



ATELIER 25

LA POLITIQUE DE LA VILLE EN QUESTION

1^{ER} JUILLET 1998

COMPTE-RENDU



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS



LA RÉGION

Direction Régionale de l'Équipement - 37, boulevard Périer - 13285 Marseille cedex 8 - Tél : 04 91 00 52 47 - Télécopie : 04 91 00 52 20

Site internet : www.paca.equipement.gouv.fr / adresse mél : shcpv.drepaca@equipement.gouv.fr

LA POLITIQUE DE LA VILLE EN DÉBAT

La politique de la Ville est sous les feux de l'actualité. Après la remise du rapport Sueur en février 1998, la nomination du Ministre délégué à la Ville en avril dernier, s'ouvre aujourd'hui une étape importante avec l'affichage de la volonté du gouvernement «d'une nouvelle ambition pour les villes». Avec la fin prochaine du XIème Plan, se profile l'initiation d'une nouvelle génération de contrats. Autant d'éléments qui invitent au débat.

La politique de la Ville tient une bonne part de sa complexité, mais aussi de sa richesse, de ce qu'elle n'est pas "une et indivisible" mais bien plurielle et multiforme. Elle est à la fois une politique locale, une politique régionale et une politique nationale "jamais tout à fait la même et jamais tout à fait une autre...". Depuis les premières opérations HVS jusqu'à aujourd'hui, chaque niveau a son histoire, plus ou moins ancienne, dans la définition, la conduite, voire l'évaluation de la politique de la Ville. Et ces trois niveaux ne se déduisent pas l'un de l'autre mécaniquement : chaque contrat de Plan est singulier, comme l'est chaque contrat de ville, ceci en fonction de la logique locale du projet, d'enjeux territoriaux spécifiques et de systèmes d'acteurs jamais reproduits à l'identique.

Au moment où l'on fait le bilan des dernières années et où l'on se projette dans l'avenir, il faut faire varier les éclairages et circuler dans le temps.

Présidée par Pierre RASTOIN, membre du Conseil national des villes, introduite et animée par Philippe MEJEAN, Villes et Territoires Méditerranéens, la journée est placée sous le signe de l'échange et ordonnée selon trois séquences :

□ La politique locale de la Ville, à partir du cas d'Avignon

Denis CHASTAGNIER, Chef de projet du contrat de ville
 Jacques TRONCY, Sous-préfet chargé de la politique de la Ville
 Bruno CARLON, Consultant chargé de l'évaluation du contrat de ville

□ La politique régionale de la Ville en PACA

Jean-Pierre PERRIN, Service habitat politique de la Ville, Région PACA
 Rémy SIBERTIN-BLANC, Chargé de mission, SGAR
 Alain FOUREST, Consultant en gestion urbaine

□ La politique nationale de la Ville

Georges CAVALLIER, Coordonnateur national Sommet des villes Istanbul
 Francis GODARD, Membre de la mission Sueur, Ministère de la recherche
 Jérôme DAVID, Chargé de mission, Délégation interministérielle à la Ville

chaque séquence d'exposés étant assortie des réactions des échelons départemental, régional ou national et de celles de l'assistance. Un premier éclairage sur les orientations définies par le CIV du 30 juin 1998 est également apporté par J. David.

INTRODUCTION

Alors que s'engagent les travaux d'évaluation du XI^{ème} Plan et s'amorce la réflexion prospective en vue du prochain Plan, alors que sont définies de nouvelles orientations pour la politique de la Ville à l'issue de la mission conduite par Jean-Pierre Sueur, il a paru utile de concevoir cette journée comme l'occasion de prendre du recul collectivement par rapport à cette politique et d'échanger sur les questions essentielles qui devront structurer les travaux préparatoires à l'action future. Trois éléments de "méthode" ont semblé s'imposer :

► *mettre à plat la diversité de sens*

Y voir ensemble un peu plus clair n'est pas la moindre des ambitions, quand on parle ici et là de «concept flou» pour qualifier la politique de la Ville. De fait, le système d'acteurs est particulièrement complexe et les approches diffèrent naturellement, de même que les échelles auxquelles se traitent les questions varient, du national au local, de même que les points de vue se modifient selon qu'on appartient à l'Etat, aux collectivités locales, aux organismes HLM, selon qu'on est opérateur, responsable associatif, habitant...

Mettre à plat cette diversité de sens n'est pas anodin : c'est faire émerger la nécessité de mettre derrière les mots des sens communs, car c'est à ce prix qu'une action publique digne de ce nom peut prétendre traiter les questions difficiles qui lui sont soumises. Il ne s'agit pas là d'une exigence uniquement technique, encore moins d'une exigence esthétique, il en va d'un enjeu politique : la clarté de l'affichage des projets présentés par les décideurs est le point de départ obligé du débat et de la concertation démocratique.

► *changer successivement de regard*

Pouvoir "déplacer" le regard pour mieux appréhender l'objet de la politique de la ville et en débattre collectivement : c'est l'idée qui nous guidera au cours de cette journée. Il s'agit en effet de l'interroger de différents points de vue, à différents niveaux : celui du local où s'exerce la mise en œuvre, celui du régional où des choix sont faits et des programmes sont portés, celui du national, où des orientations sont définies et d'où partent des préconisations ou même des injonctions de faire. Il s'agit aussi, simultanément, d'interroger

l'histoire dans laquelle s'inscrivent les politiques menées et de se questionner sur le futur. Il s'agit enfin de mettre en parallèle une parole "d'acteur", qu'il s'agisse de responsables de l'Etat ou des collectivités en situation de faire aux différents échelons, et une parole "d'expert" exprimée avec la connaissance acquise, notamment au travers de bilans ou évaluations, et traduisant aussi un regard distancié.

► *soumettre l'échange à un triple questionnement*

La première question est celle de l'*objet* même de la politique de la ville : quel est finalement cet objet dont on parle ? s'agit-il de remettre aux normes quelques territoires affectés de pathologie "spécifique", qui menaceraient l'ordre social, ou bien s'agit-il d'inventer les voies d'une nouvelle équité dans l'accès de chacun à la ville ?

La deuxième question intéresse sa *géographie d'application* : est-ce une politique devant se cantonner à un nombre limité de sites et donc une géographie de l'exception ? ou est-ce une politique qui a vocation à élargir son champ d'intervention ? Là encore, il y a débat, et ce n'est pas simple.

On peut enfin tenter d'interroger cette politique du point de vue de la *méthode d'action* qui est la sienne. Une méthode qui hésite parfois entre deux conceptions de l'action : celle "dérogatoire" du droit commun, soit une politique utilisant des outils qui ne sont pas ceux du droit commun (mesures d'exception, exonérations, etc) et à l'inverse -mais peut-être est-ce compatible, là est la question- celle tendue vers une politique inscrite au cœur de l'action publique de droit commun, en tentant néanmoins de faire évoluer cette action publique pour mieux l'adapter à la réalité de la demande sociale.

LA POLITIQUE LOCALE DE LA VILLE, RÉFLEXIONS À PARTIR DU CAS D'AVIGNON

Pour interroger l'histoire et l'actualité d'un site et nourrir ainsi le questionnement sur cette politique, l'exemple d'Avignon a été retenu, alors même que les travaux d'évaluation du contrat de ville y sont très avancés.

Le contexte

On retrouve aujourd'hui dans le plan d'Avignon l'organisation de l'espace opérée au XI^{ème} siècle selon les axes déjà existants vers Marseille, Lyon, Arles, avec un développement progressif effectué au sud et par une succession de remparts : le premier en 1280 qui est aujourd'hui une rue, en 1380 le rempart actuel, puis au XIX^{ème} siècle celui constitué par la voie ferrée. La ville se développera ensuite toujours suivant ces axes, toujours au sud et en couronne, le dernier axe créé, le plus fort, étant formé par la rocade auprès de laquelle s'organisent le secteur des logements sociaux, des centres commerciaux et des zones d'activités.

Bien que la distance entre les quartiers d'habitat social et le centre ville soit réduite et que la trame urbaine ne le justifie pas (rempart et voie ferrée franchissables à pied), on constate un enfermement et des comportements sociaux semblables à ceux observés dans la grande couronne parisienne.

Comptant 87 000 habitants, Avignon est une ville centre qui accueille les équipements et les logements sociaux d'un ensemble urbain de 400 000 habitants. Conjuguant les phénomènes d'évasion des classes moyennes vers l'extérieur et de concentration des populations les plus défavorisées, Avignon s'appauvrit. Ville au passé et au Festival prestigieux, elle connaît aussi la plus forte densité de logements HLM de PACA. Dans le même temps où l'ensemble de la zone produit de la richesse, voit la création d'emplois et la baisse du chômage longue durée, Avignon connaît une augmentation de ce dernier de 29%. Parmi les 1400 RMistes que compte la communauté de communes, près de 80% habitent Avignon. Enfin c'est une ville qui supporte la charge de tous les équipements sociaux qu'elle concentre, sans contrepartie de recette fiscale.

I - DE L'OBJET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Avignon fait partie des sites où se sont enchaînés les divers dispositifs de la politique de la Ville. Sans exposer les objectifs généraux de développement social

urbain, de retour à l'équilibre des quartiers, etc, qui ont toujours sous-tendu leur mise en place et dont la situation dans cette ville montrent encore l'actualité (concentration de logements sociaux, paupérisation de la population y résidant, défaut de lien entre ces quartiers et le centre, ...), on soulignera, du point de vue de l'Etat, deux points tangibles :

▲ A Avignon, le contenu de la politique de la ville a été et demeure largement orienté vers des actions socio-culturelles à dominante éducative et préventive. C'est là une caractéristique forte de la politique menée de longue date, transcendant les changements politiques et les dispositifs initiés au plan national.

Elle s'exprime par un maillage des territoires périphériques d'équipements publics, notamment sociaux (du type centre social, maison pour tous, etc), pôles à partir desquels ont été initiées et continuent d'être développées ces actions, ceci avec un savoir-faire et un volume d'actions considérables, puisque l'on est sur un héritage de vingt ans. Il en est de même en matière de prévention de la délinquance. On est en présence d'une politique qui ne se trouve pas là impulsée par une structure centrale, mais bien irriguée par ces structures de proximité.

▲ peut-être en lien avec cette forte culture locale, des projets plus structurants ont de la peine à émerger. En plus de cette action au quotidien, essentielle, il y a ainsi une réelle difficulté à passer à une logique de requalification urbaine appuyée sur une vision stratégique déclinée sur une durée et articulant des interventions physiques, en terme d'habitat et d'urbanisme, et en direction des habitants. Le retour ou l'arrivée des services publics dans les quartiers est un autre exemple de projet structurant insuffisamment développé. Thème récurrent s'il en est, et qui relève d'une démarche qui ne va pas de soi quand tous n'ont pas pris conscience des raisons pour lesquelles ils devraient y venir. De même, mettre au cœur de la politique de la ville l'emploi et l'activité économique figure au rang de tels projets. Sujet certes très difficile, mais faut-il définitivement s'en affranchir ou l'aborder de front, à partir des mesures passées, actuelles ou à venir ?

Un volet socioculturel, éducatif et préventif fort d'une réelle expérience, aux résultats très intéressants, et, en regard, la difficulté des acteurs à lui faire dépasser ses propres limites, sans l'arrêter, le débat sur la politique de la ville se dessine : fait-on de l'intervention sociale d'urgence et quotidienne pour contenir l'explosion (et donc les programmations sont reconduites d'année en année parce que les actions doivent durer) ou n'est-on pas, au point où l'on en est arrivé, au moment de se demander comment articuler cela par rapport à des actions guidées par la notion de projet ?

L'action sur le terrain, illustration

Du point de vue de l'équipe opérationnelle du contrat de ville, il est entendu que si l'on se situe fortement dans la reconduction des actions développées par les centres sociaux, implantés en nombre significatif (9 sur les quartiers prioritaires) et à la puissance économique certaine, leur pertinence comme le besoin de pérennité apporte une justification forte. Il n'est qu'à observer tous les éléments qui donnent raison aux habitants de croire qu'ils «sont dans des quartiers défavorisés» et d'en payer le prix pour certains quand ils recherchent un emploi, un logement, des loisirs... Et quand 15 ans d'activité d'alphabétisation paraît suffire, il faut savoir que dans les 5 dernières années, 40% de ménages de culture non européenne sont venus s'installer dans un quartier prioritaire...

Par ailleurs, ce travail au quotidien qui continue d'être nécessaire, doit être dépassé pour que l'action n'aille dans le sens de l'enfermement des quartiers. Cet objectif prévaut précisément aujourd'hui : renverser la caractéristique d'enfermement mental extrême qui se dégage des quartiers périphériques. Donc travailler sur la liaison entre le centre et ces quartiers en prenant en compte l'expérience.

L'exemple de l'action culturelle est parlante. Dans les années 80, une démarche de développement d'activités musicales dans les quartiers avait montré une tendance à faire un sous-produit du conservatoire (situé au centre d'Avignon comme l'opéra et le jazz, le rap se situant dans les quartiers), sans valoriser les habitants. C'est pourquoi ont été mis en œuvre par la suite de grands projets sur place, traduits par un studio de musique très performant, qui produit des CD commer-

cialisés au Midem à Cannes, un atelier de cirque remarquable, toutes une série d'activités accueillant des artistes talentueux pour créer des pôles d'excellence au sein des quartiers. Mais l'équation n'était pas résolue, au constat de deux cultures séparées entre banlieue, même si elle est excellente, et centre ville.

D'où une deuxième série de projets visant à créer la liaison : sur la musique, en montant par exemple un projet musical associant le conservatoire, l'opéra, les rappeurs, des habitants. C'est un espace de rencontre, faisant notamment que des rappeurs sont venus à l'opéra faire une prestation devant des personnes âgées. C'est donc l'accessibilité qui prime. De même pour les arts plastiques, avec une manifestation organisée entre des ateliers d'artistes de quartiers et le Musée Calvet, ou encore pour l'installation d'un atelier à destination des personnes en difficulté dans la bibliothèque classée monument historique du centre ville.

Des paris compliqués à réussir, avec aussi une autre difficulté : on ne sait pas financer tout cela, la proximité, l'excellence, les grands projets d'accessibilité. Mais un groupe de rappeurs ne pourrait se confronter à l'opéra ou aux équipements du centre s'il n'avait pas été soutenu à une époque par une action de proximité. Le raisonnement peut être appliqué à bien d'autres thèmes et, de fait, toutes les actions menées dans un quartier n'ont de validité que dans la mesure où l'on lutte contre l'enfermement mental, pour l'accessibilité. Et pas l'un ou l'autre, l'un et l'autre.

Quelques observations inspirées par l'évaluation

▲ Si, historiquement, la logique socio-éducative et socioculturelle a prédominé, la logique urbanistique n'a pas été absente à Avignon. On peut repérer, notamment à travers les opérations des organismes HLM, un ensemble d'interventions inscrites dans cette démarche (cf les démolitions de bâtiments sur Champfleury et La Croix des Oiseaux) ainsi que des essais de travail sur la mixité sociale des quartiers, sans que cela s'intègre forcément dans une démarche de planification urbaine (et dans une véritable politique de peuplement). Le problème est dans le défaut de connexion entre les deux logiques, faisant cheminer les deux démarches côte à côte.

▲ La logique de proximité prévaut dans la démarche

et la programmation du contrat de ville (qui concerne 2/3 d'Avignon). Sans que l'on puisse ignorer la volonté de résolution des problèmes à l'échelle de la ville à travers la culture, les loisirs, on est resté pour 90% des actions dans cette logique visant à produire des services proches des habitants, à améliorer le cadre de vie et les conditions de vie sur les quartiers de la géographie prioritaire. De ce point de vue, le changement d'échelle n'a pas véritablement entraîné de modification de stratégie urbaine.

Cette logique de proximité se traduit toutefois différemment sur les quartiers. On voit une amorce de démarche plus globale sur certains d'entre eux tels Montclar, mais de façon générale, elle s'inscrit plutôt dans une démarche de régulation et de réparation et la séparation entre les deux dimensions de l'urbain et du développement social a parfois tendance à accentuer la segmentation territoriale.

▲ On observe aussi une sorte d'oscillation sur la question de la mixité sociale : des quartiers où les partenaires Etat, logeurs, équipe opérationnelle cherchent activement à la mettre en œuvre (ainsi St Chamand), et d'autres où il semble que cette logique de mixité ait été abandonnée au bénéfice d'une plus forte spécialisation résidentielle du quartier (Montclar). Une stratégie qui s'élabore plutôt à l'échelle de la proximité, et non à celle de la ville. On se demande comment la question de la politique de peuplement peut se traiter essentiellement à l'échelle des quartiers.

▲ dans la démarche du contrat de ville, on se situe davantage dans une logique de politique d'exception que dans celle tendant à ce qu'il vienne en appui du droit commun ou le fasse évoluer. Et sans doute la question de la situation de reconduction d'actions et d'un secteur associatif ayant forte délégation de services publics est-elle à mettre en relation avec le fait que prédomine cette logique : ce qui est financé dans le cadre de la politique de la Ville, c'est plutôt ce qui ne l'est pas dans le cadre des prestations ordinaires. Dans la perspective de la future contractualisation, on peut s'interroger sur la conduite à tenir : accentuer la logique d'exception ou penser une politique de la ville dont la programmation viendrait en articulation du droit commun et contribuerait à faire évoluer les prestations des services de l'Etat, de la Ville, du Département.

2 - DE LA GÉOGRAPHIE D'APPLICATION

Le point de vue du chef de projet

Travailler sur les territoires du contrat de Ville, c'est travailler avec l'Education nationale et ses territoires de ZEP, avec le PLIE qui se place à l'échelle de la communauté du "Grand Avignon", le CCPD qui intervient sur l'ensemble de la ville, le syndicat intercommunal des transports qui a un autre territoire,... C'est aussi travailler avec les organismes HLM à la cage d'escalier, à l'échelle de la cité,...et si l'on parle de politique de peuplement, c'est à l'échelle urbaine et intercommunale qu'il faut revenir,...

Le contrat de ville travaille en permanence à des échelles différentes. Est-ce à dire que le territoire n'a pas de sens, certainement non. S'il n'y avait pas une équipe et une logique de développement local, on ne verrait jamais apparaître le fonctionnement urbain, les dysfonctionnements sociaux, tout ce qui relève de la réalité de l'évolution sociale et qui passe par une lecture attentive du terrain. A toutes ces échelles, nous sommes bien sur l'objet du contrat de ville.

Parmi elles, on peut faire le choix d'en retenir une, mais il s'agit de s'adapter à la réalité locale. Postuler aujourd'hui que le contrat de ville ce doit être uniquement une politique d'agglomération semble aussi peu pertinent qu'affirmer que c'est une politique de cages d'escaliers. A Avignon, c'est en fonction des différentes logiques territoriales existantes que des échelles de travail sont adoptées ; par exemple, à l'échelle de la mairie de secteur dans les quartiers ouest, pour parler en un même lieu et avec les mêmes acteurs de la première couronne, de la deuxième et du lien avec le centre ville, dans un autre secteur la logique rocade guidera le travail à partir de 4 équipements sociaux forts en vue de traiter du problème du parcours des adolescents non pas à l'échelle urbaine, mais peut être à celle de leur propre pratique urbaine. Dans le quartier St Chamand, particulièrement enclavé, c'est la logique quartier qui a prévalu.

De fait, aucune échelle ne peut prétendre être seule pertinente, et si l'agglomération représente à l'évidence un enjeu fort, il y a nécessité de travailler à toutes les échelles.

Le point de vue de l'expert

► Avignon possède de nombreux quartiers populaires, dont la situation justifie pour beaucoup d'entre eux d'être élus dans le cadre d'une géographie prioritaire. A l'occasion de l'évaluation du contrat de ville, des interrogations se sont faites jour à partir du constat de la tendance régulière à étendre le périmètre de cette géographie au fil des différentes procédures utilisées, en vue notamment de pouvoir traiter un certain nombre de questions sur des territoires ne connaissant pas de processus de précarisation.

► Cette tendance est à mettre en relation avec une certaine absence de continuité dans la remise aux normes des quartiers. Elle fait que l'on ne finit pas toujours de façon cohérente les actions engagées à l'échelle d'un quartier et que l'on a plutôt assisté à un éparpillement des actions et à un saupoudrage des financements. Cela étant, une géographie prioritaire relativement élargie trouve sa pertinence à Avignon, mais la question est bien celle de la cohérence des actions qui peuvent être menées sur les différents sites micro territoriaux, en terme de projets de territoire, en terme de projets de quartier.

Il y a là cette difficulté permanente sur laquelle ont buté les différentes procédures et bute encore le contrat de ville qui est d'appréhender la géographie prioritaire beaucoup plus à partir de l'approche thématique qu'à partir de l'approche territoriale.

Une des questions sur lesquelles la maîtrise d'ouvrage du contrat de ville devra s'interroger sera celle-ci : pour parvenir à une dynamique urbaine, peut-on faire l'économie de la mise en œuvre de projets territorialisés réinsérés dans un projet urbain ? Ce qui pose la question de la place du projet de contrat de ville par rapport au projet urbain.

► S'agissant encore de la cohérence de l'intervention sur les territoires de la géographie prioritaire, se pose à l'évidence la question de l'enjeu d'une gestion urbaine inscrite dans le droit commun. Tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il y a une gestion différenciée des quartiers. Peut-on mettre en œuvre une telle gestion qui ne soit pas fortement articulée au droit commun ? Peut-on intervenir sur l'évolution des prestations ordinaires des services sans disposer en même temps de projets territorialisés ? Cela demande d'interroger la manière dont les services de droit commun

vont investir le territoire et être sollicités pour faire évoluer la façon dont ils rendent des services, adapter leurs prestations aux habitants du quartier, dans sa particularité. Il y a là la reconnaissance d'une véritable spécificité et aussi une articulation des différents territoires, la reconnaissance que dans une ville qui connaît d'importantes segmentations, il faut prendre appui sur une logique de gestion urbaine.

► A Avignon un certain nombre de questions relèvent d'une logique d'agglomération, mais on se confronte alors à des problèmes institutionnels, administratifs et politiques. Or, si l'on observe une volonté politique forte sur certains projets structurants, le TGV par exemple, on ne la note pas actuellement pour intégrer le contrat de ville dans une vraie politique d'agglomération. Cette question de l'agglomération ne peut au demeurant être posée de façon théorique, mais à partir de la volonté des élus de conduire une stratégie de construction d'un dialogue à l'échelle intercommunale.

Le point de vue de l'Etat

On peut se demander si le débat sur les territoires de la politique de la ville ne sert pas quelque peu d'alibi pour contourner d'autres problèmes plus fondamentaux, tels ceux sur le contenu de cette politique, les méthodes, les engagements de l'action publique. Il se pose évidemment de vraies questions à Avignon ou ailleurs. Faut-il intervenir sur deux quartiers parce que les clignotants sont au rouge ? faut-il y ajouter ceux où certains clignotants sont à l'orange ? intégrer dans la géographie prioritaire ceux où cela ne va pas encore trop mal mais dont on se demande si ce ne sera pas le cas demain ou après-demain ? Dans ce schéma d'une géographie en tache d'huile à Avignon, il y a un réel débat car intervenir sur deux quartiers est une chose, intervenir sur 7 ou 8, avec des degrés différents de difficultés actuelles ou anticipées est lourd de contraintes et de conséquences en terme d'organisation, d'engagement d'actions.

Dans le cas de figure d'Avignon, il est évident que de grandes catégories d'actions publiques interférant sur les solutions à apporter dans les quartiers viennent interroger la question de l'agglomération. Compte tenu du travail à réaliser ici sur le peuplement, la politique de logement social, le développement économique et de l'emploi, y compris pour les jeunes des quartiers,...

il est inconcevable d'aboutir à des résultats si l'on ne pose pas les problèmes au niveau de l'agglomération. La résolution de cette question est éminemment politique, et la politique de la ville pourrait dans ce cas devenir un segment parmi (et avec) d'autres grandes politiques publiques développées dans un cadre géographique qui a sa pertinence et sa cohérence. Elle y retrouverait ses spécificités. Certes il y a des spécificités de quartiers mais le quartier est dans ce cas le lieu de la circonscription, au sens géographique du terme, de mise en œuvre de mesures, mais qui sont elles-mêmes dynamisées au niveau de l'agglomération. Mais on peut aussi parler de débat alibi dans le sens où à force d'axer les discours sur les quartiers sensibles et multiplier les dispositifs qui leur seraient exclusivement applicables, on affranchit d'autres niveaux de responsabilité qui pendant ce temps ne s'organisent pas, poussés à considérer que ces quartiers sont pris en charge "autrement".

3 - DE LA MÉTHODE D'ACTION

Le point de vue de l'Etat

L'action pluridisciplinaire et partenariale est jalonnée ici comme ailleurs de difficultés, dans une politique qui se doit plus que jamais d'être partenariale, avec ses forces et ses faiblesses. Une des forces à Avignon, déjà évoquée, tient à l'antériorité, au fait que les dispositifs de politique de la ville aient été développés sous des formes diverses de longue date. D'où la constitution de véritables réseaux d'acteurs ayant l'habitude de travailler ensemble, des réseaux bien rodés, avec beaucoup de savoir-faire, de capacités d'adaptation. Des acteurs prêts à rebondir sur des dispositions ou perspectives nouvelles, sans que l'on puisse toutefois occulter ou évacuer le phénomène d'épuisement qui s'exprime ici et là.

Une faiblesse tient à l'absence d'un espace de management stratégique de la politique de la ville (passer du pilotage au management). Il reste évident que l'ensemble des acteurs est pris dans le quotidien et confronté à longueur d'année à des situations difficiles et/ou que l'on sait mal prévoir et que les décisionnaires de la politique de la ville ne disposent pas assez de temps, de recul pour faire des bilans, anticiper et avoir une vision plus stratégique de l'action. En terme de

méthode, cet espace est à trouver.

Une autre faiblesse tient au fait qu'à Avignon, pas plus qu'ailleurs, on ne sait impliquer les habitants des quartiers aux démarches et projets menés.

Si l'on devait formuler trois mots clés pour guider l'évolution à venir, ce pourrait être : *innovation* (sans rien renier, en introduire davantage dans les programmations, *évaluation* (l'exercice qui a été fait sur Avignon nous conforte dans l'idée de son utilité majeure), *contractualisation*, notamment en direction du secteur associatif.

Le point de vue du chef de projet

Il faut, à côté des critiques hautement justifiées qui peuvent être faites, savoir préserver les apports d'actions qui, seulement dans le cadre de l'organisation du contrat de ville, ont pu prendre un caractère expérimental et aller bien au delà des pratiques habituelles des services publics.

On citera à titre d'illustration l'action réussie ayant consisté à assurer à des jeunes, en partenariat avec des entreprises leur fournissant un emploi à mi-temps, une formation qualifiante en même temps qu'ils s'occupaient de jeunes en pied de tour au travers d'activités sportives. Le service des sports en a recruté certains, intégrés dans le dispositif. Une action qui n'aurait pu exister sans cette politique transversale et cette culture commune du développement local de la part d'acteurs ayant choisi de croiser l'économique, le social et l'activité sportive. Il y a dans ce type d'action, certes lente, longue, tout à la fois de l'innovation, un réel métier développé par une équipe, et bien sûr des supports financiers...

Les trois mots clés pour demain pourraient donc être : *transversalité*, *expérimentation*, *retour au droit commun*. Et quel que soit le mode d'organisation futur, il est des organisations générées par la politique de la ville jusqu'ici qu'il ne faudrait pas faire disparaître, ...sauf à avoir à réinventer la transversalité et l'innovation.

Le point de vue du consultant

Les questions autour de l'action publique sont de plusieurs ordres.

- En présence d'une maîtrise d'ouvrage du contrat de ville insuffisamment forte à Avignon, ce qui fragilise

la capacité de la contractualisation et amène parfois l'Etat à vouloir affirmer sa présence tout en interpellant la Ville, ceci constaté sans nier une collaboration effective, la question du co-mandatement Etat/ville de l'équipe opérationnelle ne peut pas ne pas être posée, ainsi formulée : dans quelles conditions faut-il qu'il y ait un co-mandatement ?

- En présence d'une logique de reconduction, tout en déléguant fortement la responsabilité d'une politique publique au secteur associatif, comment passer d'une logique d'appel à projets à une logique de définition de politiques transversales où l'on puisse avoir de véritables cahiers des charges qui essaient de poser la problématique des territoires de façon croisée et non de façon segmentée ?

- Ceci pose par ailleurs la question de la place des services publics et renvoie à celle de la gestion urbaine. Il ne peut y avoir de transversalité au niveau de l'équipe opérationnelle sans volonté de transversalité au niveau de l'organisation des services municipaux. L'équipe opérationnelle n'est fondée à la mettre en œuvre que dans la mesure où elle s'appuie aussi sur une évolution des services de l'Etat dans la façon dont ils peuvent être présents sur les différents territoires.

Questions-débat

En lien avec la question du co-mandatement ainsi que de la maîtrise d'ouvrage, mais aussi de la prise en compte de la notion d'inscription dans la durée que requiert la politique de la ville, certains tiennent à mettre l'accent sur la nécessité d'une intégration des équipes opérationnelles dans les organisations municipales qui soit exprimée fortement en terme de positionnement au sein des organigrammes.

Il est avancé par ailleurs qu'aussi fortes que puissent être les interpellations de la Région ou de l'Etat qui doivent être réitérées, mais sur la base de la contractualisation, on ne peut se substituer à un déficit de projet politique urbain. Et le technique ne peut pas se substituer au politique. Un chef de projet ne peut qu'être en difficulté dans la tentation, lorsque le portage politique est difficile à construire, de se substituer à un tel déficit. Ce qui rend alors sa position confuse et rend encore plus difficile sa capacité à porter le projet de développement, le projet de politique de la

ville à l'intérieur des services municipaux.

S'agissant de la mixité sociale, on sait bien qu'un certain nombre de quartiers auront les plus grandes difficultés à retrouver cette mixité, ceci devant nous conduire à réfléchir sur la notion de mise en œuvre de modalités d'intervention publique différentes selon que la mixité sociale existe ou n'existe pas. Mais l'on voit bien à Avignon que cela n'apparaît pas dans la contractualisation du contrat de ville et qu'il a été problématique d'en faire un objet de débat dans le cadre de l'évaluation. Il y a là cette difficulté à reconnaître que certains territoires ne connaîtront pas de mixité avant très longtemps et qu'il y a à concevoir des stratégies de développement à visée différente pour progresser à l'échelle urbaine.

Cela étant, il a été fait état de la grande difficulté à "décoder" un certain nombre de mots, à donner un sens commun à des concepts développés jusqu'à l'enflure, et la mixité sociale y trouve largement sa place, faisant se demander pour qui, avec qui, quand et où la préconiser ? Et sauf à la définir, en connaître la finalité et clarifier un débat extrêmement trouble, faut-il la préconiser ?

LA POLITIQUE RÉGIONALE DE LA VILLE EN PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Un binôme formé d'acteurs, ici techniciens, et d'un expert est appelé à apporter son regard, en relation avec le triple questionnement de l'objet, du territoire et de la méthode.

La vision au niveau de la collectivité "Région"

La Région a acquis une expérience et une compétence dans le domaine de la politique de la ville. Le rôle majeur qu'elle est appelée à y jouer est lié à des raisons objectives, mais aussi précisément à ses acquis.

Les raisons objectives

On les trouve d'une part dans les caractéristiques de cette région, qu'il s'agisse d'une armature urbaine particulièrement forte, d'un secteur tertiaire prédominant, de l'importance des centres anciens, dont la valeur symbolique est singulièrement forte mais dont, concomitamment à la dégradation du bâti, la fonction de parc social de fait est aussi la caractéristique fondamentale de beaucoup d'entre eux. On les trouve d'autre part dans le fait qu'on est en présence d'une politique qui s'inscrit dans les compétences régionales que sont la planification, l'aménagement du territoire, le développement économique et la formation des hommes.

Les acquis

* En développant, depuis 1976, selon des modes d'intervention divers, une politique en faveur des cités, des quartiers, de la ville, la Région s'est forgé une "culture" urbaine.

* Il en va de même d'une certaine "conception" qu'a la Région en terme de stratégie urbaine. Ainsi a-t-elle souhaité, depuis de nombreuses années, chercher à mieux articuler l'intervention sur les centres anciens et celle sur les quartiers périphériques. En parallèle, bien sûr, rechercher l'articulation entre les approches thématique et territoriale... Apport important également, celui d'avoir cherché à faire partager à l'Etat l'idée que s'il fallait intervenir d'une manière curative sur des territoires, il ne fallait pas laisser de côté l'intervention préventive sur un certain nombre de communes et de quartiers. Le diagnostic régional effectué en son temps, avec l'identification des 101 quartiers en difficulté, a plaidé en ce sens. Sur 8 communes où devaient se mener des actions à caractère préventif plus que curatif, ont pu être négociées des conventions d'objectifs.

Par ailleurs, 5 points essentiels par lesquels passe le dispositif d'intervention au titre de la politique de la Ville ne manquent pas d'être rappelés dans la négociation des éléments contractuels avec les partenaires : diagnostic, objectifs, programme pluriannuel, programmation annuelle et bilan-évaluation.

Il est de fait que les acteurs de la politique de la Ville au sein de la Région sont, avec ceux de la Préfecture de Région, en charge de rappeler, un peu en forme de "leitmotiv", les points essentiels qui fondent et composent cette politique, et, toujours dans ce registre, de tendre vers la recherche de cohérence. A cet égard, la présentation cohérente d'une programmation annuelle exprimant clairement les opérations liées au bâti, celles d'investissement et de celles de fonctionnement n'est réalisée qu'à de rares exceptions...

* En développant des processus de réunions régulières avec les chefs de projet pour échanger et débattre des problématiques rencontrées, en portant les Assises régionales de la Ville par exemple, etc, la Région s'est positionnée aussi sur un rôle à jouer dans l'animation de la politique de la Ville.

Rapidement brossé, donc incomplet, cet aperçu met en lumière ce qui fait que la Région met au centre de ses préoccupations son rôle de partenaire dans l'action en faveur des territoires en difficulté et du devenir des villes. On rappellera que le champ d'intervention prioritaire dans la cadre de la contractualisation actuelle porte sur 28 sites de la région, auquel s'ajoute le soutien au Grand Projet Urbain de Marseille, hors contrat de plan.

Le point de vue du niveau régional Etat

Par essence, aux différents niveaux de représentation de l'Etat, l'objet de la politique de la ville ne saurait être différent. Ce qui marque la position particulière du niveau régional tient au fait que son rôle est centré sur le contrat de plan et qu'il établit un partenariat avec la Région au travers de la négociation dudit contrat et de son volet politique de la Ville, avec les moyens alloués par l'Etat central.

A un objet consistant à améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers en difficulté, comme l'a formulé JP Perrin, on peut ajouter la question de la ségrégation dans la ville et donc la lutte contre l'exclusion sous ses différentes formes.

S'agissant de la géographie prioritaire, a déjà relevé la "géométrie variable" des différents contrats de plan. Toujours est-il que pour le XIème plan, le dispositif s'est voulu plus "resserré" sur un nombre limité de contrats de ville, en vertu des préconisations nationales, mais les moyens ont pu être trouvés pour travailler sur davantage de sites au travers des conventions de sortie de plan et des conventions d'objectifs.

En terme de méthode d'action, négocier le contrat de plan nécessite la connaissance du terrain, l'établissement des priorités régionales, l'élaboration des modes d'action et des programmes, avec une déclinaison sur chaque contrat de ville (des contrats de ville qui, pour ce qui concerne le XIème plan, ont été négociés et signés au niveau local)

Pour citer deux autres points importants de la responsabilité du niveau régional de l'Etat, on évoquera :

- la formation et le soutien aux acteurs de terrain. A cet égard, il faut insister sur l'importance qu'il y a à développer une capitalisation, qui soit collective plus qu'éparse et individuelle, pour progresser mais aussi plus simplement pour que les projets puissent, là où ils sont menés, se dérouler dans la continuité.

- le rôle d'incitation et d'appui aux démarches locales d'évaluation des contrats de ville et d'évaluation du contrat de plan (et donc des objectifs qu'Etat et Région se sont fixés).

Cela étant, le niveau régional Etat-Région manque réellement de bilans sur les sites et, pour ce qui est de l'évaluation, a rencontré des difficultés en terme de dispositif. Il est à noter qu'à ce jour seules 5 communes se sont lancées dans une évaluation (Avignon, Nice, Marseille, Carpentras et Aix).

Enfin, il faut signaler dans ce tableau rapide, ce qui relève du domaine de l'aménagement du territoire, qui n'est pas sans lien, loin s'en faut, avec ce qui peut être fait au profit de territoires en grande difficulté.

Le point de vue de l'expert

Eléments d'analyse

Pour résumer le regard que l'on peut porter sur l'engagement de l'institution Région, on reprendra la formule d'un "bilan globalement positif". En premier lieu, par rapport à bien d'autres Régions et par rapport aux modalités institutionnelles minimum prévues dans les contrats de plan, elle a fait plus qu'il n'était nécessaire ou indispensable. Et si elle s'est impliquée davantage que d'autres dans la politique de la ville, ce n'est pas seulement au plan financier, mais sur toute une série d'aspects, qu'il s'agisse de la gestion d'un certain nombre de procédures, de la contractualisation avec l'Etat ou du soutien aux acteurs locaux. Elle a par ailleurs tenté d'apporter une originalité dans son intervention politique et d'agir sur des domaines spécifiques de cette région, les centres anciens notamment.

Au rang des aspects que l'on peut juger négatifs de la politique régionale, en relation avec le triple questionnement retenu, on relèvera plusieurs choses : à l'échelon régional, l'objet de la politique de la ville reste flou. De plus, s'agissant des territoires, peut-être en lien avec le fait que la Région a eu sa propre politique, la tentation du saupoudrage des moyens n'a pas été évitée. Enfin, la méthode s'avère entachée de lourdeur bureaucratique, non sans lien avec la question du décalage entre Etat et Région du niveau de décision et de traitement des dossiers avec les communes (direct pour ce qui est de la Région) et il y a une réflexion à mener, d'un point de vue structurel, sur le bon niveau de contractualisation avec ces dernières pour réduire cette lourdeur.

Eléments de réflexion

Pour parler de ce que pourrait être le positionnement d'avenir de la Région, trois éléments sont avancés :

- * en présence de la caractéristique de "région des villes" (80 à 85% de la population est urbaine), il n'est pas sûr que l'on dispose d'une stratégie d'aménagement de cet espace urbain allant de Nice à Avignon. On reste dans des mécanismes départementaux, de périmètres, de communes, etc. Il semble que la responsabilité régionale serait de définir un certain nombre

de lignes de conduite, de priorités à l'échelle de cette "métapolis". On est là au cœur de la politique de la ville telle qu'elle se dessine aujourd'hui à travers le rapport Sueur, et de l'aménagement du territoire. Une véritable réflexion est à mener.

* Cette région urbaine connaît un problème des différentiels considérables de richesses, richesse de la population et des communes, qui conduit à voir non plus seulement des quartiers mais des villes en difficulté. Il y a sans doute à développer une stratégie à l'échelle de la région en vue d'éviter l'aggravation de ces situations.

* Si l'on voulait cibler les questions lourdes qui devraient guider une politique de la ville à l'échelon régional, il y en a une qui est assurément et fondamentalement à prendre en compte, celle du droit à la mobilité de tous les habitants des quartiers. Favoriser tous les mécanismes permettant de faciliter cette mobilité est capital, son absence étant un handicap considérable pour ceux qui n'en ont pas les moyens et qui sont plus nombreux qu'on le croit. Le problème de la ségrégation, de la relégation, y trouve ses racines.

Questions-débat

□ Le débat abordera la question des programmes et financements européens (tels le PIC Urban qui porte sur Marseille et le dispositif «objectif 2»). qui, effectivement, viennent s'articuler avec les programmes régionaux : la question est de savoir si les crédits européens consacrés à des mesures complémentaires de la politique de la Ville sur des opérations déjà financées, ce qui n'a rien d'anormal, ont permis de réinvestir dans des opérations dans les quartiers prioritaires. Une expertise serait nécessaire.

□ Sur la question de l'évaluation, il sera observé que si l'on place du point de vue de l'obligation de résultats et pas de moyens seulement, on peut se demander si l'Etat est en capacité de prendre des mesures particulières dans le cas de non atteinte des résultats visés (des aides conditionnelles par exemple)... Cela étant, on peut dire aussi que l'Etat est mal placé pour laisser de côté des communes qui font peu d'efforts.

□ Sur le fonctionnement de l'Etat en région, il peut être admis qu'il a été quelque peu problématique de travailler avec les niveaux départementaux qui allaient

mettre en œuvre le contrat de plan, davantage qu'avec la Région ou le niveau national. Et qu'un certain nombre de raisons côté Etat comme côté Région a fait que, par rapport au travail mené en amont pour le contrat de plan, la déclinaison opérationnelle dans les contrats de ville est restée en deça des espérances.

Cela étant, des progrès ont été faits sur les territoires en difficulté, mais si l'on veut produire des avancées significatives au delà de la reconduction du mode de fonctionnement actuel d'amélioration lente des choses et de maintien de la paix sociale, il faut mettre à profit la période de transition qui s'annonce pour s'en donner les moyens, mais hors d'un bouclage global et précipité des contrats de plan...

LA POLITIQUE NATIONALE DE LA VILLE, IMPRESSIONS

Il est proposé ici d'adopter le regard de praticiens pour exprimer un point de vue national. D'abord celui de Georges Cavallier, chargé désormais d'une mission de préfiguration visant à créer un "Institut pour la ville", mais qui s'exprime ici "sans casquette". Ensuite celui de Francis Godard, chargé au Ministère de la recherche de la mise en place d'un programme dénommé "Cités" et qui a par ailleurs participé à la mission Sueur.

Pourquoi agir, pourquoi progresser

Se donner pour objectif que soit permise la cohabitation de tous dans la ville, c'est faire en sorte que la ville réponde à ce qui la caractérise, un lieu de rencontre, de brassage, qui devrait fonctionner comme un shaker qui homogénéise et qui mélange. Elle fonctionne aujourd'hui plutôt comme un tamis qui sépare et qui ségrège.

L'idée de préservation de la cohésion sociale n'est pas seulement liée à une exigence d'équité, d'éthique, mais aussi à un souci de développement. Et c'est d'autant plus vrai que dans une économie aujourd'hui dominée par la matière grise et par les services, la ville est devenue le lieu de production de la richesse et il est donc tout à fait essentiel, pour préserver la capacité de développement, que soit préservée aussi la cohésion sociale. C'est bien là l'un des éléments qui font l'actualité de la politique de la Ville.

Il en est un autre, dans le registre de l'équité. S'il y a toujours eu des quartiers riches et des quartiers pauvres et que le souci de ne pas trop les séparer ne date pas d'hier, le fait qu'autrefois les riches avaient besoin des pauvres (faisant fonctionner les échanges entre quartiers et aussi l'ascenseur social) n'est plus vérifié aujourd'hui, et ceci non seulement à l'échelon national mais à l'échelon international : les riches ont de moins en moins besoin des pauvres.

Et l'on voit ce phénomène qui s'est déjà développé en divers endroits, Amérique du Nord, du Sud, Afrique, etc, de formation de «ghettos de riches», insérés dans des quartiers d'habitat individuel mais aussi en centre-ville, et qui sont de fait «hors de la ville», protégés physiquement par des murs, des vigiles, où tout est privatisé et dont les habitants abandonnent l'espace public aux plus démunis de façon délibérée. On n'oubliera pas non plus que les inégalités de richesse s'accroissent toujours davantage dans le monde...

Les auteurs de politiques nationales sont, pour les

mettre en place, conduits à afficher des objectifs, puis les décliner avec force niveaux, catégories, seuils, paramètres (ainsi pour le RMI, les aides au logement, la DSU...) et cela n'est pas forcément adapté, appliquer la discrimination positive oblige à déterminer des zonages de plus en plus fins, fermés, tout cela avec les inconvénients que l'on connaît ; par ailleurs, pour faire référence à la notion de mixité sociale, d'urbanité, comment y donner un contenu "précis" quand elle n'a de sens qu'à un endroit donné, à un moment donné, "ici et maintenant". Ainsi la première difficulté, du point de vue national, tient-elle dans le fait que la rationalisation dans la politique de la Ville est la pire ennemie de la raison. On en voit une seconde dans le fait d'incohérence encore trop présente dans les séquences territoriales de l'action publique.

Il se fait d'ailleurs que la recherche de cohérence n'est pas la chose la mieux partagée au monde, et l'on voit bien au niveau international la difficulté qu'ont les gouvernements à appréhender la ville en tant qu'objet de l'action publique (ainsi en vue du sommet d'Istanbul, des pays comme l'Allemagne, la Grande Bretagne, les USA, les Pays Bas, interrogés par l'OCDE sur les priorités relatives sur une cinquantaine de thèmes avaient classé les problèmes urbains dans les cinq derniers items, derrière la construction navale - réponse fournie par les ministres de l'économie, ce qui n'était pas le cas de la France-...)

Il y a aussi cette difficulté structurelle à faire en sorte qu'on examine l'impact territorial d'un certain nombre de politiques (par ex le prêt à taux 0 et ses inconvénients sur le plan de l'étalement urbain...).

Il faudrait trouver des lieux de décantation préalable afin que la cohérence de l'action de l'Etat puisse être assurée.

Un autre type d'observation débouche sur la question de la méthode et de la géographie :

► Dans une action qui, pour être globale, appelle la pluralité des partenaires, on ne sait pas encore

aujourd'hui suffisamment conjuguer l'initiative locale, déterminante, et les priorités nationales ; là encore, un lieu de rencontre, d'articulation, où l'on essaie de voir comment s'y prendre, fait défaut. Aboutir requiert des débats longs et laborieux, faisant que chacun affiche, discute, négocie, ce que l'on ne fait pas car en règle générale on lance les choses avec des délais parfaitement incompatibles.

► On ne s'est pas non plus assez interrogé sur la manière de conjuguer les efforts des différents niveaux de pouvoirs publics, ni sur celle, à chaque niveau, de faire travailler les personnes ensemble, qui plus est dans un contexte où notamment les acteurs socio-économiques sont de plus en plus pris dans des réseaux d'action à "géométrie variable". il faut cesser de rechercher la pierre philosophale, ce territoire pertinent qui pourrait faire converger tout le monde. Il faut donc privilégier le pragmatisme. A cet égard, le flou que l'on a pu déplorer ici n'est pas nécessairement mauvais s'il traduit la capacité de souplesse et d'adaptation, il l'est assurément s'il traduit l'ambiguïté sur les objectifs.

► Ce sont les projets aujourd'hui qui définissent le territoire et non l'inverse. Ce qui veut dire qu'il faut proposer des contrats à géométrie variable -avec des actions bien sûr articulées les unes aux autres- mais qui ne recouvrent pas forcément le même territoire. Ces partenariats de projet ne peuvent résulter que d'une maîtrise d'ouvrage «politique». Ceci n'est pas simple, en présence des trois difficultés qui sont celle du sélectif et de l'exhaustif dans la géographie, celle de la temporalité (contrats de ville en 2000, élections municipales en 2001), celle de la notion de droit commun et d'exception, mais des formes adaptées de contrats, des séquences définies peuvent aider à concilier les différents paramètres.

► De plus, l'exigence de qualité prime, en fonction de quoi ne doivent être signés que des contrats en phase avec des objectifs précisés, lisibles, y compris par le citoyen. On ajoutera que deux corollaires méritent attention : d'une part que la volonté de résultat global (en nombre de contrats signés) ne prime pas sur pas la qualité ; d'autre part, que l'Etat puisse trouver une manière, dans le cas où l'on se heurte à des configurations particulières ne permettant pas de déboucher, d'assurer son rôle de garant de la solidarité nationale.

Il n'y a pas de salut que dans les contrats, ce peut être dans des politiques de solidarité différentes !

A côté de l'Etat garant de la solidarité, on n'omettra pas de rappeler un rôle important, celui de l'Etat facilitateur, qui essaie de mettre l'ensemble des partenaires nationaux ou locaux en situation optimale d'action. Et à cet égard, il est une fonction essentielle à développer, celle de lieux neutres, de rencontre, de débat à distance des enjeux immédiats, de prise de connaissance des problèmes posés aux acteurs de terrain et aux populations, permettant aussi de les faire remonter vers les chercheurs et les responsables politiques. Cette préoccupation ne date pas d'hier puisque Diderot disait déjà «il serait temps que ceux qui réfléchissent se rapprochent de ceux qui se remuent».

Les questions d'aujourd'hui, celles de demain

Pour apporter un éclairage complémentaire, quelques notions sont à évoquer :

◆ Un premier point concerne l'idée même de politique de la ville, pour rappeler qu'il s'agit d'un concept très français. Cette idée est assez étrangère aux autres pays dans le monde et en Europe, même si on y trouve des actions et des politiques qui concernent les quartiers. On notera à cet égard qu'au titre du 5ème Programme Cadre Recherche-Développement sur les questions urbaines (PCRD) en préparation, les français ont sollicité des financements de recherche sur la question de la ville bien davantage que les autres pays, intéressés par d'autres domaines.

Sur la conception de la politique de la ville, les différences sont notoires selon les pays, avec d'abord une distinction globale entre les Etats Unis d'un côté et les pays européens de l'autre. Aux USA, l'idée n'est pas en soi de réintégrer les quartiers à la ville, c'est de réintégrer les individus dans le système de l'emploi sur place, en proposant des systèmes d'aide directe aux entreprises. La visée anti ségrégative qui est la nôtre n'est pas présente aux Etats Unis sous cette forme là, il s'agit d'une philosophie extrêmement différente. En Europe, si l'intervention sur les quartiers vise leur inscription dans une dynamique urbaine globale, il y a loin de la conception française à la doctrine politique

anglaise : quand ici nous cherchons par des incitations fortes, la coopération plutôt que la compétition entre communes, le système anglais ouvre au contraire cette compétition, les communes sont appelées à attirer les entreprises, former des partenariats forts, pour que l'Etat fasse ensuite le choix, souverain, entre les meilleurs projets. Aux Pays-Bas, les aides de l'Etat aux communes sont conditionnelles, et les conditions sont fortes. Et si l'on juge en France l'Etat autoritaire, jacobin, on voit dans ces pays des manières de faire beaucoup plus directives que les nôtres et des rapports avec les collectivités locales différents...

Pour mieux comprendre ce qui nous guide fondamentalement et nous situer par rapport à d'autres systèmes très différents au sein même de l'Europe, il importe de s'y intéresser.

◆ Un deuxième aspect est à souligner : du fait d'une caractéristique particulière à la politique de la Ville, en présence d'une situation où les partenaires et acteurs vivent sur des temporalités très différentes, il entre aussi sans doute dans le rôle de l'Etat d'être le «maître des horloges», d'essayer de les coordonner, voire à certains moments de les ralentir.

L'évocation de cette question amène à une remarque au sujet des malentendus qu'a pu entraîner le rapport Sueur sur certains points, suscités par une lecture "à plat" des mesures préconisées sans en distinguer les horizons temporels et le fait que certaines vont demander des maturations politiques longues et d'autres une application à court terme. On ne se trouve pas sur la même temporalité s'il s'agit de savoir comment se préparer à l'échéance des contrats de plan et s'il s'agit de mettre en place des pouvoirs d'agglomération élus au suffrage universel...

◆ Si l'on peut être en accord complet sur les notions de démarche pragmatique et de logique de projet telles qu'évoquées par Georges Cavallier -pour ce qui est du court-moyen terme-, il est quelques questions, d'ordre structurel, qui devront se résoudre autrement et qui restent à traiter :

- Il y a d'abord le problème des systèmes de représentation politique (on ne parle pas là de la question des pouvoirs d'agglomération). Reflétant une France

rurale, quand celle-ci devient urbaine, ils sont tout à fait "décalés". Le problème posé n'est pas tant d'avoir 36 000 communes, mais d'avoir par exemple quelques 23 500 communes de moins de 500 hts avec un conseil municipal complet face à de grands ensembles de plus de 5000 hts n'ayant pas un élu municipal ! Des questions considérables viendront derrière ce problème, qui ne trouveront pas solution facilement, mais il semble incontournable compte tenu de l'évolution de notre pays.

- s'il existe toujours des villes moyennes, les actuels ou futurs lieux de vie pour une large majorité de Français sont ce que l'on appelle des nébuleuses urbaines, des villes composites et l'on va travailler dans une commune, vivre dans une autre, prendre ses loisirs ailleurs. On voit bien que les territoires du politique sont relativement décalés par rapport aux territoires d'organisation de la vie quotidienne. Il y a là une question à traiter.

- Une troisième problème à régler a trait aux inégalités sociales, en particulier devant l'impôt. Il est à peu près entendu qu'il faut organiser la péréquation fiscale à des niveaux supérieurs aux communes (ponctionner l'impôt et redistribuer à des échelles plus importantes) pour assurer davantage d'égalité. La question est posée : peut-on concevoir que le lieu institutionnel de collecte de l'impôt soit un lieu non géré par des élus au suffrage universel direct.

- A côté de cela, on voit aussi que la gestion des grandes agglomérations impose pour des raisons fonctionnelles évidentes la mise en place de structures où ne siègent pas d'élus directs (Sivu, Sivom, établissements publics, etc) et donc sur lesquels le pouvoir des citoyens est très faible. Si le niveau fonctionnel de gestion se déplace et crée de nouvelles instances qui précisément échappent au pouvoir des citoyens, le problème n'est pas mince.

La question du "pouvoir d'agglomération" n'est pas loin... qu'il ne faut pas prendre "en soi", car bousculant beaucoup de choses à la fois, mais s'interroger sur des questions un peu structurelles pour se dire qu'à l'horizon une action s'impose. C'est ainsi qu'il faut prendre les problèmes et là on est dans le moyen terme politique.

◆ On ne saurait trop insister sur la question des séparations territoriales évoquée par Georges Cavallier.

Et l'on se doit d'avoir une vision globale des choses car si l'on est préoccupé par les ghettos de pauvres, le danger est aussi, au plan mondial, du côté des ghettos de riches (ou des couches moyennes si l'on admet que les riches vivent dans leur univers depuis longtemps). On a parlé du développement de ces quartiers entiers qui sont fermés. Il y a là une question à poser dans son ensemble. En rappelant que l'on peut vérifier statistiquement qu'en France ceux qui vivent le plus entre eux ne sont pas les plus pauvres mais les plus riches. Et même si l'on n'arrive pas en France à des degrés de "sécession sociale" tels que ceux observés aux Etats Unis ou ailleurs, le danger existe. Il n'est pas seulement morphologique, il s'exprime aussi en terme de solidarité. Un sociologue américain montre, s'agissant de Los Angeles (cf «City of quarts») que l'on peut arriver à ne plus vouloir payer d'impôts pour les autres. Les mouvements anti-fiscaux américains vont de pair avec ceux de sécession territoriale (propositions de redécoupages communaux pour se retrouver entre soi).

◆ Du point de vue du chercheur, la notion de discrimination positive et les conceptions que l'on peut en avoir sont à mettre en relation avec des représentations différentes des rapports sociaux, deux au moins dominant. d'un côté une vision de la société totalement bi-polarisée, selon un raisonnement en "in" et "out" : des individus intégrés et d'autres non. Dans ce schéma, on pensera que la meilleure logique sera de s'appuyer sur les ressources internes des quartiers, accepter peu ou prou les systèmes de régulation interne puisqu'il y existe des normativités spécifiques. De l'autre côté, une vision basée sur l'existence d'une certaine continuité du tissu social à partir de laquelle l'idée sera de restaurer l'espace républicain partout où on le pourra, et de différentes manières.

On voit que selon que l'on considère la société comme étant segmentée en univers qui deviennent étanches les uns aux autres ou au contraire qui n'est pas segmentée à ce point, on n'a pas exactement la même représentation de ce que peuvent être des politiques pour la Ville.

Questions-débat

De l'objet et du sens, toujours...

On peut se demander si la finalité de la politique de la ville est simplement d'assurer une coexistence pacifique entre deux grands blocs humains, avec deux modes de développement différents, ou comme on l'affirme, de «lutter contre l'exclusion sociale et urbaine», ce qui implique de s'attaquer aux mécanismes qui sont à l'origine de cette exclusion. Au travers du contrat de ville, des résultats ont certes été obtenus en terme de lien social, mais on a le sentiment de deux orientations entre lesquelles on "navigate un peu" faisant que l'on ne sait plus très bien sur quoi on travaille et que l'on peut dire, pour être réaliste, que s'agissant d'aider des individus souffrant de handicaps de toute nature et en situation de relégation, au plan humain et urbain, à trouver leur place dans la société, dans le développement de cette société, globalement il y a échec.

A partir de ce qui est dit là, un exemple concret viendra par ailleurs témoigner de ce qui peut donner à de jeunes habitants le sentiment d'être traités comme des citoyens de deuxième zone : des espaces de proximité dans le même état d'abandon aujourd'hui qu'il y a 18 ans (sur le site de La Busserine). Il n'y a pas dans un certain nombre de lieux ce «minimum d'urbanité» par où commence l'action...

Pour d'autres, s'il n'est pas sûr qu'il revienne à la politique de la Ville de transformer la société (elle peut y contribuer), il semble en tout cas qu'en restant dans une logique de politique d'exception les chances en soient infimes, car, de fait, elle s'éloigne d'une certaine façon des enjeux de droit commun. Il faut revenir à plus de modestie et essayer de se demander comment transformer l'action publique et les organismes de droit commun plutôt que repartir sur une incantation dans laquelle il ya le risque de rejouer un certain nombre d'idéologies plus que participer à des mutations fortes.

Il n'en reste pas moins que, de l'avis d'un jeune issu de la Busserine, il faudrait s'interroger sur «le prix payé dans les quartiers pour la paix sociale et l'exclusion fabriquée : tout le monde est divisé, il n'y a plus de solidarité, plus rien de ce qui existait dans les années 80».

Une remarque sera aussi portée sur ce qui peut être observé, y compris dans cette journée : un décalage entre les considérations générales auxquelles on se livre et les problèmes très pratiques qui sont posés, doublé du décalage entre l'accent mis sur les descriptifs de situations et l'absence d'analyse de la causalité des phénomènes qui surviennent.

De la maîtrise d'ouvrage

La réalité aujourd'hui fait que l'on peut concevoir d'établir, à travers les contrats de plan, un partenariat Etat Région, voire Départements, sur des objectifs essentiels (peut-être sur la question de la ségrégation urbaine), soit une maîtrise d'ouvrage centrale sur des objectifs réduits, à côté de quoi on essaierait de faire confiance à un certain nombre d'initiatives et de favoriser des coopérations. Il s'agirait, comme l'a déjà suggéré Georges Cavallier, d'occuper les interstices de liberté dans lesquels on peut contribuer à transformer un certain nombre de choses. On ne sait pas le faire, occupés à des incantations idéologiques de maîtrise d'ouvrage parfaitement bouclées pour faire avancer les choses.

Cela ne va pas à l'encontre de ce qui a pu être dit ici du portage politique local indispensable dans le cadre du contrat de ville. On peut avoir des contractualisations avec des exigences pour qu'il y ait des investissements forts sur des programmes structurants et aussi des contractualisations plus souples et donc un partenariat contractuel à géométrie variable.

Du traitement des quartiers, de la gestion urbaine

En même temps que l'on peut être convaincu que le social n'est pas soluble dans le beau, qu'il n'y a pas de déterminisme urbanistique à tous ces phénomènes d'exclusion, on peut aussi rappeler l'importance qui s'attache au bon entretien de l'espace public, par nature lieu de circulation et de brassage, spécificité des villes européennes. Il faut faire un gros effort et cela est possible (on note l'exemple de la Communauté urbaine de Lyon, parvenue à faire en sorte que le mobilier urbain soit identique du centre ville aux quartiers les plus en difficulté). Cela a aussi de l'importance parce qu'on ne lutte pas seulement contre l'enfermement physique, contre l'assignation à résidence, on lutte aussi contre l'enfermement mental.

Du point de vue d'un organisme HLM

On peut partager ce qui a pu être dit ici sur l'enjeu de la gestion qui dépasse celui de l'investissement.

De fait, le véritable enjeu pour les quartiers d'habitat social, du point de vue des bailleurs, c'est d'arriver à prolonger le "miracle" qu'est l'absence de révolte des quartiers, en particulier ici, compte tenu des réalités objectives vécues par les habitants au quotidien, de l'inégalité devant les services publics urbains et parfois devant les services rendus aux locataires par les bailleurs.

S'agissant de géographie prioritaire, on ne saurait croire à la recette miracle qui permettrait de définir des territoires qui seraient intrinsèquement pertinents quel que soit l'aspect qu'on aborde. Il semble bien qu'il n'y a pas d'échelle pertinente, de géographie prioritaire pertinente, non plus de temps pertinent si ce n'est celui des projets. De fait, il semble bien aussi que l'on aura réglé une partie des problèmes qui nous sont posés quand on se sera donné les moyens d'interpeller chacun en fonction de ses responsabilités, Etat, collectivités, bailleurs sociaux... pour faire en sorte que les quartiers en difficulté soient simplement gérés comme les autres. Aujourd'hui ce n'est pas le cas. On peut se poser la question de savoir qui va être prêt à payer pour le surcoût de gestion urbaine ou de services urbains, et pour le surcoût de gestion locative et sociale des organismes HLM dans les quartiers en difficulté.

Il faut rappeler l'urgence qu'il y a à corriger certaines inégalités flagrantes (y compris devant l'impôt) sauf à alimenter la révolte qui pourrait venir et dont on se demande, encore une fois, comment elle ne se manifeste pas plus, compte tenu de la conjonction d'un certain nombre de difficultés dans les quartiers. Et que dire du jour où les gardiens d'immeubles vont "craquer", alors même que les services publics, privés ne seront plus là ?

Des services publics

Les problématiques posées dans les quartiers interrogent aujourd'hui singulièrement le service public dans son fonctionnement (quand dans les années 80 "les tours et les barres" étaient principalement incriminées). L'enjeu est celui d'un service public qui puisse rester "national" et soit aussi en mesure de prendre en consi-

dération les spécificités des territoires sur lesquels il agit. Comment territorialiser du service public ?, la question est difficile, mais essentielle.

On voit bien par ailleurs que les choses doivent évoluer dans l'organisation des services de l'Etat quand on constate que lorsque les collectivités locales mettent en place des modes de fonctionnement adaptés (par exemple des élus ayant une délégation sectorielle doublée d'une délégation "territorialisée") la difficulté se présente au contact de la logique sectorialisée du service Etat, compliquant singulièrement la progression. De fait si le local vient à s'organiser, le service public sait mal "répondre".

Des systèmes de représentation

La question de savoir comment donner la parole aux habitants est récurrente. Un aspect des choses ne doit pas être évacué : s'ils ne s'expriment pas par le biais de leurs élus, c'est qu'il y a problème. C'est la question des procédures de démocratie locale. Des communes mènent des expérimentations intéressantes, "inventent" des systèmes, mais le partage d'expérience ne se fait pas assez, tout comme l'analyse globale pour en tirer les enseignements.

De la perspective du contrat de plan

Il semble impératif de ne pas laisser échapper l'opportunité de mettre à profit le temps qui nous sépare de la prochaine contractualisation, ni celle d'une compétence et d'une capacité de proposition particulièrement développée dans cette région. L'exigence de qualité à laquelle chacun aspire est en jeu. Il s'agit de mobiliser ce potentiel pour essayer de qualifier les propositions qui seront faites. La suggestion est faite que, sans attendre les "modes d'emploi" annoncés pour la préparation des prochains contrats, soit lancé par le Préfet et le Président de la Région un appel à projets, des projets territoriaux à prendre en compte d'ici l'échéance à venir. Un appel accompagné d'une proposition d'assistance méthodologique, d'animation, de moyens. Des moyens mis à profit pour se livrer à la qualification des diagnostics de situation des territoires en difficulté, à la présentation de projets mieux élaborés. Il est certes permis aux communes de commencer à travailler, mais il en va de même des partenaires institutionnels.

Jérôme David rappellera que dans le cadre d'ores et déjà tracé par le CIV (*dont on trouvera ci-après les principales décisions*), tout ce qui peut être engrangé en terme d'évaluation, de bilans, pour faciliter la future contractualisation, doit être entrepris. Paris n'enverra pas de cadre "prémaché" déclinable de la même façon de Dunkerque à Marseille. Comme l'expression a été utilisée au cours de cette journée, la politique de la Ville qui va être contractualisée sera du "sur mesure". N'attendons pas pour avancer.

DE NOUVELLES ORIENTATIONS POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

Jérôme David brosse brièvement le contour des décisions prises par le Comité Interministériel des Villes du 30 juin 1998, soit la veille de cette journée. La tenue de ce CIV intervient après plusieurs mois d'étude et les orientations sont arrêtées sur la base des propositions du rapport remis par Jean-Pierre Sueur et du premier bilan des contrats de ville établi par la DIV.

Le cadre présenté «pour un nouvelle ambition pour les villes» comprend trois parties : les orientations politiques, le programme du gouvernement et les programmes prioritaires.

☛ Les quatre grands principes qui fondent les orientations politiques sont :

- la garantie du pacte républicain sur tout le territoire,
- le renforcement de la cohésion sociale dans les villes,
- la mobilisation autour d'un projet collectif,
- la construction d'un nouvel espace démocratique avec les habitants.

Le Ministre a considéré qu'un «projet de société» était en jeu et que l'Etat ne signerait à l'avenir des contrats que «si les conditions effectives de participation des habitants sont précisément définies».

Il est précisé que «le gouvernement ne souhaite pas pour la période 1998-1999 ajouter une quelconque procédure aux dispositifs déjà existants, mais soutenir le travail engagé au quotidien sur le terrain jusqu'à la mise en oeuvre des prochains contrats de ville».

Le programme arrêté ne se veut pas un énième plan et s'appuie sur un certain nombre de faits constatés.

☛ Au titre du cadre d'action à court terme on relève notamment que :

- Les contrats de ville sont prorogés d'un an, jusqu'au 31 décembre 1999,
- Des conventions complémentaires seront conclues avec les régions et départements qui le souhaitent pour 1999, dans le cadre de la prolongation des contrats de ville.
- L'organisation de l'Etat sera renforcée, notamment par
 - / la création d'un Comité des directeurs de l'administration centrale concernés par la politique de la ville. Il préparera les travaux du CIV et sera chargé de la mise en oeuvre et du suivi des décisions prises par le CIV. La mise en place d'une instance interministérielle forte au niveau national aura des conséquences, en tout cas c'est un de ses enjeux, sur une facilitation de l'action interministérielle au plan local.
 - / la réaffirmation du rôle des Sous-Préfets Ville. Ils assureront la coordination des actions de l'Etat tant dans le champ de la lutte contre l'exclusion que de l'intégration, ainsi que l'animation de la politique de prévention de la délinquance et des politiques partenariales de sécurité.

☛ Du côté des moyens financiers, on retient que :

- Dès 1999, le gouvernement propose d'augmenter fortement la dotation de solidarité urbaine (DSU),
- Des moyens exceptionnels d'aides financières seront dégagés au profit de communes engagées dans un GPU,
- Une convention triennale sera conclue entre l'Etat et la CDC, dans le cadre de laquelle la CDC développera ses interventions en faveur de la politique de la Ville,
- Deux enveloppes de prêts seront mises à disposition des collectivités locales et des organismes HLM (l'une, exceptionnelle, de 10 MdF de prêts reconstruction-démolition, l'autre, supplémentaire, de 10 MdF de Prêts projets urbains sur trois ans).

Il est à noter qu'une mission sera confiée aux inspections générales de l'administration, des finances et des affaires sociales pour s'assurer du bon emploi des exonérations fiscales dans les ZFU, qui proposeront le cas échéant des mesures d'adaptation. Mais le ministre a réaffirmé que le principe des zones franches (continuité de l'Etat) n'est pas remis en question.

☛ Pour ce qui concerne la préparation des prochains contrats, le CIV a acté le fait que les actions menées au titre de la politique de la ville doivent s'inscrire dans la durée, au service de projets territorialisés de développement.

► Il est décidé que les contrats de ville seront négociés et conclus dans le cadre des prochains contrats de plan Etat-Région 2000-2006. Le gouvernement souhaite associer fortement les Départements sur ce thème de la préparation des futurs contrats. Les futures négociations donneront lieu à des rencontres entre les services de l'Etat notamment et les responsables des Conseils Généraux.

► Des projets de contrats de ville préfigurant la contractualisation 2000-2006 seront lancés dans 10 (16 en définitive) agglomérations avec l'appui de la DIV, de la CDC, du FAS et en liaison avec la DATAR.

► Un groupe de travail autour du Ministre délégué à la Ville étudiera les outils financiers des prochains contrats et une réforme des contingents communaux d'aide sociale sera mise en œuvre progressivement.

☛ On retiendra également l'affirmation du soutien aux acteurs et à l'animation des réseaux. Le gouvernement a décidé de conforter le réseau des centres de ressources existants et d'appuyer la création de cinq centres nouveaux. La mission de préfiguration confiée à Georges Cavalier pour la création d'un «Institut pour la ville» rentre dans le cadre de ces objectifs de soutien aux acteurs locaux de la politique de la ville.

En attendant l'entrée en vigueur des nouveaux contrats, des programmes prioritaires sont annoncés, qui concernent *l'emploi, la sécurité et la justice, l'éducation, la mixité urbaine et sociale, l'égalité devant le service public, la participation des habitants*.

Pour ce qui est de la mixité, on relève l'accent mis sur la diversification de l'offre de logement social et la mise en œuvre d'une «politique des loyers permettant d'éviter toute assignation à résidence des plus défavorisés», le financement d'opérations de restructuration urbaine intégrant des démolitions, des reconstructions, des réhabilitations lourdes, un programme d'intervention au profit des copropriétés dégradées et un programme d'amélioration des dessertes de transports en commun, tous deux mis en œuvre en 199, l'obligation d'un volet «gestion urbaine de proximité» dans les futurs contrats de ville.

Un CIV tenu avant la fin de l'année arrêtera le dispositif et les orientations pour préparer la future contractualisation. Dans l'immédiat, un groupe de travail interministériel va être mis en place par le ministre délégué à la ville. En liaison avec les différents échelons de mise en œuvre de la politique de la ville, ce groupe étudiera la géographie d'intervention de l'Etat, le contenu des futurs contrats, les modalités d'association des habitants à l'élaboration des contrats, etc.

Des débats seront organisés prochainement dans toutes les régions afin de tirer les enseignements de la politique de la ville et des contrats en cours pour préparer la prochaine génération de contrats de ville.