discontinues ou juxtaposées. La matière du débat et du travail politiques, c'est la mésentente, comme celle de l'action publique c'est l'accord et les conséquences de l'accord. Deux exemples pour illustrer ce que peut être cette repolitisation des politiques de la ville.

Premier exemple : l'organisation de la journée sans voitures à La Rochelle (le 9 septembre 1997). On ne peut comprendre la réussite de cette expérience en temps réel de démocratie locale sans tenir compte de son aspect *local et sociétal*, du travail de Sisyphe que constitue le *traitement des "cas particuliers"* qui ont émaillé l'organisation de la journée, de l'habileté à articuler une dimension "expérimentale" de l'opération soutenue par "Envoyé Spécial" avec les différentes *chaînes de coopération* mises en place par la Mairie de La Rochelle : celle des transports en commun et des services publics, celle de la coordination technique municipale, celle du Maire lui-même et de son renom, celle des services techniques de mesure.

Les grands thèmes du débat ouvert par la journée sans voitures portent sur les rapports entre centre-ville et périphérie (traitement équitable, droit d'accès et sur la figure du piéton (résident, visiteur, vacancier) comme figure de l'alliance biopolitique de la santé publique et de l'écologie urbaine. Mais la manière dont l'équipe municipale a organisé l'accessibilité à la ville, le traitement des intérêts contradictoires des parties intéressées (commerçants, artisans de l'hyper-centre ou banlieusards), la capacité à répondre à des centaines de problèmes singuliers sont un plaidoyer pour le modèle de la *démocratie procédurale* et de l'éthique de la discussion, tel que le propose Habermas. La notion d'espace public y est centrale et elle renvoie à des strates différentes et à des échelles de pertinence différentes de l'action publique : locale, nationale, mondiale.

Deuxième exemple : la journée de circulation alternée le 1er octobre à Paris. Ce qui est surprenant cette fois, c'est précisément la surprise. Emergence d'une conscience civique ou d'une sensibilité partagée en matière d'écologie urbaine. Les parisiens ne sont pas des veaux et les efforts consentis par les uns et les autres convergent, comme pour témoigner d'une volonté générale et la porter. C'est ce que Tarde aurait appelé la "simultanéité des convictions" comme moment d'une opinion publique et indice d'un lien social.

La réalité urbaine qui est corrigée méthodiquement dans le premier exemple et que le deuxième sublime dans l'euphorie d'une rencontre - le peuple de Paris, une nouvelle fois, "monte à l'assaut du ciel"... pour lutter contre la pollution ! - c'est ce qu'on appelait la ville-mosaïque, formule qui convient à la ville dense, ou qu'on appelle aujourd'hui la ville-archipel qui évoque la ville des flux et de l'expansion urbaine. La métaphore de la mosaïque dit que la ville est faite de pièces rapportées et juxtaposées, de populations "étrangères" à leur lieu de résidence. Cette métaphore correspond non seulement à une réalité historique limitée (la ville américaine), mais à une philosophie et à une vision du monde. William James disait de sa philosophie qu'elle était à la fois mosaïque et ambulatoire. Il se représentait un monde fait de morceaux et de fragments de choses en train de se faire (patchwork) qui tiennent ensemble par des lignes, des liens et des réseaux (networks). Faire que le monde ou la ville-monde tienne, c'est soutenir ces lignes et ces liens, les raviver constamment, comme les réseaux de transport, ou les réactiver régulièrement, comme les liens de confiance.

Repolitiser la politique de la ville, c'est dans ces deux exemples faire confiance dans le pouvoir de mobilisation d'une opinion publique et, en même temps réactiver constamment les liens de confiance avec les citoyens. Repolitiser la politique de la ville ce n'est pas attendre des citoyens qu'ils "participent" comme des professionnels de la politique mais, selon le mot-clé de l'équipe de La Rochelle, qu'ils "jouent le jeu", qu'ils acceptent de prendre part à une initiative.

Dans cette approche pragmatique de l'action et de la communication politiques la question des croyances est centrale. Comme toutes les religions, la vision du monde pragmatiste, voudrait insuffler un surplus de communauté (réchauffer le monde, dira Goffman) par la croyance, mais ce n'est pas une croyance en un autre monde. En ce monde, l'équivalent de la foi, c'est la confiance. C'est ce qui active les liens et c'est la ressource propre des réseaux. Comme il s'agit de ce monde, nous ne pouvons que le *reprendre*. Logique qui suppose que le monde soit vieux et qui convient aux villes, soit qu'elles ont toujours été des reprises ou des reconductions, soit qu'elles sont des chantiers permanents. Jean Nouvel remarquait que cela est vrai aujourd'hui de la banlieue, comme cela était vrai, hier, du Louvre. Pour parler des gares, nous avons beaucoup utilisé le terme de "création continuée" emprunté à Descartes. Il convient sans doute à d'autres morceaux de la ville et à d'autres contextes où l'architecture et l'urbanisme doivent penser en même temps en termes de patrimoine et de développement.

Rétablir des liens et recomposer des continuités est-ce se faire "médiateur" ? Est-ce là le fin mot d'une politique des services publics urbains ? Le "New-Age" de la médiation voudrait

aujourd'hui que tout le monde soit médiateur : architectes, urbanistes, sociologues, ingénieurs. A tous ces nouveaux métiers ont rappellera le mot de Walter Benjamin ("Station-service", *Sens Unique*). L'intellectuel, dit-il, doit savoir produire des tracts et pas seulement des discours fleuves, éviter d'arroser d'huile l'ensemble de la machine et s'occuper plutôt des bons rouages. Ce qui implique qu'il connaisse la machine et qu'il devienne intellectuel-exploitant plutôt qu'intellectuel organique. Ce message est un contrepoison aux rhétoriques de la dénonciation qui s'en prennent complaisamment aux "rouages de l'administration" ou à l'étroitesse des visions gestionnaires. C'est là un cliché convenu et insultant, notamment pour les agents de base de l'administration et pour le travail de modernisation des services publics. Accepterons-nous de penser qu'il ne faut pas désespérer... la postière ou l'agent liquidateur des caisses d'allocations familiales ? Leur travail de réparation quotidien consiste à la fois à *traiter une panne*, comme un plombier, et à mobiliser des ressources et des compétences civiles pour *prévenir une offense*.

La modernisation des services publics passe d'autant plus par cette conjonction de compétences techniques et civiles que les métiers du travail social au sens strict sont en crise. Le fait que les travailleurs sociaux se retirent parfois des zones défavorisées, s'accompagne d'une part d'une dilution des compétences d'assistance qui constituent autant d'"engagements secondaires" pour un certain nombre d'agents de base des services urbains, publics ou privés, et, d'autre part, d'une implosion des situations de précarité dont la prise en charge est diffuse et fait appel à la compassion de tout un chacun. La réparation que les services publics se donnent pour mission est beaucoup plus qu'une simple médiation ponctuelle : elle passe par une reconquête des territoires (ilôtage), par une maîtrise des procédures de coordination (stratégies de qualification mutuelle), par un arbitrage justifié entre priorités (professionnalités de l'urgence). Ce sont ces savoirs-faire qu'il faut revaloriser plutôt que de les abandonner au profit du new-look de la médiation.

Accessibilité et espace-providence

L'accessibilité mesure la proximité dans une ville définie comme système d'activités délocalisées. Le terme désigne aussi bien la capacité d'un point à interagir avec un autre, que la capacité d'un espace ou d'un équipement à assister l'utilisateur incompetent. Loin de se limiter aux exigences d'une population spécifique (les handicapés), l'accessibilité est une incitation à aménager ou corriger les espaces, à mettre l'usage et les valeurs d'usage au coeur de la conception. L'accessibilisation de la ville ne peut pas être purement caritative ou se limiter au droit à la ville : l'accessibilité veut dire connectivité pour les réseaux, interactivité pour les services et les machines, lisibilité pour les espaces, etc. C'est cet ensemble de qualités dont on peut dire qu'elles dessinent un *espace-providence*, non pour une clientèle d'ayant-droit, mais pour tout-un-chacun, quel que soit son handicap de situation.

C'est la mission des services urbains, outils de l'action publique, que d'assurer cette accessibilité de la ville. Cette mission consiste concrètement à *réactiver la rhétorique de l'intérêt général* plutôt que de multiplier les interventions spécifiques, à *créer de l'espace public à partir de la relation de service entre agents et usagers*, c'est-à-dire à développer le droit à la ville à partir des prestations ordinaires, de leur continuité et de leur régularité, à *renforcer la coordination* entre différents services et la concertation entre prestataires et usagers.

Ces procédures de l'action publique sont, dans leur cohérence, les conditions nécessaires d'un renouveau du civisme à l'échelle locale.

Quel classement proposer de ces services ? Si on peut mesurer leur pertinence au regard d'un *principe commun* - de déségrégation, de désenclavement ou d'égal accès - on ne peut pas ne pas tenir compte de la *diversité des situations de prestation*. On peut distinguer les services selon qu'ils traitent un ou plusieurs problèmes simultanément, selon leur degré d'indifférence à la biographie de l'utilisateur, selon qu'ils admettent une tenue "civile" ou qu'ils sont identifiés par un uniforme.

On aboutit ainsi à plusieurs modèles de *prestation* et d'intervention : *modèle du guichet et de la prestation* adressée au tout venant ; *modèle de l'agent d'ambiance* dont la fonction est de corriger une image de dégradation dans un "espace sensible", c'est-à-dire contestable ou "disputable" ; *modèle du pompier et de l'urgence* vitale ou sociale où le droit au soin et l'accessibilité du service sont partie intégrante de la déontologie professionnelle et l'emportent sur d'autres considérations.

On peut également distinguer les services selon leur rapport aux *biens publics* qu'ils construisent ou entretiennent, selon qu'ils mettent l'accent plutôt sur la prestation elle-même, sur sa redistribution ou sa valeur de contrainte.

A partir des années 80, on peut dire, avec Pierre Strobel, que les services "prestataires" ont été le fer de lance de la modernisation et, qu'en même temps, la menace de "paupérisation" a touché l'ensemble des services en les contraignant à redéfinir ou élargir leurs missions.

Le débat sur la correction des inégalités d'accès et sur les politiques de "discrimination positive" a son pendant en matière de politiques de recrutement. Dans ce débat, la réactivation dans de nouveaux domaines des stratégies de recrutement (connues depuis les années 80) d'agents "issus des milieux défavorisés" pose toujours les mêmes questions de principe et produit sur le terrain les mêmes effets pervers. Questions de principe d'abord parce que le refus républicain de prendre en compte des catégories d'appartenance ethnique les occulte dans la procédure officielle tout en les laissant jouer officieusement, souvent en faveur de populations tampon (c'est le succès des antillais dans certains recrutements), ou sous couvert de critères ad hoc (c'est le succès des salles de sport dans les métiers de sécurité). Question de principe encore, puisque le recrutement, qui s'opère souvent par cooptation, entretient la logique de milieu dans son opacité et y introduit de nouveaux rapports de force internes (les "grands-frères" sont légitimés dans leur pouvoir sur les plus jeunes, mais aussi... sur les soeurs). Effets pervers parce que la logique de l'octroi fait que la délinquance est parfois interprétée comme une entrée dans la carrière moralement inacceptable par le quartier qui se trouve pris en otage dans la bataille de la reconnaissance et forcé de constater qu'elle est payante. Effets pervers aussi parce que ces embauches à finalité sociale tendent parfois à multiplier de faux métiers (métiers de la présence) ou des métiers reconvertis en cours de route (les accompagnateurs de bus devenant bagagistes pour personnes âgées).

Une des difficultés principales des politiques de discrimination positive, quelle que soit la forme qu'elles prennent, c'est qu'en se focalisant sur des populations prédéfinies, elles renforcent des catégories globalisantes (les banlieues, les immigrés, les exclus, etc.). Les discriminations, rapportées à des rôles et des situations, doivent non seulement être précisément discernables, mais justiciables d'analyses fines qui les rapportent à des procédures susceptibles d'être corrigées, à des modalités d'identification et de traitement dans un contexte, à des formes concrètes d'accès à la position d'ayant droit.

Les services publics sont d'abord des *lieux* - un commissariat, un bureau de poste, une permanence de l'ANPE, une gare, un bus, un bureau de la Caisse d'Allocations Familiales, un service d'urgences, une caserne de pompiers, etc. Dans ces lieux, des agents aux compétences variables sont en contact avec des publics diversifiés. L'analyse des métiers du public suppose qu'on prenne en compte ces trois dimensions : celle des *compétences et des référentiels de compétences*

des agents, celle du contact et des conditions spatio-temporelles du contact, celle des publics et des caractéristiques des publics concernés.

L'orientation générale d'une politique de reconquête de certains territoires urbains par les services suppose que leur présence constitue, sinon une garantie de la présence de l'Etat dans les quartiers (ces services ne représentent pas toujours l'Etat), du moins le maintien d'un *espace public* local, le domaine où sont disputées et discutées les normes *d'accès à des biens publics* : sécurité, assistance, accessibilité, santé, etc.

De la ville renouvelée sur la métropole lilloise une politique de la ville "renouvelée"

Préambule.

- Cette contribution à la réflexion sur la politique de la ville est un rapide essai d'analyse et de recherche, à partir du cas de la métropole lilloise mais en rapport avec la situation d'autres agglomérations, sur les difficultés et les potentialités de l'action publique sur la ville, sur les orientations envisageables d'une autre politique et sur les conditions qui seraient nécessaires pour mieux traiter du devenir de la ville et notamment de ses territoires en difficulté.

- Ce choix de la métropole lilloise se justifie notamment par :
 - La situation même de cette grande agglomération qui connaît de difficiles problèmes de mutation et qui recèle, à grande échelle et avec une grande diversité, les questions qui relèvent de ce qu'on appelle les politiques de la ville ;

 - Le fait que cette agglomération a connu et connaît une forte "activité" de l'action des pouvoirs publics en termes de politique de la ville ;

 - Le fait aussi que nous avons été conduits sous le terme de "ville renouvelée" à engager et à développer toute une réflexion et des propositions pour traiter "autrement" des dysfonctionnements de la ville.

I - METROPOLE LILLOISE ET VILLE RENOUVELEE

1) Situons le contexte, très rapidement, au début des années 90 :

- La métropole lilloise, plus d'un million d'habitants, voire 1,6 million si on déborde la frontière (et donc la deuxième agglomération française), semble se doter d'une "nouvelle confiance" : différents "rapports" égrèment atouts et potentialités, des projets émergent et se mettent en oeuvre.

- La métropole, c'était et c'est toujours un ensemble de 60 à 100 communes selon l'angle d'approche (et 87 communes si on retient l'intercommunalité), doté d'une structure urbaine assez particulière et complexe (les bons auteurs l'ont qualifiée de métropole multipolaire, de métropole émiettée, de métropole "en grappes", de seule métropole française à caractère nord-américain,

etc.), un ensemble dont la dominante, l'activité industrielle, notamment textile, est mise à mal depuis une trentaine d'années.

- La métropole lilloise, c'est aussi, à l'époque, la perspective rapide d'un repositionnement "européen", grâce au TGV et au tunnel sous la Manche et c'est également l'espoir d'être au "bout du tunnel" des mutations économiques, des reconversions des activités dominantes.

- La métropole lilloise, c'est, d'autre part, une métropole contrastée où la richesse côtoie la précarité, où l'héritage de certains territoires est lourd du fait d'un urbanisme et d'un habitat défaillant, de "retards" culturels et sociaux encore substantiels.

Au delà de l'anecdote sur la "naissance" de l'expression "ville renouvelée", le développement de l'idée, du concept - et ses avatars - présente l'intérêt d'être assez significatif de questions latentes sur la politique de la ville.

2) Résumons l'origine et l'argumentaire :

- **En 1992, nous avons en charge l'animation de deux groupes de travail, l'un sur l'habitat et l'autre sur le développement/redéploiement économique. Trois "investigations" convergentes nous alertent :**

--> Alors même que l'ambiance et le ton de la préparation du schéma vont dans le sens de : "encore un effort" d'équipement, d'infrastructures, de pôles d'excellence et : "nous allons devenir une vraie métropole européenne à caractère international", de multiples échos montraient que les "wagons de queue" étaient encore nombreux, à la traîne, et, parfois, en piteux état.

--> Le travail sur les données statistiques indiquent que les populations de toute une série de territoires constituant de véritables "morceaux de ville" sont, dans de fortes proportions, dans des situations de pauvreté, voire de précarité. Les données montrent aussi que le retard entre ces territoires et "les autres" a plutôt tendance à s'aggraver, que la hiérarchisation entre territoires s'accroît.

--> A cela s'ajoute une perception plus "sensible". La reconnaissance du terrain, le contact avec ceux qui oeuvrent sur le terrain "impressionnent".

Guidés par ces réflexions et devant synthétiser les travaux des groupes de travail, nous esquissons une perspective : et si un des enjeux majeurs et durables de l'ensemble de la métropole lilloise n'était pas la "ville renouvelée", n'était pas de débloquent les territoires qui ne se renouvellent plus ?

L'ambition et l'idée qui portent la ville renouvelée sont vite repris par quelques élus et techniciens qui nous demandent de la préciser et de l'approfondir. Un cheminement commence alors dont la première étape sera l'inscription dans l'avant-projet du SDAU de la "ville renouvelée" comme devant être une des orientations majeures de la métropole.

- **La ville renouvelée, telle qu'elle a été exprimée au départ, c'est un argumentaire qu'il est possible de résumer ainsi :**

- a) Des "morceaux de ville", à une échelle importante (20 à 25 % de la population métropolitaine) sont dans une situation tout à fait préoccupante sur les plans économique, social et urbain. Le "marquage" physique et social s'accroît, la stigmatisation se renforce.
- b) Si ces territoires ont été trop longtemps délaissés, ils font, depuis 15 ans, l'objet d'actions fortes et coûteuses de requalification. Pour autant, les politiques menées, si elles ont apporté des éléments appréciables d'amélioration, ne semblent pas avoir enrayé la spirale de la déqualification. La course-poursuite entre les processus de dégradation et de dévalorisation et les thérapies mises en oeuvre est loin d'être gagnée.
- c) Cette situation persistante de difficultés, d'écart grandissants entre territoires, de "villes à deux vitesses" n'est plus acceptable. Les risques d'explosion sociale et de violences urbaines s'accroissent. Le fonctionnement interne de la métropole ne sera bientôt plus supportable y compris "politiquement". La métropole lilloise ne peut prétendre à devenir une vraie métropole européenne à caractère international si elle n'arrive pas à prendre à "bras le corps" les territoires qui ne se renouvellent plus.
- d) Si on veut dépasser cette situation, si on veut quitter le cercle vicieux de la déqualification et du dépérissement pour entrer dans le cercle vertueux de la requalification et du développement, il faut faire la "ville renouvelée".

Et faire la "ville renouvelée" cela peut et doit s'entendre à la fois comme :

- Se mobiliser pour et autour de la "ville à renouveler", agir sur l'ensemble de la métropole pour "débloquer" des territoires.
- Tendre à "renouveler" ce qui ne fonctionne plus, ce qui donne une image négative, ce qui est ou devient obsolète (habitat, friches industrielles et urbaines, équipements, etc.).
- Renouveler fortement stratégies, objectifs, moyens, modes de faire.
- A l'instar de ce qui a été fait pour les villes nouvelles (mais en le renouvelant), créer ou recréer des "conditions" de l'action publique qui permettent de "changer de braquet", d'avoir souplesse et marges de manoeuvre pour agir efficacement en prenant en compte toutes les spécificités des territoires en question.

Une formule lapidaire a pu résumer cet argumentaire : "il ne suffit plus de changer les pansements, il faut penser le changement."

- **Depuis, la "prise en compte" progresse.....**

- a) "La ville renouvelée" sur la métropole lilloise n'en est pas restée à une simple inscription dans le schéma directeur, au demeurant pas encore définitivement adopté. Elle est devenue un élément de base de la réflexion et des discours politiques sur le devenir de la métropole, elle a fait l'objet de travaux de définition, d'approfondissement de contenu et de méthodes sur la métropole mais également sur d'autres territoires régionaux. Elle a commencé à se concrétiser politiquement et techniquement (nouvelle vice-présidence et commission à la Communauté Urbaine, nouvelle organisation des services à la Communauté Urbaine et à la ville de Roubaix avec des "directions" ville renouvelée, transformation d'une SEM en SEM "Ville renouvelée", recherche et expérimentation sur un site, etc.).

b) Pour autant, une véritable politique "ville renouvelée" n'est qu'amorcée et les conditions pour qu'elle se précise et se mette en oeuvre sont très insuffisantes. L'analyse et le recul qu'on peut avoir sur ces difficultés et sur leurs causes fondamentales, la réflexion qu'on peut formuler sur les conditions du changement et de l'adaptation aux problèmes à résoudre pour mieux traiter le devenir des villes et les transformations des territoires en difficulté rejoignent, au delà de certaines spécificités locales, bien ces constats, des bilans, des réflexions et des propositions faites dans d'autres villes.

Elargissant donc notre réflexion sur la métropole lilloise, nous tenterons de :

- 1) Bien identifier et expliquer les principaux facteurs de blocage, de freins, de limites à une politique de la ville "renouvelée".**
- 2) Formuler à la fois, globalement et pour le long terme mais aussi à plus court terme et de manière plus ciblée, des pistes de changement, des propositions d'objectifs, de méthodes, de modes de faire qui pourraient permettre de progresser dans la maîtrise des grands dysfonctionnements urbains.**

II - RAPIDES CONSTATS SUR LES FREINS ET LES LIMITES A UNE POLITIQUE DE LA VILLE "RENOUVELEE"

- 1) Force est de constater qu'à la fois, à l'échelle de l'Etat comme à l'échelle locale, il n'a guère existé au cours des vingt à vingt-cinq dernières années de politique globale sur et pour la ville.**

On ne discerne pas ou peu, au niveau national, de politique globale d'aménagement du territoire sur la ville, ni de grande politique d'urbanisme, d'aménagement et de développement. On ne distingue pas plus sur la métropole lilloise de politiques d'agglomération clairement définies guidant les politiques et les actions des pouvoirs publics et des autres partenaires.

Pour autant, il n'y a pas eu absence de politiques et d'actions. D'une part, le modèle et le système de l'urbanisme et de l'aménagement ont continué de fonctionner permettant et favorisant très largement les extensions périphériques, le péri-urbain, d'autre part, devant l'aggravation des difficultés de certains quartiers anciens et surtout HLM, l'Etat et les collectivités locales ont multiplié les démarches et procédures d'intervention (nationales) plus ou moins ciblées et plus ou moins en continuité, enfin, des politiques sectorielles fortes pour la ville (transports en commun, équipements, environnement, etc.) ont pu être menées.

Tout ceci a pu apporter des résultats intéressants et utiles mais il est fréquent que tout ceci n'ait pu éviter ou réguler le développement critique des phénomènes de valorisation et de dévalorisation, voire même ait contribué à accentuer les phénomènes de déqualification, de marquage (exemple très illustratif sur la métropole lilloise où la ville nouvelle et l'extension en péri-urbain, aidées par les logiques d'urbanisme et d'aménagement - *notamment la logique des réseaux et des tuyaux* - ont "précipité" le déclin de toute une série de quartiers de Roubaix et de

Tourcoing sans qu'une politique d'ensemble bien définie et conduite n'ait été là pour agir préventivement, pour réguler les extensions, pour aider aux mutations).

Il est donc assez clair que l'absence de vraies politiques locales (d'agglomération) sur et pour la ville, reflet d'une faiblesse du pouvoir politique à cette échelle-là et d'une faiblesse de la décentralisation inachevée, est responsable pour une part non négligeable des dérives observées et de l'insuffisance des capacités réactives. Comme il est clair aussi que l'insuffisante réflexion nationale et la difficulté d'adaptation et de mutation des politiques d'Etat n'ont guère permis de bien répondre aux nouveaux besoins.

2) Les inconvénients de notre "héritage politico-administratif et technique" sont lourds au regard des enjeux actuels et futurs de nos villes, au regard des problèmes rencontrés.

Sans trop caricaturer, bien qu'il y ait eu décentralisation, il n'est pas excessif de dire que l'Etat garde un pouvoir important (du fait d'une demi-décentralisation bien incomplète, des partages complexes de compétences, de l'éparpillement des pouvoirs locaux, etc.).

La logique de l'Etat, sa culture, ses pratiques, son organisation sont très orientées vers les principes et les modes suivants : logique verticale, logique sectorielle, logique de ligne budgétaire, logique de règles uniformes ou égalitaires, logiques de zones et de périmètres, etc. Or, les problèmes majeurs des villes sont et seront des problèmes de réaménagement, de renouvellement, de transformations économiques et sociales sur des territoires largement existants. Ceci veut dire qu'il existe une très grande diversité de situations locales, des spécificités parfois importantes, une histoire particulière, des potentialités contrastées. Si les champs de betteraves se ressemblent beaucoup, chaque ville et agglomération, dans nos contrées, est particulière au gré de son histoire, de ses contraintes et de ses atouts, etc. et donc nécessite une politique et des actions adaptées à son cas.

Il serait excessif de dire que l'Etat (du moins des "morceaux d'Etat") n'ont pas pris conscience des inconvénients de cet héritage, au regard notamment des problèmes de la ville. L'histoire des interventions sur la ville et les territoires en difficulté témoignent, au travers des essais d'interministérialité, de globalité, de discrimination positive et de contractualisation, etc., de la volonté de s'adapter aux réalités locales, de faire bouger les règles et les habitudes. Mais l'histoire témoigne aussi, à ce propos, que, faute d'une "réforme" nette et substantielle, on aboutit à une complexité d'actions, à une multiplicité de procédures, à un enchevêtrement de démarches telles que l'efficacité et la pertinence en sont bien réduites. Le maire de la ville de Roubaix, certes une des villes les plus touchées, doit gérer en parallèle 47 politiques contractuelles : comment conduire, gérer, afficher, dans ces conditions, une politique de la ville claire et cohérente ?

3) Quelques paramètres fondamentaux d'une politique de la ville ont été sinon négligés du moins pas assez pris en compte et pas pris en compte aux bonnes échelles : il s'agit de la durée, du financement, du management, de la gestion au quotidien et de proximité.

- **La durée.** Il ne faut pas se cacher qu'il s'agit souvent de recomposer la ville, qu'il ne s'agit pas seulement de traiter quelques territoires plus atteints mais de reconstruire une cohérence sur l'ensemble de la ville construite, de refonder une ville certes diversifiée mais vivable et mutable

dans toutes ses composantes spatiales. Cela demande du temps. S'assurer d'une véritable transformation sociale, économique et urbaine des territoires déqualifiés ou "tangents" et d'une bonne intégration à l'ensemble de la ville, notre passé nous l'enseigne, demande une génération et, il faut compter, à tout le moins, 10 ans pour obtenir des résultats significatifs. Cette durée nécessaire n'a pas suffisamment été prise "à bras le corps" en termes politiques, en termes financiers et économiques, en termes de méthodes, en termes de management et de gestion, en termes de communication, etc..

- **Le financement.** L'aspect financier d'une politique de la ville, d'une politique de solidarité urbaine, d'une politique de ville renouvelée, dirait-on sur la métropole lilloise, est primordial. Sur la métropole lilloise, comme sur d'autres agglomérations, on a pris conscience de la mobilisation "financière" insuffisante ou peu adaptée pour traiter les retards à rattraper, les "nettoyages" à faire, les réparations à conduire, les renouvellements à édifier.

Faute d'une politique suffisamment cohérente, stratégique, bien orchestrée permettant de bien rassembler et utiliser les moyens existants, l'efficacité n'a pas été assez au rendez-vous. Il faut reconnaître aussi que les "masses financières" rendues disponibles ont été trop faibles pour relever les enjeux dans les situations les plus difficiles (ou ne s'adaptant pas assez aux situations locales : l'ancien maire de Roubaix -A.Diligent- disait maintes fois à l'Etat, à juste titre : "Je n'ai pas les moyens de votre aumône"). Une "manne" insuffisante donc mais également des conditions inadaptées de financement aux enjeux, les financements accessibles étant surtout des financements de courte durée. Or les enjeux sont des enjeux de long terme, or les actions qui sont indispensables ne peuvent donner des résultats et donc des "retours sur investissement" qu'à moyen et surtout à long terme. Le réaménagement, le renouvellement, la transformation sociale, économique et urbaine de ces territoires nécessitent du financement "long" qui n'existe pas ou guère en France.

- **Le management.** Conduire une politique de la ville, recomposer des territoires, créer ou recréer un processus de création de valeur, permettre la cohésion sociale sont des tâches infiniment complexes. Il est donc essentiel qu'au niveau local (ville/agglomération) un "management" (ou quelque chose qui relève de la gouvernance et de la maîtrise d'ouvrage) soit particulièrement performant.

On se rend compte que, dans beaucoup de villes et agglomérations, même s'il a existé et existe de notables exceptions, un management efficace, adapté aux nouvelles données a fait défaut : absence ou insuffisance de vision politique, de stratégie d'aménagement, de développement et de solidarité urbaine, opacité des choix et des priorités, faible capacité de réagir aux aléas et aux opportunités, incohérence de politiques sectorielles accolées, pesanteur d'appareils techniques et administratifs sectoriels et verticaux, suite d'actions à la "remorque" de procédures nationales, partenariat "a minima", etc.. Sans noircir le tableau, il faut reconnaître que le niveau local (collectivités locales mais aussi Etat déconcentré) pêche souvent d'insuffisances même si une dynamique intéressante de progrès se développe de plus en plus.

- **La gestion du quotidien et de la proximité.** Il existe suffisamment d'analyses convergentes pour constater qu'une partie des dysfonctionnements et des dérives de certains quartiers ou territoires résulte d'une gestion du quotidien et de la proximité trop faible ou inadaptée.

Fragiles de par leur texture ou leur ancienneté, fragilisées par les difficultés sociales, économiques, culturelles de leur population, ces territoires ont souvent été mal ou insuffisamment "gérés". Dotés d'un héritage physique parfois déficient ou peu attractif, soumis aux "intempéries" d'une population difficile, les quartiers, bien que rarement délaissés n'ont pas suffisamment bénéficié de soins attentifs, rapides, de qualité, de services performants et accueillants, etc. Des actions fortes pouvaient être menées de temps à autre mais les populations percevaient, outre un certain nombre d'insuffisances, le fait que leur quartier ne bénéficiait pas d'une gestion forte, rapprochée et de qualité.

III - QUELLES CONDITIONS DE REUSSITE POUR UNE POLITIQUE DE LA VILLE RENOUELEE : PROPOSITIONS.

1) La bonne échelle et l'ajustement institutionnel.

La première condition de réussite de la politique de la ville, sur et pour la ville, dans sa vocation essentielle de solidarité urbaine, réside dans le fait que cette politique se définit, se décide, s'exerce et se gère à l'échelle du fonctionnement de la ville (échelle de l'agglomération ou/et du bassin d'emploi, d'habitat, de vie). Cela suppose que cette échelle-là soit une échelle forte et puissante en termes de compétences et de moyens, légitime en termes politiques.

Ceci veut dire que vouloir qu'existent et se développent localement des politiques de la ville "puissantes" induit fortement une légitimité politique à cette échelle là et un ensemble de compétences et de moyens très significatifs.

Au plan institutionnel, nous n'en sommes pas encore là et faire élire ce niveau là au suffrage universel peut sembler lointain, d'autant qu'il faudrait revoir la place institutionnelle et les pouvoirs des communes (en s'inspirant de la loi P.L.M. par exemple). Pour autant, cette réforme, reconnue comme indispensable par beaucoup, pourrait franchir le seuil des "bonnes idées enfouies" (il ne faut pas désespérer : ne va t'on pas enfin arriver à vraiment limiter le "cumul des mandats", autre "monstre du Lochness").

Sur le plan des compétences et des moyens, nous savons tous, notamment en "province", qu'il est et sera indispensable de passer à la "phase II" de la décentralisation, phase qui devra se traduire par une clarification de la répartition des compétences et par un sensible accroissement des pouvoirs et des moyens de cette échelle-là (sachant que le cas de l'agglomération parisienne est assez particulier).

Sans doute ces réformes-là ne sont pas immédiates ou demanderont du temps de mise en oeuvre. Cela doit conduire, d'une part, à être d'autant plus exigeant pour réclamer ces réformes et, d'autre part, en attendant, à "jouer le jeu" de cette évolution, à l'anticiper en quelque sorte.

2) De la nécessité de bases stratégiques solides et d'une mobilisation "contractuelle" d'engagements et de moyens.

Corrélativement à cette évolution souhaitable, la deuxième condition de réussite repose sur le fait que **toute ville/agglomération qui doit mener une politique de la ville doit nécessairement**

définir une politique à moyen et long terme d'aménagement, de développement et de solidarité urbaine, politique qui donne une vision de l'avenir, qui exprime des choix stratégiques et spatiaux, qui précise les orientations devant transformer, améliorer, optimiser le fonctionnement de l'ensemble de son territoire et de toutes ses parties, notamment bien sûr, les territoires qui sont le plus en difficulté.

Cette politique doit s'affirmer dans un document de référence à 20 ans. Il est la base d'un document d'objectifs et de projets à 10 ans, le "contrat de ville", document de mise en oeuvre de la politique. Le document de référence, comme le contrat de ville sont élaborés et mis au point par l'autorité politique du territoire, l'Etat participant étroitement à son élaboration et faisant valoir, notamment sur ses compétences, ses priorités, ses exigences, ses apports. Le document de référence devrait être révisé tous les cinq ans. Le contrat de ville doit faire l'objet d'un bilan-évaluation et d'un ajustement justifié annuel.

Ces documents devront être "obligatoires" et leur existence conditionnera l'exercice des "solidarités" des autres échelles, l'existence de "contrat de ville" entre le territoire et l'Etat (voire le département, la région, l'Europe, etc.)

La logique de ce "contrat de ville", socle stratégique et opérationnel de la politique de la ville des pouvoirs publics, sera de rassembler les moyens des grands acteurs publics. La négociation avec l'Etat, en fonction du document de référence et du contrat de ville, aurait tout intérêt à se faire **sous forme d'un budget unique sur une base d'engagement à 5 ans**, correspondant aussi à un engagement de la collectivité locale. Ce budget unique reposerait sur le principe d'une fongibilité des aides et sur des possibilités fortes d'adaptation et de modulation aux situations locales. De son côté, la collectivité locale, par rapport à son fonctionnement, se référerait aussi, notamment vis à vis des "projets de réaménagement de territoire" au principe d'un "fonds" et/ou au principe de la fongibilité. Il serait intéressant que se mette en place entre l'Etat et la collectivité locale une forme de cogestion permanente, marquée par la "mise à plat" annuel.

Au delà des rapports Etat/collectivité locale, le "contrat" pourrait s'appuyer aussi sur une contractualisation avec d'autres collectivités territoriales (département, région, Europe). On peut imaginer aussi qu'en parallèle et de manière coordonnée des contrats ou conventions soient également passés avec d'autres acteurs publics ou privés (bailleurs sociaux, grandes entreprises, etc.).

Le champ privilégié du "contrat de ville" support des politiques de la ville de la collectivité locale, de l'Etat et des autres collectivités territoriales en fonction de leurs compétences se rapporterait à deux grands champs d'action d'une politique de la ville :

--> Le champ de l'action sur l'aménagement/réaménagement urbain, sur l'habitat, sur la desserte et les déplacements, sur des éléments de base de l'environnement et du cadre de vie (le foncier étant une des pièces majeures de l'action sur ces thèmes).

--> Le champ de l'accompagnement économique et social : services urbains, emplois ville, insertion, accueil des activités, aides diverses (ruches, pépinières, etc.), aides aux populations défavorisées, vie associative, etc..

Chaque contrat comporterait aussi un chapitre particulier sur les objectifs et les engagements de l'Etat au regard de ses compétences majeures que sont l'éducation nationale, la sécurité (police et justice).

3) Une politique de la ville de l'Etat "renouvelée"....

La politique de la ville se fondant d'abord sur l'approche locale (selon, schématiquement, les principes de la subsidiarité active) auquel l'Etat apporte son aide sous certaines conditions, il est important d'envisager l'adaptation de l'Etat à ce schéma.

En se référant aux champs de compétence privilégiés de la "politique" de la ville définis plus haut, **il est plus qu'utile qu'existe à l'échelle gouvernementale une instance politique forte** (ministère ou commissariat ou délégation puissante), véritable "chef de file", permettant l'interministérialité, la mobilisation des moyens, leur globalisation, leur fongibilité, la négociation avec les collectivités territoriales et la cogestion des contrats.

Cette instance politique forte doit pouvoir en permanence avoir un écho des problèmes à traiter et de l'impact des solutions mises en oeuvre : ce pourrait être le rôle d'un conseil national des villes "rénové", lieu privilégié d'échanges, de débats, de bilans, d'évaluations, de propositions.

Le niveau de base de la politique de la ville de l'Etat (négociation, cogestion) est un niveau déconcentré à l'échelle régionale. Une équipe de haut niveau, ramassée, interministérielle, sous l'autorité du Préfet de Région, participe à l'élaboration du document de référence et du contrat de ville, négocie le contrat, cogère et suit la mise en oeuvre.

Le niveau central est un niveau relativement léger. Il définit les orientations de la politique "Etat" de la ville avec les ministères concernés. Il mobilise les moyens et s'assure de leurs affectations. Il guide le travail des équipes déconcentrées et il l'assiste, en tant que de besoin. Il assure ou fait assurer un travail permanent d'observation, de suivi, de recherche appliquée, d'échanges et de diffusion du savoir-faire. C'est une mission essentielle qu'il faut imaginer et édifier au plus vite avec ambition : la création d'un Institut et/ou d'une Fondation est à envisager.

Vis à vis des niveaux locaux, il serait sans doute souhaitable d'envisager trois degrés d'intervention sur la ville :

a) Sur 20 à 25 villes/agglomérations (ou bassins ou vallées urbaines), particulièrement touchées (en masse et en gravité), affectées de lourdes mutations économiques et sociales, ayant à gérer un "héritage urbain" difficile, **l'Etat devrait afficher un engagement "au long cours" pouvant prendre la forme des "grands chantiers de la ville", des "challenges 2020", des "défis du réaménagement urbain", etc..** Les engagements de l'Etat, des collectivités locales et des autres partenaires mobilisés bénéficieraient d'un "fonds" régulièrement alimenté, d'une grande souplesse d'action et d'expérimentation, d'une ingénierie très poussée (financière, sociale, etc.), apte à assurer une maîtrise d'ouvrage collective puissante. Ces sites devraient donner lieu dans 10 ans, puis dans 20 ans à de véritables "rendez-vous", rendez-vous du réaménagement de la ville ou de la ville renouvelée.

b) Sur une centaine de villes ou agglomérations qui ont à gérer un certain nombre de territoires ou quartiers difficiles, il faudrait jouer à plein un "engagement contrat de ville à 5 ans, renouvelable" permettant d'avoir une politique appropriée et substantielle de développement, réaménagement et de solidarité urbaine pour chaque agglomération (en référence aux modalités évoquées plus haut).

c) Sur les autres territoires, où peuvent exister quelques situations difficiles, plus ou moins ponctuelles, l'Etat et la collectivité locale de référence pourraient établir des "conventions". Ces conventions devront être cadrées et ciblées, l'objectif étant plus d'apporter aide et assistance sous forme d'actions "coups de pouce" efficaces. Ces conventions, dans un souci de cohérence, devraient être élaborées et conclues en s'appuyant sur un document de référence stratégique de la politique locale de la ville.

4) Le renforcement et la rénovation des capacités stratégiques et opérationnelles des collectivités locales...

Les collectivités locales (instance intercommunale ou nouvel instance politique d'agglomération, en liaison très étroite et coordonnée avec les communes) sont et seront, dans les orientations suggérées, l'instance centrale de la politique de la ville, le pivot et la charnière d'une politique de développement, de réaménagement, de solidarité urbaine. Elles ont à conduire, pour réussir, un effort d'adaptation, de mutation tout à fait conséquent.

a) Une première nécessité est de pouvoir donner à la politique de la ville, telle que définie, toute sa place et tout son impact. Cela signifie qu'il est essentiel qu'existe, à l'échelle politique comme à l'échelle administrative et technique, une vraie responsabilité stratégique et transversale sur la politique de la ville. Chaque agglomération devrait avoir un premier vice-président ou un premier adjoint "politique de la ville" ayant pouvoir de stratégie, de coordination sur les responsabilités sectorielles. Il en est de même au niveau des "services" : il est ou il sera nécessaire qu'existe une direction générale "politique de la ville", à caractère stratégique et transversale, "au dessus" en quelque sorte des directions sectorielles et opérationnelles.

b) Une seconde nécessité (une obligation dans notre perspective) est une nécessité de "management", assez fortement rénové au regard de la manière dont cela fonctionne généralement.

Il est et il sera demandé, entre autres, aux collectivités locales :

--> d'être en possession en permanence d'une véritable politique de la ville, c'est à dire d'être dotées d'une politique d'ensemble stratégique, globale et transversale, désignant orientations, choix et priorités (et de se doter des documents nécessaires "de référence", de "contrat", etc.),

--> d'exercer une fonction essentielle de négociation, négociation avec l'Etat pour les contrats de villes, négociation avec les autres collectivités territoriales, négociation avec divers acteurs publics et privés,

--> d'exercer une fonction importante et difficile "d'ingénierie" pour mettre en oeuvre les "contrats", pour rendre opérationnelles les actions de son niveau, pour aider et accompagner les échelles de base (communes, quartiers). C'est une fonction variée, car il faut recourir à de l'ingénierie financière, à de l'ingénierie sociale, à de l'ingénierie urbaine, etc.

Bien des collectivités locales sont insuffisamment organisées, sensibilisées, préparées, équipées pour mener de telles tâches. D'une certaine manière, une forme de "révolution culturelle" (en douceur), politique et technique, serait à entreprendre pour relever au mieux les défis d'une politique de la ville renouvelée.

c) Une troisième nécessité doit être évoquée : il n'y aura pas de politique de la ville réussie, notamment sur tous les territoires en difficulté, si n'est pas conduite une gestion urbaine et sociale, de proximité et du quotidien.

Les collectivités locales (instance d'agglomération et communes) doivent être l'animateur et le coresponsable d'une gestion particulièrement vigilante et efficace. A l'échelle de grands quartiers ou de morceaux de ville devraient exister des formes "d'équipes de gestion de terrain" associant les différents services publics et les services privés, s'appuyant sur une charte du service urbain et garantissant un service minimal. L'affichage et l'engagement sur cette nécessité, son organisation et son suivi en sont des ingrédients indispensables.

5) De quelques conditions plus "techniques" qui pourraient aider à mieux mettre en oeuvre une politique de la ville "renouvelée".

Au delà des pistes évoquées qui concernent notamment les conditions politiques, institutionnelles, stratégiques et organisationnelles, toute une série d'autres conditions aux aspects plus techniques sont à prendre en compte et devraient faire l'objet de propositions. On peut en lister quelques unes.

a) La question foncière. C'est une question récurrente de l'aménagement mais qui n'est pas sans poser de difficiles problèmes quand il s'agit de réaménagement, de renouvellement, de "recyclage" de terrains urbains. Le portage foncier peut être très lourd et la valorisation peut demander du temps. Il serait utile de développer des Etablissements publics fonciers, de se donner plus de moyens financiers pour assurer une maîtrise foncière stratégique et de pouvoir bénéficier de financements de longue durée, de faire évoluer les pratiques, les expérimentations, voire le droit pour mieux ne pas lier achat et transformation/usage.

b) La question des opérateurs. L'analyse locale montre que la politique de la ville, au sens notamment des actions de réaménagement, de requalification, d'accompagnement social et urbain, se heurte à deux "manques complémentaires" : un manque d'articulation entre l'ensemble "politique/maîtrise d'ouvrage" et l'ensemble "ensemblers/opérateurs", une insuffisance de moyens d'ingénierie pour les opérateurs qui sont confrontés presque toujours à des situations complexes, variées, multifformes et qui doivent inscrire leurs actions dans un jeu complexe d'acteurs et d'actions. Une révision des contrats, des concessions, des modes de rémunération, des relations institutionnelles, contractuelles, techniques est sans doute nécessaire.

c) La question de l'implication-participation des populations. Il faut sans doute revenir à trois volets essentiels : d'une part, une vaste, régulière, performante et pédagogique information, gage de sensibilisation et de transparence, d'autre part, une association dynamique à la gestion sociale et urbaine de proximité et du quotidien et enfin, une pratique fortement rénovée du débat public.

Dans le domaine de l'habitat, des activités économiques (commerce, entre autres), de l'environnement, il existe aussi des besoins de renouvellement et d'adaptation des objectifs, des moyens et des modalités d'action.

Le champ de la politique de la ville est donc vaste et diversifié. Il est urgent de ne plus attendre pour réformer l'action des pouvoirs publics.

De quelles exigences l'Etat doit-il être porteur ?

A quels niveaux et dans quel cadre contractuel ?

Les propos qui suivent donnent un point de vue sur l'action de l'Etat. Ils n'ont pas prétention à traiter la question du rôle des autres acteurs concernés par la politique de la Ville.

1. LE PROCESSUS DECISIONNEL ACTUEL

Les méthodes d'élaboration des documents contractuels sur la politique de la ville (contrat de ville, G.P.U., convention Z.F.U.) peuvent être caractérisées comme suit :

1.1. Une forme d'intervention proposée par l'Etat

La méthode et les grandes lignes des contrats de Ville ont été préconisées par le ministère en charge de la Ville, puis validées par le Comité Interministériel des Villes, avant d'être proposées - par l'intermédiaire du préfet de département - aux maires des communes dans lesquelles ont été identifiés des quartiers en grande difficulté.

1.2. A partir de critères statistiques

L'identification des quartiers s'est faite à partir de statistiques nationales, essentiellement prises dans le Recensement Général de la Population, complétées de données actualisées, lorsqu'elles existaient, par exemple sur l'emploi. Les niveaux régionaux ou locaux de l'Etat ont fait valoir parfois d'autres éléments statistiques, la délinquance, la réussite scolaire...etc.

- **Première remarque :**

Décalsages statistiques importants : les résultats du R.G.P. 1990 ont servi à élaborer la liste des Contrats de Ville de 1993/1994, tout comme celle des Zonages du P.R.V. en 1996/1997. La future politique risque bien, en 1998/1999, de s'élaborer dans un contexte où les évolutions n'auront pu statistiquement être prises en compte depuis presque dix années.

1.3. A partir de l'accord du maire

Le maire a été sollicité par le préfet de département pour accepter (ou non) de s'engager dans une démarche à l'issue de laquelle l'Etat co-financera avec la commune, la mise en oeuvre d'actions finalisées dans un programme pluriannuel (contrat de ville, protocole G.P.U, convention Z.F.U... etc).

Des dossiers de candidatures ont été demandés aux maires, tandis que les services de l'Etat sous l'égide du préfet exprimaient leurs orientations territoriales. Ce double exercice devait aboutir à la rédaction des documents contractuels.

- **Deuxième remarque :**

Souvent cette élaboration a donné lieu à des travaux très riches mais qui n'ont pas finalement inspiré les documents finaux lesquels ont résulté d'un accord conclu "dans le bureau du maire".

1.4. L'Etat contractant n'est pas en mesure de s'engager sur des domaines essentiels à la cohésion sociale

Le Département et la Région ne sont pas de fait, partie prenante de cet exercice. Du côté de l'Etat, ce sont surtout les services techniques financeurs ou instructeurs (D.D.A.S.S., D.D.E., D.D.J.S., D.D.T.E.F.P.) qui sont associés. On remarque la faible implication au moment de la négociation des services de l'Etat qui assurent des fonctions régaliennes ou des compétences propres : Directions Départementales de la Police Nationale et Justice, Education Nationale. Le Préfet ne se considère pas en position, dans le cadre de la politique de Ville, d'intervenir sur la répartition des moyens de ces services (effectifs, couverture territoriale). Le préfet ne peut par sa signature engager ces services dans la mesure où ces derniers ne contractualisent pas leur action.

2. LES MISSIONS SOUHAITABLES DE L'ETAT

Les considérations qui suivent, proposent une entrée "par le haut" et une autre par "la base".

2.1. Garantir la solidarité dans la ville

Puisqu'il s'agit d'utiliser l'impôt direct des contribuables (en rappelant que certains citoyens ne sont pas imposables et que certains contribuables ne sont pas citoyens à part entière) on peut légitimement se demander si l'intervention publique ne doit pas être orientée à l'intérieur de la grande question de la Ville exclusivement vers la solidarité.

Cette solidarité peut se décliner selon deux axes :

- solidarité envers les quartiers dont les habitants cumulent massivement toutes sortes de handicaps,
- solidarité envers les publics urbains en difficultés quel que soit leur lieu d'habitat.

Les contrats de ville quand ils ont été instaurés en 1994, permettaient, voire incitaient à contractualiser sur ces deux axes : améliorer la vie des habitants des quartiers prioritaires et celle des publics défavorisés de la commune (ou des communes) en contrat.

Ces contrats étaient notamment censés résoudre certains problèmes du quartier (logement des jeunes, désenclavement, emploi,...etc) à une échelle territoriale plus large, ce que ne permettaient pas les anciennes conventions D.S.Q..

Ce sont les conditions de la négociation des contrats de ville qui ont trop souvent conduit à limiter leur portée aux seuls quartiers prioritaires.

L'Etat local a révélé son manque de savoir faire à cette occasion.

2.2. Aider à une définition du projet local

A la différence du mode d'action décrit précédemment, on pourrait concevoir que l'Etat propose une définition large de la démarche de projet et se donne pour mission première d'articuler les compétences en faveur de ce projet.

On proposera ici que le projet local s'entende comme la mobilisation de tous les acteurs concernés autour de diagnostics partagés, pour aboutir à un programme de travail évolutif qui sera rendu public, et dans lequel chacun saura ce qu'il s'engage à faire, comment son action s'articule avec celle des autres, comment elle sera évaluée et dans quels délais.

Cette définition nous éloigne de la simplicité et de la lisibilité souvent recherchées par les décideurs aussi bien de l'Etat que des collectivités locales. Plusieurs expériences montrent cependant que **savoir gérer cette complexité est un gage de réussite**. Le rapport Delevoye "Cohésion Sociale et Territoires" produit par le Commissariat Général du Plan en 1997 développe cette idée de façon intéressante (page 95 et suite).

Plusieurs "projets locaux" qui pourraient être considérés un peu comme des prototypes, sont en cours dans le cadre de la politique de la Ville.

Dans chaque cas on observe que l'implication très volontaire d'un, ou de plusieurs services de l'Etat est une condition nécessaire à leur mise en oeuvre.

Par exemple :

- A l'occasion d'un G.P.U. - mais les questions de prise en compte de la durée nécessaire à l'action publique dans ce domaine, ne sont pas résolues
- A l'occasion d'une Zone Franche Urbaine
- A l'occasion d'un projet de désenclavement
- A l'occasion de programmes sur l'ouverture de l'école pendant les vacances
- A l'occasion d'un programme de travail avec les jeunes et la Justice

Ces projets locaux devraient trouver leur bonne échelle territoriale non pas à priori mais dans le courant de leur élaboration.

De tels projets pourraient constituer la déclinaison pratique de conventions d'objectifs plus larges, par exemple à l'échelle de l'agglomération. On rappellera à cette occasion, la non pertinence du concept d'agglomération pour la région Ile de France.

3.

LES MOYENS DE L'ETAT, TELS QU'ON POURRAIT LES SOUHAITER

3.1. La contractualisation

Plusieurs voies sont possibles pour assurer la mission de solidarité dans la ville :

- **les Dotations Globales aux collectivités (D.G.F, D.G.E) :**

On peut imaginer de renforcer leur caractère redistributif (D.S.U, Fonds de Solidarité Ile de France, etc.). Cependant tant que la solidarité intercommunale ne fonctionnera pas, cette voie ne sera pas efficace.

- **La politique du guichet dans sa forme classique ou renouvelée :**

Dans sa forme classique, l'Etat dispose de crédits auxquels les communes font appel sur des projets ponctuels au fur et à mesure de leur élaboration. Dans sa forme renouvelée l'Etat prévoit un guichet unique (un "droit à la politique de la Ville") pour aider certaines communes en fonction de leurs caractéristiques.

On est très proche du zonage du Pacte de Relance pour la Ville qui correspond à une vision de l'action de l'Etat qui réduit cette dernière à la simple allocation de moyens en fonction de "droit à subventions ou /à défiscalisations" ouverts par l'appartenance à une de ces trois zones. On est là face à une conception de l'action de l'Etat qui présente l'avantage d'être **simple et lisible**. Autant dire que la réalité politique locale n'est pas rentrée facilement dans cet étai.

- **La contractualisation sur des objectifs, des programmes, voire des projets.**

Le champ d'intervention de la politique de solidarité en milieu urbain fait appel à des domaines relevant de niveaux de compétence définis par les Lois de Décentralisation : compétence de l'Etat pour le logement, de la Commune pour l'urbanisme, de la Région pour la formation professionnelle, du Département pour l'action sociale...etc, compétences partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales, pour l'éducation, les transports, la culture....etc.

En pratique on observe que certaines collectivités vont au delà de leurs compétences légales (ex. les Régions qui co-financent le logement) mais ces orientations peuvent être remises en cause et déstabiliser un projet. D'autres collectivités restent très en deçà (ex. le Département et

la prévention spécialisée). Il conviendra peut être de réviser la répartition des compétences, mais en tout état de cause l'Etat conservera un rôle prépondérant dans leur articulation.

Sans se prononcer sur l'échelle territoriale pertinente (ou les échelles), la contractualisation demeure la seule voie à même de garantir réellement la cohérence des projets et l'articulation des compétences.

3.2. Dispositifs d'exception ou politique de droit commun ?

On propose de sortir de cette opposition pour aller vers des interventions différenciées en fonction des caractéristiques des territoires concernés. La base commune de ces interventions étant dans tous les cas : un diagnostic partagé, un projet local, un dispositif interministériel et partenarial, le tout orienté vers la solidarité dans la ville.

Dans les cas les plus simples, il pourra s'agir pour l'Etat, d'un dispositif d'articulation des politiques de droit commun, afin qu'elles s'appliquent de façon prioritaire en faveur des quartiers et des publics défavorisés.

L'Etat pourra désigner en son sein, un coordonnateur interministériel local et co-financer la réalisation de diagnostics partagés, les équipes de mise en oeuvre du projet local, l'évaluation. Une convention d'objectifs déclinée en actions successives pourra être signée entre tous les partenaires concernés.

Dans d'autres cas, il faudra aller vers des structures spécifiques et dégager des moyens humains et financiers importants, tout en faisant respecter la même démarche de diagnostic partagé, de mobilisation interministérielle autour de la définition du projet local et de sa mise en oeuvre.

Certains dispositifs G.P.U ou Z.F.U peuvent assez bien préfigurer cette mobilisation. On rappellera à leur sujet trois points :

1. leur action ne se limite pas à l'urbanisme pour les G.P.U., et à la défiscalisation pour les Z.F.U. Elle doit mobiliser tous les champs habituels de la politique de la Ville (c'est d'ailleurs pourquoi il faut impérativement dégager des crédits de fonctionnement pour les G.P.U. actuels).
2. Les sites - à l'exception de ceux choisis sous la pression politique - présentent bien des dysfonctionnements urbains graves (on y retrouve la plupart des sites H.V.S.) qui nécessitent une mobilisation de grande ampleur.
3. Leur difficile mise en oeuvre, notamment pour les G.P.U. révèle toute une série d'inadaptations de l'Etat dans ses modalités de financement comme dans l'articulation entre Etat central et niveaux déconcentrés.

3.3. L'adaptation de l'intervention de l'Etat

Comment s'engager dans la durée ?

L'expérience montre que compte-tenu des problèmes à traiter, notamment leurs aspects sociaux et politiques, il faut au moins deux années pour mettre en état de marche un dispositif

local, et engager les premières démarches de diagnostic. C'est seulement au cours de la troisième année que l'élaboration d'un projet local d'envergure pourra commencer. Il faut donc que les partenaires locaux puissent compter sur la continuité des moyens humains et financiers de l'Etat (et des autres partenaires).

Le budget de l'Etat ne permet pas à l'heure actuelle de prendre des engagements dans la durée. Lorsque l'Etat signe un contrat c'est toujours sous réserve des disponibilités de la Loi de Finance annuelle. Il n'a pas la possibilité - même à l'intérieur du Contrat de Plan Etat-Région - d'assurer une "montée en régime" des financements, au rythme de la "montée en régime" du projet. Ainsi les crédits G.P.U. prévus pour les cinq années du Contrats de Plan ont ils été alloués par cinquième tous les ans et depuis la première année, créant ainsi de sérieux problèmes de sous-consommation des crédits publics, et mettant en péril les financements des opérations au moment même où les besoins deviennent réels.

Faut-il une "Loi de programmation" sur la solidarité dans la ville ?

Comment s'engager dans la souplesse ?

Comment sortir de la rigidité du financement par objet, offert par les lignes budgétaires "classiques" des ministères ?

La création au profit d'un ministère spécifique de Fonds regroupant des crédits d'autres ministères (Fonds Social Urbain, Fonds d'Intervention pour la Ville, Grands Projets Urbains, et ligne Prévention de la Délinquance) doit être à notre avis écartée. Elle a montré essentiellement sa capacité à démobiliser les ministères contributeurs et notamment leurs agents locaux très impliqués auparavant dans la politique de la Ville.

Chaque ministère concerné devrait à notre point de vue, inscrire dans ses priorités de financement, dont l'intitulé large (par exemple "solidarité dans la ville") éviterait la rigidité au sein de leur budget global, l'action en faveur de la solidarité dans la Ville. Ceci pourrait se faire sous la forme de chapitres budgétaires spécifiques.

Ces dispositions permettraient :

- d'accroître l'implication de chaque ministère,
- de redévelopper la capacité de chacun d'eux à adapter ses modes d'intervention traditionnels et à innover,
- de faciliter au niveau local, une "fongibilisation" des diverses sources financières.

La signature de la convention d'objectifs pourrait être l'acte qui ouvrirait la possibilité de "fongibilisation" locale (à négocier avec le Budget).

3.4. L'organisation de l'Etat

Au niveau central : l'intérêt de créer un Ministère spécifique pour "la solidarité dans la Ville" serait probablement très limité. On a en effet, tenté par les considérations qui précèdent de mettre en évidence une double nécessité :

- que chaque ministère donne une priorité effective (agents, structures internes, financements) à cet objectif
- que l'accent soit mis sur l'articulation interministérielle, dans la perspective de l'innovation et de l'adaptation en continu des politiques de chacun.

On pourrait donc s'orienter vers une structure nationale de type commission (à l'instar de la C.N.D.S.Q.) rattachée directement au Premier Ministre. Le Conseil National des Villes pourrait être chargé d'orienter l'action de cette structure aux côtés de l'Etat, et de mobiliser l'ensemble des représentants du monde politique et associatif au sens large sur des objectifs partagés et évalués régulièrement.

Au niveau régional :

Outre ses compétences habituelles (cohérence régionale, animation, évaluation), et peut être seulement dans les grandes régions urbaines, le niveau régional de l'Etat, pourrait être chargé de la programmation budgétaire directe des crédits d'intervention et d'investissement pour les projets locaux. On rappellera que ces projets pourraient être de diverses échelles géographiques, locale, départementale, ou régionale. Ce système aurait l'avantage de permettre une "alimentation" qui suive le rythme des consommations effectives de chaque projet.

Il éviterait deux écueils :

- celui de créer des "poches" de crédits non utilisés" dans un département alors même que les besoins ne seraient pas couverts actuellement,
- celui d'éviter la répartition "égalitariste" entre départements.

Au niveau local :

Le niveau local de l'Etat conserverait la responsabilité de la mise en oeuvre de la politique de solidarité dans la Ville, ainsi que celle de l'engagement des crédits de l'Etat.

Chargé d'inciter à la mise en oeuvre des démarches de projet et d'organiser l'interministérialité locale, il est par définition le porteur de la politique de l'Etat et la mettra en avant dans sa négociation des conventions d'objectifs.

Toutefois le niveau local est aussi le plus exposé à la pression des élus. Il faut donc nous semble-t-il reconnaître la possibilité pour le niveau national d'intervenir directement sur le terrain à la demande d'un échelon déconcentré, pour faire contrepoids, dans le cas de questions très sensibles politiquement, par exemple la démolition de grands ensembles en rapport avec le logement des familles d'origine étrangère.

Cette possibilité de recours des échelons déconcentrés à l'Etat central doit être réaffirmée. Elle est conforme à l'esprit des lois de décentralisation, puisque sur les thèmes difficiles à porter "électoralement" au niveau municipal, comme la Résorption de l'Habitat Insalubre (R.H.I.) ou la politique de Développement Social des Quartiers, l'Etat a su garder un financement de l'urbanisme opérationnel alors que tous les autres financements en matière d'investissement faisaient l'objet d'une globalisation dans la D.G.E.

Annexe 1

Proposition pour l'Ile de France

En Ile-de-France, le cadre contractuel ne peut être aujourd'hui celui de l'agglomération, étant donné le morcellement politique de la région capitale. En l'absence d'une instance d'agglomération, et compte tenu de l'extrême diversité des situations territoriales, il est proposé de mettre en oeuvre la politique de la Ville au travers de contractualisations géographiques et thématiques entre d'une part l'Etat, et d'autre part des niveaux territoriaux adaptés aux problèmes à résoudre.

Pour définir ces problèmes et les niveaux d'action adaptés, il est proposé de faire de l'année 1998 une années de débat avec l'ensemble des partenaires concernés par la politique de la Ville en Ile-de-France.

L'évaluation régionale¹ a montré les limites de l'intervention « correctrice » mise en oeuvre à la seule échelle locale, sans liens avec les grandes politiques régionales. Elle a également montré que certains départements pourraient dans certains cas, au moins théoriquement, procéder à une redistribution interne de la richesse, mais que dans d'autres, l'enjeu ne pouvait être posé qu'au niveau régional. Enfin, des échelles intermédiaires telles que l'arrondissement territorial, le bassin d'emploi, ou de déplacements peuvent également s'avérer pertinentes. Il ne faut pas exclure non plus des structures intercommunales qui d'ores et déjà existent ou sont en gestation, ou même des intercommunalités « d'affinités » qui pourraient se former.

Les solutions adoptées ne seront sans doute pas les mêmes selon qu'on se trouve dans une agglomération de grande couronne (notamment les « quatre M » -Meaux, Montereau, Melun, Mantes-la-Jolie), en Ville Nouvelle, dans un département comme la Seine-Saint-Denis qui pourrait faire l'objet d'un contrat unique, ou bien encore dans le tissu ancien dégradé du pourtour de Paris.

En tout état de cause, des actions localisées resteront nécessaires sur certains sites pour prolonger, voire renforcer ce qui a déjà été engagé. Ce sera le cas notamment dans les quartiers d'habitat social particulièrement massifs, dans lesquels les habitants sont tenus à l'écart de la ville. Il pourra s'agir des sites faisant actuellement l'objet d'un Grand Projet Urbain, de ceux qui bénéficient d'une Zone Franche Urbaine, ainsi que de certains autres, qui posent des problèmes de même ampleur (une trentaine environ).

¹ Evaluation commandée par le Préfet d'Ile-de-France et le président du Conseil Régional dans le cadre de l'évaluation du CPER (Rapport de Messieurs ROUANET et ARASSE).

Il est tout aussi indispensable aujourd'hui d'intervenir pour enrayer des mécanismes de relégation sur tous les autres quartiers fragilisés. Cette intervention doit se situer au niveau régional et concerner les thèmes les plus structurants : déplacement, activités, équipements et services, logement, formation, éducation.

Le Plan de Déplacement Urbain (PDU) en cours d'étude, la négociation avec les organismes bailleurs sociaux dont les patrimoines sont interdépartementaux, l'allocation géographique des moyens publics, et des effectifs des services publics ou parapublics, sont autant de domaines dans lesquels des politiques régionales s'imposent. Des diagnostics devront être réalisés à cette échelle, et des objectifs définis dans le cadre de la nouvelle politique de la Ville.

Annexe 2

« Faut-il une politique de la ville ou bien la simple juxtaposition des politiques sectorielles est-elle suffisante ? »

L'objectif jusqu'ici assigné à la politique de la Ville a été d'améliorer la vie quotidienne des habitants des quartiers en difficultés, il s'agit aujourd'hui de mettre en oeuvre les moyens pour que cette amélioration puisse être durable et en même temps pour que d'autres quartiers ne subissent pas des phénomènes du même type. Il faut donc dans cette nouvelle étape de la politique de la Ville, se donner les moyens de pérenniser les résultats, de transformer durablement les pratiques, et d'agir à titre préventif.

Les solutions à trouver impliquent de prendre en considération l'interaction entre tous les problèmes : ceux posés par les pratiques d'attribution de logements, par le niveau des établissements scolaires, par l'"employabilité" des jeunes, leurs difficultés à se déplacer, par les dysfonctionnements urbains, les pratiques des grands services publics (EDF/GDF, Poste, Transports) ou privés (banques), des employeurs...etc.

L'expérience montre que ces questions ne peuvent être traitées qu'à partir d'une vision globale et territorialisée, c'est à dire à partir de projets négociés localement.

Depuis quelques mois, plusieurs ministres ont proposé des mesures nouvelles dans leur champs de compétences, qui impliquent pour leur mise en oeuvre une association étroite avec d'autres secteurs.

Toutefois, les décisions d'ensemble restent éclatées du fait même de l'organisation institutionnelle des compétences, au sein de l'Etat comme dans les collectivités territoriales, chacun agissant selon ses propres logiques.

Les deux missions de la politique de la Ville doivent être : la première d'articuler les compétences pour la réalisation de projets territorialisés, la seconde de susciter à l'échelle de l'agglomération des politiques d'ensemble qui contrecarrent les mécanismes ségrégatifs.

Quand bien même toutes les politiques sectorielles de l'Etat ou des collectivités territoriales inscriraient la solidarité dans leurs priorités - et ce n'est pas le cas aujourd'hui malgré les progrès récents accomplis dans ce sens - ce n'est que par leur articulation que pourront se développer des projets locaux et une politique d'agglomération, la seconde garantissant l'efficacité et la pérennisation des premiers.

Articulation des politiques d'aménagement du territoire et de la ville

1.- L'Aménagement du Territoire : état des lieux

- La politique d'aménagement du territoire, née dans les années 60, est assez naturellement apparue comme une composante centrale du développement économique et social, au même titre que la politique industrielle ou que la politique de l'emploi.

Durant les années de croissance et, dans les faits jusqu'à la fin des années 70, cette politique a été le reflet d'une certaine conception du développement, développement piloté par le haut, organisé au travers des grandes entreprises publiques ou privées, faisant une place essentielle à la localisation des activités industrielles et des équipements d'accompagnement. L'aménagement du territoire procédait d'une vision du développement dirigé et octroyé ; cette politique redistributrice a trouvé auprès du corps social converti aux vertus de l'Etat providence, les voies d'un consensus.

- Depuis une dizaine d'années au moins, cette politique est allée de crise en crise, sans doute parce qu'elle n'a pas su opérer à temps les ruptures nécessaires, pour tenir compte des nouvelles conditions du développement mondial :
- Un modèle de planification demeuré égalitaire et national, qui n'intègre ni la mondialisation, ni les exigences du développement local.

La globalisation de l'économie, à l'internationalisation des marchés, le développement de la société de l'information, génèrent des phénomènes de polarisation spatiale, un accroissement du poids du marché dans la régulation sociale et un renouvellement des règles de compétitivité : les capacités d'organisation territoriale, l'intelligence des évolutions prennent le pas sur les infrastructures et les équipements.

- Une vision partagée de l'espace entre urbain et rural qui se prolonge, alors que la société française est résolument une société urbaine.

Zones denses et moins denses vivent en situation d'interdépendance.

Les villes jouent un rôle croissant dans l'évolution territoriale (lieu principal de formation du PIB, de la dynamique de l'emploi et lieu du défi social), et la métropolisation

marque l'évolution du territoire (80 % de la population vit dans des aires urbaines intégrant des secteurs ruraux).

Ce mouvement s'accompagne des phénomènes :

- « d'étalement urbain » (dilatation sous l'effet des déplacements domicile-travail) et de discontinuité de l'espace urbain ;
- de recomposition interne (développement des centralités périphériques et exposition désordonnée des entrées de ville en réponse au mouvement de réinvestissement sur les centres - grands équipements) ;
- de spécialisation des territoires urbains (avec la dissociation des fonctions économiques et résidentielles) : la fracture territoriale tend à se confondre avec fracture sociale.

Un modèle économique qui privilégie l'industrie, dans un monde tourné de plus en plus vers le tertiaire et les fonctions de l'intelligence.

La modification sectorielle de la croissance caractérise la montée en puissance d'une économie de services (agriculture : 3,1 % PIB ; industrie : 28,7 % ; services : 68,2 %) et a pour conséquence de renforcer l'attractivité des villes.

Dans un espace ouvert et global, organisé en flux de relations producteurs de valeurs, la ville comme système local géographiquement circonscrit accroît son importance : les villes constituent "une assurance tout risque" pour les activités et présentent des avantages comparatifs de productivité ; elles assurent l'interface avec l'économie-monde : les pôles urbains et ceux "majeurs" plus particulièrement, dominent les échanges fonctionnels.

- Aussi, les avancées positives réalisées ces dernières années, l'ont été, le plus souvent, sous la contrainte :
 - contrainte des restructurations industrielles et agricoles ;
 - contrainte de l'intégration européenne ;
 - contrainte de la décentralisation, qui a largement débordé les schémas traditionnels d'intervention de l'Etat.

De ce point de vue, il est dommage mais il était prévisible que les initiatives prises en 1994-1995 pour relancer l'aménagement du territoire se soient traduites par des impasses. La LOADT du 4.02.95, en refusant de rompre sur le fond avec les visions économiques et politiques du passé, en entretenant des oppositions souvent stériles et des visions "catastrophiques" a conduit à brasser beaucoup d'illusions sans avancer sur les problèmes de fond.

En particulier, les effets produits du mode d'intégration du système mondial sur la structure économique, sociale et politique des villes ainsi que leurs processus d'urbanisation a insuffisamment été prise en compte.

- Dans le contexte de la révision de la LOADT et du SNADT, la politique d'aménagement du territoire entend produire une double rupture :
 - Rupture du dogme concernant l'harmonieuse répartition des hommes et des activités sur le territoire ;
 - Rupture de la méthode qui fut celle du développement octroyé.

L'aménagement du territoire franchit une nouvelle étape en passant d'une vision redistributrice à une réflexion sur les ressorts du développement de chaque territoire ; cette autre vision est tournée vers la création de richesses et accepte l'hétérogénéité des territoires.

La marge d'action de cette politique nouvelle est double :

- Dans le registre traditionnel des politiques de localisation, à travers en particulier les schémas de services, qui organisent les conditions spatiales du développement,
- Dans le registre plus neuf de la valorisation des ressources stratégiques du développement, ressources construites de nature essentiellement endogènes et immatérielles (coopérations, partenariats, capacités d'organisation ...).

2.- La Politique d'Aménagement du Territoire en direction des villes : bref rappel historique et nouvelle donne

- Dès sa création, dans un souci de rééquilibrage du territoire, la DATAR a mené des politiques en direction des villes, avec sa politique des « métropoles d'équilibre », avec la mise en place d'un programme en faveur des villes moyennes, principalement orienté sur le cadre de vie urbain et sur les équipements culturels et socio-éducatifs et enfin, au travers d'opérations ponctuelles en direction des petites villes, visant à soutenir le développement et l'animation du milieu rural.

Ce n'est qu'à la fin des années 80, à la suite du rapport Guichard (1986 : « Aucune ville française, si l'on exclut Paris, n'a la masse critique suffisante - fort potentiel économique, culturel, universitaire et rayonnement intellectuel - pour entrer dans le concert des grandes villes européennes »), qu'est posé le problème de la faiblesse de l'armature urbaine de la France en Europe.

La DATAR conçoit en 1989, en liaison avec la DIV, la politique des PACT Urbains qui régénère la politique de redéveloppement des agglomérations ou bassins d'emploi en conversion en y intégrant la problématique urbaine et celle du D.S.U ; en 1991, la DATAR lance la politique de Réseaux de villes (coopération entre les villes moyennes) et de Chartes d'objectifs (vocation européenne des principales métropoles).

En février 1995, la LOADT crée les Directives Territoriales d'Aménagement pour les territoires urbains qui présentent des enjeux particulièrement importants. Elles visent à

indiquer les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements, de l'habitat. Elles peuvent aussi préciser les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme adaptées aux particularités géographiques locales. Elles apparaissent comme des instruments visant principalement à arbitrer les conflits d'usage des sols.

Si ces politiques sont définies en étroit rapport avec l'armature urbaine et l'organisation du territoire, elles demeurent cependant trop ponctuelles, trop partielles et insuffisamment intégrées pour y satisfaire pleinement.

La politique d'aménagement du territoire doit dorénavant davantage s'appuyer sur l'organisation de la métropolisation dans le cadre d'un système territorial maillé et sur la stimulation des dynamiques endogènes, dans le cadre des territoires pertinents.

- Dans l'optique d'une France maillée, chaque fraction du territoire appartient à un espace de solidarité construit sur des logiques de partenariats institutionnels et économiques, au sein duquel se développent des effets d'induction et de complémentarité.

Le système maillé s'appuie sur l'effet d'entraînement des pôles de croissance largement ouverts sur les espaces transnationaux, mais valorise simultanément les atouts et les opportunités stratégiques de chaque élément constituant le nouvel ordre territorial, en créant notamment des nouvelles valeurs d'usage ou de nouvelles formes d'activités, perspective qui s'inscrit naturellement dans une stratégie de développement durable.

Les villes, moteurs de la croissance, occupent une place centrale dans cette perspective.

C'est sur elles, sur leur activité, leur organisation, que repose à titre principal la compétitivité nationale ; mais c'est aussi sur elles, sur leur capacité à entraîner les territoires qui les entourent, qu'il convient de s'appuyer pour créer une géographie solidaire.

C'est à partir d'elles qu'il convient de faire évoluer l'organisation territoriale de la France :

- En mettant en oeuvre les politiques indispensables à la promotion de quelques métropoles d'envergure européenne.

La différenciation hiérarchique entre la métropole parisienne et les autres métropoles régionales est tout à fait excessive et dommageable pour la compétitivité globale de la France : les échanges interurbains sont dominés par les relations avec la capitale, tandis que les relations des métropoles régionales entre elles et avec l'Europe sont insuffisamment développées.

Il est donc essentiel que les fonctions d'intermédiation soient enrichies et diversifiées dans quelques métropoles régionales (Lyon, Marseille, Bordeaux, Lille) afin d'en faire de nouvelles portes d'entrée actives dans les échanges internationaux, européens notamment.

- En coordonnant cette action à une stratégie de fonctionnement intégré des systèmes urbains régionaux ou interrégionaux.

En raison de la diversité des structures de peuplement et des histoires économiques régionales, chacun de ces systèmes présente des caractères différenciés (densité de villes, taille de celles-ci, concentration ou non des fonctions dans les plus grandes ...).

Le premier objectif est d'améliorer l'efficacité économique de ces différents systèmes en soutenant les coopérations et toutes actions coordonnées entre les villes composant ces systèmes ; une attention particulière devant être portée aux politiques publiques qui concernent les nouveaux facteurs de compétitivité.

Le second objectif est de coordonner les dynamiques spatiales les plus fortes liées à la croissance urbaine.

- Dans un contexte de quasi totale urbanisation (peuplement-densité ; facteurs de production-crédation de richesse), les problèmes et les incertitudes concernant l'ensemble de la société se trouvent posés au travers des questions urbaines. Il importe alors de se doter d'un système de représentation intégré des villes, qui reflète bien leur complexité.

C'est bien la double nature des villes, tout à la fois "noeud de réseaux et du système économique" et "milieu urbain" qui intéresse l'aménagement du territoire, dans l'optique d'agir simultanément :

- pour la recomposition interne des agglomérations, grevées de dysfonctionnements urbains, économiques et sociaux, politiques et démocratiques ;
- pour l'organisation du maillage territorial et dans un souci de cohérence de l'évolution urbaine et de la relation des villes au territoire.

Le traitement des espaces urbains est assujéti à une organisation simultanée du territoire et des agglomérations.

- L'agglomération fait système : c'est un espace fonctionnel et interdépendant qui acquiert une reconnaissance grandissante comme lieu d'intégration des politiques sectorielles :
 - pour la question de l'organisation du maillage territorial : afin de penser les interrelations entre les pôles principaux, ceux-ci et leurs homologues européens, les échanges interurbains et les relations entre zones denses et moins denses,
 - pour celle du développement local : afin de constituer des milieux « fiabilisés » propices au développement économique, qui mettent en jeu acteurs publics, entreprises et institutions d'intermédiaires dans des rapports de partenariat,
 - pour celle enfin, proprement urbaine : afin de rendre possible le projet urbain, les objectifs d'intégration urbaine et de solidarité.

L'agglomération est le lieu où l'on maximise des opportunités d'échanges et d'accès aux services, dans leur diversité et leur qualité.

Les territoires fonctionnent certes à géométrie variable et à des multiples échelles ; s'il importe d'être attentif aux questions d'ouverture et d'accessibilité des territoires, à la multiplicité de leurs interactions, il convient toutefois de remarquer qu'une des échelles pour

mettre en oeuvre l'action publique et articuler plus aisément, les objectifs et les points de vue au sein de la sphère publique Etat-collectivités locales, ainsi que sa relation avec la sphère privée.

Celle de l'agglomération paraît s'imposer dans un contexte où butent sur leurs limites :

- l'action de l'aménagement du territoire : pour organiser une confrontation productive des différents territoires interdépendants et faire dialoguer les différentes instances qui les représentent,
- les politiques de développement social urbain : pour actionner les principaux mécanismes - notamment le logement et les transports urbains - qui organisent la ségrégation spatiale et rendre accessible, l'ensemble des fonctions urbaines,
- l'organisation institutionnelle : pour négocier et décider dans un cadre adapté,
- et la planification urbaine : pour traduire le projet urbain.

A ce stade, le mouvement de coopération intercommunale a principalement profité aux secteurs ruraux.

L'émiettement du pouvoir communal et la coexistence de plusieurs structures intercommunales à vocation limitée au sein des aires urbaines portent préjudice aux coopérations entre l'Etat et les collectivités locales, à la définition d'un projet urbain conçu sur la base de choix stratégiques, à l'objectif de solidarité urbaine et à l'expression démocratique.

En l'état actuel, les situations urbaines sont souvent d'une très grande complexité : emboîtement des espaces, croisement multiple des champs de compétences dans les domaines urbain, social, politique ou économique et grand nombre d'autorités organisatrices qui croisent les institutions territoriales.

Lyon en témoigne par exemple ; 6 périmètres urbains sont définis ou utilisés :

- La commune (Lyon : 415.500 habitants)
- L'unité urbaine (l'agglomération urbaine - continuité de l'habitat qui déborde sur l'Ain et l'Isère - : 1,3 millions d'habitants pour 84 communes) ;
- La communauté urbaine de Lyon (le "Grand Lyon", situé exclusivement dans le département du Rhône : 1,1 million d'habitants pour 55 communes) ;
- L'aire urbaine (définition INSEE : repose sur l'intensité des déplacements domicile-travail: 1,5 million d'habitants pour 239 communes) ;
- L'espace urbain multipolaire (définition INSEE ; 15 aires urbaines entre lesquelles se partagent les actifs : 2,5 millions d'habitants pour 500 communes) ;
- La Région Urbaine de Lyon (R.U.L ; plus compact que l'espace urbain : 2,5 millions d'habitants).

Aussi, à la faveur de la révision de la LOADT, l'aménagement du territoire propose d'inciter à une coopération intercommunale urbaine renforcée et d'envisager les prémices de la création, le moment venu, de véritables autorités politiques d'agglomération (maire et assemblée correspondante).

En outre, des progrès concernant les périmètres, les compétences et les ressources des agglomérations pourront être réalisés dans le contexte des futurs contrats d'agglomération insérés dans les contrats de plan Etat-région à venir.

Les territoires d'agglomérations pourraient venir se substituer aux zonages traditionnels dans le cadre en particulier, de la réforme des fonds structurels.

3.- « Commentaire » à propos de la Politique de la Ville et contribution au repositionnement de la politique de la ville

- A certains égards, la Politique de la Ville est née d'une absence de prospective de la Politique de l'Aménagement du Territoire qui par le passé, a survalorisé dans son diagnostic les questions rurales : d'où une pensée inquiète sur la ville et un véritable refoulement des enjeux urbains contemporains, d'où, une perception en terme de spécialisation et séparation des politiques urbaines et rurales et une faible attention portée aux questions d'organisation.

La dénomination "Politique de la Ville" employée à partir de 1989 (Xème Plan) prête cependant aux mesures une ambition qui les dépasse ; d'évidence, elle concerne davantage les secteurs en difficulté que la ville dans son ensemble.

La Politique de la Ville a progressivement produit sa doctrine quant à sa géographie prioritaire en la situant à l'échelle des quartiers : avec les DSQ, le quartier est conçu à son échelle, avec les Contrats de Ville, le quartier est conçu dans la ville mais dans un contexte où l'agglomération reste pensée comme une juxtaposition d'entités différenciées. L'expérience des PACT Urbains laisse entièrement posée la question de la dynamique des échelles d'intervention et celle des acteurs, dans un contexte de concurrence de dispositifs superposés qui concourent aux mêmes objectifs et de dispersion des centres de décisions qui leur sont attachés, respectivement.

Dans sa forme la plus achevée à travers le Pacte de Relance pour la Ville et la démarche de zonages qui lui est associée, réduite aux quartiers, la Politique de la Ville génère des effets pervers, met en défaut le principe d'un projet d'action co-débatu et le principe contractuel ; elle affaiblit en outre, la recomposition des domaines sectoriels (logement-santé, par exemple) et limite le déploiement des initiatives locales au profit de dispositifs politico-administratifs standards, qui au demeurant, ne contribuent guère au bon repositionnement de l'Etat au sein du bloc d'acteurs dominants.

Le P.R.V. a toutefois eu le mérite d'introduire la dimension économique dans la problématique de la Politique de la Ville et d'associer de nouveaux acteurs à cette Politique.

- Les contours de la Politique de la Ville demeurent flous en se fondant sur une double liste ouverte à l'infini, des causes et des remèdes à apporter aux quartiers sensibles ; elle paraît également se présenter comme une superposition de procédures et d'ajustements techniques qui génèrent de la complexité (multiplication des instances délibératives, des financements croisés, ...), de la confusion pour sa mise en oeuvre, un manque de lisibilité de la stratégie qu'elle sous-tend ; les errances du partenariat qui veut associer la sphère privée et le peu de concordance parfois entre l'Etat et les volontés municipales semblent ajouter à l'impuissance.

A cela s'ajoute une mobilisation difficile des politiques sectorielles.

Les ministères techniques sont peu partie-prenante à la mise en oeuvre de la politique de la Ville et développent fréquemment, des stratégies de "défausse" ; à cet égard, le FIV fait figure d'exemple : moyennant leur participation au fonds, les ministères techniques se sentent exonérés de tout autre forme de contribution, et notamment, de prise en compte de la Politique de la Ville comme l'une des dimensions de leur politique de droit commun.

Au bout du compte, les finalités de la Politique de la Ville se diluent dans la profusion des attendus et les incertitudes de la méthode ; elle conclut à la globalité sans ordre ou priorité qui la sous-tend et souffre d'une approche interministérielle insuffisamment intégrée.

- La Politique de la Ville pourrait se donner une ambition double pour l'avenir : dans les méthodes et les règles de conduite de l'action publique qu'elle entend mettre en oeuvre ; dans l'application de dispositifs techniques et financières à réorienter sur quelques domaines d'actions prioritaires (notamment, les services de mobilité).

Cette perspective pourrait en particulier s'exprimer dans une optique contractuelle, conçue à l'échelle de l'agglomération.

La politique de la Ville pourrait en effet se fixer pour objectif dans ce cadre :

- de devenir un objet plus central de la politique et du projet d'agglomération ;
- d'être mieux prise en compte comme composante à part entière de chacune des politiques sectorielles.

En s'attachant à la globalité du territoire de l'agglomération, la Politique de la Ville pourrait être alors conçue à un double niveau :

- celui, traditionnel, de la reconnaissance de la spécificité des quartiers sensibles donnant lieu à une diversité d'actions de proximité et à des circuits courts d'intervention publique ;
- celui de sa bonne intégration (et non pas "dilution") dans la pratique intercommunale, pour déclencher au plan local, des mécanismes régulateurs sociaux et financiers, accrus.

Le premier niveau d'approche pourrait laisser une large place à l'initiative locale : il appartiendrait alors aux collectivités locales dans ce cadre, d'associer les acteurs concernés à

l'élaboration des propositions, de susciter des coopérations entre ces acteurs et en vertu du principe d'exigence démocratique, de concevoir des modalités de négociation avec les citoyens.

Le second niveau d'approche qui s'insère dans la dynamique intercommunale pourrait s'adosser aux principes de mobilité et d'accessibilité qui guideraient le principe contractuel, afin notamment de réorienter les politiques de logement et de transports urbains, d'offre de services et d'équipement publics, dans un sens qui influe efficacement sur les pratiques sociales (politiques de peuplement et logement, désenclavement des quartiers et transports collectifs, accès à l'ensemble des fonctions urbaines, à la "grande ville", ...).

A l'effort d'organisation locale devrait correspondre un effort équivalent de l'Etat visant à développer sur les territoires des agglomérations, une vision territorialisée de son action, dans une optique plus interministérielle.

Dans ce cadre, il aurait à proposer le réaménagement des outils des principales politiques sectorielles mobilisées, conformément aux principes de mobilité et d'accessibilité attachés aux contrats avec les agglomérations.

Par ailleurs, de la qualité du volet proximité de la Politique de la Ville proposé par les collectivités locales dans le cadre des contrats d'agglomération, pourrait dépendre un effort accru de l'Etat dans des domaines sectoriels qui bien que concourant à la politique globale d'agglomération, feraient l'objet d'une prise en compte au sein des contrats Etat-Région.

La politique globale d'agglomération pourrait au demeurant être exprimée moyennant une charte d'agglomération élaborée au cours d'une étape précédant la négociation du contrat ; elle traduirait une vision d'ensemble de la stratégie d'aménagement et de développement de l'agglomération, articulant précisément et dans un rapport de réciprocité : économie d'agglomération, projet urbain et cohésion sociale.

A cet égard, pour engager efficacement et dans une configuration symétrique avec les collectivités locales la négociation des futurs contrats d'agglomération, limités dans leur étendue à quelques secteurs d'action prioritaires, l'Etat devrait se doter de capacités d'expertise pluridisciplinaires accrues, en particulier au niveau déconcentré. Les conditions de l'action interministérielle à cette échelle pourraient être par ailleurs renforcées.

- D'un tout autre point de vue, il importerait que s'opèrent des connexions plus étroites et plus systématiques entre le champ des grands projets d'équipement, d'urbanisme et des stratégies de développement pensées en réponse à une logique de renforcement de l'attractivité des villes, d'une part, et le champ du développement social urbain dans les différentes facettes qui le composent, d'autre part.

Dans ses décisions d'investissement, l'Etat pourrait s'efforcer d'imaginer, en concertation avec les collectivités locales bénéficiaires, des modalités d'articulation, des liens de réciprocité, des "assemblages"... et s'attacher à partir de ces investissements, à développer des externalités positives pour la Politique de la Ville (quels types de rapports possibles, par exemple, entre Euroméditerranée et les Quartiers Nord de Marseille ?).

On pourrait en ce sens, s'inspirer de la pratique mise en oeuvre dans la négociation du Stade de France à Saint-Denis entre l'Etat et les collectivités locales concernées qui ont

intégré les questions d'aménagement urbain et d'insertion, pour l'implantation de cet équipement.

Dans cette perspective double :

- d'inscription de la Politique de la Ville dans une politique contractuelle sélective, à l'échelle de l'agglomération,
- de production de "solidarité" moyennant la mobilisation des politiques d'investissement lourd,

La Politique de la Ville pourrait ajouter à ses deux dimensions de proximité et interministérielle, celle "multiministérielle".

Elle articulerait des échelles temporelles variables : le court terme et le moyen-long terme.

Ce faisant, elle commencerait à se comprendre selon un axe double, de réparation et de prévention.

La ville, le développement économique et l'emploi : l'agglomération comme échelle pertinente

Chacun sait que s'il y avait moins de chômage, les problèmes considérés comme relevant de la "politique de la ville" seraient bien moins aigus, même s'il y a d'autres facteurs en jeu dans le développement des poches de pauvreté. Mais la question de l'emploi — et du développement économique en général, bien qu'il faille distinguer les deux sujets — paraît en général hors de portée des actions locales, au niveau du quartier comme au niveau de l'agglomération. Que peut-on faire d'autre que de mettre en œuvre des politiques plus ou moins ponctuelles de réparation des dégâts, d'aides spécifiques à l'insertion et de séduction des investisseurs (par le marketing urbain, les aides, la défiscalisation, etc.) ?

L'objet de cette note est de plaider pour un point de vue redonnant au territoire un rôle plus important dans les politiques publiques de développement économique et d'emploi — le territoire pertinent étant ici, comme pour l'habitat ou les transports, celui de l'*agglomération*. La politique de la ville, politique de développement et de solidarité, entendue dans un sens large, ne peut pas se borner aux politiques d'aménagement physique. Elle doit intégrer une visée stratégique sur l'économie et l'emploi. Les politiques publiques sectorielles de ces domaines seraient aujourd'hui plus efficaces si elles étaient non pas transférées au niveau des agglomérations (les niveaux nationaux ou régionaux restant évidemment pertinents) mais réarticulées à ce niveau et intégrées à des structures de gouvernance territoriales fortes, tant du point de vue du développement que de la solidarité.

La note comprend deux parties : des éléments d'analyse générale ; des réflexions sur le développement économique territorialisé, les politiques d'emploi et d'insertion.

1.

La ville, lieu focal de l'économie émergente

1.1 Trois tendances de fond

- ***La ville n'est plus seulement le cadre de l'économie : elle en détermine de plus en plus la substance.***

L'économie dans son ensemble est désormais massivement urbaine. On pourrait en conclure qu'il n'y a plus de lien particulier entre ville et économie, le cadre urbain étant simplement, désormais, le cadre générique des activités économiques, contrairement aux

époques où la relation villes-campagnes, par exemple, était structurante pour les mécanismes et les trajectoires de l'économie. Mais ce serait une erreur. Car le développement économique ne se réalise pas seulement dans les villes, il est aussi profondément orienté et tiré par les transformations sociales (modes de vie, organisation du travail, des loisirs, du temps des individus et des groupes, etc.) qui s'opèrent dans les villes. Dans une *énorme* proportion, les biens et les services qui se développent aujourd'hui n'ont de sens que par rapport aux modes de consommation et de production urbaines. Pensons par exemple, à tous les biens et services qui sont liés à la mobilité dans la ville (transports, télécoms). Des évolutions de nos villes dépendront largement les orientations de l'économie.

- ***L'économie mondialisée n'est pas une économie qui se déterritorialise : le local se renforce dans le global.***

Bien entendu, des phénomènes de dé-territorialisation apparaissent — le fonctionnement des marchés, de manière générale, s'éloigne des "places du marché" localisées vers toutes sortes de réseaux. Mais le paradoxe est que, dans cette économie qui se globalise, les dynamiques socio-historiques particulières qui se cristallisent dans les villes — réseaux de confiance, de coopération, structurations particulières des marchés du travail, milieux d'entrepreneurs, communautés socio-politiques, institutions permettant de débattre de projets communs, etc. — jouent un rôle qui non seulement ne décline pas, mais qui, dans l'ensemble, *se renforce*. La capacité d'action dans l'économie globale se mesure à la force de l'ancrage local. Au point, d'ailleurs, que cette dialectique du global et du local tend à court-circuiter les échelons intermédiaires, comme ceux de la nation. Ce n'est pas un hasard si, dans le monde actuel, on voit resurgir des configurations qui rappellent celles des origines du capitalisme européen, appuyées sur des économies urbaines en réseau plus agiles et réactives que les lourdes "économies territoriales" constitutives des États-nations qui devaient progressivement les dominer et les absorber. Soulignons que cette relation du global et du local ne concerne pas seulement quelques grandes métropoles concentrant la finance globale, les services avancés aux multinationales, la recherche de pointe, mais imprègne, à des degrés divers, l'ensemble des villes.

- ***Les économies urbaines sont soumises à un double mouvement de fragmentation et d'intégration.***

Nos sociétés urbaines sont soumises à des forces centrifuges multiples (éclatement des formes salariales, des structures familiales, distance croissante entre le public et le privé, etc.). Dans les villes, les inégalités s'accroissent fortement entre les zones les plus riches et les zones les plus pauvres, qui sont parfois très proches spatialement. Mais ce "nouvel âge des inégalités" ne se comprend pas comme un simple approfondissement des inégalités classiques, ni comme un processus de fragmentation généralisée. Dans le rapport ville-économie apparaissent de nouvelles dynamiques d'éclatement, mais aussi de nouveaux besoins d'intégration, de cohérence, de convergence. Les entreprises n'ont pas seulement des exigences de flexibilité accrue, allant dans le sens bien connu de l'externalisation, de la précarisation, de la déréglementation des conditions d'emploi, etc. Elles ont aussi des besoins réels et profonds de fiabilité, de stabilité et d'approfondissement des compétences, de mémoire et d'accumulation. Elles sont, d'un côté, dévorées par le court terme, mais elles ont, d'un autre côté, besoin de "ressources lentes" (comme on dit : "des sucres lents") qui ne se constituent et ne se reproduisent que dans la durée. C'est cet aspect contradictoire des rationalités économiques elles-mêmes qu'il faut saisir, comme un ensemble de risques mais aussi de chances pour une organisation plus solidaire et plus efficace à la fois de la vie

urbaine. Du côté des individus, on retrouve d'ailleurs les mêmes types de contradictions ou d'ambivalences. Le rétrécissement des horizons, l'incertitude relative à l'avenir, pour soi-même et pour les enfants, font peur et déstabilisent beaucoup de gens ; mais, en même temps, les aspirations à l'autonomie et aux mobilités de toute nature, la défiance à l'égard des enfermements géographiques ou familiaux ou sociaux sont aussi les tendances majeures de l'individualité sociale contemporaine.

1.2 Quelques données factuelles relatives au rapport ville-économie

Sous l'angle économique et social :

- tertiarisation accélérée : elle tend à hiérarchiser verticalement (par niveaux de compétences requises, grosso modo) les villes et les espaces alors que les emplois industriels manufacturiers se distribuent plus horizontalement (par spécialisation sectorielle).
- réduction rapide de la taille moyenne des établissements ;
- place croissante des PME et des TPE dans l'emploi, étant entendu qu'une part considérable de leur activité est effectuée en sous-traitance ou en quasi-intégration dans les réseaux des grandes firmes ;
- variabilisation rapide des conditions d'emploi (horaires, modes de rémunération, etc.) ;
- montée rapide des cadres, catégorie qui représente aujourd'hui plus du tiers du salariat et qui privilégie des gestions fortement individualisées de carrière ;
- rôle décroissant de l'ancienneté dans les parcours professionnels et montée d'une logique d'optimisation à relativement court terme des parcours, à la place des engagements professionnels de long terme traditionnels ; coupure croissante entre ceux qui, par volonté ou par force, gèrent leur carrière dans cette logique et ceux qui sont dans des situations d'enclave, sans pouvoir de négociation ;
- rôle central à tous égards de la *révolution féminine de l'activité* : mutation radicale du salariat féminin, place centrale de la demande d'activité féminine (variable selon les lieux) dans le niveau du chômage, rôle essentiel de la bi-salarisation dans les inégalités de revenus entre les ménages.

Sous l'angle spatial :

- polarisation croissante des activités et des emplois dans les plus grandes villes ;
- développement accéléré des relations à longue distance entre les grands pôles (y compris au plan international) et tendance fréquente au découplage entre ces pôles et leur hinterland traditionnel ;
- croissance des inégalités de revenu (par tête et par ménage) à toutes les échelles (sauf entre les États eux-mêmes) : entre régions, entre villes, entre communes au sein des villes ; cette croissance des inégalités spatiales est une inversion de tendance par rapport à ce qui avait été observé durant les trente glorieuses ;
- rôle décisif des transferts publics - ou plus généralement, des processus de mutualisation hors marché - dans la dynamique des territoires. Ces transferts en très grande majorité *automatiques* jouent un rôle absolument essentiel de lissage des inégalités qui seraient explosives s'ils n'existaient pas. Mais ils placent du même coup une part très importante de l'économie des territoires hors-marché ;

- rôle non moins essentiel des dynamiques socio-démographiques (autant voire plus que directement économiques) dans le développement de la pauvreté et des poches spatialisées de pauvreté : fragmentation des ménages, apparition massive de ménages sans ressources (autres que RMI) alors que, à l'autre extrémité, les ménages bi-salariés se détachent vers le haut.

Il n'est bien sûr pas question de donner ici des estimations chiffrées de tous ces processus. Mais quelques chiffres issus d'une étude en cours sur la région Nord-Pas de Calais (région presque totalement urbaine) peuvent illustrer le propos et l'ampleur souvent sous-estimée des mutations en cours (sources : L. Davezies, P. Beckouche, B.H. Nicot).

Dans cette région très "industrielle", de 1968 à 1993, la part de l'emploi salarié dans l'industrie (y compris BTP et énergie) est passée de 61% à 33%.

La part des cadres dans la population employée a doublé en 15 ans (de 5% à 9% ; 20% en Ile de France).

De 1968 à 1990, l'emploi masculin a diminué de 16%, l'emploi féminin a augmenté de 24%. Le nombre de femmes dans la population "active" (emploi et chômage) a augmenté de 50% , celui des hommes a diminué de 4% .

De 1975 à 1990, le nombre d'emplois a augmenté de 37% dans le public, de 15% dans le secteur des activités privées liées à la population, il a diminué de 24% dans le secteur privé "basique".

Les revenus publics et de transfert (retraites, Sécurité sociale, etc.) sont en 1990 *2 fois* plus élevés que les salaires privés.

Le nombre de ménages a augmenté, de 1968 à 1990, *6 fois* plus vite que celui de la population.

1.3 Le risque : une économie d'archipel

Si, en deça de ces faits, on cherche à mettre en évidence les logiques profondes de la relation entre l'économie marchande et les villes, deux aspects me semblent essentiels.

D'abord, il y a le fait que l'efficacité économique repose de plus en plus sur *la qualité et la pertinence des relations* entre acteurs des chaînes économiques (y compris au-delà de la sphère marchande), et de moins en moins sur la "productivité", au sens traditionnel, d'opérations routinisées et rigidement découpées, dans les organisations et dans l'espace. Les villes sont les supports privilégiés de cette économie relationnelle "post-taylorienne", en lui fournissant toutes sortes de ressources et d'externalités techniques et sociales. Elles facilitent notamment la mise en place de chaînes de coopération à géométrie variable caractérisées par une haute densité d'interactions non routinières. Mais il y a aussi montée d'une forte exigence d'homogénéité des niveaux de qualité et de fiabilité dans ces chaînes d'activité. C'est pourquoi les entreprises modernes ont tendance à fuir les environnements dégradés, en termes de sécurité, de logistique, mais aussi d'image. D'où le risque croissant d'une *économie en archipel* reliant des lieux homogènes en niveau de qualité-fiabilité et laissant les autres à leur triste sort. Une telle mutation est en cours à l'échelle internationale, où les nouveaux

investissements industriels dans les pays du Sud vont désormais fonctionner en économie ouverte, selon des normes de productivité-qualité identiques à celle du Nord, ce qui de fait tend à limiter les choix d'implantation à des zones très particulières et accroît les inégalités spatiales au sein de ces pays. Des processus du même genre se développent dans nos territoires et dans nos villes, et menacent de disqualifier durablement certains espaces ou réseaux.

La deuxième logique de fond résulte de la multiplication des facteurs d'incertitude dans l'environnement globalisé (marchés, technologies, monnaies, etc.) qui oriente les entreprises vers des stratégies dont le noyau est de plus en plus la réduction et/ou la répartition des risques. La "flexibilité" est, de ce fait, un maître-mot. Là encore, les villes — notamment du fait de la taille des marchés du travail, de la diversité des qualifications et des compétences — fournissent des ressources de flexibilité essentielles, d'autant plus importantes qu'elles sont plus grandes. Les grands marchés du travail métropolitain sont préférés à ceux des petites villes parce qu'ils permettent beaucoup plus de souplesse dans les engagements et les désengagements. On passe progressivement d'une logique de grands établissements dans des petites villes à une logique de petits établissements dans les (très) grandes villes. Mais le risque est grand, bien sûr, de voir en bout de chaîne les risques se reporter sur les acteurs les plus périphériques, les moins protégés.

2. **L'agglomération et les politiques de développement et d'emploi**

2.1.

Le développement économique : le soft (institutions et projets) compte plus que le hard.

Si l'on aborde le chapitre des politiques publiques, un premier volet est bien sûr celui des politiques orientées vers le développement économique en général : comment attirer des investisseurs, consolider et développer les activités existantes (ce dernier aspect étant en général bien plus déterminant pour l'emploi que les investissements exogènes nouveaux, bien qu'il fasse l'objet de beaucoup moins d'attention) ?

Je ne développerai pas ce point, sauf pour rappeler l'ampleur du changement de contexte qui s'est opéré depuis les trente glorieuses :

- les politiques d'infrastructures (ZI, accessibilité, etc.) sont, par elles-mêmes d'un impact limité, de même que les politiques d'image (marketing urbain) dès lors qu'un certain nombre de conditions "logistiques" de base sont désormais largement répandues sur le territoire ;
- les aides directes ou indirectes aux investisseurs sont utiles dans certains cas, mais doivent être manipulées avec prudence : effets pervers, risques de surenchère ;
- les ressorts-clé du développement sont désormais *socio-politiques* plus que "techniques" : niveau de coopération, de cohérence, capacité de projet des sociétés locales ; solidité et lisibilité des institutions publiques†; pertinence des réseaux extra-locaux tissés par les acteurs urbains.

2.2. Le niveau de l'agglomération est pertinent pour les politiques d'emploi, surtout en direction des moins qualifiés.

Nous sommes excessivement prisonniers d'une image qui représente le chômage comme un solde global, à l'échelle nationale, entre offre et demande d'emploi. Cette image est trompeuse, car *le chômage est très largement une réalité "locale"*.

D'abord, il faut rappeler qu'il n'y a aucune liaison mécanique entre développement économique, emploi et chômage. Dans certaines régions ou agglomérations, le chômage augmente en même temps que l'emploi ; dans d'autres régions, c'est l'inverse. Cela s'explique bien sûr par la grande diversité de la demande d'activité (notamment des femmes). D'autre part, le fonctionnement local du marché du travail est *déterminant*. Le chômage n'est pas un solde quantitatif global, mais la résultante des trajectoires concrètes des individus entre activité, formation, de leur mobilité géographique, résidentielle, etc. Tout dépend de la manière dont les offres et les demandes (locales) se rencontrent, ou non. Les entreprises connaissent ainsi fréquemment des pénuries de certains types de main-d'œuvre dans un contexte de chômage fort. Or cette dimension locale de l'emploi et du chômage a deux particularités :

- elle se situe de plus en plus au niveau de *l'agglomération*, en raison de l'augmentation de la mobilité qui tend à décroquer rapidement les sous-marchés existant au niveau infra-agglomération. Même en Ile-de-France, la tendance est à la constitution rapide d'un marché unique, à l'échelle de la région urbaine tout entière ;
- cette dimension territoriale est évidemment d'autant plus marquée que l'on considère les qualifications les moins élevées. Pour les moins qualifiés, le marché est *exclusivement local*. Mais elle existe également pour les catégories intermédiaires. Seule une minorité, en fait, se situe délibérément sur un marché du travail national ou régional.

Les régulations fines que seul le niveau local peut concevoir et gérer sont donc *déterminantes* du point de vue du fonctionnement des marchés du travail, et par conséquent de la portée et de l'efficacité des politiques publiques d'emploi ou de formation.

2.3 Le défi : mieux territorialiser les politiques publiques de l'emploi

Le paradoxe français est que les politiques publiques de l'emploi, qui s'adressent prioritairement aux moins qualifiés, sont très peu et très mal territorialisées. Il y a un décalage considérable entre le niveau de conception des politiques et celui de leur efficacité réelle. L'Etat déconcentré reste au niveau départemental et il n'est pas structurellement construit pour une animation stratégique. Les découpages territoriaux (ANPE, sections de l'inspection du travail, AFPA, etc.) sont incohérents. Même si, depuis dix ou quinze ans, diverses dispositions visent à une meilleure inscription territoriale des politiques d'emploi, on reste très loin d'un véritable pilotage stratégique au niveau des bassins d'emploi, qui prenne en compte les multiples dispositifs partiels ciblés sur des zones ou des publics spécifiques. Il y a des instances de coordination, de concertation, plus ou moins actives et efficaces, mais peu de capacité collective de projets mettant des compétences au service d'une stratégie. Le problème-clé est évidemment ici celui de *l'acteur*. Cet acteur ne peut être qu'une structure partagée de gouvernance, qui reste à inventer. Il me semble qu'on pourrait y réfléchir autour de quatre principes :

1. Le rôle de l'Etat doit rester central, en termes d'orientations générales, de contrôle et de régulation : les politiques de l'emploi renvoient forcément à des niveaux autres que celui de l'agglomération et constituent un enjeu national. Mais la constitution de maîtrises d'œuvre d'agglomération (bassin d'emploi), à géométrie variable, devrait permettre de rassembler les intervenants et d'apprendre progressivement à travailler ensemble sur des dossiers d'action concrets et spécifiques.
2. Cette maîtrise d'œuvre doit pouvoir s'appuyer sur des diagnostics précis, quantitatifs mais aussi et peut-être surtout qualitatifs, établis localement et secteur par secteur : un vaste champ d'expertise est ici à développer.
3. *L'implication directe des entreprises* est vitale, ne fût-ce que pour leur permettre d'exprimer des problèmes et des attentes qui n'ont jamais la rigidité pré-établie des "besoins" en qualifications ou en formations que leur prêtent implicitement les acteurs publics. Il est essentiel de tisser des dialogues directs entre responsables privés et publics, aujourd'hui trop rares. Cette implication directe des entreprises vaut également pour les politiques d'insertion des chômeurs les plus éloignés de l'emploi (jeunes ou adultes), qui devrait bénéficier des mesures les plus proches de l'emploi "banalisé" en entreprise (du type contrats de qualification), quitte à disposer pour cela d'un accompagnement spécifique (cf la contribution de Simon Wuhl).
4. Les problèmes de l'emploi et du développement économique, y compris dans les zones les plus en difficulté, ne doivent pas être traités comme des annexes de "politiques sociales" ou de la "politique de la ville" au sens étroit du terme. Ce sont des éléments essentiels de la construction d'une gouvernance urbaine globale, orientée vers le développement et la solidarité.

Bien entendu, l'articulation doit être forte entre les actions ciblées sur les quartiers prioritaires et les stratégies d'emploi, entre les instances de la politique de la ville et l'ensemble des dispositifs d'animation locale du marché du travail, en évitant que se crée un secteur d'insertion parallèle enfermé dans la sphère du social et ne débouchant jamais sur l'économique.

2.3. La ville, laboratoire pour l'invention de nouvelles articulations entre souplesse économique et protections des personnes

Notre société ne doit pas seulement faire face au chômage, mais aussi à l'éclatement du rapport salarial, à la montée de la précarisation et au partage de plus en plus inégal des protections, tant sur le marché du travail que dans la vie sociale en général (dans la mesure où les constructions de l'Etat-Providence sont essentiellement adossées à l'emploi salarié traditionnel). Pour beaucoup de jeunes, même relativement qualifiés, le problème n'est pas tant de trouver un emploi que de le garder. La société française, dans son ensemble, se caractérise par une séparation rigide entre les "insiders" et les "outsiders" du marché du travail, ceux qui bénéficient d'emplois (publics ou privés) protégés et ceux qui tentent d'entrer dans cette sphère (les jeunes, une partie des femmes). Pour les entreprises, la tentation est

forte de rejeter des besoins de flexibilité liés à l'incertitude des marchés sur une fraction limitée, mais rapidement croissante, de la main-d'œuvre.

Ainsi se développe, entre l'emploi traditionnel et le chômage, une vaste zone grise de formes d'emploi atypiques. Les entreprises se présentent de plus en plus comme des ensembles à frontière floue, comme des réseaux allant de grands noyaux traditionnels jusqu'à des indépendants rémunérés à la prestation ou au forfait en passant par toutes sortes de structures intermédiaires "externalisées". Une grande partie des syndicats et des intellectuels français a tendance à rejeter *en bloc* ces évolutions vers la variabilité des conditions d'emploi et d'activité. Mais on peut se demander si un tel rejet massif ne conduit pas surtout à accentuer le décalage, plus ou moins protectionniste et corporatiste, entre les sphères protégées et les autres. Il me semble qu'il serait plus constructif, plus porteur d'avenir, de partir des contradictions et des ambivalences de ces mouvements, du côté des entreprises comme du côté des personnes, pour rebâtir des compromis positifs entre souplesse et sécurité. Les entreprises, on l'a déjà dit, ne peuvent pas vivre dans la pure flexibilité : elles ont aussi besoin de stabilité, d'accumulation des compétences, etc. Et les individus ne cherchent pas seulement la sécurité, mais aussi l'autonomie, la diversification possible des temps et des projets de vie. En ce sens, même si les formes concrètes en sont souvent inacceptables, l'évolution actuelle est aussi en phase avec des tendances profondes et positives de la modernité.

Il y a là, d'abord, un immense chantier pour le *droit*, l'invention indispensable de nouveaux couplages entre droit du travail, droit commercial, droit social, la redéfinition d'un ensemble de protections et de droits conformes aux nouvelles formes de la vie économique et sociale. Mais un autre grand chantier me paraît être, à nouveau, le *territoire* en tant qu'espace-enveloppe concret des trajectoires professionnelles et sociales des individus.

Une piste intéressante est, par exemple, la mutualisation des souplesses et des sécurités par des formules comme les *groupements d'employeurs*, les CDI partagés entre plusieurs employeurs (qui existent en Allemagne), les entreprises de portage pour les indépendants, etc. L'agglomération est, à l'évidence, *l'échelon naturel où de telles formules peuvent s'expérimenter et s'évaluer*.

De manière plus prospective, on peut aussi penser à des formes de mutualisation qui iraient au-delà de l'emploi, pour inclure des périodes de formation, de congé parental, pour redéfinir la place des jeunes et des retraités (voir sur ce point les réflexions, encore peu opératoires, sur les "marchés de transition").

En réalité, la ville fonctionne déjà comme une complexe "économie politique" où se mêlent les revenus et les protections du travail, les transferts et les solidarités de l'Etat-providence. Mais tous ces mécanismes y agissent de manière automatique et opaque. La mutation que nous vivons va nous forcer à les remettre à plat, à reexpliquer toutes sortes de transferts et de solidarités pour en restaurer la justice et l'efficacité. La ville est un lieu privilégié pour cela, même si, bien entendu, cette redéfinition implique aussi fortement le niveau national.

Travail, insertion et politique e la ville

« Puisque l'exclusion est d'abord économique, il faut faire porter un effort exceptionnel sur ce domaine ». De très nombreux observateurs partagent ce diagnostic énoncé par François Geindre sur la situation d'une partie de la population habitant les quartiers prioritaires de la politique de la ville (Préface du groupe ville préparatoire au 11ème Plan, 1993).

Mais dans quelle direction doit-on orienter l'effort ? Faut-il s'en remettre à la macro-économie qui serait seule à même de créer des emplois et s'en tenir en attendant à des solutions préparatoires à l'emploi pour les chômeurs de ces sites (entreprises d'insertion, stages de formation...) ? L'analyse de l'impact sur le chômage de la période 87-90 - période de forte création d'emploi, mais sans effets bénéfiques sur la résorption du chômage d'exclusion - n'incite pas à suivre passivement cette voie. Faut-il procéder à des opérations de réaménagement économique en faveur de ces quartiers (zones franches) ? ou créer des formes d'activité réservées à ces chômeurs (contrats emploi consolidés, emplois de ville) ? Ne peut-on pas à contrario, engager une stratégie ambitieuse de discrimination positive à la fois territoriale et sociale (concernant, au-delà des quartiers, les chômeurs en difficulté de l'agglomération), basée sur l'utilisation des mesures d'emploi et d'insertion les plus efficaces (le contrat de qualification notamment) ?

Nous souhaitons montrer dans ce texte que cette dernière option est plus appropriée, et proposer quelques orientations pour la concrétiser. Pour ce faire, nous dégagerons les enseignements de trois catégories d'analyse ou d'observation :

- Les débats sur les liens entre *crise du travail*, *socialisation* et *objectifs de l'insertion* : quelle est la validité des formes spécifiques de socialisation, aux franges du salariat, à destination des chômeurs en difficulté ?
- Les critères *d'efficacité des politiques d'emploi et d'insertion* : les leçons issues des exemples étrangers ou des expériences françaises, concernant la qualité de l'interaction formation (ou insertion) - production.
- Les relations difficiles entre *politiques d'insertion* et *politique de la ville* : avec la double coupure, entre insertion et production au plan local d'une part, entre insertion et politique économique générale (réduction du temps de travail par exemple) d'autre part.

Nous proposerons enfin les grandes lignes d'une politique d'emploi et d'insertion pour une politique de solidarité dans la ville.

I

Crise du travail, socialisation et objectifs de l'insertion

Les débats actuels qui se développent autour de la crise du travail ne sont pas d'ordre académique uniquement. D'une part en effet, l'idée selon laquelle une partie des chômeurs - dans les quartiers prioritaires notamment - serait inapte à accéder à l'emploi ordinaire, se répand implicitement parmi les décideurs et les praticiens de l'insertion. Cette croyance d'autre part, a des implications concrètes sur la nature des programmes d'insertion-emploi initiés dans les quartiers de la politique de la ville : programmes spécifiques et en marge du système économique (emplois-ville par exemple), procédures d'insertion très éloignées du monde de l'emploi ordinaire (stages hors travail, actions d'insertion sociale, etc...), sous utilisation notoire des mesures d'insertion en entreprise. Différentes enquêtes à ce sujet (voir les enquêtes DARES et CREDOC/Plan Urbain) montrent clairement que les mesures d'insertion les plus efficaces en termes d'accès à l'emploi des chômeurs les plus en difficulté (contrat de qualification pour les jeunes, contrats en entreprise pour les adultes) ne sont pratiquement pas utilisées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. La discrimination positive autrement dit, dont l'objectif est de favoriser un rattrapage dans les conditions d'accès à l'emploi ordinaire en faveur des chômeurs les plus en difficulté, se transforme en discrimination négative avec un risque d'enfermement de ces chômeurs dans une sphère de l'insertion éloignée du monde économique. Sauf à considérer qu'il existe actuellement des alternatives à la socialisation au sein du travail salarié, avec une légitimité reconnue comme équivalente.

Les alternatives à la socialisation au sein du travail salarié : quelques éléments de débat

Ce qui nous intéresse ici, ce n'est pas le débat général sur la centralité du travail, mais l'une de ses incidences particulière et importante pour l'action : la validité d'une socialisation alternative, réservée aux chômeurs en grande difficulté.

Deux types de problématiques alternatives pourraient conduire à une telle orientation :

- La première, qui se fonde sur le postulat d'une antériorité (donc d'une primauté) de la communauté politique sur la communauté économique, débouche sur l'idée d'un *revenu de citoyenneté*. Ce revenu serait dans l'idéal attribué à tout un chacun (ce qui favoriserait un certain désengagement par rapport au travail salarié), mais dans une perspective plus réaliste, attribué prioritairement et sans contrepartie aux chômeurs sans ressources (sous forme d'une allocation de l'ordre ½ SMIC par exemple).

Une telle orientation qui se retrouve partiellement dans le cadre du RMI pour les allocataires qui ne bénéficient plus de véritables solutions d'insertion, se heurte à deux objections majeures. L'aspect monétaire d'abord, n'est qu'un élément de la désinsertion du chômeur ; la participation à l'échange social, le sentiment d'utilité sociale sont des dimensions d'une socialisation universellement reconnue, qui ne peuvent être restituées par la seule attribution d'une faible allocation. Ensuite, si cette allocation pour surmonter les difficultés précédentes, s'avère cumulable avec quelques revenus d'activité, un problème nouveau apparaît : comment distinguer les catégories sociales éligibles à un revenu de citoyenneté entre les chômeurs, les travailleurs précaires, les salariés à faible salaire etc... pour répondre à cette objection, de nombreux auteurs qui se situent dans la perspective d'une

déconnexion entre revenu et emploi, avancent pour le plus long terme, l'idée d'une allocation universelle inconditionnelle et attribuée à tous. Celle-ci toutefois, comme le revenu de citoyenneté, ne prend en compte que la seule dimension monétaire dans les conditions de la socialisation.

- La seconde problématique alternative établit au contraire un lien entre l'attribution d'un revenu et l'exercice d'une activité socialement utile, dans les domaines de l'aide aux personnes, de l'environnement ou de l'animation urbaine par exemple, même si cette activité utile n'est pas validée sous forme d'emploi pérenne par une institution privée ou publique. De multiples expériences de mise en activité utile des chômeurs ont déjà été pratiquées dans le cadre des politiques d'insertion. Dans certains cas, les situations d'insertion se sont pérennisées en quasi emplois (contrats emplois consolidés et emplois de ville déjà cités). Mais c'est précisément cette situation de concentration des chômeurs en difficulté dans certaines activités, sans possibilité de choix pour ces derniers dans l'accès à d'autres formes d'intégration, au sein du salariat, qui entérine de fait deux niveaux de socialisation : l'un considéré comme légitime, procuré par l'accès au travail salarié ; l'autre, de seconde zone, qui regroupe ceux écartés du salariat¹.

Les partisans de *l'économie solidaire* tentent de répondre à cette critique en rejetant tout idée de création d'un secteur spécifique d'activité réservé à l'intégration des seuls chômeurs en difficulté. Ils prônent à cet effet, pour répondre à l'avènement de nouveaux besoins sociaux dans le champ notamment d'une requalification des quartiers sensibles, une *hybridation* des diverses logiques économique, marchande, non-marchande, bénévole. On voit bien comment de nombreux services de proximité pourraient se créer sur de tels principes - combinant action bénévole, aide publique, et tarification réduite aux usagers - à condition qu'une réelle professionnalisation des agents de ces services soit assurée.

Ce qui implique que l'on ne construise aucun lien organique entre économie solidaire et insertion des chômeurs en difficulté.

L'examen de ces deux modalités alternatives de socialisation - revenu d'existence inconditionnel et activité socialement utile - plaide pour un refus de formes de socialisation périphériques au salariat réservées à une partie des chômeurs. L'accès à l'emploi salarié devient donc un objectif prioritaire pour les politiques d'insertion ; il conditionne même le développement des autres registres de socialisation (entraide sociale, activité civique, etc...) en favorisant une intégration plurielle mais sans la société à deux vitesses.

Remarques sur les notions de socialisation et de citoyenneté

1. Certains discours sur la ville pourraient laisser croire que par la seule intervention de nature morphologique sur les formes urbaines, il serait possible d'agir sur le degré d'intégration ou de *socialisation des groupes sociaux* situés dans les zones d'habitat défavorisées. Il n'est pas question de nier l'importance d'actions à caractère physique sur l'urbain, qui vont dans le sens d'une meilleure maîtrise de son développement, d'une plus

¹ *Les emplois jeunes* concernent un public en majorité plus qualifié (entre bac et bac +2). Ces derniers ont donc plus de choix entre des formes de socialisation temporairement spécifiques (dans le cadre des emplois-jeunes) et la forme ordinaire dans le cadre de l'emploi salarié. On ne peut donc plus parler ici d'assignation d'un public à une forme obligée de socialisation.

grande continuité entre les espaces, qui favorisent la mobilité des couches sociales en situation « d'enclavement » et l'égalité dans l'usage de l'espace public ainsi que des équipements et services urbains. Mais l'idée de socialisation va bien au-delà de celle de sociabilité, d'égalité formelle de circulation dans la ville ou de pratique de l'espace public. La socialisation pour reprendre la formulation de Claude Dubar se traduit par une confrontation, même une *transaction* entre un processus biographique toujours en construction qui définit les désirs et aspirations à faire prévaloir (identités pour soi) et un *espace social légitime de reconnaissance*, une institution, qui pourra valider aux yeux de tous, tout ou partie de l'identité biographique (identité pour autrui). Il est clair que dans l'état actuel de nos sociétés, c'est le monde du travail salarié qui crée les conditions d'une socialisation unanimement reconnue (même si l'ensemble de l'identité ne s'exprime pas bien sûr dans le cadre du milieu professionnel). La famille, la bande de jeunes, la communauté d'appartenance, le groupe de pairs, l'espace urbain, peuvent valider un aspect de l'identité et le faire reconnaître au sein d'une sphère limitée, mais sans revêtir un caractère de reconnaissance générale.

2. *La citoyenneté* peut se concevoir à minima comme la jouissance d'un ensemble de droits : droit de vote bien sûr dont il n'est pas inutile de rappeler qu'il ne concerne que les nationaux et donc pas les citoyens étrangers, dont une grande partie habite dans les sites prioritaires de la politique de la ville. Mais il existe des conceptions plus ambitieuses de la citoyenneté, qui consistent en une cogestion active par les citoyens des affaires publiques les concernant directement, par exemple celle de la gestion urbaine des quartiers sensibles.

A ce sujet, deux observations peuvent expliquer les difficultés rencontrées dans les encouragements « à la participation des habitants » initiés avec plus ou moins d'ardeur par les pouvoirs publics. La première concerne l'absence de représentativité des associations de quartier faute d'une légitimité acquise par voie électorale. La mise en place de conseils de quartier élus par les habitants pourrait créer une véritable dynamique participative et faire utilement contrepoids à des logiques institutionnelles (municipales notamment) qui parfois peuvent jouer contre les intérêts de tout ou partie des habitants d'un quartier. Ajoutons que ces conseils de quartier - dans l'esprit de propositions qui ont déjà été émises naguère par les instances de « la commission Dubedout » - pourraient disposer de représentants permanents (au moins à temps partiel), de moyens en conseil de gestion financière, et d'un budget correspondant à un pourcentage (quelques %) des sommes allouées sur le quartier pour l'action sociale, culturelle et participative. Mais une deuxième cause de désengagement vis à vis d'une citoyenneté active, tient précisément à cette désocialisation liée à la désinsertion professionnelle qui frappe une partie des jeunes et des actifs de ces quartiers. On ne fonde pas la citoyenneté sur de l'inutilité sociale dit Robert Castel. Lorsqu'il n'y a aucune prise sur des enjeux fondamentaux (l'accès à l'emploi), il est difficile de se poser en co-responsable sur des enjeux jugés plus secondaires.

II

Conception et efficacité des politiques d'insertion

On sait que les politiques d'insertion ne peuvent résoudre seules ni les problèmes de chômage, ni même ceux de l'exclusion (risque de rupture avec le monde de l'emploi pour une partie des chômeurs). Il faut donc articuler l'insertion avec des politiques plus générales de lutte contre le chômage (politiques macro-économiques, réduction du temps de travail, etc.).

Mais selon la conception adoptée, l'insertion entérine l'exclusion - en pratiquant une gestion sociale des chômeurs en difficulté - ou au contraire, favorise sa résorption.

Ainsi, la critique principale que l'on peut adresser aux politiques d'insertion en général, est de traiter l'insertion comme une sphère particulière, séparée du système de production et de son fonctionnement. Or, de nombreux travaux théoriques et empiriques montrent que la nature particulière du chômage en France (chômage des jeunes et chômage de longue durée notamment) s'explique en grande partie par les rigidités de fonctionnement de notre système de production encore très marqué par les principes tayloriens d'organisation. La séparation entre apprentissage et intégration dans la production étant une manifestation de cet état d'esprit taylorien. Pour contourner ces rigidités face à une conjoncture caractérisée par une montée de l'incertitude, les employeurs, quand ils recrutent, pratiquent la surqualification à l'embauche, le plus souvent sur emplois précaires. Licenciements massifs en période de basse conjoncture (première moitié des années 80 et première moitié des années 90), surqualification à l'embauche et emplois précaires en période de haute conjoncture (deuxième moitié des années 80), expliquent pour une large part l'avènement d'un processus de rupture avec l'emploi, pour une partie des chômeurs.

Par ailleurs, on peut s'inspirer des enseignements de certains pays comme le Japon ou l'Allemagne qui parviennent à résister à la « pression vers l'exclusion », tout en évitant une déréglementation généralisée comme dans les modèles libéraux. Ces pays misent surtout sur la qualité de la ressource humaine et sur la qualification de l'organisation du travail considérée « globalement » - polyvalence des fonctions, resserrement des échelles de compétence, communication interne - pour assouplir les conditions de production. L'une des caractéristiques importantes de ces systèmes est la forte interaction entre formation (ou insertion) et configuration de l'organisation du travail (dans le cadre de la formation initiale pour l'Allemagne avec l'alternance, de la formation continue pour le Japon).

En France, les expériences (Nouvelles qualifications, Jeunes et technologies) et opérations ordinaires d'insertion qui ont adopté le principe d'*une recherche d'articulation étroite entre insertion et fonctionnement des organisations du travail* ont apporté des réponses avec un succès avéré, à trois types de problèmes qui sont à la base des phénomènes de sélectivité à l'embauche et de l'exclusion des moins qualifiés :

- L'ajustement entre compétences des chômeurs et compétences requises par l'entreprise dans une conjoncture aléatoire. Ce qui permet notamment de réduire les phénomènes de surqualification à l'embauche.
- L'apprentissage en situation de travail, pour des domaines de compétence qui deviennent des exigences majeures dans la production, et qui ne peuvent se codifier dans des formations hors situation de travail : l'initiative, l'autonomie, le travail collectif, la communication écrite et orale, la réactivité, etc.
- Les pratiques de discrimination à l'embauche d'ordre socio-ethnique, à l'encontre des jeunes d'origine africaine ou nord-africaine - phénomènes favorisés par une séparation entre phase d'insertion et phase d'intégration dans l'emploi - se réduisent considérablement lorsque l'insertion se déroule dans le cadre de l'entreprise.

Plus généralement, ces opérations d'insertion ont opéré une sorte de *renversement* par rapport à la pratique usuelle : les réflexions et actions sur *le fonctionnement des organisations de travail* précèdent celles qui touchent à *l'adaptation* d'ordre cognitif et social des chômeurs en difficulté. Une problématique *coopérative* de l'insertion - entre insertion et production - se substitue à une problématique *adaptative*.

C'est donc cette conception des politiques d'insertion qu'il s'agit d'encourager au plan local, basée sur une forte interaction entre qualification des personnes et qualification des organisations du travail en entreprise. Démarche particulièrement adaptée à l'intégration professionnelle des chômeurs les moins qualifiés, qui sont fortement concentrés sur les sites prioritaires de la politique de la ville.

Les mesures nationales engagées sur l'emploi et la réduction du temps de travail, qui devraient conduire à des évolutions notables dans les organisations du travail, offrent des perspectives particulièrement favorables à l'établissement de relations étroites entre insertion et entreprises. Encore faut-il créer les conditions pour que le domaine de l'insertion soit en prise sur les politiques économiques plus globales (voir infra : IV propositions).

III

Politiques d'insertion et politique de la ville : des relations difficiles

Les politiques de quartiers, puis de la ville, sont nées dans un contexte où les problèmes d'emploi étaient déjà au centre des préoccupations du nouveau gouvernement de gauche en 1981 (voir plan intérimaire 81-83). Elles résultent en fait d'un compromis entre deux orientations :

- La première, dans la continuité « d'habitat et vie sociale » (HVS), privilégie une approche urbaine et physique d'aménagement du cadre de vie. Ce sont ici les transformations urbaines, accompagnées par de l'action sociale qui sont supposées jouer le rôle de « déclencheur » d'un processus vertueux d'amélioration des conditions de vie.
- La seconde orientation se focalise, derrière la question urbaine (considérée comme secondaire), sur les problèmes sociaux. Problèmes sociaux qui deviendront progressivement *une question sociale* : le Rapport du 11ème Plan sur la politique de la ville présente *l'exclusion économique* d'une partie des habitants des quartiers sensibles comme facteur premier d'exclusion pour l'ensemble de ces territoires, et donc comme noyau dur des problèmes à résoudre (Préface de François Geindre).

D'une façon générale, l'observation de quinze années de politiques des quartiers et de la ville montre que ces dernières ont toujours été « gênées » par la prise en compte des problèmes d'insertion et d'emploi. Exception faite toutefois pour les deux premières années de fonctionnement de la commission des quartiers (années 81-83, Commission dite « Dubedout ») où une certaine cohérence s'était instaurée avec une politique macro-économique d'inspiration keynésienne chargée de la relance de l'emploi d'une part, et d'autre part, des actions d'insertion visant à adapter les jeunes chômeurs des quartiers en difficulté (sous forme de stages hors production) à des « normes » d'entrée dans la vie active. Cette conception s'étant avérée défailante (voir supra, 2ème partie), les programmes des politiques des quartiers et de la ville à partir de 1983 ont en quelque sorte *externalisé* les questions

d'insertion et d'emploi. C'est ce qui explique que les jeunes chômeurs des quartiers habitat social ont moins bénéficié de mesures en alternance (le contrat de qualification par exemple) considérée, nous l'avons vu, comme les plus performantes en terme d'intégration professionnelle des chômeurs les moins qualifiés.

Dans la période récente, à la suite des rapports Praderie (Entreprise et quartier) et Geindre (11ème Plan), la politique de la ville s'est recentrée, accordant une place importante aux problèmes d'emploi et d'insertion professionnelle. Mais la traduction concrète qui en est donnée avec les principales dispositions instaurées - les zones franches et les emplois de ville - correspond à une fausse application de l'idée de discrimination positive en matière d'accès à l'emploi banalisé (l'emploi salarié). En effet :

- **Les zones franches** répondent plutôt à une logique de réaménagement économique et urbain et non à une logique d'intégration professionnelle. Or, dans les régions où les problèmes d'exclusion professionnelle se posent de façon aiguë (Ile de France, PACA, Rhône-Alpes), les marchés du travail sont physiquement accessibles. Ce sont les normes d'accès à l'emploi, l'impossibilité pour une partie des chômeurs de s'y conformer dans le cadre d'une insertion exercée en marge de la production, qui produisent du chômage prolongé. Chômage d'exclusion qui persiste y compris lorsque des entreprises à proximité se déclarent en besoin de main d'oeuvre peu qualifiée. Le danger ici est de mobiliser les énergies autour d'une logique de réaménagement fonctionnel peu productive en termes d'intégration des chômeurs, au détriment de réflexions et d'actions en profondeur, sur les mécanismes d'articulation entre insertion et production.
- **Les emplois de ville** correspondent à des emplois « réservés » dans le cadre d'une double discrimination (pas forcément positive) : des jeunes peu qualifiés, habitant certains quartiers. On est dans le cas de jeunes assignés à une catégorie particulière d'emploi, situation peu propice nous l'avons montré, à l'acquisition d'un mode légitime et reconnu de socialisation. Des recherches portant sur le suivi de jeunes bénéficiant d'emplois de ville, sur des postes d'agents d'ambiance et de prévention à la SNCF, montrent les limites d'une socialisation induites par ces emplois « fléchés » : considérés avant tout comme des exclus de l'emploi salarié normal, ces jeunes expriment un certain désappointement après un an de travail, du fait d'une non-reconnaissance de leur fonction (contrairement aux agents de sécurité de la SNCF par exemple) que ce soit de la part des usagers des transports ou des autres agents de la SNCF (mémoire de DEA-Paris I).

IV

Propositions : Promouvoir une politique audacieuse d'insertion

L'esprit de ces propositions consiste à désenclaver l'insertion associée à la Politique de la ville, en favorisant une articulation entre insertion et monde économique d'une part, entre insertion et politique structurelle plus globale (réduction et aménagement du temps de travail) d'autre part. Pour ce faire, plusieurs conditions sont à assurer :

A)

Les plans locaux d'insertion par l'économique (PLIE), partout où ils existent, ont apporté des améliorations notables, au niveau de la mise en oeuvre de ces politiques, sur deux plans : la coordination des actions en faveur de l'insertion professionnelle sur un site d'une part, un début de rapprochement entre les opérateurs de l'insertion et le monde économique d'autre part. Il faut donc généraliser la mise en place des PLIE à l'ensemble des sites de la politique de la ville². Mais ces instances de coordination ne peuvent trouver leur pleine efficacité qu'à la condition que le potentiel des professionnels de l'économie soit suffisant au sein des PLIE, afin de sortir l'insertion d'un enfermement dans le social.

B)

Plus généralement, un effort considérable est à entreprendre afin de modifier progressivement la configuration des acteurs et des opérateurs de l'insertion : des agents à profil économique (experts en organisation du travail, consultants d'entreprise) doivent être mobilisés pour les opérations d'insertion, aux côtés des représentants du milieu socio-administratif.

C)

Privilégier les mesures les plus proches de l'emploi pour l'insertion des chômeurs les plus éloignés de l'emploi. Ainsi, le contrat de qualification pour les jeunes (mesure qui pourrait être étendue aux adultes), les contrats en entreprise pour les adultes, pourraient progressivement devenir des pivots pour l'organisation des politiques de l'emploi et de l'insertion au sein de la politique de la ville. Cette organisation doit comprendre un accompagnement social et éducatif conséquent, compte tenu des difficultés spécifiques d'adaptation économique et sociale pour une partie des personnes concernées.

Notons que les emplois jeunes se rapprochent des conditions ordinaires d'emploi, dans le domaine non-marchand. L'existence d'un soutien social et éducatif devrait faciliter l'accès des jeunes peu qualifiés à cette modalité d'intégration professionnelle.

D)

Il est souhaitable d'aller plus loin dans le sens d'un décroisement entre insertion et production. Il est reconnu en effet, que bien souvent, ce sont des rigidités organisationnelles qui conduisent les petites et moyennes entreprises à une hypersélectivité à l'embauche, à une réticence vis-à-vis du recrutement des moins qualifiés, y compris pour des emplois à faible niveau de compétence requis (voir supra, II).

Ainsi pourrait-on, à titre d'expérimentation d'ampleur suffisante dans un premier temps (à une échelle d'agglomération ou d'une région par exemple), créer les conditions permettant de prolonger les actions d'insertion par des actions portant sur la modernisation organisationnelle des entreprises d'accueil (aide à la réorganisation du travail, à la gestion anticipée des compétences, à la formation du personnel, etc...). Les conditions nécessaires à une telle orientation sont notamment :

D.1

La mise en place de cellules opérationnelles pour « l'insertion et le développement de l'entreprise » - sur des sites de la politique de la ville, dans le cadre des PLIE par

² Les PLIE relèvent d'un champ territorial d'action bien plus vaste que celui des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce qui permet de concilier une approche de discrimination positive territoriale en faveur des chômeurs de ces quartiers, et une approche de discrimination positive sociale, qui concerne l'ensemble des chômeurs en difficulté d'une ville ou d'une agglomération.

exemple - qui auraient vocation à intervenir tant sur l'aide à l'organisation de l'entreprise que sur la formation et le suivi social des chômeurs en insertion.

D.2

Au plan des procédures, une telle conception doit s'accompagner de méthodes de conventionnement public-privé concernant solidairement les deux volets de l'insertion et de l'organisation de l'entreprise.

D.3

La participation de groupements d'employeurs à des opérations d'insertion et de développement de l'entreprise (à l'exemple des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification - GEIQ), constitue un atout précieux pour le parrainage et la diffusion de ces démarches.

D.4

L'Etat enfin, a un rôle irremplaçable à assurer, au plan national et local, pour impulser et soutenir des expérimentations d'une part, pour procéder à la généralisation de leurs acquis d'autre part.

E)

La loi sur l'emploi et la réduction du temps de travail devrait créer des opportunités supplémentaires pour l'établissement de relations entre insertion et entreprise, contexte favorable à l'intégration professionnelle des chômeurs en difficulté. Il faut donc favoriser les connexions entre les politiques d'insertion et le mouvement général consécutif à l'application de cette loi (mouvements d'embauche pour des emplois peu qualifiés notamment). Cela, particulièrement pour les actions qui relèvent de la politique de la ville, où la tendance à l'enclavement de l'insertion est manifeste.



ANNEXES



1.

Attributions, ménages défavorisés, mixité sociale

Au moment où il prend des engagements pour l'accueil des démunis, le Mouvement HLM est particulièrement vigilant sur la nécessaire mixité. Or, ces deux sujets vont être dissociés et traités dans deux lois différentes. Il convient d'attirer vivement l'attention du Gouvernement et des Parlementaires sur la nécessaire coordination des deux textes. De même, on ne peut traiter ces deux objectifs dans les limites des territoires communaux et encore moins dans celles des quartiers déjà paupérisés.

Politiques de peuplement et d'attributions, mixité sociale à reconquérir dans les quartiers, création ou réaffectation de logements sociaux ou très sociaux ne prennent sens qu'au niveau du bassin d'habitat, de l'agglomération, et exigent de nouvelles solidarités territoriales.

Les organismes HLM ne peuvent exercer leur mission que si les partenaires publics - Etat et Maires - sont investis de responsabilités dans l'accueil de démunis aussi bien que dans la garantie de la mixité sociale. Les contrats qu'ils s'approprient à passer ne réussiront qu'à ce prix.

2.

Des projets d'intégration pour les quartiers : globalité et diversité

Instruit par quelques exemples positifs, d'intégration mais instruit aussi par de trop nombreux exemples d'échecs, de rechutes ou de dérives vers encore plus de relégation, le mouvement HLM exprime clairement sa préférence pour les projets et non pour les procédures, procédures segmentées et sectorielles, administrées, appliquées de manière uniforme.

Des projets d'intégration pour les quartiers, c'est d'abord des projets diversifiés, tenant compte des objectifs propres à chaque situation locale (les méthodes et moyens d'un objectif de prévention sont différents de ceux d'un objectif de restructuration urbaine lourde).

Le pilotage de ces projets est assuré par le Maire. C'est sous son impulsion que, en coopération avec les organismes d'HLM, s'assemblent les éléments qui forment la globalité du projet :

- une vision claire à moyen terme du devenir du quartier et de sa place dans la ville et l'agglomération, des objectifs sur lesquels les différents partenaires pourront passer contrat ;
- une conduite opérationnelle fondée sur un partenariat fort entre la Ville et les Organismes d'HLM qui traite autant les produits (logements, espaces extérieurs) que les services (propreté, sécurité ...) ;

- une implication directe des habitants favorisant le développement de la vie collective.

3.

Un devoir d'équité pour les quartiers : adapter et renforcer la gestion

Les organismes d'HLM ont déjà fait beaucoup d'efforts pour rapprocher, adapter et renforcer leur gestion dans les quartiers. Ils entendent et analysent les demandes des habitants auxquelles il ne s'agit plus de répondre par des actions totalement spécifiques, dites de "discrimination positive" mais qui souvent stigmatisent encore un peu plus le quartier.

Il faut répondre à une demande d'équité pour des quartiers en position d'infériorité par rapport aux autres territoires des villes ou agglomérations où ils se situent. Ce retour à l'équité se traduit par des adaptations de la gestion, mais aussi très clairement par son renforcement.

Ceci concerne bien entendu les organismes d'HLM mais aussi - et parfois bien davantage - les services publics d'Etat et des collectivités, les sociétés de transports, les acteurs économiques locaux, ...

Le Mouvement HLM souhaite que les contenus de ces adaptations et renforcements des gestions et les moyens de leur mise en oeuvre soient négociés et contractualisés entre collectivités territoriales, Etat, bailleurs HLM. Les représentants des habitants doivent trouver leur place dans ce processus.

4.

HLM acteurs, HLM partenaires

Dans le champ aujourd'hui très diversifié de la politique de la Ville, le concours des organismes d'HLM est de plus en plus systématiquement recherché : pour l'emploi (emplois de ville hier, emplois jeunes aujourd'hui) ; pour l'amélioration et le renouvellement du patrimoine ; pour une gestion renforcée ; pour la sécurité ; pour la mixité.

Acteurs incontournables de la politique de la Ville, les procédures actuelles ne prévoient toutefois pas institutionnellement leur participation.

- au niveau local, les organismes ont été rarement associés à l'élaboration des actuels contrats de ville ; ils participent en faible nombre à la définition des programmes annuels d'actions qui en découlent ;

- au niveau local encore, des préfets et des maires "omettent" de convier les organismes au moment de mettre en chantier les nouveaux contrats locaux de sécurité ;
- au niveau national le mouvement HLM n'est pas membre du Conseil national des Villes et n'y a donc aucun moyen d'expression directe.

L'engagement des organismes du mouvement HLM ne peut se consolider et s'amplifier que dans un véritable partenariat : par la participation au CNV ; par la négociation et la

signature des contrats locaux (contrats de ville, projet d'intégration) et contrats spécifiques de mise en oeuvre (attributions et mixité, sécurité, gestion ...).

Au niveau local (quartiers, communes, agglomérations) ce partenariat contractualisé exigera bien sûr que les organismes d'HLM parfois nombreux, organisent leur représentation et leur action communes.


René Olmeta
Conseil Général des Bouches-du-Rhône

De nombreux débats sont en cours actuellement autour du concept de politique de la ville qui s'est imposé à la fin des années 80.

Ensemble de dispositifs de lutte contre l'exclusion urbaine et sociale, **ce mode d'intervention publique innovant**, sur fond de décentralisation et de crise économique, continue de poser les questions essentielles de **l'intégration et de l'insertion**.

Les grandes étapes qui ont marqué l'évolution des politiques de lutte contre l'exclusion (l'invention de la démarche du DSQ de 82 à 88, la structuration de la politique de la ville de 89 à 94, le Pacte de relance en 95-96) s'articulent encore aujourd'hui autour de **deux questions centrales**.

D'une part le socle même de cette politique, **la discrimination positive territoriale** est sujet à controverses et d'autre part le mode d'intervention de l'Etat et ses rapports avec les **collectivités locales** est ici interpellé.

De surcroît, la politique de la ville, nécessairement complexe dans sa démarche, souffre de l'absence de choix clairs entre les modes d'intervention et d'organisations possibles.

Or l'enjeu est grand : près de 90% de la population française vit aujourd'hui dans l'urbain, où les espaces séparés et éclatés, dédiés au logement, au travail, à la consommation, aux loisirs, ont isolé un peu plus ceux, qui faute d'emploi, sont repoussés des centres et dont le cadre de vie se limite au quartier et au logement.

Une réelle convergence se dégage aujourd'hui sur les éléments de diagnostic, sur le constat de lignes de fractures puissantes, sur la déstabilisation des repères traditionnels (système de peuplement conduisant parfois les cités à la "ghettoïsation", crise de l'emploi et développement de l'assistanat, contradiction entre une intégration culturelle assumée et une intégration économique refusée, évolution inquiétante et persistante en matière de violences urbaines).

Dans un paysage urbain bousculé par des dérives qui interrogent les fondements même de l'action publique en faveur de la ville, les **Conseils Généraux**, peu associés aux démarches partenariales et contractuelles, **ont pourtant toute leur place**, en tant **qu'acteurs incontournables de toute action sociale territoriale**.

La revendication des départements d'aborder le traitement de la ville sous l'angle plus large **des politiques de lutte contre les exclusions** est connue.

Parce que placés au coeur même des quartiers par leurs compétences traditionnelles, et confrontés à toutes les problématiques sociales, les Conseils Généraux jouent un **rôle déterminant dans le diagnostic et l'évaluation des pratiques**.

Le département des Bouches-du-Rhône est parmi les plus touchés par la crise économique, sociale et urbaine qui frappe notre pays.

Cette crise frappe sans distinction les zones urbaines et non urbaines, mais prend d'autant plus d'ampleur dans les quartiers les plus urbanisés, où l'on repère tous les critères de l'exclusion : sous-emploi, dégradation de l'habitat, délinquance, insécurité, difficultés d'intégration scolaire, absence d'équipements publics.

Avec un taux de chômage parmi les plus élevés de France (18,2%), une évolution du nombre de bénéficiaires du RMI parmi la plus forte de notre pays (le nombre a doublé en 3 ans pour atteindre aujourd'hui 66 000 dont les deux tiers résident dans le centre et les quartiers nord de Marseille), le département requiert un traitement social et économique sans pareil.

Cette situation a conduit huit communes du département à se doter d'un contrat de ville, cadre qui permet d'appréhender dans leur globalité les difficultés des villes et les modes de traitement les plus adaptés.

Le Conseil Général satisfait quotidiennement, en dehors de ce cadre, aux préoccupations qui constituent le noyau dur d'une action en faveur de la ville :

→ par son intervention en faveur des initiatives d'insertion par l'économique, en particulier dans le cadre du RMI

→ par son action en matière d'amélioration de l'habitat, du cadre de vie et du logement des plus défavorisés.

→ par son action sociale et son intervention dans le domaine de la lutte contre toutes les formes d'exclusion (pauvreté, toxicomanie, délinquance).

→ par son action en faveur de l'insertion par le sport et la culture

→ par son rôle de redistribution en direction du secteur associatif.

Nombre de ces interventions démontrent l'engagement du Conseil Général en faveur de la ville, car elles ne sont pas toujours imposées par la loi, et leur développement est le signe de choix d'interventions de la majorité départementale en faveur des plus touchés par la crise.

Placé par les textes au premier rang des intervenants en matière d'action sanitaire et sociale, le Conseil Général, par sa présence sur le terrain au coeur des quartiers (27 circonscriptions d'actions sociales réparties sur l'ensemble du territoire), est un des premiers services publics qui garantisse **l'accès pour tous** aux droits les plus élémentaires que sont le

logement, la santé, la protection de l'enfance, et constitue ainsi un élément majeur de la cohésion sociale.

L'action sociale

La qualité de la réponse sociale aux difficultés des habitants vivant dans les quartiers constitue le socle d'une action cohérente en faveur de la ville.

La **lutte contre l'exclusion** des personnes défavorisées ou marginalisées constitue l'essence même de l'action sociale du Département.

La responsabilité du service social départemental, du service d'aide sociale à l'enfance, de la protection maternelle et infantile, ainsi que de l'orientation et des moyens de la prévention spécialisée confère au Conseil Général un rôle majeur dans la résorption de la ségrégation urbaine et dans la promotion de la cohésion sociale.

Le développement d'une politique d'accès gratuit aux soins pour les plus démunis, les actions de dépistage du SIDA sont aussi des axes forts de l'intervention du Conseil Général envers les populations les plus exposées.

La contribution financière du Département au fonctionnement des centres sociaux, le financement des postes B (37 postes financés pour un coût moyen de 190 KF/an) participe à l'adaptation des structures et des services aux besoins des habitants.

Le Conseil Général inscrit également son action dans le cadre du **Développement social des quartiers**, en finançant les projets portés par le mouvement associatif, dans le cadre de l'aide sociale facultative. Au-delà de la stricte application de ses compétences, le Département a également choisi de développer des modes d'intervention innovants, parmi lesquels on peut citer le dispositif d'aide au signalement des enfants maltraités (numéro vert), l'accompagnement à la mise en place d'actions envers des groupes de femmes issues de populations marginalisées (populations gitanes, maghrébines sur les quartiers de la Renaude, du Petit Séminaire, St-Paul Corot...).

Complément de son action en matière sociale, l'aide apportée aux jeunes au travers des actions de **prévention spécialisée** ou du fonds d'aide aux jeunes (aides d'urgences, financement de projets d'insertion) complète le panel des formes d'interventions qui contribuent à réduire les facteurs d'exclusion.

Le Conseil Général intervient également en matière **d'éducation**, outre sa compétence concernant les collèves, en favorisant les projets d'aides aux devoirs dans les quartiers en difficulté, ou les projets destinés à l'orientation scolaire et professionnelle.

L'amélioration de l'habitat, du cadre de vie, l'aide au logement des plus défavorisés

L'accès au logement, l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers représentent une des conditions essentielles d'insertion, d'identité et de qualité de vie de la population.

Dans le cadre de la loi Besson, les partenaires publics et privés sont associés au plan départemental des plus défavorisés (aides financières par le biais du FSL, développement d'une offre de logement adaptée et diversifiée).

L'aide au logement social constitue aussi un des axes forts de l'intervention du Conseil Général en matière d'habitat, au travers du programme de réhabilitation des parcs HLM (OPAC et hors OPAC) et du dispositif de garantie d'emprunts accordés aux organismes HLM (4,35 milliards d'encours garantis).

Exemples d'actions spécifiques :

- aide à la réhabilitation des cités Font Vert et Frais Vallon.

L'insertion par le sport et la culture

L'action culturelle et sportive est partie intégrante des politiques de développement social urbain.

Au-delà de son action en faveur de la diffusion de produits culturels étendue à tout le territoire départemental, le Conseil Général 13 propose au travers d'actions innovantes telles que Tournée 13, des produits de qualité à un public habituellement exclu des pratiques culturelles traditionnelles, notamment en périphérie des villes.

En matière de sport, le Conseil Général amplifie depuis plusieurs années son intervention en privilégiant, outre la promotion des sports fédéraux, l'intégration par le sport.

Son action en faveur des plus jeunes par exemple, illustre sa volonté d'aider à la pratique sportive des moins aisés :

- séjours sportifs et éducatifs
- chéquier sport
- installations d'équipements de proximité au coeur des cités
- sport été 13

L'insertion par l'économique

L'évolution actuelle de la crise de l'emploi conduit un nombre croissant de personnes au chômage vers l'exclusion.

Si depuis une décennie, les efforts conjugués des partenaires publics ont permis d'améliorer le paysage urbain et de recréer le lien social, l'absence de revenus réguliers dans les foyers a vite fait de réduire considérablement les effets d'une action longue et multiforme.

Le Conseil Général a en charge les actions d'insertion des bénéficiaires du RMI. La collectivité a développé depuis plusieurs années en direction de ce public des modes différenciés d'accompagnement dans le parcours d'insertion et l'aide à la création d'entreprise par les bénéficiaires.

Exemples d'actions spécifiques

- partenariat avec la Fondation 3 CI : installation dans le quartier des cèdres dans le 13ème arrondissement d'une antenne d'aide à la création d'entreprises pour les bénéficiaires du RMI.

- partenariat avec la Fondation Agir contre l'Exclusion : le CG 13 fait appel à la structure locale de FACE, le centre d'action économique, appuyé par son club d'entreprises, afin de faire émerger avec les entreprises membres de FACE des emplois accessibles au public en situation d'exclusion (notamment les bénéficiaires du RMI).

- opération "3000 CES" : aide au recrutement par les associations sous contrats emplois solidarité de bénéficiaires du RMI.

Le Département a également contribué aux Plans Locaux d'Insertion par l'économique (Marseille : 13,5 MF par an sur 4 ans, Aix : 4 MF sur 4 ans, Istres : 1,3 MF sur 4 ans).

Plus récemment, le Conseil Général a décidé de s'engager résolument dans le dispositif Emplois-Jeunes, en finançant la part résiduelle de salaire à la charge des employeurs associatifs et des communes pour 1600 emplois au total.

Le concept de projets qui constitue le socle du dispositif Emplois-Jeunes permettra de faire émerger des actions innovantes dans le domaine des besoins non satisfaits, et ouvre ainsi la voie à de nouvelles formes d'activités, articulant vrais emplois et engagements volontaires.

On peut le constater, la mobilisation par un Conseil Général des outils de droit commun, orientés volontairement vers la question de la ville, peut faire de cet échelon institutionnel un acteur de tout premier plan dans ce domaine.

Une orientation de l'Etat qui consisterait à renforcer l'application par chaque échelon (communes, départements) des actions que la loi leur désigne, et favorisant **la coopération** sur la définition à l'échelle d'un territoire des objectifs et des moyens généraux pour les atteindre aurait le mérite de mobiliser tous les acteurs.

Cette coopération doit par ailleurs être "**glissante**", basée sur une réflexion collective d'évaluation permettant d'infléchir constamment le contenu des interventions proposées.



Roland Huguet
Président du Conseil Général Pas de Calais

D'un point de vue général, dans la droite ligne des positions exprimées par l'APCG, je pense que les Conseils Généraux ont un rôle incontournable dans les dispositifs institutionnels générés par la politique de la Ville.

Je regrette que ce rôle ne soit pas reconnu dans ces dispositifs, où, trop souvent, ils ne sont même pas mentionnés.

Par ailleurs, même si la politique de la Ville me semble fondée sur des objectifs généreux et pertinents (action contractualisée, au plus près des territoires, ciblée sur les zones les plus en difficulté...), les modalités de sa mise en oeuvre me paraissent inadaptées pour deux raisons essentielles et liées.

D'une part, la politique de la ville fonctionne sur ce que j'appellerais "l'illusion de la transversalité" :

En effet, l'ambition d'une vue décrochée au niveau d'un territoire, conduit à mobiliser tout un arsenal de concepts "pseudo scientifiques", (diagnostic, observatoire, etc...), qui diluent les moyens, mobilisent des énergies en études, réunions, groupes de travail, etc..., oubliant que, de toutes façons, le réel est cloisonné, et "l'homme transversal", inexistant.

Deux exemples sont significatifs à cet égard : au niveau d'une mairie, le seul "homme transversal" serait le maire, or que se passe-t-il en matière de politique de la ville ? Chaque adjoint s'occupe du secteur qui le concerne et l'équipe de développement social urbain se cloisonne en plusieurs spécialistes et en groupes de travail différenciés.

Au niveau de l'Etat, le Sous-Préfet à la Ville "homme transversal" sollicite séparément chaque service extérieur de l'Etat, qui fait une instruction cloisonnée...

On s'aperçoit davantage encore du danger de cette illusion de la transversalité, quand on voit le peu de cas fait aux multiples études et diagnostics produits, à l'origine de tous les projets "Ville", quand on voit la faiblesse des moyens consacrés à cette transversalité (moyens de la D.I.V., moyens des Sous-Préfets à la ville, sur le terrain), alors que l'idée même de transversalité, dans la dimension de ses ambitions, exigerait des pilotages très forts, quand on voit, très souvent, la précipitation des mises en oeuvre demandées, le caractère approximatif et tardif des informations diffusées.

Voilà pourquoi il me semble qu'il vaudrait mieux revenir à une vue plus pragmatique de la politique de la ville, qui, comme le réel cloisonné, passerait par chaque Ministère dans le cadre de ses attributions traditionnelles. Ainsi, au lieu de l'impression de grande confusion qui ressort de la politique de la ville actuelle, où chaque Ministère se trouve comme "raccroché à une sorte de centre transversal inexistant", le fait de responsabiliser chaque Ministère en le rendant porteur de sa part de politique de la ville, créerait également une meilleure lisibilité.

Dans ce contexte, la transversalité deviendrait non pas une pétition de principe, à l'origine, mais une exigence à réaliser, à la fin, au-delà des cloisonnements. Par ailleurs, on reviendrait à une véritable conception politique de la politique de la ville, où l'agir ne vient pas nécessairement après le penser.

Pour ce qui concerne le Pas-de-Calais, le Conseil Général est signataire des contrats d'agglomération et participe financièrement à ces contrats lorsque les actions sollicitent ses politiques traditionnelles. Même si la transversalité des politiques de la ville pose quelques difficultés par rapport à l'organisation des services départementaux, d'une manière satisfaisante, l'Etat associe localement des services du Conseil Général.

Au niveau départemental, le Conseil Général participe financièrement au dispositif Ville Vie Vacances (50 % des crédits de l'Etat, uniquement sur la période de l'été : le Conseil

Général a voulu rester sur la vocation originaires des Opérations de Prévention Été, au lieu de s'engager dans la fausse pérennité consumériste des O.V.V.), et a conclu avec l'Etat un Contrat Départemental d'Action de Prévention pour la sécurité dans les Villes (100 % des crédits de l'Etat).

Après avoir participé quelques années au dispositif "Ecole Ouverte", le Conseil Général du Pas-de-Calais s'est retiré d'une opération quasiment "confisquée" par le Rectorat.



La politique de la ville concerne de plus en plus de quartiers en difficulté : 740 zones urbaines sensibles, 350 zones de revitalisation urbaines, 44 zones franches urbaines. Cette géographie s'étend sur l'ensemble de l'hexagone et s'appuie sur des critères socio-économiques tels que l'importance du taux de chômage, une forte proportion de jeunes, un très faible potentiel fiscal, etc. En mettant de plus en plus l'accent aujourd'hui sur le développement économique et l'emploi, la politique de la ville devient un domaine majeur d'intervention des Chambres de Commerce et d'Industrie. 140 d'entre elles sont concernées par la présence de un ou plusieurs dispositifs « politique de la ville » sur leur circonscription.

L'engagement consulaire en faveur de la politique de la ville s'est particulièrement affirmé au cours de ces deux dernières années :

- Signature, en janvier 1997, d'une convention entre l'ACFCI, le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration, le Ministère des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce et de l'Artisanat et le Ministère délégué chargé de la Ville et de l'Intégration. Son objet est notamment :
 - d'intensifier les échanges de travail et de concertation entre les services des pouvoirs publics et l'ACFCI,
 - d'assurer le suivi et la dynamisation des mesures et actions de soutien aux activités économiques, qu'elles soient prises à l'initiative de l'Etat, des Chambres Consulaires ou des acteurs locaux, et étudier le processus de sortie des dispositifs d'exonération fiscales et sociales.
- Signature, en octobre 1997, d'un accord-cadre avec l'UNFOHLM (qui représente les principaux propriétaires fonciers et immobiliers sur les quartiers) dont l'objet est de rapprocher les deux réseaux afin d'améliorer l'offre économique des territoires concernés par la politique de la ville par un soutien à la création et à la revitalisation des activités, et de rechercher les modes les plus appropriés d'animation économique locale.

- Mise en place d'une politique intense d'animation de réseau et de production d'outils de formation et de sensibilisation :
 - Constitution d'un réseau de chargés de mission spécialisés « ville » (175 correspondants dont 44 particulièrement en charge des Zones Franches Urbaines) et organisation de journées d'échanges et de formation trimestrielles.
 - Réalisation d'un guide « Politique de la ville : repères économiques » destiné à l'ensemble des acteurs privés et publics de la politique de la ville.
 - Constitution d'un « Fichier des actions remarquables menées par les CCI dans les quartiers en difficulté » permettant d'élaborer une banque de données à l'usage des CCI et des autres acteurs de la politique de la ville.
 - Publication trimestrielle d'une lettre d'information et de communication au sein du réseau des CCI « La Lettre de la mission Ville ».
 - Organisation en juillet 1997, d'un colloque national sur les « Villes, la nouvelle donne économique » dans le cadre de l'année du développement local, thème central de réflexion du réseau consulaire pour 1997.
 - Montage d'un dispositif de formation continue sur les questions urbaines dans le cadre de l'Académie Consulaire.

- **Les actions sur le terrain** sont également de plus en plus importantes et multiples :
 - Expertise des projets d'implantation de nouvelles activités (dans les Zones Franches Urbaines notamment).
 - Accompagnement des porteurs de projets et qualification de leur parcours d'entrepreneur (à travers notamment le dispositif national « Entreprendre en France »).
 - Aide aux restructurations de centres commerciaux stratégiques sur ces sites (appui technique, opérationnel, suivi des recommercialisations et gestion commerciale) de même qu'aux rénovations de marchés non sédentaires.
 - Mise en œuvre auprès de leurs ressortissants de démarches de sécurisation des équipements commerciaux.
 - Information et appui, auprès des acteurs économiques locaux, sur les mesures les concernant (réunions, production de fiches d'information, ...).
 - Coordination d'un ensemble de partenaires (chefs d'entreprises, associations locales, collectivités, habitants) autour d'actions et d'animations visant à promouvoir les acteurs économiques et à améliorer les conditions d'exercice de leur activité.

- Soutien aux actions d’insertion par l’économique.

Cet engagement se fonde à la fois :

- sur la mission traditionnelle des CCI en faveur de leurs ressortissants localisés dans les quartiers difficiles ;
- sur la volonté de l’institution consulaire de contribuer à un développement urbain harmonieux en apportant ses compétences d’appui aux entreprises et de soutien à l’économie locale ;
- sur le constat d’une nécessité de réintroduire la question économique dans la politique de la ville afin de restaurer une dynamique positive, tant vis-à-vis des territoires que des publics concernés.

Les CCI se sont donc positionnées de façon volontariste comme **opérateur de la politique de la ville** et ont, dans cet esprit de collaboration constructive, un certain nombre de **propositions** et de **recommandations** qu’elles souhaitent exprimer, à ce stade de la redéfinition de cette politique par les pouvoirs publics.

<p style="text-align: center;">PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DES CCI SUR LES DISPOSITIFS ACTUELLEMENT EN PLACE ET EN PARTICULIER SUR LES ZONES FRANCHES URBAINES</p>

- De manière générale, si les Chambres de Commerce et d’Industrie se sont montrées, au départ, circonspectes sur le principe même des **Zones Franches Urbaines**, elles se sont fortement mobilisées lorsque leur mise en place a été effective afin de contribuer, autant que faire se peut, à leur succès.
- Le **travail opérationnel** des équipes de terrain s’est, dans ce cadre, considérablement renforcé sur l’ensemble des sites concernés : information des entreprises, appui des candidats créateurs, suivi des nouvelles implantations, concertation avec l’ensemble des acteurs locaux, ...
- Pour autant, un certain nombre de **problèmes non résolus** sont autant d’obstacles à la réorientation positive de ces quartiers : faiblesse de l’offre foncière et immobilière adaptée, imprécisions des textes, difficultés d’obtenir des services fiscaux et de l’URSSAF une interprétation précise et homogène selon les interlocuteurs, etc. ...
- La sensibilité, restée forte, des ressortissants consulaires vis-à-vis des risques de distorsions de concurrence, le manque constaté de cohérence entre les zonages retenus et la réalité de leur potentiel réel de développement économique, n’ont pas empêché les CCI de remplir leur mission sur ces sites.

Pour autant, et à l'expérience, elles formulent les recommandations suivantes visant à optimiser les efforts faits par les pouvoirs publics en faveur des quartiers en difficulté :

1. Etablir une nouvelle typologie des quartiers faisant apparaître leur réel potentiel de développement économique

En ce qui concerne en effet les implantations d'entreprises et la création d'emplois, il est essentiel de distinguer :

- D'une part des **quartiers** (souvent anciennes ZUP) qui sont de **véritables « morceaux de ville »** : avec des équipements nombreux, des activités de bureaux ou de services, des entreprises de production.

Dans ces quartiers bien équipés, on peut compléter, si nécessaire, la panoplie des implantations économiques, mais il n'y a pas lieu de mettre en place des procédures particulières (de type exonérations fiscales) ; les actions à mener seraient plutôt d'ordre social : renforcement de la sécurité, encadrement scolaire, mesures de formation d'insertion adaptées, etc. ...

- D'autre part, se trouvent des quartiers de type **« cités dortoirs »**, avec peu d'équipements et d'activités économiques. Le fait d'y appliquer des mesures très spécifiques, et surtout d'y créer des emplois plus ou moins réservés aux habitants risque de renforcer le caractère de ghetto de ces quartiers, et donc l'exclusion.

La solution serait peut être de faire évoluer ces quartiers vers la catégorie précédente, c'est à dire de les transformer en véritables quartiers de ville, avec une certaine mixité de fonctions urbaines, en y implantant des équipements divers (et pas seulement des équipements résidentiels réservés aux habitants du quartier) et des entreprises.

Cette transformation peut conduire, pour trouver des espaces disponibles, à démolir certains immeubles d'habitation.

- En intermédiaire existe un autre type de quartier, de périmètre souvent plus restreint : presque des **îlots au milieu de la ville**, soit entourés d'autres quartiers d'habitation, soit d'espaces d'activités. Compte tenu de leur taille, l'effort qui consisterait à essayer d'y implanter d'autres équipements ou activités paraît vain. Les mesures à caractère social semblent le mieux adaptées à cette catégorie de sites.

La prise en compte plus forte de ces éléments de différenciation permettrait la mise en place de dispositifs ciblés en fonction de leurs réelles capacités d'évolution.

2. Développer un environnement urbain préalable qui rende crédibles les efforts à destination des entreprises

Pour contribuer à inverser la tendance et refaire des quartiers de ville plus complets, il faut encourager :

□ **La concertation en amont de l'ensemble des acteurs :**

En effet, l'efficacité de ces dispositifs de revitalisation économique ne pouvant se faire jour que dans la durée, il est essentiel qu'un véritable partenariat puisse s'établir entre les acteurs principaux, c'est à dire l'Etat, les collectivités locales, et les compagnies consulaires. De ce point de vue, les CCI rappellent qu'elles se situent dans une position privilégiée « d'assembleur des compétences locales » qui se fonde sur la diversité de leurs missions en prise directe sur le monde économique. Dans une vision opérationnelle d'aménagement du territoire, ce rôle permet le développement d'actions expérimentales, à dupliquer en cas de succès. Cette méthode pragmatique est, du point de vue des CCI, la meilleure voie de progrès.

L'investissement public pour l'amélioration urbaine (espaces publics, stationnement, transports en commun, signalétique, ...) :

La présence et le maintien d'entreprises et de commerces sont des éléments de sécurité et de vie sociale. En ce sens, ils contribuent à « réharmoniser » les quartiers difficiles. Mais ce résultat répond également à un ensemble de conditions pour lesquelles l'effort public est indispensable. Amélioration de l'éclairage des voiries, de la circulation et du stationnement, mise en place d'une signalétique claire et attractive, autant de mesures urbanistiques indispensables pour pérenniser la présence des acteurs économiques et donc optimiser les dépenses publiques.

□ **L'implantation des services publics** permettant de générer des flux de circulation tout en contribuant à sécuriser les espaces marchands :

L'implantation des services publics constitue un élément fort de restructuration d'un quartier difficile. Les CCI constatent l'impact de leur présence sur l'attractivité des sites auprès des entreprises et rappellent qu'ils génèrent à la fois des flux de circulation, et donc de l'animation, mais aussi des services aux entreprises, et enfin un sentiment accru de sécurité.

3. Traiter de façon prioritaire la question de la sécurité

- Les CCI considèrent cette question comme **totalelement stratégique pour le devenir de la politique de la ville** et l'avenir des quartiers en difficulté. Il s'agit en effet non d'un simple élément d'environnement, mais d'une condition préalable à la réorientation économique de ces quartiers.

Les CCI attirent l'attention des pouvoirs publics sur les problèmes de sécurité rencontrés de façon récurrente par les commerçants installés dans les quartiers sensibles. A l'usure psychologique, et à la baisse des chiffres d'affaires, s'ajoute le problème de la **dévalorisation des fonds** qui rend très aléatoire la transmission-reprise de ces exploitations. Les CCI demandent donc :

- la mise en place d'**aides financières individuelles** aux commerçants pour la mise en sécurité de leur boutique dans le cadre notamment du FISAC,
 - la mobilisation de financements d'actions de **formation** et d'appui pour les commerçants de ces quartiers et leurs associations (formation à la sécurité et à la prévention),
 - la mise en place de **fonds de garantie départementaux** permettant de réaliser les réparations rendues nécessaires par les dégradations dans des délais beaucoup plus rapides que ceux actuellement accordés par les compagnies d'assurances (la CCI de l'Essonne a créé avec succès un dispositif de ce type),
 - la sécurisation préventive systématique des **espaces publics** ;
 - le soutien aux actions d'**animation** comme élément d'apaisement du climat des quartiers.
- Améliorer la sécurité des points de vente installés sur ces sites permet de renforcer l'attractivité des quartiers pour de nouveaux entrepreneurs et donc de faire évoluer leur image. Cette démarche ne peut s'opérer que dans le cadre d'une collaboration soutenue entre acteurs publics et privés. Les CCI s'engageront de plus en plus dans cette voie et souhaitent aider à définir, avec les pouvoirs publics, des solutions positives à ce problème.

4. Organiser la restructuration économique des quartiers en difficulté

Les CCI rappellent que l'implantation d'activités nouvelles, le maintien et le développement des activités existantes, passent par la réduction d'un certain nombre de **handicaps structurels** qui sont autant de limites à l'action :

- **La faible disponibilité foncière et immobilière**, au sein des zonages retenus, rendant difficile la constitution d'une offre de locaux adaptés :

Inexistante, inadaptée en termes quantitatifs ou qualitatifs, voire inaccessible (propriétaire inconnu), la capacité d'accueil pour les entreprises en zones franches pose de nombreux problèmes. Les CCI s'efforcent de contribuer à une meilleure lisibilité de cette offre potentielle et/ou réelle mais considèrent qu'une démarche concertée et systématique serait bénéfique à la réactivation économique de ces quartiers.

Par ailleurs, le foncier disponible étant faible, ou non viabilisé dans des conditions adéquates (pour des raisons à la fois de trame urbaine et de découpage des périmètres), la constitution d'une offre nouvelle est rendue quasiment impossible. Les actions entreprises ne pouvant s'effectuer que dans le cadre du tissu urbain existant, on peut craindre que les limites soient rapidement atteintes et dans des conditions non optimisées.

- La difficulté à restructurer dans des conditions acceptables économiquement des **centres commerciaux dégradés**, qui pourraient pourtant jouer un véritable rôle de locomotive :

- La plupart des centres commerciaux de quartier sont en situation difficile. Ils nécessitent une restructuration architecturale et commerciale appuyée sur un partenariat efficace et durable entre les collectivités locales, les commerçants concernés et la CCI locale. L'enjeu est un véritable **remembrement commercial** de certains quartiers.

Les deux principaux freins en matière de restructuration sont l'existence d'une copropriété dans la quasi totalité des cas (il faut trouver un accord avec l'ensemble des copropriétaires) et le coût financier souvent important (et parfois dissuasif) des opérations.

Le Pacte de relance pour la Ville a créé un nouvel outil permettant d'apporter une réponse adaptée aux difficultés rencontrées lors des restructurations, tant sur le plan juridique que financier : **l'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux** (EPARECA).

Cependant, l'EPARECA tarde à se mettre en place, et on peut craindre que son budget d'intervention prévu à hauteur de 130 millions de francs soit insuffisant compte tenu de l'ampleur des besoins de financement au niveau national.

Sur cette question, lorsque cela n'est pas déjà le cas, les Conseils Généraux et Régionaux pourraient être incités à s'impliquer financièrement aux côtés des communes et des commerçants pour permettre le bouclage du financement des opérations, dans le cadre de leurs interventions en faveur de la politique de la ville.

- Par ailleurs, sur un plan général, **les interventions à caractère préventif sur les centres commerciaux** de quartier doivent être développées. En effet, mieux vaut intervenir en amont sur des situations qui se fragilisent qu'entreprendre plus tardivement des actions curatives, menées bien souvent dans l'urgence et entraînant des dépenses de fonds publics supérieures à ce qu'elles auraient été grâce à une politique préventive.

De plus, les communes doivent veiller à ce que les implantations ou extensions de grandes surfaces ne viennent pas déstabiliser les commerces situés dans un quartier proche géographiquement. C'est pourquoi, lors de ces opérations, il faut absolument veiller à la **complémentarité** entre les nouvelles activités et les activités préexistantes.

Dans tous les cas, les Chambres de Commerce et d'Industrie doivent être pleinement associées au montage des opérations et à leur suivi opérationnel, car leur expertise sur le sujet permet de garantir des choix économiquement durables.

- Le manque de **soutien à l'investissement**, qu'il s'agisse des reprises ou créations de commerces, ou d'autres types d'activité :

Les CCI considèrent qu'il serait, dans bien des cas, utile d'aider au démarrage, de façon directe, de nouvelles activités permettant de faire évoluer, de façon décisive, la configuration économique d'un quartier en difficulté. Des aides financières pour des implantations de qualité qui pourront devenir pérennes constitueraient un outil efficace de restructuration.

- La faible **mobilisation des milieux de l'assurance et de la banque** pour la création et le développement d'entreprises sur ces sites :

Force est de constater que le protocole d'accord national passé par les pouvoirs publics avec les compagnies d'assurances dans le cadre du Pacte de relance pour la Ville n'a pas eu les résultats escomptés. Les CCI s'inquiètent du déficit de coopération sur ce point qui handicape fortement les commerçants, notamment ceux installés « en diffus » sur les sites. Localement, elles assurent un travail de terrain en organisant des réunions entre assureurs et chefs d'entreprises et recommandent que cette question soit réabordée au niveau national.

- Dans cet esprit, et afin de favoriser **l'installation de nouveaux commerces dans ces quartiers**, il serait utile de prévoir des aides à l'installation pour de jeunes entrepreneurs et non pas seulement des exonérations fiscales et sociales.

5. Faire évoluer l'image des quartiers en développant une communication positive

- Les entreprises et commerçants installés sur ces sites se plaignent régulièrement de la mauvaise image de leur quartier. Celle-ci les pénalise vis-à-vis des habitants de la commune et/ou de l'agglomération où ils exercent leur activité. La racine de ce problème est souvent une **surmédiatisation des problèmes de sécurité** du quartier au niveau local. Le sentiment d'insécurité ressenti par la population du quartier, mais aussi et surtout par les habitants de la commune et/ou de l'agglomération, n'est pas toujours proportionnel à la réalité des problèmes.
- Il s'agit là d'un vrai problème qui doit appeler une politique de communication différente vis-à-vis des quartiers dits sensibles. Une des réponses à ce déficit d'image pourrait être l'organisation d'**animations commerciales**, mais aussi **sportives et culturelles** dans les quartiers, en mettant l'accent sur des animations susceptibles d'avoir un impact suffisamment important pour faire venir des habitants venant de l'extérieur du quartier. Ces actions, menées sur plusieurs années, permettraient d'améliorer l'image des quartiers au profit de nos ressortissants.

- Enfin, ne pourrait-on pas profiter de la restructuration d'un espace marchand pour le **rebaptiser** ? Ceci pourrait également permettre d'agir sur la perception du site par la clientèle.

6. Simplifier les dispositifs de la politique de la ville pour favoriser une meilleure lisibilité

- La politique de la ville est **complexe** par le nombre de domaines sur lesquels elle intervient (développement économique et insertion, développement urbain et politique de l'habitat, développement culturel, sécurité, santé, action sociale, réussite scolaire et services publics de proximité, ...) et par le nombre d'opérateurs qui s'y impliquent (communes, conseils généraux, conseils régionaux, administrations d'Etat, associations locales, ...).
- Cette multiplicité des domaines d'intervention et des intervenants ne favorise pas toujours une bonne lisibilité des politiques et des actions. Il semble nécessaire de **simplifier**, de **clarifier** et de susciter une « nouvelle » politique de la ville par la mise en œuvre d'une politique générale en faveur des **agglomérations**, tout en intégrant le traitement des problèmes propres aux quartiers difficiles. L'objectif étant d'assurer l'insertion de ces quartiers dans le tissu urbain et de lutter ainsi contre les processus d'exclusion et de marginalisation qui sont en cours, processus dont les entreprises sont également victimes.

<h3>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DE LA VILLE</h3>

1/ En ce qui concerne la reconduction des dispositifs :

- ☛ **Simplifier les procédures**, notamment celles destinées aux entreprises, afin de les rendre plus directes et plus immédiates. En effet, pour assurer la pérennité du tissu économique, il faut éviter de décourager les entreprises par des formalités lourdes et des délais trop longs.
- ☛ Veiller à **anticiper sur la sortie des dispositifs** d'appui financier, tout arrêt brutal pouvant être préjudiciable au maintien des activités sur les sites.
- ☛ Généraliser des méthodes **de suivi et d'observation** des évolutions de l'activité économique dans ces quartiers afin de disposer d'indicateurs de tendance et pas seulement de chiffres-bilan à un moment donné.

2/ Sur un plan plus général :

- ☛ Promouvoir une **approche globale** de la question urbaine centrée sur :
 - le développement de la fluidité entre les différents quartiers (transports, stationnement, soutien aux modes de transports collectifs, ...)

- une politique d'aménagement pensée à l'échelle de l'agglomération faisant émerger des pôles structurants et attractifs, générant l'animation indispensable à l'ensemble des composantes de la ville.
- ☛ Favoriser des dispositions de **soutien aux actions économiques** de façon directe et ciblée plutôt que multiplier et juxtaposer les zonages territoriaux.
- ☛ Distinguer clairement deux objectifs :
 - un objectif de **redynamisation urbaine** par la réimplantation d'activités et la mixité des fonctions représentées dans le quartier ;
 - un objectif de **formation et d'accès à l'emploi** des habitants et notamment des jeunes.

Ces deux dimensions de l'action publique ne sont pas nécessairement liées. En effet, on constate que la capacité de résolution du problème du chômage dans les quartiers difficiles ne peut être assumée par les entreprises nouvellement implantées, sauf de façon marginale. L'adéquation entre l'offre et la demande de travail doit être pensée à une échelle plus vaste avec des outils adaptés.

3/ Les CCI partenaires de la nouvelle politique de la ville

- ☛ Les CCI continueront à se mobiliser et à intervenir à la fois au niveau local et national en matière de politique de la ville.
Afin de jouer pleinement leur rôle de partenaire de cette politique, et d'appui aux entreprises, elles demandent que soient modifiés les textes du Pacte de relance pour la Ville qui ne les autorise pas à **exonérer de l'IATP** les entreprises des zones franches dans les mêmes conditions de périmètre que les collectivités locales en matière de taxe professionnelle.

Cette incongruité les met en porte à faux vis-à-vis des entreprises concernées et vis-à-vis de leurs partenaires locaux.
Il est donc tout à fait indispensable que ce point soit révisé.
- ☛ Enfin, elles souhaiteraient siéger de façon plus systématique dans les **instances nationales** du type CIV (Comité Interministériel des Villes) afin d'apporter à ce niveau les éclairages complémentaires indispensables à la réelle prise en compte de l'enjeu économique en matière de politique de la ville.



REMERCIEMENTS



Je tiens à remercier Mme Martine AUBRY, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, qui a bien voulu me confier la mission de préparer ce rapport et qui m'a fait bénéficier constamment de ses réflexions, de sa connaissance et de son expérience dans les nombreux domaines abordés par ce rapport.

Je remercie également les membres du gouvernement qui ont bien voulu me recevoir dans le cadre de la préparation de ce rapport :

Mme Elisabeth GUIGOU, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, M. Jean-Pierre CHEVENEMENT, Ministre de l'Intérieur, M. Alain RICHARD, Ministre de la Défense, Mme Catherine TRAUTMANN, Ministre de la Culture et de la Communication, M. Emile ZUCCARELLI, Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation, Mme Ségolène ROYAL, Ministre délégué chargé de l'Enseignement Scolaire, M. Louis BESSON, Secrétaire d'Etat au Logement.

Je remercie M. Jean-Claude GAYSSOT, Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, Mme Dominique VOYNET, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et M. Louis BESSON, Secrétaire d'État au Logement, d'avoir bien voulu me convier au séminaire de travail qu'ils ont organisé le 18 décembre dernier à CHAMBERY et qui a permis de très utiles échanges sur un certain nombre des thèmes abordés dans le présent rapport.

Je remercie également Roland PEYLET, et Bettina LAVILLE, Conseillers auprès du Premier Ministre pour les entretiens que j'ai eus avec eux.



Ma reconnaissance va à Béatrice BUGUET, membre de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, qui a bien voulu assurer les fonctions de rapporteur et a effectué à ce titre durant trois mois, un travail très considérable. Béatrice BUGUET a notamment mené à bien les nombreuses recherches qui ont permis de présenter un bilan contenant beaucoup d'informations qui n'avaient pas été publiées jusqu'ici. Qu'elle en soit sincèrement remerciée.

Ma reconnaissance va également à Marc RATSIMBA, appelé au titre de la politique de la ville, qui a exercé les fonctions de secrétaire de la mission et a notamment assumé la lourde tâche de rédiger l'ensemble des comptes-rendus des séances de la commission, des auditions et des rendez-vous.

Je remercie enfin Colette MARTIN qui a bien voulu assurer un lourd travail logistique.



Merci à tous les membres de la commission : François ASCHER, Daniel ASSERAY, Dominique BECQUART, Rémy BLONDEL, André BRUSTON, Béatrice BUGUET, Paul CHEMETOV, Jean DAUBIGNY, Jean-Louis DAUMAS, Claude DORIAN, Michel DRESCH, Bruno FORTIER, Annie FOURCAUT, Jean-Pierre GAUDIN, Francis GODARD, Jean-Michel GUENOD, Adil JAZOULI, Isaac JOSEPH, Marie-Pierre de LIEGE, Marc RATSIMBA, François-Xavier ROUSSEL, Nicole SMADJA, Sabine THIBAUD, Pierre VELTZ, Patrice VERGRIETE, Simon WUHL . Ils ont consacré beaucoup de temps à notre réflexion commune et l'ont enrichie de leurs nombreuses connaissances et expériences ainsi que des recherches en cours qu'ils effectuaient eux-mêmes ou qu'ils suivaient de près. Nos longues réunions du mercredi ont permis un réel travail collectif dont ce rapport est le fruit.



Je remercie les anciens ministres, anciens délégués interministériels à la ville, préfets, responsables d'associations d'élus, responsables de la DATAR, de l'Union Nationale des Fédérations d'Organisme HLM, de la FNAU et des réseaux de professionnels de la politique de la ville, dont les noms figurent en tête du tome 2 de ce rapport, qui ont bien voulu être auditionnés par la commission, qui nous ont reçus dans leur commune ou dans leur quartier, qui nous ont adressé des contributions écrites.



Je remercie enfin les nombreuses personnes dont la liste figure ci-après, qui ont souhaité nous rencontrer pour nous faire part de leur expérience et de leurs réflexions.

Ces très nombreuses rencontres ont permis de mesurer que malgré les difficultés qui ne manquent pas, la politique de la ville repose sur des élus, des fonctionnaires, des chefs de projets, des militants des associations, des bénévoles et des habitants qui y croient, qui sont extrêmement motivés et qui sont la meilleure chance, le meilleur atout pour la réussite de la nouvelle étape qui est proposée par ce rapport.

J.P.S



Personnes rencontrées
lors de la préparation du rapport
ou ayant transmis une contribution écrite



Personnes rencontrées lors de la préparation du rapport ou ayant transmis une contribution écrite



Bernard Aldigé, Procureur de la République à Orléans

Laurent Algozi, conseiller municipal de Nanterre, Président du CCPD

Francis Ampe, Agence de développement et d'urbanisme de Lille

Walter Amsallem, Maire de Beauvais, Conseiller régional de Picardie

Antoine Anderson, Institut de Formation aux responsabilités nationales

Micha Andreieff, Programme 50 quartiers

Jean-Jacques Argenson, Directeur SA HLM de Franche-Comté

François Armissen, directeur des services techniques de la ville de Bègles

Xavier Arsène-Henry, architecte-urbaniste

Dominique Baert, Député du Nord

Sakina Bakha, conseiller régional Rhône Alpes, Présidente de la commission urbanisme et habitat

Jean-Paul Bailly, président de la RATP

Jacques Barel, Préfet de la région Centre, Préfet du Loiret

Christophe Barge, Délégué général de l'Association Nationale des Villes en Zone Franche Urbaine

Daniel Barroy, chef de la mission « réforme des administrations culturelles, scientifiques et techniques » au commissariat à la réforme de l'Etat

François Barré, Directeur de l'architecture

Alain Bauer, PDG d'AB Associates, conseil en sûreté urbaine

Alain Beaudin, adjoint au Maire de Niort

Daniel Behar, Acadie

Laurent Beraille, secrétaire fédéral à la fédération Interco CFDT

Henri Bertholet, Député-Maire de Romans sur Isère

Arnaud Bertrand, ancien chef de projet DSU

Yves Besancenot, association Essor, prévention spécialisée

Xavier Bezancon, Délégué général adjoint du SNBATI

André Billardon, Député-maire du Creusot, Président de la Communauté Urbaine du Creusot-Montceau- les-mines

Robert Billaut, Chef de projet DSU, quartier La Source à Orléans

Philippe Bonneau, Directeur de l'Institut des Managers du Développement Local

Christophe Borgel, association de la fondation des étudiants pour la ville

Michel Borjon, Directeur Général du GRAHAL (groupe de recherche art histoire architecture et littérature)

Joël Boscher, Secrétaire général de la ville d'Orléans

Thierry du Bouëtiez de Kerorgen, sous-préfet de Bonneville

Alain Bourdelon, administrateur civil à la Direction de la Population et des Migrations

Claude Bouchafa, ancien responsable d'associations sportives de quartier

Vincent Bouzenat, responsable de la politique de la ville à la direction du développement des gares de la SNCF

Jean-Paul Brisson, Secrétaire Général de la Préfecture du Loiret

Jacques-Yves Brochen, Chargé de mission pour le schéma local d'intégration de Roubaix

Christian Brodhag, Président de la commission française du développement durable

Jacques Brunhes, Député-Maire de Gennevilliers

Pascal Buchet, Maire de Fontenay-aux-Roses

Marc Cachard, conseiller municipal de Caluire

Bertrand Cadiot, sous-préfet ville à Paris

Daniel Canepa, préfet de l'Indre-et-Loire

Louis Canizares, architecte-urbaniste

Michel Cantal-Dupart, architecte-urbaniste, auteur d'un rapport sur la formation des professionnels de la politique de la ville

Pierre Carli, Directeur Général SA d'HLM Logement Français

Jacques Caron, adjoint au Maire d'Evreux

Bernard Carton, Administrateur OPAC de Roubaix

André Cassou, adjoint au maire de Nanterre, vie associative et vie des quartiers

Gérard Caudron, Député Européen , Maire de Villeneuve d'Ascq

Olivier de Cayeux, conseil pour l'activité et l'innovation industrielle

Daniel Chambon, directeur de cabinet du Maire de Montgeron, chargé du suivi du contrat de ville

Maurice Charrier, Maire de Vaulx en Velin

Jean-Paul Chaudron, Vice Président de l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie, Président de la CCI de l'Essonne

Pierre Chatonsky, expert auprès de la cour de Versailles

Philippe Choffel, responsable de la mission Villes de l'INSEE

Francis Chouat, Secrétaire Général de Genevilliers

Catherine Coppo, directeur de cabinet du Maire des Mureaux

Jean-Marie Cornaire, Fédération des SA d'HLM

Daniel Coulaud, maire de Chécy

Le Commandant Jacques Cousin, centre de secours principal du district de l'Agglomération Creilloise

Monique Crinon, cabinet Act Consultants

Gérard Cureau, conseiller auprès du Ministre de l'Intérieur

Bernard Daeschler, Président du Tribunal de Grande Instance de Pontoise

Thierry Daert, Agence de développement et d'urbanisme de Lille

Maître Yves Darel, bâtonnier (Val d'Oise)

André Darmagnac, Syndicat d'Agglomération Nouvelle d'Evry

Jacky Darne, Député-Maire de Rillieux-la-Pape

Serge Dassault, Maire de Corbeil Essonne

Laurent Davezies, Université de Créteil, laboratoire OEIL-Sirius

Alain David, Maire de Cenon

Bernard DeFrance, responsable de la Confédération Syndicale du cadre de vie en Seine Saint Denis

Gérard Delhomez, sous-préfet à la ville dans le Val d'Oise

Philippe Demestère, adjoint au maire de Roubaix

Stanislas Dendievel, Agence de développement et d'urbanisme de Lille

Françoise Desplanques, Secrétaire général de la ville d'Octeville

Louis Ducamp, sous-préfet

Hervé Dheililly, Président d'Europlie

Jean Diard, directeur de l'association confluences

René Dias, Chef de Projet à Clichy-sous-bois

Gabriel Di Gregorio, formateur violences et préventions urbaines

Claude Dilain, Maire de Clichy-sous-bois

Pascal Dorival, Directeur Général du Chèque Domicile

André Dorso, sous-préfet ville dans le Nord

Louis Ducamp, sous-préfet de Nogent-sur-marne

Marie-Ange Dumesnil, Directeur adjoint de l'ANPE

Pierre Duriez, sociologue, programme d'études pour contribuer au développement des médiations

Pascal Dutertre, architecte

Blaise Ekodo, architecte

Philippe Estèbe, Acadie

Fabien Fabbri, collaborateur du Maire de Nanterre

Brigitte Faurie, directrice vie des quartiers, ville de Nanterre

Philippe Fayeton, architecte

Dan Ferrand-Bechmann, Professeur à l'Université Paris 8

Nicole Ferrier-Caverivière, Recteur de l'Académie d'Orléans-Tours

Chantal Ferroli, mission partenariat développement de l'emploi de l'ANPE

Sonia Feyman, cabinet Act Consultants

Dominique Figeat, Directeur Général de la SCIC

François Fillastre, Préfet du Loir-et-Cher

Michel Francony, Directeur d'EDF chargé de la distribution de l'électricité en France

Evelyne Galidie, administrateur territorial chargé de la politique de la ville à Orléans

Jean-Yves Gateaud, député-maire de Châteauroux

Jean-Claude Gaudin, ancien ministre, Maire de Marseille

Charles Gautier, Maire de Saint-Herblain

Philippe Genestier, chercheur

Dominique Gillot, député du Val d'Oise

Marie-Françoise Goldberger, Direction Interministérielle à la Ville

François Gourdon, Maire de Villennes sur Seine

Alexis Guénégo, Président de la fédération Interco CFDT

Annie Guillemot, adjoint au maire de Bron chargé de la politique de la ville

Jean-Paul Guislain, UNFOHLM - Secrétaire du CNIU

Daniel Grande, Directeur Général Mulhouse-Habitat (OPAC de Mulhouse)

Luc Gwiazdzinski, association de développement du Bas-Rhin

Claude Hadey, Programme 50 quartiers

Sylvie Harburger, directeur de C.D.Cités

Marie-France Haye-Guillaud, Préfet du Cher

Cécile Helle, Député du Vaucluse

Gérald Hérault, Maire de Montgeron

Edith Heurgon, Responsable de la mission perspective à la RATP

Marc Hoffmann, secrétaire général de l'association mouvance et réseaux villages

Yousses Inaho, chef de projet contrat de ville de Montgeron

Patrick Jarry, conseiller municipal de Nanterre, responsable du contrat de ville

Jean-Paul Jean, conseiller technique auprès du Garde des Sceaux, ministre de la Justice

Yves Jégo, Maire de Montereau, Président de l'association des Maires de Villes Zones Franches

Frank Joandet, Adjoint au Maire de Bègles chargé de la politique de la ville

Jean-Marie Joly, société Sogea

Jacques Kalisz, architecte

Denis Klumpp, Directeur de l'Association Régionale d'Etudes et d'Actions auprès des Tziganes

Christian Lacape, Programme 50 quartiers

Claire Lanly, Directeur Général de la SEM Clichy-Montfermeil

Claude Lanvers, sous-préfet à la ville du Rhône

Pierre-Marie Lasbleis, observatoire de la vie sociale à la Goutte d'Or

Jean-Paul Laval, Directeur de Cabinet du Président de l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie

Joel Lebreton, Directeur général de TRANSDEV

Sébastien Leduc, association de développement du Bas-Rhin

Jean-Pierre Lefebvre, consultant

Dominique Lefebvre, maire de Cergy-Pontoise

Jean-Claude Lefort, Député du Val-de-Marne

Martine Legal, Chargée de la politique de la ville à l'UNSA

Pierre Lehalle, Président des clubs Convaincre Ile-de-France

Pascal Lelarge, directeur de l'établissement public d'aménagement du Mantois

Stéphane Le Ho, Secrétaire Général de la ville de Clichy-sous-bois

Daniel Leone, Secrétaire Confédéral de la Confédération Nationale du Logement

Alain Lessage, association Aries, responsable d'une plate-forme emploi et animateur d'un collectif d'habitants

Philippe Louveau, directeur de l'association Aries, prévention spécialisée

Alain Lucia, Secrétaire Général adjoint de la ville de Nanterre, chargé de la politique de la ville

Roland Mabile, scénographe

Noël Mamère, Député-Maire de Bègles

Yannick Manceau, Chef de projet DSU, quartier Murlins-Blossières à Orléans

Thierry Mandon, Maire de Ris-Orangis

Alain Marais, Directeur Régional des Affaires Culturelles de la région Centre

Patrice Marie, Délégation au développement et aux formations

Marcel Marette, Président de l'Institut de formation aux responsabilités nationales

Bernard Marrey, historien de l'architecture

Patrice Marie, chargé de mission au Ministère de la Culture

David Martin, Les Verts, Loiret

François Massey, Directeur Régional de la Jeunesse et des Sports de la Région Centre

Gustave Massia, cabinet Act Consultants

Claude Massu, Vice-Président OPHLM de Drancy, Président du Comité National d'Intégration Urbaine de l'UNFOHLM

Claude Mathon, Procureur de la République de Pontoise

Yann Maury, Université de Montpellier

Philippe Méjean-Cadier, Directeur du centre de ressources sur la politique de la ville à Marseille

Catherine Mercier, responsable de la mission Ville à l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie

Marie-Madeleine Mialot, adjoint au Maire d'Orléans chargé de la politique de la ville

Colin Miège, sous-préfet ville en Seine et Marne

Catherine Moisan, Inspectrice Générale de l'Education Nationale

Pierre Mongin, Préfet d'Eure-et-Loir

Jacques Monquaut, Maire de Trappe

Michel Montaldo, Premier adjoint au Maire de Garges les Gonesse

Jean-Pierre Montalieu, Institut des Managers Européens

Michel Mousel, association Dossiers et Débats sur le Développement Durable

Béatrix Mora, Fédération des Offices d'HLM

Jean Msika, architecte-urbaniste

Pierre Muckensturm, Président de la Fédération des Oeuvres Laïques du Loiret

Alain Obadia, Conseiller au cabinet de Martine Aubry

Jean-Pierre Obin, Inspecteur Général de l'Education Nationale

René Olmeta, Conseiller Municipal de Marseille, Conseiller Général des Bouches-du-Rhône

Marc-Denis Osanno, Institut des Managers Européens

Laurent Ott, Président de l'association Intermèdes

Michel Pajon, Député-Maire de Noisy-le-Grand

Bertrand Pancher, Maire de Bar-le-Duc

Paul Pavy, Caisse des Dépôts et Consignations

Jacques Pé, architecte-urbaniste

Alexandre Pecheff, architecte

Thierry Perardel, collaborateur du Maire de Saint-Dizier

Roland Peylet, conseiller auprès du Premier Ministre

Jean-Paul Philippon, architecte

Bernard Pichot, Délégué régional SNBATI, région Centre

Jean-Pierre Piéchet, association Dossiers et débats sur le Développement Durable

Olivier Piron, secrétaire permanent du Plan Construction et Architecture

Jean-Pierre Plantard, Procureur Général de Versailles

Michel Plomb, Président Office Départemental du territoire de Belfort

François Pontier, responsable du service jeunesse et culture de la ville de Bègles

Jean-Luc Porcedo, adjoint au Maire de Sarcelles

Gilles Poux, Maire de la Courneuve

Christian Poyroux, directeur des actions Ville de la ville de Corbeil Essonne

Bernard Prévost, Directeur général de la Gendarmerie Nationale

Marie Paule Prot-Léger, Présidente de l'association La Charmille

Stéphanie Ravera, Chef de Projet à Montfermeil

Robert Rabelle, Président de la Fédération des Associations régionales HLM

Jean-François Rajon, Directeur Général SA d'HLM LOGIREL

Michel Ricoud, responsable de laCNL, Orléans la Source

Dominique Riquier-Sauvage, Présidente de l'Union Nationale des Syndicats Français d'Architecture

Simon Ronai, société Orgeco

René Rousseau-Joguet, membre du Conseil économique et social, responsable de la mission « Ville, exclusion, habitat » à la fédération Interco CFDT

Robert Sammut, Directeur Général Adjoint de la RATP

Gilles Sanson, Directeur central de la sécurité publique

Magalie Sapin, mission ville, Préfecture de Paris

Jean-Paul Savelli, adjoint au Maire de Corbeil Essonne pour la sécurité et la politique de la ville

Christian Schoch, Directeur Régional des Affaires Sanitaires et Sociales de la région Centre

Jean Semichon, architecte-urbaniste

Maryse Sefika, Présidente de l'Office Municipal d'HLM de Saint-Quentin

Pierre Ségura, Directeur délégué auprès du Président de la Poste

Jean-Ludovic Silicani, Commissaire à la réforme de l'Etat

Say Sirisouk, Chef de projet DSU, quartier Argonne à Orléans

Margie Sudre, ancien Ministre, Présidente du Conseil Régional de la Réunion

Christophe Terrier, chargé de mission à la DATAR

Nicolas Theis, préfet de l'Indre

Luc Tinseau, premier adjoint au Maire d'Evreux

Jean Touzeau, Maire de Lormont

Gérard Trémège, Président de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie

Alain Turc, chef de la mission « réformes des administrations sociales, économiques et financières » et directeur délégué au sein de la mission « réformes de la gestion publique » au commissariat à la réforme de l'Etat

Dominique Vastel, Directeur de COFREMCA France

Radu Vincenz, architecte-urbaniste

Jean-Claude Viollet, Député de la Charente

Jean Zanardi, Président de l'Institut Européen du Civisme

Philippe Zitoun, conseiller municipal délégué à Vaulx en Velin chargé de la vie associative

Institutions et associations

Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie

Association des administrateurs territoriaux de France

Association Française des Villes Nouvelles

Association des Maires de gauche pour des villes sûres

Association des Maires des Villes en Zone Franche

Association Nationale de la copropriété coopérative

Association Transcet - les membres du bureau

Les chefs de projets politique de la ville de la Martinique

Club HAVISO (Habitat, Ville, Société)

Comité National d'Intégration Urbaine de l'Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM

Conseil National de la Construction

Fondation de France

Union Départementale des Elus Socialistes et Républicains du Rhône

