

« Une conception renouvelée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation » - Rapport sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville

Rapport réalisé par Gérard Hamel, Député et Pierre André, Sénateur

Ce rapport, commandé par le Premier Ministre avait pour but de « proposer au gouvernement une méthode opérationnelle de révision de la géographie des zones urbaines sensibles et des contrats urbains de cohésion sociale »¹. Il s'inscrit dans un contexte global de réflexion sur l'avenir de la politique de la ville et de ses zonages (ZUS – Zones Urbaines Sensibles, ZRU – Zones de Redynamisation Urbaine et ZFU – Zones Franches Urbaines).

En effet, l'article 140 de la loi de finances pour 2008 impose une actualisation de la liste des ZUS tous les cinq ans, dont une première actualisation doit être effectuée en 2009. En écho à cette obligation et suite à la décision du Comité Interministériel des Villes du 20 janvier 2009, Fadela Amara, Secrétaire d'Etat en charge de la politique de la ville, a lancé au printemps 2009 une large concertation nationale sur la méthode de révision de la géographie prioritaire et de la contractualisation.

Les auteurs du rapport ont pu bénéficier des contributions produites à l'occasion de la consultation nationale. Ils ont par ailleurs été amenés à rencontrer un certain nombre d'acteurs de la politique de la ville.

UN CONSTAT D'ECHEC DES ZONAGES

Le rapport revient dans un premier temps sur les limites de la géographie prioritaire : une superposition de géographies et de dispositifs, une illisibilité du cadre d'intervention de la politique de la ville, des résultats mitigés (absence de réduction des écarts entre territoires) et les effets pervers des politiques de zonage strictes (actions de droit commun insuffisamment territorialisées).

Ainsi si la politique de la ville garde toute sa pertinence, elle « doit être consolidée autour d'un socle commun de principes fondateurs » (page 5).

UNE APPROCHE « RENOVEE » : UN CONTRAT UNIQUE AU SERVICE D'UN PROJET LOCAL

Les auteurs proposent une approche « renouvelée » de la politique de la ville, une rupture avec les logiques de zonages figées et rigides, au profit d'une contractualisation globale à l'échelle de la commune ou de l'EPCI et qui permette, à terme, « un retour au droit commun » (page 7). Les objectifs sont de :

- renforcer le partenariat entre l'Etat et les Villes faisant de l'échelle communale (ou intercommunale) l'échelon prioritaire de définition de la politique de la ville ;
- simplifier la politique de la ville en articulant géographie zonée et géographie contractuelle.

Les auteurs appellent à plus de souplesse dans les dispositifs afin que la politique de la ville puisse pleinement jouer son rôle. Par ailleurs, ils mettent en avant la pertinence de la contractualisation et la nécessité de limiter les appels à projet national. Le rôle pilote de l'Etat est

¹ Lette de mission du Premier Ministre, en date du 2 avril 2009.

souligné, dans la mesure où il est « garant de la solidarité et de la cohésion nationale » (page 32).

Un contrat unique et global, au service d'un projet local intégrant l'ensemble des interventions, permettrait de renforcer le partenariat entre l'Etat et les villes.

INTERVENIR PRIORITAIREMENT AUPRES DES COMMUNES LES PLUS EN DIFFICULTES

L'un des enjeux clés de la réforme proposée réside dans le principe de solidarité en direction des « communes les plus en difficultés », en prenant en compte le potentiel financier des communes. Les auteurs souhaitent que ce soit les collectivités dont la situation financière le justifie le plus qui puissent bénéficier de ce dispositif : « La solidarité nationale s'exercerait en priorité en faveur des communes les plus en difficultés, là où l'exercice des politiques de droit commun et de la solidarité locale ne suffit plus à répondre aux besoins » (page 10).

Dans cette perspective, l'Etat se réserverait la possibilité d'intervenir de manière plus forte en direction de quelques territoires très en difficulté, à titre exceptionnel et avec l'accord de la commune.

Ainsi la sélection des sites se ferait à l'échelle de la commune et non du quartier à partir de critères objectifs et fixés nationalement (page 28). Les territoires d'intervention et publics cibles seraient négociés dans le cadre de la contractualisation.

UNE DISTINCTION ENTRE TERRITOIRE D'ELIGIBILITE ET TERRITOIRE D'INTERVENTION

Le rapport propose ainsi de distinguer « territoire d'intervention » (qui peut être infra-communal, communal voire intercommunal) et « territoire d'éligibilité » (qui est la commune).

La définition des « territoires d'éligibilité » se ferait, compte tenu des principes évoqués précédemment en trois étapes :

1. Repérage des communes potentiellement éligibles (par exemple sur la base d'un seuil d'habitants) ;
Sélection des communes prioritaires à partir de cinq indicateurs nationaux, fiables et lisibles : taux de chômage, part des jeunes de moins de 26 ans non scolarisés et sans qualification, part de HLM parmi les résidences principales, part de bénéficiaires de minima sociaux dans la population de la commune, part des bénéficiaires d'allocations logement dans la population ;
2. Prise en compte de la capacité d'intervention locale pour déterminer les modalités d'intervention de l'Etat.

UNE REFORME INSCRITE DANS LE TEMPS

Les rapporteurs plaident pour une réforme qui s'inscrirait dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, chargée d'optimiser les interventions de l'Etat. Mais dans le même temps, ils invitent à la prudence compte tenu de la crise économique et de la fragilité des populations concernées par la politique de la ville.

Le rapport propose un calendrier de la réforme, tout en demandant à ce que soient garantis les dispositifs actuels de rénovation urbaine et de zone franche jusqu'à leur terme.

La démarche de mise en œuvre des « nouveaux contrats » reste assez proche des précédents (CUCS et contrats de ville). En effet, les auteurs insistent sur la nécessité d'un diagnostic partagé initial, d'une phase de négociation permettant de donner tout son sens à la contractualisation. Ils proposent une évaluation en continu avec des possibilités de dégageant d'office en cas

d'absence de résultat et réaffirment la nécessaire articulation au droit commun. Ils plaident pour un contrat d'une durée de six ans, calqué sur le mandat municipal².

Si les préconisations du rapport vont dans le sens des attentes des professionnels de la ville interrogés par l'ORIV en mai dernier, à l'occasion de la concertation sur le « livre vert »³, un certain nombre de points restent en suspens.

DES PARTENAIRES ABSENTS ET UN PILOTAGE A RENFORCER

La focalisation, dans le rapport, sur les communes a pour effet de minimiser la place des autres collectivités (conseils généraux et régionaux) et partenaires de la politique de la ville (caisses d'allocations familiales, associations de bailleurs...). Ils ne sont évoqués que très succinctement dans le diagnostic local ou la contractualisation.

Par ailleurs, le rapport évoque très peu la question du suivi de l'utilisation des crédits au profit des territoires qui en ont le plus besoin (à l'échelle infracommunale). La nécessité d'une évaluation d'impact de la politique de la ville y est affirmée, mais sans modalités claires.

De même, les modalités de pilotage proposées restent assez générales (pivot Préfet/Maire ou Président d'EPCI) et ne sont pas déclinées de manière opérationnelle (moyens financiers et humains). Cette préoccupation est d'autant plus importante que les CUCS avaient déjà vocation à articuler l'ensemble des dispositifs de la politique de la ville et que cette intention n'a souvent pu être mise en œuvre.

QUELLES PERSPECTIVES POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

Se pose désormais la question des perspectives et de la suite de la concertation nationale sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation. La Secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville s'est, quant à elle, dite opposée au contrat unique et en « totale opposition avec ceux qui réclament la fin des ZUS »⁴. Elle défend la logique de zonage même si elle reconnaît que le nombre de 751 Zones Urbaines Sensibles est trop élevé. Elle y réaffirme son attachement aux 215 quartiers prioritaires, relevant de la Dynamique Espoir Banlieue, répondant à une logique de renforcement des interventions et évitant le « saupoudrage » local.

Il faudra attendre le Comité Interministériel des Villes (CIV), initialement prévu début octobre et repoussé à une date non connue à ce jour, pour connaître les modalités de la future contractualisation.

² Compte tenu des échéances actuelles, la concordance ne serait possible qu'à compter de 2015 (donc sur la période 2015-2021). D'ici là ils proposent de poursuivre les CUCS jusque fin 2010 puis de mettre en œuvre la 1^{ère} génération des nouveaux contrats sur une durée de 4 ans, soit de 2011 à 2014.

³ Contribution en ligne sur le site internet de l'ORIV.

⁴ Interviews au *Bondy Blog* le 26 septembre 2009 et aux *Echos* le 6 octobre 2009.