



Evaluation de l'application de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

Rapporteuses : Annie Guillemot et Valérie Létard

Contribution de l'IRDSU

(contribution écrite déposée le 4 juillet 2017, audition le 5 juillet 2017)

a/ La nouvelle géographie prioritaires et la mise en place des QPV

1. Choix des critères (nombre d'habitants ; écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants) : ces critères se révèlent-ils pertinents ?

Nous portons une appréciation globalement positive sur le critère de revenu car il permet de cibler les quartiers où vivent les populations les plus en difficulté afin d'y concentrer les efforts. Ce critère unique permet également d'objectiver l'analyse à l'échelle nationale. Il a cependant pour effet de pénaliser certains secteurs où des efforts de mixité sociale ont été faits mais où réside toujours une population précaire, et notamment des quartiers qui, avec l'ANRU, ont diversifié leurs logements via l'accession à la propriété.

Nous sommes plus réservés sur le critère de seuil car il pénalise des petits quartiers pourtant en grande difficulté.

Enfin l'application de ces nouveaux critères a parfois conduit à recentrer la Politique de la ville sur une seule ville au sein d'un EPCI, rendant de ce fait difficile la promotion d'une politique de solidarité territoriale.

2. Les quartiers de veille active : Comment les définir : quartier sortant, ou définition plus large ? Qu'apporte selon vous ce classement ? Des moyens leur sont-ils alloués en pratique ?

L'article 13 de loi Lamy manque de clarté à ce sujet : s'agit-il de tous les quartiers sortants de la géographie prioritaire ou des quartiers sortants intégrés au contrat de ville ?

Nombre de contrats de ville ne font pas mention des quartiers de veille active. Et même lorsqu'ils sont concernés par la contractualisation, ces quartiers ne font pas l'objet d'engagements réels et précis au titre du droit commun, y compris de l'Etat.

La sortie brutale de la géographie prioritaire n'est pas suffisamment accompagnée, alors que pour certains quartiers la situation se dégrade. Il est nécessaire de les intégrer dans le champ de l'observation - en particulier de l'ONPV -, et de définir via le contrat de ville les moyens dédiés au titre des politiques de droit commun comme le prévoit la loi.

3. Certains élus ont souligné les « effets négatifs » du classement en géographie prioritaire (ex moindre recette fiscale). Est-ce le cas dans votre département ?

La stigmatisation des quartiers en Politique de ville ne date pas d'hier, et un des enjeux pour les techniciens, les élus et même les habitants est de changer et de revaloriser leur image.

Malgré tout, la labellisation "quartier Politique de la ville" et surtout la méthodologie et les moyens humains, techniques et financiers de la Politique de la ville - notamment par rapport aux quartiers qui sont sortis de la géographie prioritaire et qui sont maintenant quartiers de veille - ont un impact positif sur la dynamique de ces quartiers.

L'application de l'abattement de TFPB pour les bailleurs suscite en revanche des tensions car elle constitue une perte de recette pour les collectivités dont certaines ont mesuré que le montant de la perte fiscale est égal voire supérieur à celui des crédits spécifiques de la Politique de la ville reçus. Nous estimons cependant que cette mesure peut constituer un levier positif de développement si elle est accompagnée d'un véritable plan d'actions permettant d'engager avec le bailleur des actions supplémentaires pour le quartier. Il est nécessaire de mieux accompagner cette mesure (outils méthodologiques, contrôle) et d'évaluer ses effets. La pérennité de la compensation doit par ailleurs être garantie.

4. Zonages de la politique de la ville (QPV, ZFU, REP) : faut-il aller vers un zonage unique ?

Oui. Ces différents zonages révèlent un manque d'intégration des politiques nationales de réduction des inégalités territoriales. La principale difficulté réside dans le décalage entre la géographie prioritaire de la Politique de la ville et celle de l'éducation prioritaire. Ce décalage engendre, dans des quartiers pourtant défavorisés, une perte de subventions et de postes d'enseignants indispensables à la réussite éducative.

b/ Les contrats de ville

1. Faut-il revoir la liste des signataires des contrats de ville ?

Si elle constitue un signal positif, l'augmentation significative du nombre de signataires du contrat de ville - soulignée par l'ONPV dans son rapport 2017 - ne trouve pas de traduction réelle d'un point de vue qualitatif : participation à l'élaboration et au pilotage du contrat de ville, engagements financiers, participation aux instances de pilotage... Les régions par exemple, pourtant signataires des contrats de ville, sont très peu impliquées. Il est nécessaire d'évaluer l'engagement des signataires.

2. Quel est l'impact sur les contrats de ville de la réforme de la carte intercommunale ?

Les contrats de ville n'ont dans l'ensemble pas été modifiés. Leur échelle devrait changer au moment de la signature des nouveaux contrats en 2020.

Cependant la réforme de la carte intercommunale et l'"intercommunalisation" de la Politique de la ville conduisent les collectivités et leurs groupements à engager un travail sur l'évolution de la gouvernance et l'ingénierie dans un contexte de tension sur les moyens. Les temps politique et technique nécessaires pour accompagner ces mutations se heurtent aux exigences nouvelles et successives de l'Etat dans la mise en œuvre des contrats de ville : évaluation à mi-parcours, élaboration de nouvelles annexes (conventions de mixité sociale, prévention de

la radicalisation, lutte contre les discriminations, pacte financier et fiscal de solidarité...), participation des conseils citoyens. Une stabilité législative et une souplesse en termes de calendrier sont nécessaires pour aboutir sur ces questions de manière pertinente et efficace.

Les situations locales sont par ailleurs très hétérogènes en fonction des territoires. Les enjeux ne sont pas appréhendés de la même façon par l'ensemble des acteurs et dépendant de la culture et de l'histoire du territoire et d'une solidarité intercommunale plus ou moins constituée.

En termes d'ingénierie de la Politique de la ville, on peut avancer une typologie¹ permettant de décrire et d'analyser le positionnement de l'équipe intercommunale dans le pilotage du contrat de ville, son rôle et les interactions avec les équipes communales :

- "Administration" : l'intercommunalité joue un simple rôle d'information remontante et descendante et centralise les éléments de pilotage administratif et financier.
- "Coordination" : l'intercommunalité joue un rôle d'organisation globale et de mutualisation de moyens, mais toujours dans un rapport de négociation/partenariat avec les communes.
- "Pilotage" : l'intercommunalité joue un rôle d'organisation globale et de mutualisation, avec une interaction directe par un croisement des équipes ville/intercommunalité.
- "Intégration" : les postes sont tous intercommunaux et/ou tous les agents ont été transférés.

3. En pratique, certaines communes ou EPCI ont-ils été réticents à élaborer un tel contrat ? Les EPCI ont-ils rencontré des difficultés dans leurs missions d'évaluation, de définition des orientations, dans la coordination ?

De manière générale nous n'avons pas constaté de réticences majeures. Le contrat de ville a au contraire un intérêt en termes de croisement des politiques publiques.

En revanche le temps et les moyens en ingénierie nécessaires à l'élaboration du contrat n'ont pas toujours été bien anticipés, et ce aux deux niveaux (EPCI et villes).

On peut également regretter le manque d'implication de certains signataires à l'élaboration du contrat de ville.

4. Le contenu du contrat de ville : les contrats de ville comprennent-ils des objectifs chiffrés ? Quel est le niveau d'engagement des signataires (engagement de principe ou engagement détaillé) ? les indicateurs retenus sont-ils précis ? Avez-vous rencontré des difficultés de rédaction ?

Dans un premier temps des contrats-cadres ont été élaborés, se focalisant sur les trois piliers prévus par la loi (cohésion sociale / cadre de vie et renouvellement urbain / emploi et développement économique) sans déclinaison très précise des actions et des engagements financiers.

Dans certains territoires ces contrats ont été assortis d'annexes opérationnelles et financières. Les engagements financiers restent cependant limités aux acteurs principaux (Etat, EPCI, villes) et les indicateurs d'évaluation sont peu détaillés voire totalement absents.

¹ Enquête nationale de l'IRDSU juin 2017 : "La recomposition de la Politique de la ville à l'heure de la montée en responsabilité de l'intercommunalité"

L'Etat a contribué à l'élaboration du projet de territoire et du contrat de ville de manière inégale selon les territoires.

5. Le contrat doit comporter « les moyens humains et financiers mobilisés au titre des politiques de droit commun et des instruments spécifiques ». Les contrats de ville semblent lister peu de ces moyens, comment l'expliquez-vous ? comment définir les moyens de droit commun ?

La question des moyens est certes importante, mais elle n'est pas la bonne entrée pour réussir la mobilisation du droit commun. Cela se joue en réalité au stade du projet de territoire qui doit être intégré, c'est à dire prendre en compte toutes les dimensions des décrochages territoriaux et des politiques publiques à mener.

6. Comment est envisagé le suivi de l'application du contrat de ville ?

Le suivi de la mise en œuvre du contrat de ville est effectué à plusieurs niveaux, technique et politique, communal et intercommunal (comités techniques, comités de pilotage...). Ces conditions peuvent différer selon les territoires en fonction du degré de pilotage intercommunal et des instances mises en place.

La question de l'évaluation n'a pas été suffisamment prise en compte dans la conception même de nombre de contrats de ville. Les territoires commencent à s'en saisir maintenant à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours du contrat de ville.

c/ le PNRU/NPNRU

1. Y a-t-il eu des changements dans l'approche retenue pour mettre en œuvre le programme de rénovation entre le PNRU et le NPNRU ?

Le NPNRU est clairement identifié comme partie intégrante du contrat de ville ce qui permet une meilleure prise en compte du volet social et humain des opérations de renouvellement urbain. Cela se traduit par une meilleure articulation des politiques urbaines et sociales.

2. Le niveau intercommunal s'avère-t-il le plus approprié ?

Oui.

3. Les moyens de financement de l'ANRU sont-ils suffisants ?

Dans le cadre du NPNRU les financements de l'ANRU jouent bien leur effet levier même si du fait du scoring la part de ces financements peut être insuffisante.

4. De nombreuses personnes soulignent une rigidification du nouveau règlement, qu'il serait illisible, incompréhensible. Est-ce aussi votre sentiment ?

Oui et notamment sur les questions de reconstitution de l'offre.

5. Le nouveau règlement du NPNRU a modifié les règles de financement. Comment ce changement a-t-il été perçu ?

Il y a une difficulté à fixer avec précision la date de fin de réalisation des travaux sur des projets de long terme. Il est nécessaire de prévoir des clauses de revoyure plus souples.

d/ Les conseils citoyens

1. Que pensez-vous de l'obligation de mettre en place un conseil citoyen dans chaque QPV ?

De manière générale l'obligation de mettre en place les conseils citoyens et de les associer à toutes les étapes de mise en œuvre, d'actualisation et d'évaluation du contrat de ville est une avancée positive en termes *d'empowerment* et d'évolution des politiques publiques. Un mouvement est lancé et constitue une petite révolution culturelle.

L'expérience montre qu'il est préférable d'avoir un conseil citoyen par quartier prioritaire pour favoriser la proximité, la représentativité et la prise en compte des enjeux du quartier. Certains regroupements peuvent cependant s'avérer pertinents pour des quartiers très proches, de petite taille et/ou à cheval sur plusieurs communes par exemple.

2. Le mode de désignation (tirage au sort + représentants des associations et acteurs locaux) est-il pertinent ? a-t-il suscité des interrogations ?

La règle du tirage au sort figurant dans la loi, et rappelée dans le cadre de référence et la circulaire du 2 février 2017, n'est pas toujours respectée. Elle favorise pourtant une meilleure représentativité des membres et permet de mobiliser des personnes nouvelles qui ne participent pas déjà de manière habituelle à la vie de la ville et du quartier.

Le recours à des listes de volontaires a été courant, mais il annihile en partie l'effet bénéfique du tirage au sort. Il a cependant rassuré nombre de collectivités qui ont vu l'intérêt de connaître les interlocuteurs déjà habitués au dialogue avec les acteurs institutionnels.

Le mélange de volontaires et de personnes tirées au sort de manière aléatoire semble être plus pertinent car il permet d'assurer un socle de personnes engagées - une partie des personnes tirées au sort de manière aléatoire se désengage rapidement - et plus au fait de l'environnement institutionnel.

La mise en œuvre du tirage au sort aléatoire n'est cependant pas aisée :

- Sur quelles listes s'appuyer pour ne pas écarter d'office certains habitants ? (l'utilisation de la liste électorale est à ce titre à écarter)

- Quelles sont les listes autorisées dans le cadre de la loi Informatique et Libertés ? (des listes nominatives telles que les listes EDF, CAF ou bailleurs ne peuvent en principe être fournies aux collectivités sans l'accord des personnes).

Aux vues de ces questionnements certaines villes ont renoncé. D'autres ont trouvé des solutions, telles que des listes de bailleurs anonymisées (numéros d'appartements) ou un tirage au sort à l'adresse. Dans ce contexte le respect de la parité devient une gageure.

Dans l'idéal le recours à différents types de listes doit être privilégié pour élargir le nombre et les caractéristiques des habitants susceptibles d'être tirés au sort. La mobilisation des

habitants les plus éloignés de la participation doit par ailleurs passer par un travail de sensibilisation et d'accompagnement porté par les acteurs locaux : délégués du préfet, chefs de projet et agents des collectivités, associations, travailleurs sociaux, médiateurs, adultes-relais, jeunes en service civique, habitants...

Concernant la présence des représentants des associations et des acteurs locaux, il est nécessaire d'être vigilant et de s'assurer de garantir l'expression des habitants.

3. Avez-vous constaté une réticence des élus à créer des conseils citoyens ?

Des résistances existent et perdurent. Elles sont liées à des postures personnelles, à des facteurs conjoncturels mais aussi à des freins plus structurels liés à l'organisation et à la gouvernance des collectivités et à la conception de la représentation publique (démocratie représentative versus démocratie participative). Certains agents des collectivités et de l'Etat sont également réticents à soutenir les conseils citoyens vivant leur arrivée comme un intrusion dans le fonctionnement habituel des choses.

Mais de plus en plus de territoires accueillent de manière positive la mise en place des conseils citoyens, qui nécessite cependant un accompagnement de ces derniers et un accompagnement au changement dans les postures des élus et des techniciens. L'enjeu central est en effet de donner une place et un pouvoir effectifs aux conseils citoyens au sein des instances de pilotage des contrats de ville et dans la mise en œuvre des politiques publiques dans leurs quartiers. Or ce volet politique est encore souvent mis de côté au profit d'actions locales organisées par les conseils citoyens sur le modèle des associations de quartier.

4. Avez-vous constaté des difficultés de fonctionnement des conseils citoyens ?

Les conseils citoyens sont dans l'ensemble assez récents et peu structurés. L'accompagnement est indispensable pour aider les membres à se situer dans leur environnement institutionnel et local, fonder un projet sur la base d'un diagnostic et élaborer un cadre de fonctionnement (charte, règlement...). L'Etat finance des accompagnements, mais ils sont à dimension variable et parfois insuffisants. D'autres moyens d'accompagnements sont mobilisés par certains territoires. Des personnes extérieures peuvent aussi être mobilisées en appui à l'animation (emplois d'avenir, adultes-relais...). A défaut, des difficultés de fonctionnement sont souvent observées : défaut de locaux pour se réunir, défaut de moyens d'animation et de communication, difficultés de positionnement, manque de structuration et de projet...

5. Constatez-vous un turn-over important ? dans l'affirmative, à quoi est-il dû ?

La démobilisation est notable lorsque le contexte est peu favorable au conseil citoyen (manque de reconnaissance, défaut de moyens de fonctionnement et d'accompagnement, conseil peu associé à la vie du contrat de ville...) et lorsque les membres peinent à trouver leur place (personnes non volontaires tirées au sort, personnes peu à l'aise dans l'expression orale, prédominance de certains membres...).

Les Préfets semblent ouverts à la possibilité de remplacer les démissionnaires et à produire de nouveaux arrêtés de composition des conseils citoyens.

6. Quelles sont les principales demandes portées par les conseils citoyens ?

Les premières demandes concernent les moyens de fonctionnement et d'accompagnement.

Dans un second temps les conseils citoyens demandent à être associés aux réflexions et aux actions qui concernent le quartier.

7. Quelle appréciation portez-vous sur le fait d'associer les conseils citoyens à l'élaboration des contrats de ville et à leur mise en œuvre ? Comment envisagez-vous l'évaluation par les conseils citoyens des contrats de ville ?

Cette association des conseils citoyens à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville est bien l'enjeu central de la « révolution participative » souhaitée par la loi Lamy. C'est une avancée positive dans la mesure où elle valide le principe de co-construction et d'expertise d'usage. Mais cette affirmation doit être rendue effective.

Peu de conseils citoyens ont participé à l'élaboration du contrat de ville dans la mesure où le calendrier ne l'a pas permis.

Le rapport de l'ONPV indique qu'une majorité de conseils citoyens sont aujourd'hui intégrés au sein des instances de pilotage des contrats de ville. Cette évaluation quantitative doit impérativement être complétée par une analyse qualitative, car le fait d'avoir des représentants au sein des instances ne garantit pas la réelle association aux réflexions et à la programmation. En effet si le fonctionnement des instances n'évolue pas (ordres du jour, langage employé, processus de décisions...) les représentants des conseils citoyens peinent à trouver leur place. Les démarches de co-formation, associant conseillers citoyens, élus et techniciens, peuvent favoriser ces évolutions.

8. Ces conseils citoyens vous paraissent-ils redondants avec d'autres dispositifs de participation des citoyens à la vie de quartier qui pouvaient préexister ?

Les situations sont hétérogènes en fonction des territoires (conseils de quartier, gestion urbaine de proximité, comité d'usagers au sein des centres sociaux, maisons de projet...). De manière générale il est nécessaire de penser l'articulation des différents dispositifs afin d'assurer au conseil citoyen sa légitimité et son positionnement sur le territoire.

9. Le contrat de ville doit définir les lieux et moyens dédiés, l'Etat doit apporter son concours à leur fonctionnement : cette disposition est-elle respectée en pratique ? Comment se traduit le concours de l'Etat en pratique ? y a-t-il eu des directives du CGET ?

Là encore les situations sont assez hétérogènes en fonction des territoires. Mais dans la mesure où les contrats de ville ont été le plus souvent élaborés avant la création des conseils citoyens, la mention des moyens accordés aux conseils citoyens y est assez peu précise.

En 2016 le CGET a sanctuarisé des fonds pour le fonctionnement des conseils citoyens, et des subventions ont été versées via le BOP 147. Ces financements n'ont pas toujours été pérennisés. En piochant dans les crédits spécifiques de la Politique de la ville déjà insuffisants, l'Etat met en péril le financement des actions menées au titre du contrat de ville. Il nous semblerait pertinent que des crédits de droit commun soient orientés spécifiquement vers l'animation des dispositifs de participation.

10. L'article 155 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a prévu une procédure pour remédier aux éventuelles difficultés rencontrées par les conseils citoyens. Qu'en pensez-vous ? De telles difficultés existaient-elles ?

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a créé un droit d'interpellation du conseil citoyen qui permet à ce dernier de saisir le Préfet de "difficultés particulières rencontrées par les habitants sur le territoire". Le Préfet est en charge d'établir un diagnostic et un plan d'actions qui sont inscrits à l'ordre du jour des assemblées délibérantes des intercommunalités et collectivités signataires du contrat de ville.

En positionnant le Préfet comme titulaire de la prérogative de réaliser le diagnostic et le plan d'actions, la loi met à mal le caractère partenarial et concerté de la Politique de la ville. S'il est effectivement important de conforter le conseil citoyen dans sa légitimité à alerter sur les difficultés rencontrées sur le territoire, c'est au comité de pilotage composé de l'ensemble des signataires du contrat de ville, et non au Préfet, de se saisir de ces difficultés et de proposer un diagnostic et des propositions.

e/ Autres thématiques

1. Quel a été l'impact de l'absorption de l'ACSE par le CGET ?

En 2016 on a pu constater plusieurs mois de retards de paiement aux associations du fait d'un changement de logiciel.

2. Quelle appréciation portez-vous sur l'action des délégués du préfet ?

Leur action est très variable selon les territoires car très liée à la légitimité donnée au délégué par le Préfet ainsi qu'à ses qualités personnelles. Lorsque ces conditions sont réunies et que le délégué du Préfet est présent sur le territoire, il constitue une interface utile entre les collectivités territoriales, les chefs de projets et les services déconcentrés de l'Etat et un garant de la bonne mise en œuvre des orientations nationales.

3. Autre(s) aspect(s) que vous souhaiteriez aborder

- L'ingénierie pour accompagner la mise en œuvre de la loi Lamy et des nouveaux contrats de ville, mobiliser le droit commun en faveur des quartiers prioritaires, accompagner les mutations territoriales en cours et leur impact sur les politiques publiques, mobilise des professionnels du développement social urbain qualifiés. Ils sont des piliers fondamentaux dans l'animation territoriale, en lien avec les délégués du Préfet. Nous regrettons que cette ingénierie ne soit pas pensée comme un enjeu dans les textes récents (loi Lamy, loi égalité et citoyenneté...), et que le financement de l'Etat en direction des équipes projets soit en retrait dans plusieurs départements.
- Une partie des financements de la Politique de la ville échappe aujourd'hui, par le biais d'appels à projets ou de délégation à d'autres gestionnaires ou BOP, aux enveloppes projet territoriales.
- Sur les « petits territoires » la question du seuil minimal de moyens financiers et de l'ingénierie nécessaire pour engager une politique territoriale partenariale se posera clairement à l'échéance des contrats de ville actuels.