

Contribution de Question de Ville

Association des directeurs des centres de ressources politique de la ville

Réponse à la consultation sur la Géographie prioritaire de la politique de la ville et la contractualisation 22 mai 2009

1. Pour ne plus se poser, dans 10 ans, la question de la nécessité d'une action publique territoriale spécifique...

En premier lieu, nous tenons à réaffirmer que ce sont les politiques de droit commun – de l'État et des collectivités territoriales – qui doivent garantir l'égalité sociale et territoriale pour tous. Les politiques dites spécifiques et contractuelles viennent en appui du droit commun afin d'amplifier l'impact de cette politique et permettre l'élimination durable des inégalités sociales et territoriales.

Les politiques publiques – droit commun et spécifique – suffiront de moins en moins face à la grave crise économique actuelle qui touchera plus fortement, selon des mécanismes bien connus, ceux qui sont les moins armés pour y faire face. Aussi, sans une transformation profonde de ces politiques publiques, il est illusoire de penser que la politique de la ville puisse suppléer les dysfonctionnements structurels liés aux capacités d'intervention financières des collectivités locales, à la répartition des compétences territoriales et à la gouvernance locale.

L'inégalité des capacités d'intervention des collectivités locales

La politique de la ville a mis en évidence l'inégalité des ressources structurelles des collectivités territoriales pour répondre à leurs obligations légales. De même, il apparaît que ces villes en situation d'inégalité financière sont également celles qui sont majoritairement confrontées à la prise en charge des populations en grande difficulté économique et sociale, ainsi qu'en témoignent les études conduites par le comité des finances locales.

Ces études montrent par ailleurs que pour faire face à leurs difficultés de fonctionnement, les collectivités locales jouent sur les taux d'imposition des taxes ménages, amplifiant de ce fait la fuite de ceux qui le peuvent. Comment éviter que ces mécanismes, qui pourraient s'amplifier avec la suppression de la taxe professionnelle annoncée pour 2010 et dont les conditions de la contrepartie ne sont pas connues à ce jour, accentuent encore la spécialisation sociale des territoires ?

Enfin, les analyses financières¹ confirment que la DSU actuelle comme les crédits spécifiques ne compensent que très insuffisamment les inégalités structurelles de ressources des collectivités locales ici évoquées.

Aussi, la réforme des finances locales et de la DSU apparaît encore plus urgente dans une période de raréfaction des crédits publics (État et collectivités territoriales), d'autant que les mécanismes de ségrégation sociale renforcent les inégalités entre les territoires². Comment les collectivités pourront-elles faire face aux charges croissantes qui leur incombent ?

L'imbraglio des compétences territoriales

La question de l'articulation des compétences entre les différents niveaux territoriaux est une question centrale pour la politique de la ville, politique globale et transversale, alors que la compétence économique relève des régions, la compétence sociale des départements et l'urbanisme des villes. L'émiettement des compétences est un frein majeur à la mise en œuvre d'un projet de développement territorial social et urbain.

1 Voir les études de Michel Klopfer

2 Voir Notes rapides n° 401, novembre 2005, IAURIF, sur les revenus des franciliens

Par ailleurs, la compétence « politique de la ville », prévue par les textes comme compétence obligatoire dite d'intérêt communautaire, est inégalement investie et portée, alors que le cadre intercommunal est souvent le territoire pertinent pour des politiques structurantes d'envergure. Cependant cette compétence ne garantit pas, à elle seule, le développement d'une politique d'équité sociale et territoriale.

La question de l'émiettement des compétences, que ce soit au niveau des villes ou des agglomérations, est renforcée dans le contexte actuel des relations État / collectivité locale, notamment dans les territoires où les contrats urbains de cohésion sociale n'engagent ni les départements ni les régions.

La gouvernance locale

Les dysfonctionnements cités précédemment – faiblesse des finances locales et imbroglio des compétences –, ajoutés à la complexité des situations et difficultés à résoudre, se combinent bien souvent de manière exponentielle. Ils agissent à deux niveaux :

- l'affaiblissement de la capacité d'ingénierie : insuffisance de cadres municipaux, faiblesse des outils et structures de conduite de politiques urbaines et sociales. Cet état de fait renforce une certaine incapacité à lever tous les financements possibles, ce qui contribuera encore à aggraver la situation du territoire,
- la difficulté pour le pouvoir local d'organiser la prise de décisions stratégiques, entre dépendance et affirmation d'une autonomie face aux autres niveaux de compétences territoriales (département, région, État).

2. Affirmer la nécessité du contrat

Le Livre vert ouvre un espace et offre une opportunité pour une négociation renouvelée des contrats. Aussi, nous voulons ici réaffirmer la primauté absolue du contrat sur l'appel à projet, voire sur des réponses des politiques publiques par programmes « au coup par coup » ou par priorités « du moment ».

L'appel à projet profite, de fait, d'abord aux territoires qui ont déjà de l'ingénierie et met les territoires en compétition. Enfin, il n'invite pas à la concertation.

Pas de contrat sans projet de territoire

C'est le projet de territoire qui fonde le contrat. Soit ce dernier incite à construire du projet de territoire, soit le projet préexiste au contrat, mais en aucun cas le contrat ne peut se substituer au projet. Il faut réaffirmer, dans le contrat, le territoire et son projet.

Pour autant, on peut légitimement s'interroger sur le bien fondé d'un contrat spécifique dès qu'un territoire cumule des difficultés particulières. Les politiques publiques sont encore aujourd'hui dans l'incapacité de prendre en compte les différenciations entre les territoires et la correction de ces écarts qui tendanciellement s'aggravent notamment du simple fait des mécanismes du séparatisme social décrit par Éric Maurin. Pourquoi cette incapacité à prendre en compte des situations spécifiques par le droit commun ?

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, les territoires s'imposent avec leur réalité et restent l'échelle de mise en œuvre des politiques publiques. Le projet de territoire permet la définition d'enjeux stratégiques, en particulier ceux qui portent le développement social et urbain. Il doit s'appuyer sur un diagnostic –mis en débat avec les partenaires du territoire et les institutions– qui permettra de mesurer l'effectivité des politiques publiques sur le territoire, notamment dans le cadre du droit commun.

Le projet de territoire devient ainsi le lieu de mise en cohérence des politiques publiques : politiques de droit commun et politiques spécifiques contractualisées ou non (notamment les mesures de la Dynamique Espoir Banlieues là où elles s'appliquent).

Le contrat garant des engagements des partenaires

Le contrat doit être le socle qui précise les engagements clairs et chiffrés de l'ensemble des partenaires – État et collectivités territoriales – sur chacun de leurs grands champs de compétences. Il doit formaliser de façon précise et opérationnelle les objectifs territorialisés et les engagements (moyens humains et financiers) mobilisés sur les territoires concernés :

- l'État sur ses grandes missions régaliennes : Éducation, Justice, Police,

- les collectivités territoriales en fonction de leurs champs de compétences : conseil régional sur la formation et le développement économique, conseil général sur l'action sociale, les collèges et la prévention spécialisée, les villes et intercommunalités sur leurs compétences générales.

Dans ce contrat, il est nécessaire de réaffirmer l'objet des crédits contractuels : ils viennent en complément des crédits de droit commun et ne sauraient se substituer à eux. Le droit commun est celui qui s'applique à tous les territoires. Les crédits spécifiques non contractualisés (Dynamique Espoir Banlieues, par exemple) sont une mobilisation de crédits renforcés des ministères ou de crédits d'expérimentation sur quelques territoires prioritaires et ne sauraient être considérés comme du droit commun.

Tout a été dit ou presque sur la nécessité d'avoir des contrats sur des temps plus longs, garants de stabilité... Nous proposons que le contrat se cale sur les municipales : une contractualisation de 6 ans, avec une année d'élaboration (dernière année du contrat précédent) et 5 ans de mise en œuvre.

Si on veut réaffirmer la démarche contractuelle, nous pensons qu'il faut aller vers :

- un contrat cadre, interinstitutionnel, qui permette à chaque institution de s'inscrire dans le projet de territoire en fonction de ses compétences et de ses moyens, et qui s'appuie sur l'agenda 21 quand il existe,
- des programmes d'actions pluriannuels, thématiques et territoriaux, qui intègrent tous les contrats particuliers : PRE, ASV, CLSPD, etc... comme avenants au contrat cadre.

Le contrat, un outil de pilotage commun

Le contrat est le lieu qui permet de rassembler dans une même instance l'ensemble des partenaires signataires du projet de territoire. Pour son fonctionnement, il faut réaffirmer certaines exigences :

- une instance de pilotage politique, *ad hoc* et dédiée, présidée par le maire ou le président d'agglomération,
- une instance représentative du partenariat, où siègent les partenaires institutionnels en situation de responsabilité au niveau du territoire,
- une instance qui regroupe également l'ingénierie technique dédiée indispensable au fonctionnement et à l'avancement du projet, qui doit être adaptée aux capacités réelles des territoires.

Cette instance de pilotage du projet gagnerait à avoir une identité juridique dédiée, ce qui permettrait de porter une équipe technique co-mandatée par les partenaires signataires du contrat.

L'organisation de l'instance de pilotage politique et celle de l'équipe technique doivent être adaptées à la réalité du territoire et donc négociées au niveau local. Il ne saurait y avoir un seul modèle « national » valable quel que soit le site.

Cette instance de pilotage politique est le lieu de l'évaluation du projet et du suivi des différents programmes qui constituent le projet. Cette évaluation devra quant à elle porter sur les effets de l'ensemble des politiques publiques à l'œuvre dans les territoires concernés. Une évaluation limitée aux actions et dispositifs financés par les crédits spécifiques n'aurait aucune pertinence. Par contre leur suivi annuel doit permettre l'adaptation des actions, et l'évaluation, la production d'éléments d'actualisation du projet de territoire.

Des assises annuelles de chaque territoire prioritaire, impliquant les pilotes du projet mais également les habitants et les porteurs de projet, contribueraient à l'évaluation du projet et à son évolution.

3. Sur les territoires prioritaires

Il nous apparaît important aujourd'hui de réaffirmer la nécessité de parler des territoires prioritaires et ne pas les « perdre » dans le territoire stratégique, au sens où, au nom d'enjeux stratégiques, ces territoires prioritaires disparaîtraient de l'agenda politique. Pour autant, l'articulation entre ces 2 niveaux de territoire doit rester une préoccupation constante.

Nous tenons également à réaffirmer qu'un territoire, c'est d'abord une réalité humaine – et non les rues qui le délimitent – et que les indicateurs doivent prioritairement apporter des éléments de compréhension de ces territoires.

Au préalable, en finir avec le zonage

S'il permet d'avoir une certaine connaissance du territoire et d'avoir connaissance des secteurs les plus en difficulté, la logique du zonage présente plus d'inconvénients en ce sens qu'elle circonscrit l'action publique, l'enferme. De plus, elle est contradictoire avec les notions de mobilité, de mixité et de développement

territorial dont les outils (transport, emploi, par exemple) se travaillent nécessairement à une échelle différente que celle du territoire prioritaire strict.

Par contre, en finir avec le zonage ne signifie en aucun cas la fin des territoires prioritaires qu'il est essentiel d'identifier précisément à partir d'indicateurs de concentration (stock) et d'indicateurs de processus de ségrégation (flux).

Ces territoires prioritaires ne peuvent se limiter aux seuls « quartiers ». Il serait nécessaire que dans le cadre des politiques contractuelles, la détermination des territoires prioritaires dépasse les seules logiques administratives ou institutionnelles pour s'établir à la « bonne échelle » de territoire : micro-quartier, quartier, ville, agglomération. On pourrait avantageusement remplacer les logiques administratives par une notion d'emboîtement des territoires : des territoires d'objectif et des territoires d'intervention.

Dans bon nombre d'agglomérations ou de villes moyennes, certains quartiers, à fort enjeu, appellent des actions lourdes et durables, et d'autres sites, en voie de fragilisation et de paupérisation depuis plusieurs années, nécessitent une action « préventive », parfois sur des problématiques ciblées. Dans ces derniers, il est nécessaire de maintenir une veille, pour éviter précisément la dégradation de leur situation.

Il est bien évidemment nécessaire d'accompagner les territoires à la sortie du zonage. Cela renvoie :

- à la définition, dans un premier temps, d'autres modes de calculs des avantages attachés à ce zonage (TFPB, zone franche urbaine, adultes-relais, par exemple),
- mais d'abord à la réforme des finances locales.

Les outils de la connaissance

Les premiers indicateurs qui nous importent sont les indicateurs qui portent à connaissance la précarité de la population et qui s'appuient sur des indicateurs de concentration (stock), des indicateurs de compréhension et des indicateurs de processus de ségrégation (flux).

Au titre des indicateurs pertinents et majeurs, parmi l'ensemble des indicateurs mobilisables, nous citerons :

- la pauvreté de la population tous revenus compris. Il est absolument nécessaire d'introduire la notion de reste à vivre : loyer, charges fixes (EDF, GDF, eau), déplacements obligatoires, en prenant en compte la spécificité des territoires (sans papier, hébergés, gens du voyage) ;
- l'emploi : taux de chômage (bien que cette donnée ne soit pas connue précisément par territoire) et taux d'emploi des jeunes, en la croisant avec le taux des emplois précaires.

Concernant les indicateurs de compréhension et de processus de ségrégation, nous retiendrons :

- la scolarisation et qualification professionnelle, le retard scolaire en 6^{ème} et 3^{ème} ; ces données devraient être croisées avec des données plus qualitatives locales : présence ou non d'une offre d'enseignement alternative, par exemple ;
- la santé, en particulier en ce qu'elle permet de mesurer les raisons de la souffrance psychosociale de la population et de sa capacité à résister aux difficultés rencontrées.

S'il est intéressant que les indicateurs soient définis nationalement aux fins de comparaison, ils doivent dans le même temps intégrer des indicateurs objectifs de contexte des territoires : structure démographique, enclavement et isolement, taille des collectivités de référence, capacités financières de la ville ou agglomération³...

Tous ces indicateurs, et quelle que soit leur qualité ou leur fiabilité, ne sauraient avoir une quelconque utilité que si on est en capacité de les inscrire dans un processus qui permet de comprendre et de prévoir les évolutions du territoire et ses tendances.

Nous tenons toutefois à attirer l'attention sur les inégalités des territoires quant à leurs capacités d'observation et d'analyse, ce qui représente un frein incontestable à l'accès à la connaissance et la compréhension de ce qui se passe dans les territoires.

Enfin, concernant l'indice synthétique, celui-ci ne permet pas de rentrer dans une logique de compréhension. Par ailleurs, il renforcerait ou déplacerait les effets de seuil liés à la catégorisation, sous couvert d'une légitimité scientifique. Si toutefois, le principe d'un indice synthétique de fragilité sociale et économique était utilisé, il serait nécessaire de le croiser avec un profil général des quartiers reposant, lui, sur plusieurs indicateurs et de le penser en complément d'autres démarches plus qualitatives de connaissance des territoires.

3 Voir à ce propos les travaux de Patrick Joyeux sur les charges incombant aux villes en fonction des caractéristiques sociodémographiques et socioéconomiques de la population.

Les méthodes de concertation sur la connaissance

La concertation locale pour définir les territoires doit combiner différents niveaux :

- le national porte à connaissance des indicateurs nationaux mais ils ne suffisent pas ; cependant le national doit rester dans le débat pour garantir l'égalité,
- localement on affine le diagnostic par une connaissance plus « sensible » et actualisée en mobilisant tous les acteurs locaux, les indicateurs de contexte, la dynamique des territoires et les processus de ségrégation,
- l'échelon de l'État départemental semble le plus pertinent pour négocier localement, mais il est nécessaire de réintégrer le niveau régional (État et région) pour ne pas rester dans l'entre soi local et parce que certaines compétences structurelles pour les territoires sont de niveau régional.

Mais cependant, si la solidarité nationale doit prendre en compte la réalité des difficultés du territoire, elle doit être conditionnée à la capacité financière de la collectivité, voire de l'ensemble des collectivités qui agissent sur le territoire (agglomération, département, région). Aussi, dans un contexte de crise économique profonde, resserrer la focale sur des périmètres très contraints serait un non-sens au moment où les indicateurs de fragilité dans les quartiers s'aggravent tous...

Nos 10 propositions

- 1. Ré-ouvrir le chantier de la refonte des finances locales, en particulier de la DGF**
- 2. En finir avec les appels à projets**
- 3. Un contrat cadre fondé sur un projet de territoire qui mette en cohérence politiques de droit commun, politiques spécifiques contractualisées et politiques spécifiques non contractualisées (du type mesures nationales nouvelles de la Dynamique Espoir Banlieues)**
- 4. Un contrat cadre, interinstitutionnel, calé sur les municipales, et des programmes d'actions pluriannuels**
- 5. Des assises annuelles de chaque territoire prioritaire, organisées par les villes ou les agglomérations, impliquant les pilotes du projet mais également les habitants et les porteurs de projet**
- 6. Croiser les indicateurs de concentration de population en difficulté, les indicateurs de compréhension du territoire et les indicateurs de processus de ségrégation**
- 7. Conditionner l'aide de l'État à la capacité financière des collectivités**
- 8. Favoriser la mise en place, sur chaque territoire, d'une équipe dédiée, mandatée par les signataires**
- 9. Clarifier et préciser les objectifs territorialisés et les engagements humains et financiers mobilisés par chaque partenaire contribuant au développement social et urbain**
- 10. Stabiliser l'application des politiques publiques pour les quartiers prioritaires et accepter le temps des transformations sociales**