

Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation

Document pour la concertation

Synthèse

LE CADRE DE LA CONCERTATION

La Délégation Interministérielle à la Ville a lancé une concertation nationale sur la géographie prioritaire de la politique de la ville et sur la contractualisation à partir d'un document produit en mars 2009 (« livre vert »).

Dans le cadre de cette concertation, la Secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, Mme AMARA, a sollicité les services de l'Etat (via une lettre adressée en mars aux Préfets de Région et de Départements) et différents réseaux. Elle les invite notamment à réfléchir aux questions suivantes :

- quelle méthode faut-il privilégier pour déterminer les quartiers en politique de la ville (choix des indicateurs nationaux, place de la négociation locale.) ?
- quelles conséquences le zonage doit-il avoir sur l'allocation des moyens de l'Etat, (avantages attachés au zonage, moyens de droit commun, crédits spécifiques..) ?
- le zonage doit-il tenir compte de la situation financière des collectivités territoriales ?
- comment les moyens de droit commun tant de l'Etat que des collectivités territoriales peuvent-ils être intégrés dans la définition du projet et du programme d'actions ?
- quels aménagements devraient être apportés au dispositif contractuel ?
- comment évaluer le respect des objectifs des contrats urbains de cohésion sociale ?
- comment veiller à ce que les obligations des signataires soient respectées ?
- sous quelles conditions l'ensemble des communes d'une agglomération peut-il contribuer au développement social des communes les plus fragiles,
- comment envisager les dispositifs de sortie progressive ?

La synthèse que réalisera la DIV sur la base des contributions des uns et des autres viendra enrichir la mission parlementaire mandatée par le 1^{er} Ministre. En effet, Messieurs Pierre ANDRE et Gérard HAMEL ont en charge une mission visant à « proposer une méthode opérationnelle de révision de la géographie des zones urbaines sensibles et des contrats urbains de cohésion sociale ». Leurs conclusions seront rendues le 31 juillet 2009.

POURQUOI UNE REFLEXION SUR LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE ET LA CONTRACTUALISATION ?

Différents éléments expliquent le lancement de cette réflexion, et en particulier le questionnement sur la géographie prioritaire. En effet, l'Etat souhaite réviser la géographie prioritaire au-delà d'interpellations récurrentes, parfois contradictoires, relatives à :

- la confusion introduite par la juxtaposition et la multiplication des territoires (ZUS, CUCS, ZEP, Quartier ANRU...),
- l'éparpillement des moyens mais aussi à la démultiplication des difficultés dans des territoires de plus en plus nombreux,
- une solidarité entre territoires défaillante.

Trois éléments peuvent être mis en avant :

- Le Parlement a modifié la loi du 14 novembre 1996 relative au Pacte de relance pour la ville (PRV), en imposant une révision des ZUS tous les cinq ans. La loi de finances pour 2008 impose une première révision en 2009. D'où une urgence en terme de mise en œuvre.
- La dynamique Espoir banlieues repose sur le principe de mobilisation de l'ensemble des politiques de droit commun de l'Etat au service des territoires dont les difficultés sont objectivement les plus grandes.

- Le Comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) préconise que « les moyens de la politique de la ville fassent l'objet d'une plus grande concentration géographique et temporelle dans les quartiers les plus en difficulté où la solidarité locale est insuffisante » (avril 2008) et que « cet effort majeur de l'Etat soit coordonné avec celui des collectivités locales au sein desquelles il faut privilégier l'échelon intercommunal comme acteur central du pilotage local des politiques urbaines » (juin 2008).

REFLEXIONS PAR RAPPORT A LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE

UNE GEOGRAPHIE COMPLEXE

La géographie prioritaire s'est élaborée au fur et à mesure des années. La mise en place des CUCS devait préciser la géographie de la politique de la ville sans remettre en cause le nombre et les périmètres des ZUS.

Ainsi on compte à ce jour :

- 751 ZUS (dont 435 ZRU et 100 ZFU)
- 2.493 quartiers concernés par les CUCS (alors que ils n'étaient que 1.500 du temps des contrats de ville)
- 530 quartiers éligibles à une convention ANRU, dont les plus en difficultés (215 quartier ANRU de priorité 1) ont été ciblés comme quartier prioritaire dans le cadre de la dynamique espoir banlieue.

Par ailleurs et pour répondre à l'impératif de priorisation, maintes fois exprimé, les territoires CUCS relèvent de trois catégories définies selon le niveau de difficultés rencontrées. Les quartiers ANRU s'inscrivent également dans une logique de hiérarchisation, avec la distinction de deux niveaux de priorité.

UNE GEOGRAPHIE CENTREE SUR LES QUARTIERS EN DIFFICULTE ?

L'ONZUS a été amené à faire un bilan d'ensemble des difficultés constatées dans les quartiers « politique de la ville ».

Les ZUS étaient définies au départ comme les territoires les plus en difficultés, or l'analyse des territoires CUCS (notamment hors ZUS) montre des quartiers globalement plus diversifiés mais aussi connaissant des difficultés au moins aussi importantes que ceux en ZUS.

L'analyse des données par quartier réalisée par l'ONZUS fait apparaître des réalités fort différentes selon les territoires. Ainsi des territoires hors ZUS (normalement ciblés comme « moins problématiques ») connaissent des difficultés identiques à ceux des ZUS en raison notamment des évolutions dues à la rénovation urbaine. Les mouvements de population qui résultent de la rénovation urbaine font que certaines ZUS sont affectées par un départ de populations qui sont orientées vers les secteurs hors ZUS. Ainsi globalement l'ONZUS relève une baisse de la population en secteur ZUS ainsi qu'une baisse du nombre de logements entre 1999 et 2006 alors que les territoires CUCS non ZUS connaissent une évolution inverse plus ou moins marquée selon les territoires.

Le taux de chômage dans les quartiers sensibles est deux fois plus élevé que celui relevé dans les unités urbaines dans lesquelles ils sont situés. L'ONZUS constate une baisse du taux de chômage entre 1999 et 2005 (il faut noter que le contexte actuel risque d'être différent). Ainsi le taux de chômage est passé de 22,9% en 1999 à 19,2 % en 2005. Dans les ZUS, ce taux de chômage est plus important mais il a connu une évolution identique, voire plus marquée puisqu'il est passé de 26,8 % en 1999 à 22,1% en 2005. Mais là encore les situations sont variables puisque une centaine de quartiers en 2005, dont environ 60 en ZUS, font état d'un taux de chômage supérieur à 30 %.

Le lien entre taux de chômage et rénovation urbaine n'est pas direct. En effet, il apparaît dans un certain nombre de cas que le taux de chômage reste élevé sur un quartier après rénovation car ce sont les populations rencontrant le plus de difficultés d'insertion qui ont bénéficié du relogement hors quartier.

Traditionnellement les quartiers sensibles sont des « grands quartiers » de plus de 1000 logements. L'analyse fait apparaître que les quartiers ZUS comptent globalement un nombre plus important de

logements que les territoires non ZUS ou CUCS. Les quartiers CUCS non ZUS sont globalement de taille plus restreinte.

L'ONZUS rappelle dans son analyse que « le choix des critères qui permettent d'apprécier le niveau de difficultés de quartiers est fondamental ». Généralement il est fait le choix de critères socio-économiques pour illustrer les contraintes et la concentration des difficultés sociales.

L'analyse réalisée par l'ONZUS sur les iris (îlots regroupés pour l'information statistique, d'environ 2.000 habitants) montre que les îlots les plus en difficultés sur la base d'un certain nombre de critères permettant classiquement d'apprécier les difficultés sociales sont souvent en politique de la ville. Toutefois et quel que soit l'indicateur considéré, 78 à 70 % relèvent du champ de la politique de la ville, pour autant un certain nombre de territoires, 20 % à 30 % en difficultés, échappent actuellement à la politique de la ville.

ENJEUX DE LA DEFINITION DE LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE

APPROCHE NATIONALE OU LOCALE DE LA DEFINITION DE LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE ?

En amont de la définition des CUCS, la DIV avait été amenée à réaliser un travail de pré-sélection des territoires « à risque » selon leur degré de fragilité. Ainsi en 2006, la DIV avait mené un exercice de hiérarchisation et de classement des quartiers selon leur niveau de décrochage socio-économique. Ces quartiers avaient ensuite fait l'objet d'une négociation préfectorale au niveau local. Le résultat a été une croissance du nombre de quartiers pris en compte, avec des territoires non retenus au national et identifiés localement, d'autres territoires identifiés nationalement comme prioritaire et classés localement à un niveau moindre.

Une approche comparée des deux démarches permet de mettre en avant les atouts et limites suivantes.

Si on retient une approche nationale sur la base d'indicateurs :

Points positifs

- critères objectifs et partageables
- garantie d'une égalité de traitement
- centralisation des informations et disponibilité
- garantie de cohérence entre réduction des catégories et indicateurs

Points négatifs

- non prise en compte des difficultés non mesurables statistiquement
- non prise en compte de l'émergence de phénomènes récents
- spécificité locale difficile à retenir

Si on retient une approche locale...

Points positifs

- plus souple
- choix relevant des responsables locaux / en phase avec la réalité
- prise en compte des réalités locales

Points négatifs

- problèmes d'équité
- risque de non hiérarchisation
- risque de hausse du nombre de quartiers et donc dilution de l'effort de solidarité

Le livre vert propose comme solution de concilier les deux approches (locale et nationale). Dans cette perspective plusieurs démarches sont envisageables :

- une hiérarchisation nationale soumise à concertation avec possibilité d'ajouts argumentés,
- une hiérarchisation nationale aménageable à la condition de faire évoluer les quartiers afin de rester à un niveau (en termes de nombre et de priorités) défini préalablement,
- un cadrage national en amont de la hiérarchisation locale (cadrage général avec des quotas identifiés soumis à l'arbitrage local).

UN CHOIX DES TERRITOIRES LIE A LA DEFINITION D'UN INDICE SYNTHETIQUE DE DIFFICULTES SOCIALES

Dans ce cas la définition des quartiers se ferait selon un critère puis il serait procédé à un classement. Techniquement cette méthode présente peu de difficultés sauf pour les quartiers où la donnée ne serait pas disponible. Cette difficulté est d'autant plus importante que l'enjeu relève de la mise à disposition d'un indice de difficultés multidimensionnel. Compte tenu de la réalité sociale de ces territoires, il s'agit d'une nécessité.

Le livre vert évoque la possibilité de mettre en relation un sentiment de qualité de vie dans un quartier avec des variables de contexte, avec l'élaboration d'indices synthétiques permettant de rendre compte de cette complexité (cf. annexe 5 du rapport).

Dans cette perspective, l'ONZUS serait amené à réaliser à compter d'avril 2009, à partir des données récentes de l'INSEE, une analyse des territoires.

LA REVISION DU CONTOUR DES QUARTIERS

La sélection et le classement de quartiers en difficulté peuvent s'appuyer sur deux démarches. Un diagnostic territorial à partir d'un référentiel national (logique comparabilité) et une expertise locale tenant compte des spécificités.

LE CLASSEMENT PAR NIVEAU DE DIFFICULTES

La DIV propose également un classement par niveau de difficultés.

QUELLES EVOLUTIONS DES ZONAGES

Le livre vert interroge la question des zonages :

- Faut-il conserver un cadre juridique distinguant les ZUS et les autres quartiers ?

Deux options ont été mises en avant :

- ↳ uniformisation en un seul quartier (avec des possibles distinctions entre ZRU, ZFU, quartier ANRU ou Dynamique Espoir Banlieue) mais dans ce cas risque de se poser la question de la modulation des aides et de l'insuffisance des moyens de l'Etat.
- ↳ maintien de différents territoires selon le critère de difficultés avec une définition nationale des ZUS et un renvoi à une définition locale des autres quartiers. Cela s'accompagnerait de différences de financement et d'une hiérarchisation des aides et de l'enveloppe globale de crédits.
- Le zonage doit-il tenir compte de la capacité des territoires et être financièrement solidaires d'un quartier en difficulté ? Dans ce cas pourrait être pris en compte la capacité financière de la collectivité à prendre en compte les difficultés identifiées et la solidarité locale.
- Une harmonisation des zonages ? Il pourrait s'avérer judicieux d'harmoniser les différents zonages (ZUS - ZRU et ZFU, quartiers ANRU mais aussi ZEP).

REFLEXION PAR RAPPORT AU CADRE CONTRACTUEL D'INTERVENTION DES CUCS

UNE CONTRACTUALISATION REPENSEE

La création des CUCS comme nouveau cadre répondait à un souhait de clarté, de lisibilité et d'une plus grande opérationnalité.

Conclus initialement pour une durée de trois ans renouvelable, les CUCS étaient articulés autour de trois principes :

- 1- un cadre contractuel unique (souci de cohérence globale des actions menées)
- 2- des priorités d'intervention (cinq champs thématiques)
- 3- une évaluation systématique (indicateurs, suivi, bilan annuel, etc...)

Les contrats peuvent associer autour du « partenariat quotidien », qui est celui de l'Etat et de la collectivité, l'ensemble des acteurs locaux (Conseil Régional, Conseils Généraux, Caisses d'Allocations Familiales, associations...).

Le projet de territoire avait été conçu comme un outil commun établi sur la base d'un diagnostic partagé.

Par ailleurs la mobilisation des crédits de droit commun, en lien avec les domaines de compétence de chacun et par opposition aux crédits spécifiques qui sont ceux de la politique de la ville, était considérée comme une « condition essentielle de l'amélioration des conditions de vie dans ces quartiers ».

CONSTATS LIES A LA CONTRACTUALISATION

L'analyse de la contractualisation met en exergue quelques constats :

- Globalement on se trouve face à une grande diversité de quartiers, bénéficiant d'avantages différents, et d'une complexité qui s'est accrue au fil du temps.
- En dépit d'une volonté d'intercommunalité renforcée, une approche qui reste largement communale des questions politiques de la ville.
- Une contractualisation plus morcelée avec les Conseils Régionaux et les Conseils Généraux et qui s'est faite au cas par cas. Résultat seulement 9 conseils régionaux et 54 conseils généraux sont signataires des CUCS.
- L'analyse des contrats ne permet pas d'identifier la place prise par le droit commun et sa réelle mobilisation. Ainsi il a été constaté qu'il existe un clivage entre le pilotage technique des politiques de droit commun et le pilotage de la politique de la ville (identifiée comme transversale car territoriale).

Les crédits spécifiques de l'Etat ont permis de financer 4 types d'interventions :

- 1- Des exonérations de charges ou des avantages liés à un zonage (enveloppe nationale)
- 2- Des programmes d'actions des CUCS (enveloppe globale déléguée à l'ACSé départemental relevant de crédits fongibles)
 - lien social et citoyenneté (19,7 %)
 - emploi (13,3 %)
 - éducation (10 %)
 - culture (9,3 %)
 - pilotage évaluation (7,5 %)
 - santé - accès aux soins (7 %)
 - prévention de la délinquance (5,7 %)
 - lutte contre les discriminations (3,4 %)
 - accès aux droits et service public (3,4 %)
 - habitat (3,3 %)
 - médiation (1,1 %)
- 3- Des programmes et dispositifs spécifiques, notamment PRU, projet de réussite éducative, Adultes Relais... qui ont souvent été appréhendés comme un outil du développement social et non comme un outil au service d'un projet de territoire.
- 4- Le financement de la circulation de l'information et l'organisation de l'échange d'expériences.

ENJEUX EN TERME D'OUTILS CONTRACTUELS

MAINTIEN OU NON DU PRINCIPE DU CONTRAT ?

La politique de la ville repose depuis le départ sur un contrat alliant l'ensemble des partenaires locaux dans une logique de mobilisation conjointe sur un même objet.

Or l'analyse fait état d'une portée limitée de ce contrat en l'absence de sanctions en cas de non respect des engagements. Par ailleurs ce respect est parfois rendu difficile par des engagements imprécis.

La réponse, dans le cas du maintien du principe de contrat, pourrait relever d'un durcissement de la portée juridique des engagements, avec par exemple la « mise en place du principe de dégagement d'office » en cas de non respect des engagements.

Une autre solution pourrait résider dans la mise en œuvre d'un diagnostic partagé sans obligation de contractualisation. Une dotation serait attribuée aux communes, sur le modèle de la DSU par exemple. Pourrait être liés à cette dotation des engagements en termes de mobilisation du droit commun.

L'autre option avancée est celle de la systématisation de l'appel à projet (« appel à projet pour un projet de solidarité territoriale et sociale »).

Enfin, l'Etat pourrait recourir aux démarches prévalant dans le domaine de l'urbanisme en traduisant la commande de l'Etat en terme de « document opposable ».

Une hypothèse intermédiaire pourrait consister en une alternance entre une logique de contrat et d'appels à projets.

PORTAGE OBLIGATOIRE PAR L'EPCI ?

La loi du 12/07/99 confère aux EPCI la compétence en matière de dispositifs contractuels de la politique de la ville, mais cette compétence a été diversement prise en compte et interprétée. Le livre vert fait état d'un enjeu de clarification.

Le principe qui prévaut à cette répartition des compétences est de faire de l'intercommunalité le lieu de la solidarité entre les territoires et d'élaboration d'une stratégie globale. Elle est également le lieu de la péréquation financière.

PLACE ET ROLE DE L'ETAT ?

La politique de la ville a toujours été basée sur un partenariat Etat/collectivités. Mais compte tenu de l'évolution des compétences de l'Etat et de la décentralisation, faut-il faire évoluer ce positionnement ?

Le projet territorial local est de la compétence de la collectivité, de ce fait, faut-il circonscrire le travail de l'Etat à un « porter à connaissance » ?

CONTRAT ET PROJET ?

La question du sens et du contenu du projet auquel s'adosse le contrat est au cœur de l'enjeu de la contractualisation.

Le livre vert revient sur le fait que ce projet ne saurait être une mise en œuvre des crédits spécifiques. L'intervention principale doit rester celle des politiques et moyens de droit commun avec leur nécessaire adaptation aux quartiers.

FINALITE DES CREDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

S'il y a maintien de moyens spécifiques politique de la ville sous forme de subventions liées à des programmes d'actions, le livre vert fait état de plusieurs options :

- des crédits relevant d'un cadrage national précis et ciblé sur des thématiques où l'Etat estime avoir à jouer son rôle régalien ou un principe d'égalité, sur des thématiques relevant de la compétence de l'Etat exclusivement...
- des crédits relevant de thématiques générales (comme actuellement) mais dans ce cas avec la mise en place d'appels à projets conjoints entre partenaires de manière plus systématique.

La question du financement d'actions par subvention pose parallèlement la question de la place et du rôle des associations et des éventuelles distinctions à faire selon les modalités d'intervention des associations.

Par ailleurs les modalités de « délégation » de la subvention peut également être interrogées : faut-il poursuivre selon les modalités actuelles via les actions (avec un processus de traçabilité des actions) ou via une subvention globale dédiée à la collectivité (sur la base d'une convention de programmation).