

---

CONCERTATION AUTOUR DU "LIVRE VERT" SUR LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE  
DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LA CONTRACTUALISATION

## CONTRIBUTION DE L'IRDSU

30 juin 2009

---

### *Préambule*

## QUELLE POLITIQUE DE LA VILLE POUR LE XXI<sup>ème</sup> SIECLE ?

**N**ous sommes tout d'abord satisfaits que la Ministre ait annoncé la prolongation d'un an des CUCS 2007-2009 (2010) comme nous l'avions demandé avec des associations d'élus. Ce délai devrait permettre aux acteurs locaux de préparer le prochain Contrat dans de meilleures conditions que le contrat actuel.

Pour nous, 2009 et 2010 doivent être ainsi l'occasion d'un débat national visant à réformer les ambitions assignées à la Politique de la Ville, et plus largement aux politiques urbaines et sociales en France. Dans le contexte actuel de crises, la situation des villes et des populations en difficulté mérite une action d'ampleur.

L'évolution de la Politique de la Ville ne peut se réduire à la démarche engagée autour du « Livre Vert » même si elle est nécessaire.

Au-delà des quartiers en difficulté existants, les mécanismes de ségrégation et d'exclusion économique, sociale et spatiale à l'oeuvre préparent une nouvelle génération de territoires et de populations reléguées.

Nous sommes convaincus que la Politique de la Ville, qui a été fondée expérimentalement

au début des années 1980 pour imaginer (déjà) des réponses aux crises urbaines et sociales émergentes, peut faire valoir ses acquis et sa méthode pour apporter une contribution renouvelée face aux enjeux de la « Ville de demain » qui se doit d'être « une Ville durable ».

C'est pourquoi, nous demandons qu'un débat national sous la forme « d'Assises de la Politique de la Ville » se mette en place fin 2009 sous l'égide du Premier Ministre, du CIV et du Conseil National des Villes, ainsi qu'un « Grenelle de la Ville Durable » en 2010 sous la responsabilité des ministres de la Ville et du développement durable, du Conseil National des Villes et du Conseil National du Développement Durable.

L'IRDSU milite en faveur d'une Politique de la Ville plus ambitieuse qui aille bien au-delà d'une Politique pour les Quartiers. Elle doit être adaptée à l'ampleur des enjeux du développement durable des villes, intégrant tant les questions de cohésion socio-urbaines, qu'économiques et environnementales, avec des moyens structurels plus importants et répartis de façon plus équitable.

# LES 19 PROPOSITIONS DE L'IRDSU SUR LE LIVRE VERT

L'IRDSU a concentré son analyse et ses propositions sur 4 aspects majeurs évoqués par le « Livre vert » :

- 1- Le Projet de Territoire
- 2- Le Contrat
- 3- Les territoires et les publics prioritaires
- 4- L'ingénierie locale

## 1 – UN PROJET DE TERRITOIRE DURABLE, PARTICIPATIF ET SOLIDAIRE

**C**omme cela se pratique sur certains sites, notamment avant toute négociation d'un nouveau Contrat, nous recommandons une démarche d'élaboration d'un « **Projet de Territoire** ». Les délais permettent de lancer cette démarche dès le deuxième semestre 2009 et durant l'année 2010.

« **Projet de territoire durable, participatif et solidaire** », « **Projet de Ville** », « **Projet intégré** », ils doivent être à la fois sociaux, urbains, économiques, environnementaux et démocratiques - les leviers du développement durable -, et ciblés sur les quartiers, les villes et leur agglomération. Ce projet est à élaborer - dans une démarche

participative - avec l'ensemble des acteurs du territoire sur la base d'un véritable diagnostic territorial partagé et en s'appuyant sur des observatoires locaux et des évaluations locales. Cela nécessite une réelle volonté politique locale, du temps et de la méthode.

Face aux enjeux de la « **Ville de demain** », nous proposons d'ouvrir un débat sur un **Projet de Territoire** qui deviendrait à partir de 2013. Sa plus-value serait de formaliser les engagements de tous les pouvoirs publics et de permettre la mise en cohérence de l'ensemble des documents locaux qu'ils soient réglementaires, contractuels ou de planification.

### Proposition 1 – VERS UN « PROJET DE TERRITOIRE DURABLE »

- Promouvoir les démarches d'élaboration de « **Projets de Territoire** » par la mise en place d'une ingénierie d'appui soutenue par l'Etat et les Régions.
- Étudier l'hypothèse de rendre obligatoire par la loi l'élaboration de « **Projets de Territoire Durable** » pour chaque agglomération à compter de 2013.
- Expérimenter leur mise en place avec les agglomérations volontaires de 2010 à 2012.

## 2 – UN VRAI CONTRAT

**L**e contrat unique pluriannuel reste l'outil essentiel de la Politique de la Ville pour formaliser l'engagement de l'ensemble des acteurs sur un Projet de Territoire partagé, et à différentes échelles, du quartier à l'agglomération.

Bien animé, il cultive dans la durée la qualité des relations humaines, l'intelligence collective, et développe les réseaux et le débat démocratique. Il favorise la mise en cohérence des contrats et dispositifs spécifiques et fait levier sur les services publics et politiques publiques de droit commun.

Sur la base d'un diagnostic territorial partagé, il doit formaliser davantage la stratégie, les objectifs, les programmes d'actions de Développement Social Urbain Durable, et les engagements financiers et humains de chaque signataire.

**Nous proposons qu'il cible à la fois les quartiers en difficulté et les populations en difficulté, avec un engagement sur le droit commun de chaque partenaire, au-delà des « crédits spécifiques » qui ne peuvent être qu'additionnels et ciblés au bénéfice des quartiers concernés.**

### Proposition 2 – UN CONTRAT UNIQUE

- **Élaborer une nouvelle génération de Contrat unique adossé au Projet de Territoire partagé, signé par les agglomérations, les villes, l'Etat (Préfet, Président du Tribunal de Grande Instance, Recteur, ARS, Pôle Emploi), les Conseils Généraux et Régionaux, les CAF et d'autres partenaires importants du territoire.**
- **S'engager, avant tout sur le droit commun, dans une logique de ciblage des quartiers en difficulté (territorialisation de l'action publique) et des populations en difficulté.**
- **Formaliser l'engagement des moyens financiers et humain précis de chaque signataire, dans une logique de résultats et de moyens.**
- **Étudier l'hypothèse de solidifier juridiquement le contrat et de le rendre opposable**
- **Stabiliser dans le temps le modèle contractuel et les politiques publiques qui y sont liées**

### Proposition 3 – UNE MISE EN COHERENCE DES CONTRATS THEMATIQUES

**Organiser la mise en cohérence des contrats spécifiques actuels au sein du contrat unique et au regard du Projet de Territoire (PRU, ASV et contrats locaux de santé, PRE, CLSPD, PLIE, PLH, Agendas 21 ...).**

### Proposition 4 – UNE DUREE DE CONTRAT ALIGNEE SUR CELLE DES MANDATS LOCAUX

- **Caler la durée des contrats sur la durée des mandats municipaux et d'agglomération (6 ans) afin de garantir leur portage politique (avec un an de décalage après chaque élection municipale pour que les nouveaux élus puissent mettre à jour le Projet de Territoire et élaborer le contrat).**
- **Caler la durée du prochain contrat sur 5 ans pour la période 2011-2015 avec évaluation à mi-parcours.**

### **Proposition 5 – UN RAPPORT ANNUEL D’EVALUATION**

**Rendre possible, et obligatoire par la loi à partir de 2013, la production d’un « rapport annuel d’évaluation » de chaque service public local et sa mise au débat local via le maire ou le président d’agglomération. Il s’agit de consolider l’engagement de chacun sur son droit commun et d’ajuster le service rendu. Expérimenter leur mise en place de 2010 à 2012.**

### **Proposition 6 – DES CREDITS SPECIFIQUES DE L’ETAT MIEUX CIBLES**

- **Flécher les « crédits spécifiques Politique de la ville de l’Etat » (gérés par l’ACSé) au bénéfice des habitants des quartiers reconnus comme prioritaires par le Contrat**
- **Déléguer ces crédits aux villes ou agglomérations volontaires.**
- **Cibler prioritairement ces crédits sur les contrats prioritaires sans se désengager des contrats moins prioritaires (au titre de la « prévention » et de l’appui à l’ingénierie de développement local).**
- **Réaffirmer leur statut additionnel, innovant et expérimental.**

### **Proposition 7 – DES APPELS A PROJETS UNIQUEMENT POUR L’EXPERIMENTATION**

- **Stopper la logique de développement des appels à projets nationaux (notamment du « Plan Espoir Banlieue »), qui ne bénéficient qu’aux villes les mieux organisées, à l’exception des appels à projets expérimentaux.**
- **Développer les appels à projets locaux négociés avec les acteurs locaux.**

### **Proposition 8 – UN NOUVEAU NOM POUR UN NOUVEAU CONTRAT**

- **Changer le nom des « CUCS », en appelant la nouvelle génération de contrats « Contrat de Villes Solidaires et Durables » (« CVSD »), « Contrat de Villes Solidaires » (« CVS ») ou autre.**

## 3 – DES TERRITOIRES ET DES PUBLICS PRIORITAIRES MIEUX IDENTIFIES

---

### 3-1 Une observation dynamique des territoires urbains

**L**a question de l'observation est essentielle du point de vue de la Politique de la Ville. De la façon dont on va la traiter, on va induire des modes de travail différents entre les collectivités territoriales, l'Etat et les autres acteurs du territoire.

Chaque territoire est unique et évolutif. Il est donc indispensable de bien appréhender ses réalités. À cette fin, le regard croisé du local et du national est complémentaire, tant sur les aspects quantitatifs (statistiques...) que qualitatifs (« données sensibles », ressenti des acteurs, enquêtes locales et nationales ...).

Si certains sites se dotent d'observatoires locaux (souvent limités aux aspects quantitatifs), d'autres n'ont pas les moyens nécessaires pour les créer (communes pauvres, indisponibilité des données...).

Quant aux outils développés par les organismes de la statistique nationale notamment l'ONZUS, la DIACT et l'INSEE, ils mériteraient d'être plus utilisés et plus utilisables par le local. L'État doit être capable de produire un « **cadre national partagé d'indicateurs de référence** ». Cette batterie d'indicateurs permettra aux acteurs locaux de situer leur territoire.

De leur côté, les acteurs locaux doivent pouvoir compléter cette approche standardisée par la mobilisation d'indicateurs plus en phase avec les spécificités locales.

Le premier enjeu est donc de garantir l'accès et la gratuité à l'information statistique produite au niveau national pour les acteurs locaux. C'est un préalable au débat.

À l'avenir cet accès doit concerner davantage l'échelle infra communale afin de développer des outils d'observation plus fins, avec des indicateurs plus pertinents.

Cependant, la connaissance statistique ne suffit pas pour rendre compte des processus qui sont à l'œuvre au sein des territoires ou de la totalité des difficultés rencontrées. C'est pourquoi il convient de l'enrichir par le regard que portent les élus et les acteurs locaux sur le territoire au moyen de critères qualitatifs et de données « sensibles » afin d'éviter le « culte des indicateurs quantitatifs ».

Nous proposons de développer une approche typologique qui permettrait d'identifier les grandes configurations de problématiques démographiques, sociales, économiques, urbaines et environnementales qui caractérisent chaque territoire donné. Elle contribuerait à rendre visible les enjeux locaux spécifiques et à comprendre le territoire. Elle permettrait alors d'ajuster plus finement les modalités d'intervention de la puissance publique et notamment du point de vue de l'État, la mobilisation des services publics, des exonérations de zonages, des dotations et des subventions. Une telle méthode de travail aiderait à formaliser un « projet intégré » où chaque acteur public apporte les moyens nécessaires pour résoudre les problèmes finement repérés.

Dans cette perspective, il s'agit de faire évoluer la géographie prioritaire de la Politique de la Ville d'une logique actuelle « d'uniformisation-hiérarchisation » à une logique de « différenciation-hiérarchisation fine ». Les particularismes des territoires (Ex : questions éducatives ou d'emploi, de sécurité, de désenclavement plus fortes ici qu'ailleurs) supposent en effet une différenciation fine de traitement au vu de la typologie établie.

La hiérarchisation des interventions de l'Etat sur la Politique de la Ville doit se faire sur une autre « batterie d'indicateurs » et de critères, à négocier nationalement, puis à arbitrer par l'Etat.

*Exemples : données sur les territoires, potentiel financier et fiscal des villes / agglomérations / départements / régions, retard de développement du territoire, faible potentiel de développement dans les 20 ans à venir, volonté politique pour plus de cohésion sociale, qualité du Projet de Territoire et de l'évaluation locale ...*

**En tout état de cause, pour une meilleure observation, se pose la question essentielle des indicateurs pertinents.** Les indicateurs composites ou synthétiques ne sont utiles que pour classer ou hiérarchiser les territoires, ils ne permettent pas de rendre compte de la complexité des difficultés rencontrées par les territoires et l'on ne peut pas s'appuyer sur eux pour élaborer une politique publique. Toute logique de priorisation devrait s'accompagner d'une meilleure compréhension qualitative des difficultés que les territoires rencontrent.

Par ailleurs, si tous les indicateurs pertinents ne sont pas disponibles, il convient de repérer ceux

qui nous manquent afin de faire évoluer les appareils statistiques nationaux et locaux pour préparer l'avenir (ex : le « reste à charge » des ménages...).

**Du point de vue opérationnel, des données produites à partir de l'INSEE, de Pôle emploi, du fichier précarité de la CAF, de l'Éducation Nationale et la Police sont une bonne base d'observation quantitative de la réalité sociale et démographique des territoires.**

*Précaution méthodologique : ne pas réduire la question de l'observation à la définition du « zonage ». Les zonages sont des modalités d'intervention qui ne doivent pas conditionner l'observation. Ils doivent au contraire résulter de celle-ci. L'observation est utile pour savoir ce qui se passe sur le territoires et quels enjeux sont à traiter.*

#### **Proposition 9 - DES DONNEES ACTUALISEES AU NIVEAU NATIONAL**

- Actualiser les données sur l'ensemble des territoires urbains (ONZUS, DIACT ...) et déterminer nationalement un « cadre national partagé d'indicateurs de référence » avec les associations d'élus, de professionnels et de la société civile.
  - Créer un groupe travail partenarial sur le sujet à partir de septembre.
- L'IRDSU peut apporter l'expertise de sites particulièrement avancés en matière d'observation du territoire.

#### **Proposition 10 - UNE OBSERVATION LOCALE RENFORCEE ET AFFINEE**

- Compléter et enrichir le cadre national par l'observation au niveau local (communal et infra-communal) pour faire évoluer les « observatoires locaux, régionaux et nationaux des territoires urbains et des quartiers en difficulté », notamment sur le registre qualitatif.
- Développer une approche typologique des territoires.

#### **Proposition 11 - UNE NEGOCIATION DES PRIORITES D'INTERVENTION**

Lancer une « conférence de consensus » fin 2009, sous l'égide du Premier Ministre, du ministère de la ville et du CNV pour négocier nationalement les critères permettant de dégager plusieurs niveaux de priorité d'intervention de l'Etat sur les futurs Contrats.

#### **Proposition 12 - UNE MEILLEURE FORMATION DES ACTEURS LOCAUX**

Former les acteurs locaux (collectivités, Etat local ...) aux enjeux et à l'utilisation des outils d'observation quantitative et qualitative.

## 3-2 Le zonage réglementaire

Le « zonage réglementaire » de la Politique de la Ville est historiquement lié à la volonté de l'Etat de focaliser ses interventions dans un cadre autre que contractuel. La loi du Pacte de Relance de 1996 crée les ZUS, les ZRU, mais aussi les ZFU (ces dernières ne font pas l'objet du « Livre Vert », ce qui est fort dommage). Il existe actuellement 751 Zones Urbaines sensibles, inscrites dans la loi et bénéficiant de nombreux avantages financièrement très importants censés compenser les handicaps dont elles ont hérité.

Un des avantages les plus connus est qu'il entre dans le calcul de la DSU.

Ce zonage a permis de structurer l'observation nationale au travers de l'ONZUS et de rappeler la problématique des quartiers « zusés » avec la sortie rituelle d'un rapport national annuel médiatisé qui fait état du rattrapage et/ou du décrochage des dits quartiers par rapport aux

moyennes. Mais les inconvénients sont nombreux et connus, parmi lesquels la non-mise à jour depuis 1996, les « effets de périmètre », et les critères de choix des ZUS en 1996. Enfin, pour les professionnels, le zonage ne signifie pas Projet de Territoire.

**Néanmoins, contrairement au dispositif des Zones Franches Urbaines, il n'y a jamais eu d'évaluation réelle des ZUS, de leur impact en relation avec leur coût.**

Les professionnels considèrent donc qu'il est risqué, étant donné les nombreux avantages qui y sont liés (dont la DSU) de les supprimer dans la précipitation en ne suivant que la logique d'économie budgétaire de la RGPP. L'IRDSU préconise qu'une révision soit réalisée, dans l'attente d'une évaluation approfondie lors de la prochaine révision dans 5 ans, en 2014.

### Proposition 13 - LE MAINTIEN DE ZUS, REVISEES

- Ne pas supprimer mais réviser le zonage « quartiers-ZUS » tant dans les périmètres, les critères d'accès que les aides qui y sont liées, en concertation avec les acteurs nationaux dont le CNV.

L'IRDSU regrette que le « Livre Vert » ne soit pas accompagné d'une évaluation des ZUS actuelles créées en 1996, et que les études d'impacts juridiques, financières et techniques ne soient pas communiquées.

- Prévoir une sortie « en sifflet » sur 5 ans jusqu'en 2014 pour les quartiers ZUS sortants.
- Établir une évaluation de ce nouveau zonage à la prochaine révision quinquennale en 2014, afin d'étudier soit sa suppression soit son ajustement, selon l'efficacité.

### Proposition 14 - UNE GARANTIE DE SOLIDARITE DE L'ETAT

Garantir l'engagement de l'Etat sur une compensation financière équitable en dotation ou subvention contractuelle pour les territoires concernés, et notamment les plus pauvres, en cas de suppression générale du zonage ZUS.

### Proposition 15 - UN ZONAGE SPECIFIQUE POUR LES TERRITOIRES LES PLUS EN DIFFICULTE

- Étudier la création d'un « zonage pour les bassins de pauvreté » importants : parties de la Seine-Saint-Denis, du Nord-Pas-de-Calais, de la Lorraine, des DOM,...
- Étudier la création d'un « zonage communal » à destination des villes très pauvres (hors bassins de pauvreté) dont le potentiel financier est très bas et dont les retards de développement sont importants.

## 4 - UNE INGÉNIERIE LOCALE ADAPTÉE

**L**es professionnels du Développement Social Urbain sont apparus dans le paysage des « grands ensembles », il y a 35 ans, avec la mise en oeuvre des politiques sociales et urbaines.

Leurs métiers se sont développés autour des valeurs du développement local et se sont appuyés sur les méthodes de l'ingénierie de projet. Ces professionnels travaillent à l'échelle des quartiers, des villes et des agglomérations. Ils abordent les différents aspects de la vie en ville que sont le social, l'urbain, le développement économique, l'emploi, la citoyenneté, la lutte contre les discriminations, la prévention, la sécurité, et l'ingénierie administrative et financière. Aujourd'hui ils sont, chefs de projet, directeurs de projet, agents de développement, chargés de mission, directeurs territoriaux, généralistes ou thématiques.

Le contexte d'exercice de ces métiers de la Politique de la Ville et du Développement Social Urbain se transforme dans un paysage institutionnel de plus en plus éclaté et décentralisé, avec l'émergence de nouveaux enjeux autour du développement durable.

Une logique de programmes et de spécialisation thématique est en cours, de nouveaux dispositifs se mettent en place qui génèrent de nouvelles spécialités (chefs de projet renouvellement urbain, coordonnateurs de réussite éducative,...) et interrogent le « cœur » de métier.

Il est essentiel d'approfondir les modalités de coopération entre les généralistes et les spécialistes, de viser aux décloisonnements. L'enjeu est de renforcer l'efficacité de chacun et la

performance collective. **Les professionnels doivent pouvoir œuvrer ensemble dans une démarche intégrée de « projets de territoire solidaires et durables ».**

**Selon une enquête réalisée par l'IRDSU auprès de 210 équipes projets en 2007, il ressort quelques éléments de tendance :**

- La maîtrise d'ouvrage est plutôt centrée sur les procédures. Les instances communes de pilotage sont rares et s'organisent plutôt sur des pilotages spécifiques, autour des CUCS, des PRU ou encore des CLSPD et CLS.
- La maîtrise d'œuvre semble s'affranchir des frontières entre procédures et programmes et se centre plus sur le Projet. Les villes restent majoritaires dans le portage des équipes de projet, le portage intercommunal restant encore très faible.
- L'implication des élus, extrêmement déterminante dans la conception et la mise en œuvre du Projet est plutôt jugée positive par les professionnels interrogés (54%).

**Des faiblesses importantes dans la mise en œuvre des projets demeurent :**

- La difficulté à mobiliser les services de droit commun de tous les pouvoirs publics,
- L'insuffisance des outils d'accompagnement et de qualification de l'ingénierie de projet au niveau local et national,
- Des démarches d'implication des habitants et de démocratie participative encore très relatives.

**Autant d'enjeux à saisir pour mieux répondre aux besoins et aux nécessaires évolutions en cours.**

### **Proposition 16 – UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE DES METIERS DE L'INGENIERIE SOCIALE ET URBAINE ET LEUR PROFESSIONNALISATION**

- **Organiser à l'automne 2009 des « Assises des professionnels de la Politique de la Ville et du DSU »** pour relancer la mise en œuvre des recommandations prioritaires du rapport Brévan-Picard de 2000 sur cette partie des « Métiers de la ville ».
- **Légitimer et renforcer la « Plate-forme nationale des métiers du développement territorial »** avec l'appui de l'Etat, des associations d'élus, des partenaires sociaux, des chercheurs et d'autres associations de développeurs territoriaux ... (Cette plate-forme a produit des travaux qui sont référence depuis 2001 : référentiel de compétence de développeur généraliste en 2005, coproduction des fiches métiers de la famille développement du CNFPT et des fiches ROME de l'ANPE, guides, travaux d'études...)

- **Renforcer la formation et la qualification des équipes** : amélioration de l'offre de formation initiale et continue des organismes de formation, développement des réseaux professionnels et des centres ressources. Renforcer les coopérations entre eux sous l'impulsion du ministère.
- **Développer les formations à la prise de poste pour les nouveaux professionnels** au niveau régional et national.
- **Coproduire des guides de l'ingénierie locale de la Politique de la Ville qui fassent davantage référence** : observation locale (quantitative et qualitative), évaluation locale, élaboration - mise oeuvre et suivi d'un Projet de Territoire et d'un Contrat, accompagnement au changement...

### **Proposition 17 – DES COMPENSATIONS EN MATIERE D'INGENIERIE**

- **Soutenir les villes en difficulté d'ingénierie** (dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur observatoire, de leur Projet de Territoire, de leur contrat, et de leur évaluation ...), par la création d'une « mission d'appui nationale » : missions d'appui méthodologique et formatif individuelles et collectives, cofinancement de postes, aide au recrutement, coaching, mise à disposition de données d'observation, mise à disposition d'une ingénierie externe ...
- Négocier avec l'Etat, les conseils régionaux et généraux le cofinancement de l'ingénierie locale sur les sites où elle est la plus faible.

### **Proposition 18 – UNE MEILLEURE GOUVERNANCE ET UNE MEILLEURE INGENIERIE LOCALE**

- Renforcer la mobilisation partenariale et instituer des organisations sur un mode projet.
- Qualifier la maîtrise d'ouvrage locale par une approche plus stratégique, prospective et évaluative.
- Intégrer toutes les dimensions du développement durable dans le « Projet de Territoire ».
- Améliorer la performance de l'observation locale et de l'évaluation.
- Favoriser les modalités de portage et de partage politique et technique du projet (comité de pilotage stratégique, GIP, multi mandatement ...).
- Mettre en cohérence les dispositifs, mieux articuler les procédures au service du Projet de Territoire.
- Rattacher les chefs de projets au plus haut niveau des organisations (maire ou président d'EPCI, direction générale).
- Articuler les spécialistes et les généralistes dans une perspective d'ingénierie « intégrée » liée au développement durable des villes.
- Développer des formations actions « in situ » autour du Projet de Territoire, mobilisant l'ensemble des acteurs impliqués, permettant de décroquer les cultures professionnelles ainsi que le rapport entre sphères politique, technique et participative.
- Développer et qualifier les prestations d'accompagnement externe : de l'élaboration des cahiers des charges à l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

### **Proposition 19 – UN DEVELOPPEMENT DE LA PARTICIPATION DES HABITANTS, USAGERS ET CITOYENS**

- Mutualiser, développer et étendre les méthodes de concertation mises en oeuvre dans les projets.
- Intégrer la place des habitants dans les projets de manière à toujours développer leurs « capacités d'agir » (« empowerment »).
- Mettre en place des Assises annuelles des acteurs locaux sur chaque site.

# **Enfin, au-delà des questions du « Livre Vert », 6 ENJEUX NOUS SEMBLENT DETERMINANTS POUR L'AVENIR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

---

## **1. Le rapprochement de la Politique de la ville avec la Politique de Développement Durable**

Les enjeux économiques, sociaux, environnementaux et de gouvernance démocratique de la « Ville » deviennent majeurs.

Le préambule de la constitution se réfère au fait que les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles doivent concilier notamment environnement, développement économique et progrès social. Les enjeux de la Politique de la Ville sont traversés par ces considérations dans le cadre d'une nouvelle approche de la ville.

## **2. La mise en œuvre d'une véritable politique d'égalité de traitement, de prévention et lutte contre les discriminations**

Garantir l'égalité de traitement à l'ensemble des habitants et des territoires est aujourd'hui une nécessité fondamentale de toutes les politiques publiques.

Cela nécessite une approche intégrée au sein de toutes les politiques et à tous les niveaux des organisations.

## **3. La réforme des finances locales**

Le système actuel est « à bout de souffle » en termes d'équité territoriale et de justice fiscale pour les ménages et pour les villes, à l'aune des évolutions démographiques et économiques. Les réformes annoncées de la Taxe Professionnelle et de la Dotation de Solidarité Urbaine ne suffiront pas. Les écarts entre villes riches et villes pauvres se creusent et menacent la cohésion sociale. L'obligation constitutionnelle de péréquation (article 62) doit déboucher sur des textes d'application. Les dotations de péréquation ne représentent en effet qu'une faible part des dotations de l'Etat.

Les mécanismes de péréquation régionale et intercommunale doivent être aussi améliorés.

## **4. La solidarité des villes riches avec les villes pauvres**

Face à l'ampleur de la crise du logement, la construction massive de logements sociaux dans les villes riches devient un enjeu majeur de cohésion sociale pour l'ensemble de la société, et doit aller bien au-delà de la stricte application de la loi SRU.

## **5. La mobilisation des services publics et des politiques de droit commun**

Les pouvoirs publics, Etat et collectivités territoriales, doivent mieux travailler ensemble sur la mobilisation de leurs moyens de droit commun et sur les conditions qui rendent ces services publics et politiques publiques capables de s'adapter en permanence aux réalités sociales des villes et des quartiers en difficulté. Les moyens manquent aussi cruellement.

La crise économique actuelle et son impact sur l'emploi dans les quartiers est l'occasion de relancer une coopération étroite, stratégique et opérationnelle.

## **6. La réforme des institutions**

Via la prochaine loi sur la réforme des collectivités locales, il s'agit de pousser plus loin les logiques de décentralisation notamment avec l'introduction de vrais « chefs de file » par compétence, du droit à l'expérimentation, et avec le renforcement de l'intercommunalité.

Il s'agit aussi de déconcentrer effectivement l'Etat pour sortir des effets pervers des logiques de « gouvernance à distance » et de la RGPP. La responsabilisation et le renforcement de la capacité de tous les acteurs sont essentiels (celle des élus, de l'Etat local, des acteurs locaux, des habitants...).

L'Etat doit se repositionner comme garant des solidarités nationales et territoriales.

*Le Conseil d'Administration de l'IRDSU,  
le 30 juin 2009*

# ANNEXES

---

- 1- L'IRDSU - page 12
  - 2- RESULTATS DE « L'ENQUETE FLASH » DE L'IRDSU SUR LES PROJETS DE TERRITOIRE, LES CUCS , LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE ET LA CRISE - page 13
  - 3- DOCUMENTS DE REFERENCE PRODUITS PAR L'IRDSU - page 18
  - 4- FORUM INTERNET SUR LE LIVRE VERT - page 18
- 

## 1- L'INTER-RESEAUX DES PROFESSIONNELS DU DEVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN

---

L'IRDSU est une Association qui regroupe 15 réseaux régionaux de professionnels en charge de la Politique de la Ville et plus de 170 collectivités territoriales abonnées. Elle touche actuellement 7800 professionnels et partenaires (chefs de projets, agents de développement, chargés de mission, directeurs territoriaux, services des collectivités, généralistes ou thématiques, quartier/ville/agglomération).

Basé sur le partage d'expériences, la mutualisation et le travail collaboratif, l'IRDSU vise à :

- Promouvoir les démarches de développement territorial durable, participatif et solidaire
- Soutenir les professionnels du développement social et urbain dans leurs missions
- Participer à la structuration des métiers et de l'ingénierie du développement territorial, dont ceux du développement social urbain.

### Contacts:

- Sylvie REBIERE-POUYADE - Présidente de l'IRDSU - Présidente du réseau DSU Aquitaine - Directrice du GIPDSU de l'Agglomération Bayonnaise - [s.rebiere-pouyade@cvab.fr](mailto:s.rebiere-pouyade@cvab.fr)

- Etienne VARAUT - Vice-président de l'IRDSU - Membre du Conseil National des Villes - Président du réseau DSU Ile-de-France - Chef de projet Politique de la Ville à Bobigny - Membre du Conseil National des Villes - [contrat.ville@ville-bobigny.fr](mailto:contrat.ville@ville-bobigny.fr)

- Marc VALETTE / Benoît BOISSIERE - Chargés de développement de l'IRDSU  
02 40 89 10 18 - [contact@irdsu.net](mailto:contact@irdsu.net) - [www.irdsu.net](http://www.irdsu.net)

## 2- RESULTATS DE « L'ENQUETE FLASH » DE L'IRDSU SUR LES PROJETS DE TERRITOIRE, LES CUCS , LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE ET LA CRISE (mai 2009)

---

*Ce document n'est pas la contribution de l'IRDSU au « Livre Vert », mais le point de vue des professionnels consultés sur le sujet.*

L'IRDSU a été sollicité pour contribuer à la concertation autour du Livre vert sur la géographie prioritaire et la contractualisation.

Afin d'alimenter sa contribution, ainsi que les prochaines rencontres programmées avec Fadela Amara, Hervé Masurel (SG-CIV) et Dominique Dubois (ACSé), ou avec les associations d'élus (Ville & Banlieue et l'AMGVF), l'IRDSU a proposé une consultation large des professionnels du développement urbain à travers :

- une enquête flash en ligne sur son site irdsu.net
- des rencontres organisées par les réseaux régionaux (Orléans, Aix, Angers, Paris, Amiens, Chalon-sur-Saône, ...)

**L'objectif de ce premier travail est de proposer des éléments de bilan sur la structuration actuelle de la politique de la ville, avant de prolonger la réflexion à partir des questions posées dans le Livre vert.**

### SYNTHESE DES REPONSES A L'ENQUETE-FLASH ET DES CONTRIBUTIONS DES RESEAUX

---

#### ➔ L'IMPACT DE LA CRISE

L'impact principal relevé par les professionnels est l'aggravation des problèmes socio-économiques pour les habitants des quartiers prioritaires, en particulier les « travailleurs pauvres » ou les salariés en situation précaire, qui ont été les premiers à souffrir de la montée du chômage.

La plupart des professionnels notent également que cette dégradation de la situation - associée à un discours politique et médiatique « anxiogène » - amènent à un développement du « sentiment de lassitude », de « désespérance » ou de « fatalité » dans les quartiers.

Cette dégradation de la situation économique se traduit par :

- une montée du chômage
- une augmentation des demandes d'urgence auprès des services d'action sociale
- une augmentation du nombre de bénéficiaires de minimas sociaux
- une pression plus importante sur les dispositifs d'insertion avec l'arrivée de publics qui jusque-là n'y faisaient pas appel et « prennent la place » des publics les plus en difficulté
- le ralentissement ou la remise en cause de certains programmes d'aménagement immobilier
- le ralentissement du mouvement de mixité sociale attendu dans certains quartiers rénovés

Certains professionnels notent également dans les effets de la crise la détérioration de la situation financière des collectivités locales qui, conjuguée aux objectifs d'économie annoncés par l'Etat, devrait mettre en difficulté les budgets de nombreuses actions.

En revanche, très peu de professionnels identifient comme impact de la crise une montée des problèmes d'insécurité ou de délinquance (à l'exception de montées de tensions ou du développement du phénomène des « bandes » dans des quartiers d'Ile-de-France).

## ➔ LE BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES CUCS

### + Les points positifs

La plupart des réponses reconnaissent que le CUCS a permis de faire avancer la notion de cohésion sociale à l'échelle d'un territoire.

Il a permis de donner une cohérence au projet, souvent en associant la commune et l'intercommunalité, en lien direct avec l'Etat et les autres signataires.

Il a également donné un cadre d'intervention pour l'ensemble des programmes et dispositifs (PRU, PRE, ASV, ...), en les articulant et en les « priorisant ».

L'élaboration des CUCS a également permis de faire avancer les démarches d'observation, de diagnostic et d'évaluation

Certains notent également dans les points positifs :

- l'apport des Conventions Pluriannuelles d'Objectifs pour stabiliser certaines actions
- une bonne articulation trouvée localement avec le Projet de Rénovation Urbaine

### - Les points négatifs

Le premier des points négatifs souvent évoqué est le problème des délais et conditions de conception puis de mise en œuvre des CUCS en 2007, qui n'ont pas permis de faire un véritable travail de concertation ou de « remise à plat » des contrats de ville. Ce qui n'a pas permis dans la plupart des territoires de véritablement donner au CUCS les moyens de ses ambitions. Les professionnels sont d'autant plus sensibles aux conditions nécessaires en 2009 pour mener à bien la concertation.

Ensuite, ce qui est noté, c'est le désengagement de l'Etat à travers :

- sa réorganisation (moins d'interlocuteurs au niveau local et concentration dans les agences nationales)
- des moyens financiers insuffisants par rapport aux ambitions (ne permettant plus à la politique de la ville d'être innovante, notamment)

De plus, la « discontinuité » ou le manque de cohérence des directives et des dispositifs du côté de l'Etat est jugée très négativement.

Elle crée de l'instabilité pour des projets qui ont besoin de s'inscrire dans la durée et d'avoir la légitimité pour bien articuler tous les dispositifs. Au contraire, les changements de cap permanents, entraînent des tensions ou des confusions entre :

- l'inscription des projets dans la durée / les programmations annuelles sans continuité
- le projet partenarial / les dispositifs ou appels à projets descendants
- le CUCS / les programmes du Plan Espoir Banlieue
- le CUCS / le PNRU
- le CUCS / prévention et lutte contre les discriminations
- le CUCS / les agendas 21
- ...

De nombreux sites ont également été confrontés aux problèmes de respect des engagements pris dans le cadre du contrat, de la part de l'Etat et des autres collectivités.

Certains notent également parmi les points négatifs :

- l'impossibilité persistante à identifier ou mobiliser les moyens de droit commun
- la lourdeur administrative des procédures, notamment pour les acteurs locaux
- la fragilisation importante du tissu associatif ces dernières années
- la disparition des crédits d'investissement, liée à une concentration des moyens dans les PRU ; ce qui pose problème pour les sites hors-RU ou dont les projets RU ne démarrent pas.

## → LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE

### + Les points positifs

Pour la plupart des professionnels, une géographie prioritaire définie et précise reste un outil indispensable pour :

- avoir une base commune de travail partenarial
- concentrer les moyens sur les zones les plus en difficulté
- permettre une observation fine des situations et des évolutions

Certains notent également :

- des zones prioritaires claires et cohérentes par rapport à la réalité du terrain
- une base de travail pour l'articulation avec le PRU
- la prise en compte de nouveaux territoires grâce au travail mené en 2007 pour les CUCS
- l'intérêt d'une hiérarchisation basée sur des indicateurs statistiques pour prioriser les moyens

### - Les points négatifs

Le premier point relevé par la plupart des professionnels est la confusion liée à la multiplicité des géographies prioritaires, liée pour chacune d'elle à une logique politique et d'intervention différente :

- les populations en difficulté socio-économiques pour les ZUS
- les quartiers nécessitant une rénovation pour la RU
- les quartiers « en décrochage » pour les ZEP ou les CUCS
- etc.

Sans pour autant imaginer une géographie unique, qui ne pourrait correspondre à la fois aux différentes réalités locales et aux objectifs des différents programmes mis en œuvre.

Deuxièmement, les professionnels pointent la nécessité de mises à jour pour les zonages les plus anciens, comme les ZUS/ZRU et le manque de souplesse des zonages pour s'adapter aux évolutions rapides certains territoires.

Ensuite, beaucoup de professionnels notent la difficulté à conjuguer la logique de zonage avec la nécessité d'inscrire la politique de la ville dans un projet d'ensemble à l'échelle du territoire et bien articulé avec les dispositifs structurant développé à une échelle plus large (PLH, développement durable, développement éco, mobilité et transports, prévention et lutte contre les discriminations, etc.).

De plus, les zonages créent des « effets de seuil » qui excluent de certains dispositifs des populations pourtant en difficulté (poches de pauvreté, nouveaux quartiers en difficulté, populations relogées suite à un projet de rénovation urbaine).

Enfin, la pertinence du zonage est interrogée pour les villes ou bassins d'emploi globalement en difficulté, où les indicateurs ne peuvent pas être analysés de la même manière qu'à l'échelle nationale.

De plus, les zonages construits uniquement sur les indicateurs de situation des quartiers ne prennent pas en compte la situation financière de la collectivité locale.

Certains notent également parmi les points négatifs :

- le déficit de moyens de certaines collectivités pour se doter de moyens d'observation pour compléter l'observation construite sur les ZUS ou les IRIS (absents dans les villes de - de 10000 habitants !)
- l'effet de stigmatisation inévitable quand un zonage est réalisé
- les conditions et les délais de définition des quartiers CUCS en 2007

## ➔ LES PISTES DE REFLEXION DES PROFESSIONNELS

Pour la plupart des professionnels ayant répondu à l'enquête ou ayant participé aux rencontres régionales, les propositions pour repenser le mode de contractualisation et le rôle de l'Etat - et des autres collectivités territoriales - tournent autour de quatre principes :

1- la nécessité de trouver un équilibre entre, d'un côté, un cadre national de définition et d'observation des zones d'intervention et, de l'autre côté, une adaptation des dispositifs à des réalités ou à des volontés locales ;

2- la nécessité d'inscrire le projet « politique de la ville » dans un projet de territoire intégré ;

3- des conditions de mise en œuvre qui apportent de la stabilité au projet, tout en permettant de retrouver une caractère innovant pour les actions mises en œuvre ;

4- la nécessité de concevoir la contractualisation dans le cadre plus large des dispositifs de péréquation et en repensant le rôle de l'Etat vis-à-vis des territoires les plus fragiles.

### 1- Equilibre national / local

Le « zonage » reste nécessaire pour la plupart des professionnels, afin de prioriser les actions et d'offrir une base de travail et d'observation commune.

Néanmoins, les zonages actuels doivent être actualisés, pour :

- prendre en compte l'évolution des territoires fragiles
- clarifier les objectifs propres à chaque zonage, quitte à les simplifier

Et à ce point de vue national et homogène doit être ajouté un point de vue local, quantitatif et qualitatif, prenant en compte les spécificités locales et les priorités définies par les acteurs locaux.

Ces zonages doivent donc rester un outil d'observation et d'orientation pour le projet local, qui seul définira les conditions de mise en œuvre des actions, plus ou moins ciblées sur les quartiers repérés.

De la même manière, le mode de contractualisation doit prévoir une marge de manœuvre qui lui permette de s'adapter à la situation et à la volonté locale. Notamment sur le choix local du degré d'engagement et de prise en charge du pilotage par l'intercommunalité.

De plus, les professionnels dénoncent la logique des appels à projet nationaux qui, faute de négociation et d'intégration dans le projet local, amènent de la confusion pour les acteurs locaux.

Par ailleurs, les délais de réponse souvent proposés bénéficient exclusivement aux territoires « déjà prêts », ne permettent pas de mobiliser l'ensemble des partenaires et excluent les territoires les plus fragiles, dont l'ingénierie est moins importante et tous les moyens financiers déjà mobilisés sur l'existant.

### 2- Un projet de territoire intégré

Concernant les projets, les professionnels insistent sur la nécessité d'inscrire le projet « politique de la ville » dans un projet de territoire plus large qui lui garantisse :

- la bonne articulation entre les différents domaines d'intervention : cohésion sociale, développement durable, emploi, logement, développement économique, prévention et lutte contre les discriminations...
- le développement du projet à une échelle suffisante pour :
  - . peser sur l'ensemble de ces facteurs,

- . garantir la cohérence des actions menées dans chacun des quartiers,
- . sortir d'une focalisation exclusive sur les quartiers prioritaires

Cela nécessite également de **réinventer dans chacun des territoires un mode de gouvernance** dans lequel les acteurs locaux, y compris les habitants et les porteurs d'actions, trouvent leur place.

Enfin, beaucoup de professionnels insistent sur la nécessité de refonder dans une nouvelle contractualisation, **l'articulation entre le projet « cohésion sociale » et le projet « rénovation urbaine »**.

### 3- Les conditions de mise en œuvre

La première condition de mise en œuvre évoquée est celle de **l'inscription du projet, et donc du contrat, dans le temps**, avec :

- un **engagement pluriannuel** clair de l'ensemble des partenaires sur un **projet unique** qui cadre l'ensemble des thématiques définies localement
- une **stabilité des politiques de l'Etat**
- la **suppression des appels à projets** qui ne s'intègrent pas dans le projet local
- la **simplification des démarches administratives** et financières pour les acteurs de terrain
- le **développement des outils d'observation et d'évaluation** au service du projet local

Le futur mode de contractualisation devrait par ailleurs permettre de **soutenir des actions innovantes ou expérimentales**, sans mobiliser l'ensemble des moyens sur la pérennisation des actions structurantes. Les appels à projet, s'il doit y en avoir, pourraient être mobilisés sur cet objectif (et sous conditions d'être accessibles pour les territoires les plus fragiles : délais suffisants et engagement financier local limité, ou tenant compte de la situation financière de la collectivité).

### 4- La prise en compte des territoires les plus fragiles

Enfin, la plupart des professionnels insistent sur la nécessité de **prendre en compte la situation des territoires les plus fragiles**, qui cumulent :

- la concentration des populations les plus en difficulté
- dans des quartiers prioritaires qui représentent souvent de 50 à 80% de la population de la commune
- une situation financière et une taille de la collectivité qui ne permet pas de s'engager dans des projets ambitieux ou de mobiliser des moyens importants sur les enjeux structurants (urbanisme, transports, développement économique,...)
- un déficit en termes d'ingénierie, d'outils d'observation ou d'évaluation

Il est donc nécessaire pour ces territoires de **renforcer les systèmes de péréquation** en leur apportant des moyens encore plus importants au titre de la Solidarité Urbaine.

Il paraît également nécessaire de mener **une réflexion approfondie sur la question du zonage dans les communes ou les bassins « globalement pauvres »** et dans les petits territoires qui manquent totalement de moyens d'observation (pas d'observatoire ou d'agence d'urbanisme, pas d'IRIS INSEE dans les villes de - de 10000 habitants, pas de centres de ressources dans certaines régions, etc.).

Au-delà des moyens financiers destinés au projet, il paraît donc nécessaire de **mobiliser des moyens de l'Etat pour développer l'accompagnement de ces territoires sur le renforcement et la qualification de l'ingénierie ou sur les moyens d'observation et d'évaluation** (financement de postes, centres de ressources dans toutes les régions, missions d'appui, mobilisation de l'ONZUS sur l'appui aux territoires, ...).

### 3- DOCUMENTS DE REFERENCE PRODUITS PAR L'IRDSU DEPUIS 2003

---

- ✓ **Propositions de l'IRDSU dans le cadre du "PLAN ESPOIR BANLIEUE" (2008)**  
<http://www.irdsu.net/-Les-propositions-de-l-IRDSU->
- ✓ **L'enjeu des Contrats Urbains de Cohésion Sociale 2007-2009 (2006)**  
<http://www.irdsu.net/L-enjeu-des-Contrats-Urbains-de>
- ✓ **Point de vue de l'inter réseaux DSU pour les Assises de la Ville du 8 avril 2005**  
<http://www.irdsu.net/Point-de-vue-de-l-inter-reseaux>
- ✓ **Nos 50 propositions pour des villes solidaires (2003)**  
<http://www.irdsu.net/50-propositions-aux-decideurs-pour>

### 4- FORUM INTERNET SUR LE LIVRE VERT

---

« FORUM / LE LIVRE VERT : "Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation" / POURSUIVONS LE DEBAT ! »

<http://www.irdsu.net/LE-LIVRE-VERT-Geographie>

« La concertation en cours autour du "Livre vert" permet aujourd'hui de poser de bonnes questions et d'espérer une évolution possible de la Politique de la Ville et du Développement Social Urbain.

Mais cette concertation n'a de sens que si :

- elle se donne le temps de véritables échanges
- elle associe l'ensemble des acteurs
- elle se donne l'ambition de porter le débat sur les enjeux politiques de la Politique de la Ville, au-delà de la technique et des procédures

Sur le premier point, l'IRDSU et d'autres organisations qui ont appelé à la prolongation des CUCS sur un an afin de pouvoir organiser le débat, ont été entendues !

Sur le deuxième et le troisième points, l'IRDSU vous propose de continuer le travail de consultation et de mise en valeur des points de vue des professionnels, afin qu'ils contribuent activement au débat. Tous ces échanges - accessibles à tous les acteurs de la Politique de la Ville - alimentent aussi une première contribution de l'IRDSU et permettront de construire d'autres temps d'échange d'ici la fin de l'année.

Alors à bientôt, dans nos forums en ligne et dans nos réunions régionales et nationales. »

*Sylvie Rebière-Pouyade , présidente,*

*et Etienne Varaut, vice-président, membre du Conseil National des Villes*