

Premier avis du Conseil national des villes dans le cadre de la concertation pour la réforme de la politique de la ville

Adopté en assemblée plénière du 6 décembre 2012

PREAMBULE

Engagé dans une vaste concertation de trois mois pour une réforme de la politique de la ville lancée le 11 octobre 2012 à Roubaix par François Lamy, ministre délégué à la ville, le Conseil national des villes (CNV) est invité, en tant qu'instance consultative présidée par le Premier ministre, à émettre ses recommandations à mi-parcours de la concertation. Les préconisations opérationnelles qui en résulteront donneront lieu à un comité interministériel des villes début 2013 pour aboutir dès le premier semestre à un projet de loi « Ville et Logement », avec une entrée en application en 2014, en phase avec le renouvellement des conseils municipaux.

La concertation porte sur trois sujets liés : la réforme de la géographie prioritaire, la nouvelle contractualisation, le projet de territoire avec la mobilisation et l'adaptation du droit commun et des politiques ministérielles aux réalités des quartiers relevant de la politique de la ville.

Ces sujets, qui sont le cœur même de cette politique publique, doivent être l'occasion de **questionner les fondements et objectifs de la politique de la ville** compte-tenu du contexte socio-économique national et international mais aussi de l'évolution même de ces quartiers. A cet égard, le 9ème rapport de l'ONZUS publié en novembre 2012, s'il relative l'effet de ghettoïsation souvent dénoncé, pointe le maintien des écarts entre ces territoires et le reste des unités urbaines, avec notamment un taux de pauvreté trois fois plus élevé, mais aussi la nécessité de les considérer comme des quartiers de « flux » et de mieux apprécier ainsi les parcours individuels dans l'observation des territoires.

Ceci est important et montre que la politique de la ville, si elle peut et doit mieux faire comme l'a exprimé la Cour des comptes dans son rapport du mois de juillet 2012, n'est pas un échec si l'on tient compte d'un contexte bien plus difficile concernant l'emploi, le logement et la citoyenneté. Que seraient devenues les générations successives d'habitants des quartiers sans le bénéfice des multiples programmes d'actions menés depuis trente ans ? Et sans celui plus visible de la rénovation urbaine mise en œuvre depuis une dizaine d'années et plébiscité par plus de 70% des habitants et des élus ? La politique de la ville n'est pas seulement une politique consacrée à la seule réduction de la pauvreté, venant idéalement en complément des politiques de droit commun pour agir sur certains lieux, la réalité a d'ailleurs été celle du désengagement progressif du droit commun : c'est une **politique de cohésion sociale et de développement urbain, économique et durable. C'est une politique spécifique interministérielle et interinstitutionnelle, qui interpelle et parfois même remet en cause** les autres politiques ministérielles de droit commun.

Et cette remise en cause est nécessaire car la bonne volonté n'est pas toujours ou suffisamment partagée : des effets de corporatismes et de mauvaises habitudes font parfois perdre de vue que ces quartiers doivent relever d'une **dynamique de territoire globale et sur mesure** qui nécessite le croisement des priorités de l'Etat, objets des comités interministériels, et des besoins exprimés ou actions développées au niveau local. Cette dynamique de territoire doit s'inscrire dans de véritables projets de territoires, dépassant la seule échelle du quartier pour trouver les bons leviers d'action, en mobilisant de façon exigeante, dans un cadre négocié, toutes les institutions ainsi que tous les professionnels, acteurs et habitants pour relever ce défi posé à la société toute entière.

Cela revient à penser et agir, aujourd'hui plus encore qu'hier, selon **le principe de réalité** et peut-être aussi se réinterroger sur la pertinence de certains postulats : celui de la mixité, celui de populations indifférenciées. L'égalité suppose de penser les différences des populations comme des territoires de la France métropolitaine et des DOM et ce, tout en réaffirmant le cadre républicain. L'exercice est difficile mais indispensable.

L'amélioration des conditions de vie au quotidien des habitants des quartiers prioritaires entendus dans toute leur diversité, toutes leurs difficultés, leurs ressources et leurs compétences aussi, est déjà un objectif d'action publique en soi. C'est ce principe de réalité des quartiers qui doit guider la présente réforme tant sur la géographie prioritaire et de la future contractualisation que sur le droit commun, c'est-à-dire les politiques des différents ministères et des collectivités locales: si leur mobilisation est indispensable, leur adaptation aux populations et aux territoires l'est plus encore.

La préconisation que le CNV a déjà exprimée à plusieurs reprises, d'une particulière actualité en période de crise économique, est celle-ci : **plus de droit commun pour la politique de la ville et surtout « mieux de droit commun », « mieux d'Etat »** pour les habitants des quartiers en politique de la ville dont l'expertise d'usage devra être mobilisée bien davantage.

En outre, la démocratie participative est facteur et condition de bonne gouvernance. Le CNV insiste à ce propos sur une nécessaire réévaluation du rôle et de la place des habitants à toutes les étapes de la concertation locale et de la mise en œuvre des projets de territoires qui justifie que ce présent avis se conclue sur ce sujet qu'il développe par ailleurs dans chacune des trois parties.


Sur le fond, la présente concertation interroge sur la justification d'une « entrée territoire » plutôt que d'une « entrée public ». En effet, si la politique de la ville peut peut-être se priver du « zonage », elle ne peut se priver du « territoire » conçu comme un outil d'intégration urbaine, sociale et économique.

La réforme de la géographie prioritaire interpelle donc à la fois la localisation et le périmètre des poches de pauvreté sur lesquelles on souhaite agir, en gardant à l'esprit qu'**il ne faut pas confondre « zonage » avec « territorialisation »**, mais aussi le support juridique de ces périmètres. Elle ne peut donc être questionnée sans lien avec la réflexion relative à la nature de ce support, loi/décret ou contrat. C'est dans ce cadre d'intervention rénové à la bonne échelle et avec les bons outils de gouvernance que les politiques de droit commun ministérielles et des collectivités locales pourront alors se déployer utilement, en intégrant les priorités de la politique de la ville.

Toutefois, l'exercice de la présente concertation peut se révéler vain dans le temps si la question de **la nécessaire solidarité financière et fiscale entre les communes** n'est pas résolue. En outre, il importe que la nouvelle politique de la ville s'intègre mieux aux **nouvelles démarches européennes** de développement urbain durable intégré pour élargir aux fonds européens. Les nouveaux contrats doivent être éligibles à la poursuite des dispositifs européens succédant aux programmes « IN'EUROPE » ou les « Programmes Urbains Intégrés ».

L'avis du CNV ci-après s'inscrit dans le cadre des échanges de la concertation et dans l'esprit de l'ensemble des travaux de la présente mandature. Il est structuré selon les trois axes de la concertation et est produit à mi-parcours de celle-ci, comme l'a souhaité le ministre délégué à la ville dans sa lettre de saisine du CNV du 12 octobre 2012. Un avis final sera rendu par l'instance à la fin de la concertation.

SOMMAIRE

Première partie : propositions sur la géographie prioritaire	p.4
<hr/>	
▶ Quelle nouvelle « philosophie » pour la géographie prioritaire ? Faut-il supprimer le zonage ?	p.5
▶ Identifier les territoires en difficultés : quelle méthodologie et quels critères retenir ?	p.6
▶ Pour définir la géographie prioritaire et/ou graduer l'intervention de l'Etat, faut-il prendre en compte la capacité contributive des territoires ? Quel mode opératoire pour graduer l'intervention de l'Etat ?	p.7
▶ Quels mécanismes de transition ?	p.7
▶ A quelle échelle doit s'exercer la solidarité ?	p.7
Seconde partie : contractualisation et gouvernance de la politique de la ville	p.8
<hr/>	
▶ Quel positionnement pour le nouveau contrat ? (Echelle, durée, articulation...)	p.10
▶ Qui contractualise? (signataires et partenaires des contrats, participation des habitants)	p.12
▶ Comment construire un contrat unique articulant le social, l'urbain et l'économique ?	p.13
▶ Quels engagements pour quelles contraintes ? (mobilisation du droit commun, suivi et évaluation des contrats)	p.14
▶ Quels portages technique et politique ? (gouvernance)	p.14
Troisième partie : projet de territoires et priorités d'intervention thématique	p.15
<hr/>	
▶ Education	p.17
▶ Emploi et développement économique	p.19
▶ Santé	p.20
▶ Prévention de la délinquance, sécurité	p.21
▶  Conclusion : La participation des habitants comme défi de la réforme de la politique de la ville	p.23

Première partie : propositions sur la géographie prioritaire

La lettre de saisine ministérielle du 12 octobre 2012 interroge précisément le CNV sur « la mise en place d'une nouvelle géographie prioritaire répondant à une logique de simplification et de ciblage renforcé de l'action publique vers les quartiers les plus en difficulté, en métropole et dans les territoires d'Outre-mer ».

Les échanges de la concertation en elle-même ont été organisés autour des cinq interrogations suivantes pour orienter les préconisations opérationnelles :

- ▶1 Quelle nouvelle « philosophie » pour la géographie prioritaire ? Faut-il supprimer le zonage ?
- ▶2 Identifier les territoires en difficultés : quelle méthodologie et quels critères retenir ?
- ▶3 Graduer l'intervention de l'Etat en fonction des difficultés de territoire : quel mode opératoire ?
- ▶4 Convergences des zonages (Education nationale, sécurité) et particularismes régionaux (Outre-mer et Ile-de-France)
- ▶5 Quels mécanismes de transition ?

RAPPEL DES POSITIONS DEJA EXPRIMEES PAR LE CONSEIL NATIONAL DES VILLES

Le dernier avis du CNV sur la géographie prioritaire a été formulé en juillet 2009 dans le cadre de la consultation sur la révision de la géographie prioritaire et les modalités de contractualisation. Le CNV disait la difficulté de travailler sur la seule réforme de la géographie prioritaire sans réaffirmer certaines exigences préalables au fonctionnement des politiques publiques :

*« La Politique de la Ville a suppléé le droit commun alors que dans la conception originelle de cette politique **les crédits complémentaires liés à la politique de la ville, devaient servir à “booster” les crédits de droit commun.** Aussi, on ne devrait contractualiser sur des politiques spécifiques que pour autant qu'on soit assuré d'avoir sa part légitime de crédits ordinaires « de droit commun ».*

Il n'est plus acceptable, dans le cadre d'une volonté gouvernementale d'un « retour au droit commun » des quartiers, que ces derniers soient privés de ressources « ordinaires » et que celles-ci ne puissent figurer au titre des engagements contractualisés. »

Il était également précisé la nécessité de « *visibiliser* » les contributions des autres collectivités partenaires et **faire valoir dans les CUCS la cohérence d'intervention entre les différents dispositifs dont bénéficient les collectivités, ainsi que leurs complémentarités** ».

De même, il était rappelé que les réflexions et propositions sur la géographie prioritaire et les modalités contractuelles se devaient d'intégrer quelques passages obligés, notamment de « *tenir compte obligatoirement des « incontournables » de la politique de la ville : **finances locales, logement et politiques de peuplement, éducation et formation, questions de sécurité et tranquillité publiques.***

Rappelons que **le droit commun ne relève pas que de l'État**. Il relève aussi pour une part des collectivités territoriales. Les inégalités structurelles de ressources des collectivités pour répondre à leurs obligations légales ne leur permettront pas de faire face à la grave crise économique actuelle sans une transformation profonde de ces politiques publiques. Comment, dans ces conditions, garantir l'égalité républicaine ? À titre d'exemple, rappelons l'étude conduite par l'ANDEV (Association nationale des directeurs de l'éducation des villes de France), l'AMRF (Association des maires ruraux de France) et le SNUIPP-FSU sur les politiques éducatives des collectivités territoriales qui montre que les écarts vont de 1 à 10 pour les dotations communales aux écoles.

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

►1 Quelle nouvelle « philosophie » pour la géographie prioritaire ? Faut-il supprimer le zonage ?

Cet avis de 2009, interrogeant déjà le principe du zonage et de son maintien, faisait un certain nombre de préconisations qui restent d'actualité. Elles ont été reprises dans la note du 18 mai 2012 adressée par le CNV au Premier ministre.

Il est intéressant de rappeler que la politique de la ville a fonctionné pendant plus de 20 ans sans le zonage « réglementaire », c'est-à-dire cette géographie prioritaire, très contrainte, auxquels sont attachés des avantages fiscaux ou dérogatoires.

Il y a donc nécessité de distinguer ce qui est la géographie prioritaire et la géographie réglementaire. Quels sont les avantages comparés entre ces 2 géographies ? Comment mieux les articuler et faut-il les articuler ? Sur la question des avantages attachés au zonage, ne devrait-on pas creuser l'idée d'avantages dérogatoires liés à un dispositif particulier plutôt qu'à un territoire donné ?

Par ailleurs, nous pouvons souligner des expériences internationales qui tendent à développer des politiques territorialisées sans zonage, en Angleterre notamment.

Le CNV propose aujourd'hui le **maintien d'une géographie prioritaire** qui distinguerait plusieurs niveaux de territoires et intégrerait la notion d'emboîtement des territoires, entre des territoires au cœur des actions et les territoires qui détiennent les leviers de l'action. En fonction des thématiques traitées, les territoires ne sont pas les mêmes. La question des transports et du désenclavement ne se traite pas au même niveau que la question de l'éducatif, par exemple. Il est donc nécessaire d'avoir une conception souple du territoire, qui pourrait articuler trois niveaux :

- **les territoires au cœur des actions de la politique de la ville**, ceux qui concentrent les populations les plus en difficulté,
- **le territoire de contractualisation** qui serait au niveau de l'agglomération. Mais il arrive encore que certains projets d'agglomération ne prennent pas en compte les quartiers en difficulté. Il faut donc garder une certaine souplesse pour éviter que certains petits quartiers –qui sont de véritables poches de pauvreté– ne disparaissent de la contractualisation,
- **le territoire qui porte le « projet de territoire »**, en termes de gouvernance, c'est-à-dire celui qui « détient » les leviers de l'action, à des échelles où précisément peuvent être combattues ou corrigées les inégalités territoriales. En effet, si le symptôme est local, l'origine de la difficulté est au moins du niveau de l'agglomération, voire de l'aire urbaine, du département ou de la région.

Ces territoires prioritaires ne peuvent donc se limiter aux seuls « quartiers ». Il serait nécessaire que dans le cadre des politiques contractuelles, la détermination des territoires prioritaires dépasse les seules logiques administratives ou institutionnelles pour s'établir à la « bonne échelle » de territoire : micro-quartier, quartier, ville, agglomération, aire urbaine.

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

En ce sens, on pourrait avantageusement remplacer les logiques administratives par une notion d'emboîtement des territoires : des territoires d'objectif et des territoires d'intervention, des territoires cibles des actions et les territoires levier de l'action. En fonction des thématiques traitées, les territoires ne sont pas les mêmes. La question des transports et du désenclavement ne se traite pas au même niveau que la question de l'éducatif, par exemple.

Pour mémoire, rappelons que le CNV, dans son 2^{ème} avis sur les avenants expérimentaux des CUCS du mois de septembre 2010, disait que « *la finalité de l'expérimentation étant de mobiliser le droit commun, elle doit être aussi l'occasion d'en « revisiter » les pratiques et d'y inscrire la nécessité du chaînage, du maillage territorial.* »

►2 Identifier les territoires en difficultés : quelle méthodologie et quels critères retenir ?

En 2009, le CNV proposait de mettre en place un système à double détente :

- « **une géographie d'observation et de veille** qui aurait pour mission d'actualiser en permanence le classement des quartiers de la politique de la ville. »
- « **une géographie d'intervention et de contractualisation**, s'adressant aux villes et même plutôt aux agglomérations comme indiqué précédemment, et devant tenir compte de la capacité contributive des villes et de leurs groupements. »
Système devant concourir à un double objectif :
- « celui de la **détection des quartiers** auxquels la géographie prioritaire s'adressera, ce qui nécessite de recourir à la conjugaison d'indicateurs de pauvreté et de dysfonctionnement urbain
- celui de la **résolution des problèmes** constatés qui passe par la contractualisation et des modalités de gouvernance adaptées en prenant soin de ménager des marges de manœuvre ».

Il ne peut, en effet, y avoir connaissance des territoires sans observation. Il y a donc nécessité d'observer, mais le **territoire observé ne peut pas être exclusivement celui de l'intervention**. La géographie prioritaire ne doit pas être un objectif en soi mais un outil. Le dispositif de veille se doit d'être le plus exhaustif possible pour être un outil de prévention du décrochage des territoires. Mais être le plus exhaustif ne signifie pas pour autant multiplier les indicateurs de connaissance. Nombre de critères sont redondants alors que trop peu mesurent les processus de décrochage.

Mais cette connaissance doit être garantie à tous les territoires. Attention : tous les territoires n'ont pas les mêmes capacités d'observation selon qu'ils s'inscrivent dans une métropole, une agglomération ou dans des petites unités urbaines. Dans une récente enquête flash de l'IR DSU, il apparaît que 25 % des collectivités ne disposent pas des compétences et outils d'observation de leur territoire et que 35 % les jugent insuffisants.

Enfin, il faut rappeler **la place des habitants dans cette connaissance fine et qualitative** des territoires, sur leurs conditions de vie, difficultés, ambitions ou projets. Leurs connaissances, leurs réflexions et leurs propositions, ainsi que celles des autres acteurs, doivent être mises en dialogue avec les pouvoirs publics sur le territoire, et nécessairement compléter l'approche strictement statistique qui a ses limites. Ce « croisement » génère de nouvelles connaissances qui sont à partager avec les signataires du contrat à l'échelle de l'agglomération.

Comment définir les indicateurs qui construisent la « connaissance des territoires » ?

Le CNV rappelle un principe essentiel déjà exprimé en 2009 : **un indicateur est relatif à son environnement**. Sans vouloir minimiser l'importance essentielle des indicateurs, le CNV réaffirme les quelques principes suivants toujours d'actualité :

« - Il ne faut pas se laisser enfermer dans « le culte des indicateurs » : il faut aussi et surtout prendre en compte, au plan local, des critères qualitatifs sans occulter le rôle des dynamiques ;

- sachant qu'il y a une très forte corrélation entre les différents indicateurs choisis, il suffit d'utiliser le ou les plus pertinents et d'opérer un classement par rang en se dispensant d'avoir recours à un indice synthétique ;

- l'appréciation de la situation des quartiers varie aussi en fonction de leur insertion dans une plus ou moins grande agglomération. »

Pourtant, pour beaucoup d'indicateurs, la mesure des écarts autour de la moyenne, et de leur évolution, est aussi importante que la moyenne elle-même :

- « la question sous jacente des périmètres (des zonages par principe) doit faire l'objet d'une attention particulière car ce n'est pas la même chose pour les grandes villes d'absorber une population en ZUS qui représente 5 à 10 % des habitants que pour les villes moyennes dont la population en ZUS représente 60 % des habitants.

- le choix des indicateurs demeure primordial, mais il s'agit de ne pas se tromper de cibles en déterminant d'une part les indicateurs nécessaires et utiles pour la détection des quartiers et/ou secteurs concernés par la politique de la ville, d'autre part les indicateurs de suivi des politiques ».

Il peut donc y avoir nécessité aujourd'hui de **faire construire de nouveaux indicateurs** plus adaptés et d'intégrer, au plan local, des indicateurs qualitatifs plus représentatifs de la réalité plurielle des quartiers (enclavement, décrochage scolaire, reste à vivre...).

Il est également important et nécessaire de différencier un territoire qui accueille de la pauvreté et des difficultés, et un territoire qui devient générateur de pauvreté et de difficultés. Certains territoires sont dans des spirales de déqualification. La géographie prioritaire doit y exprimer la solidarité nationale : des écarts trop importants entre les territoires ne peuvent que renforcer cette spirale de déqualification et toutes les conséquences sociales afférentes. Il y a là un enjeu de cohésion sociale.

Le CNV prône également de **mesurer les évolutions dans le temps**. Sans partir de la feuille blanche de la géographie prioritaire, il y a nécessité d'ouvrir de nouvelles pages qui prennent en compte les évolutions.

Quels sont les processus de ségrégation qui sont à l'œuvre ?

Enfin, il est important de rappeler que **la politique de la ville est une politique de développement territorial, elle n'est pas la politique de gestion de la pauvreté en ville.**

►3 **Pour définir la géographie prioritaire et/ou graduer l'intervention de l'Etat, faut-il prendre en compte la capacité contributive des territoires ? Quel mode opératoire pour graduer l'intervention de l'Etat ?**

Plutôt que d'exclure certains quartiers parce que la ville est riche, il y a nécessité de reconnaître que ces quartiers peuvent relever de la solidarité nationale parce que les problèmes qui s'y posent dépassent les compétences d'une ville. Mais cette aide ne doit-elle pas être calibrée en fonction des ressources de la ville ? Cela repose la question de l'objet de la politique de la ville : une politique de solidarité nationale ou une politique de compensation face au manque de ressources de certaines collectivités ?

Il s'agit d'approfondir la réflexion sur l'agglomération et son incidence sur une action ciblée. S'il y a des processus de redistribution assumée sur certaines agglomérations, que faire pour les territoires « prospères » mais qui ne sont pas solidaires ?

► **Quels mécanismes de transition ?**

Le premier point sur lequel le CNV attire l'attention, c'est que la politique de la ville est dans son principe une politique transitoire : **elle ne doit donc en aucun cas exonérer le droit commun de ses responsabilités en matière d'égalité de traitement et de cohésion sociale.** Plus encore, la politique de la ville devrait irriguer l'ensemble des politiques de droit commun en soulignant qu'elles doivent être en capacité de prendre en compte les besoins des territoires les plus en difficulté : il n'y aura pas de mécanismes de transition sans poursuite de l'effort de mobilisation du droit commun, seul gage de solutions durables.

Par ailleurs, le CNV tient à rappeler que la classification des ZUS qui a été établie en 2006 à partir du revenu médian visait à établir des priorités entre les territoires. **Cela ne signifie pas pour autant que les territoires qui sortent de cette classification ne s'inscrivent plus dans le territoire de projet.** Rappelons qu'il y a nécessité de maintenir une géographie prioritaire d'observation et de veille pour prévenir et éviter une nouvelle dégradation de la situation de quartiers qui, sous l'effet de la politique de la ville, ont pu enrayé le processus de dégradation.

► **A quelle échelle doit s'exercer la solidarité ?**

Le CNV souhaite introduire cette question qui n'est pas expressément formulée dans le cadre de la concertation. Dans son 2^{ème} avis sur les avenants expérimentaux des CUCS (septembre 2010), le CNV rappelait l'interdépendance « *des villes ou des agglomérations dont le potentiel financier peut permettre des interventions réelles et une solidarité horizontale en faveur des quartiers pauvres aux fins de « tester » des conditions de « sortie » éventuelle ou progressive de ces quartiers des dispositifs de politique de la ville... aux côtés de villes pauvres ayant des quartiers pauvres vis-à-vis desquelles il faut*

prioriser davantage les interventions et financements et revisiter aussi la façon dont l'Etat est présent à travers l'utilisation du droit commun. »

Ce point de vue plaide pour la prise en compte des territoires de projet dans leur cohérence. Mais si la solidarité nationale doit prendre en compte la réalité des difficultés du territoire, ne doit-elle pas être conditionnée à la capacité financière de l'agglomération, voire de l'ensemble des collectivités qui agissent sur le territoire (département, région) ?

Pour autant, dans un contexte de crise économique profonde, resserrer la focale sur des périmètres très contraints serait un non-sens au moment où les indicateurs de fragilité dans les quartiers s'aggravent tous... **Cela explique le choix du CNV pour des territoires cibles (ceux qui concentrent les populations les plus en difficulté) articulés à un territoire de projets, ou, en termes financiers, par l'articulation entre les crédits spécifiques de la politique de la ville et les crédits de droit commun.**

Seconde partie : contractualisation et gouvernance de la politique de la ville

La lettre de saisine ministérielle du 12 octobre 2012 interroge précisément le CNV sur « la préparation d'une future génération de contrats articulant, dans un cadre intercommunal, actions de développement social, opérations sur le bâti et politiques de droit commun, et les améliorations à apporter à l'organisation de la gouvernance locale ».

Pour préparer cette nouvelle contractualisation, **six lignes directrices** ont été fixées par le Gouvernement lors du Conseil des ministres du 22 août 2012 :

- un contrat unique traitant à la fois des actions de développement social et des aspects liés au bâti et au cadre de vie.
- la formalisation dans le contrat d'engagements sur le droit commun.
- une mobilisation large des actions.
- une inscription du contrat dans le cadre intercommunal.
- un calendrier en cohérence avec le mandat municipal et la programmation européenne.
- une association des habitants à la définition et au suivi du contrat.

Les **effets recherchés** de la future contractualisation sont les suivants :

- la mise en synergie des acteurs autour d'un projet de territoire
- la recherche d'un effet de levier par une mobilisation concertée des moyens sur des territoires identifiés
- la sécurisation de l'action publique en l'inscrivant dans la durée
- le décroisement des politiques publiques.

Pour orienter les préconisations opérationnelles, les échanges au sein de la concertation elle-même ont été organisés autour des **interrogations suivantes** :

- ▶1 Quel positionnement pour le nouveau contrat ? (échelle, durée, articulation avec les cadres existants).
- ▶2 Qui contractualise ? (signataire et partenaires des contrats, participation des habitants).
- ▶3 Comment construire un contrat unique articulant l'urbain et le social ?
- ▶4 Quels engagements pour quelles contraintes ? (mobilisation du droit commun, suivi et évaluation des contrats) - question non abordée dans la concertation au jour du présent avis-
- ▶5 Quels portages politique et technique ? (gouvernance et ingénierie).

RAPPEL DES POSITIONS DEJA EXPRIMEES PAR LE CONSEIL NATIONAL DES VILLES

Depuis le début de la présente mandature, le CNV s'est exprimé à quatre reprises sur la future contractualisation, dans le cadre de l'expérimentation d'avenants aux CUCS lancée sur 33 sites en 2011, ayant donné lieu à la saisine ministérielle de l'instance en date du 17 juin 2010 :

- « Premier avis sur l'expérimentation sous forme d'avenants à une cinquantaine de contrat de cohésion sociale en 2011 » (19 juillet 2010).
- « Deuxième avis relatif à l'expérimentation en 2011 d'avenants aux contrats urbains de cohésion sociale sur 50 sites en politique de la ville » (28 septembre 2010).
- « Motion du CNV sur les avenants expérimentaux des CUCS adoptée en assemblée générale » (13 mai 2011).
- « Premier avis alertant sur la mise en œuvre des avenants expérimentaux aux CUCS » (21 juin 2012).

Quelques préconisations ont déjà été ainsi formulées par le CNV pour la future contractualisation :

- Promouvoir des démarches contractuelles « sur mesure » avec des clauses de revoyure annuelle, pour répondre à la réalité d'un territoire français de moins en moins homogène, avec le constat d'un profond décalage des politiques publiques descendantes avec la vision locale des enjeux prioritaires.
- Privilégier au sein de l'Etat, la vision locale des besoins et des priorités, l'écoute des collectivités et partenaires locaux.
- Se réinterroger sur les modes de faire et les conditions d'adaptation du droit commun de l'Etat aux réalités locales, en lui assurant des marges au niveau de sa mobilisation, que ce soit en termes de moyens, de redéploiement de moyens ou de capacité d'innovation, pour une meilleure prise en compte des territoires en situation d'exclusion.
- Réformer la contractualisation dans le sens de projets intégrés et du partenariat, articulant les volets urbain et social et privilégiant les approches transversales

Le CNV réaffirme son attachement au principe du contrat et propose sa consolidation.

Support de l'exercice de la solidarité nationale entre l'Etat central et déconcentré et les besoins repérés localement par les élus et leurs mandants, le contrat paraît offrir la sécurisation des engagements et de prise en compte des quartiers infra-communaux, mais aussi la garantie de la puissance publique. En outre, en reposant sur un véritable projet de territoire, il offre l'opportunité de croiser la logique descendante des politiques publiques, avec une logique ascendante, à l'écoute de l'expertise d'usage et des initiatives locales.

S'il faut donc maintenir le principe du contrat, la réalité montre toutefois que le CUCS actuel n'est pas un contrat au sens juridique du terme et n'en offre donc pas les avantages, en termes à la fois de respect des engagements et de capacité d'adaptation sur la base d'évaluations. Le CUCS ressemble davantage à une charte ou un pacte, dénué de toute sécurité juridique, il est devenu avec le temps un contrat « attrape-tout », souffrant d'un réel déficit d'articulation avec les autres contrats existants, en particulier le Contrat de projets Etat/Région.

Le CNV a souligné « l'urgence à inventer » pour la future contractualisation dont le maître mot devra être celui de la **transversalité des contenus comme de la gouvernance**.

Lutter contre l'isolement, le décrochage et la réclusion de certaines populations : il s'agit bien de retrouver les repères de la cohésion sociale à travers le nouveau contrat. La question du lien social est primordiale, aujourd'hui plus qu'hier. Elle induit l'obligation d'agir en transversalité, de mailler le territoire et de relier les problématiques entre elles afin d'en permettre une approche coordonnée et globale.

Favoriser une approche transversale de toutes les thématiques du nouveau contrat qui, sur le fond, sont interdépendantes et intégrer les nouveaux sujets et **enjeux émergents** : la question communautaire d'une part, la participation des habitants des quartiers d'autre part, deux questions transversales mais paraissant néanmoins incontournables aujourd'hui.

Concernant la participation des habitants, l'idée qu'elle est une condition indispensable de la bonne gouvernance des projets semble faire consensus, mais sa mise-en-œuvre est encore très insuffisante dans de nombreux territoires. Le CNV souligne qu'elle suppose que soient réunies un certain nombre de conditions : volonté politique locale, équipes locales d'ingénierie de projet intégrées, renforcement du travail en dialogue et en coproduction des administrations et acteurs compétents dans les divers domaines concernés, capacité d'articuler des échelles différentes et des temporalités différentes.

Les habitants des quartiers sont les premiers témoins des difficultés et de l'« insécurité sociale » qu'ils rencontrent mais aussi les premiers concepteurs des solutions qu'ils mettent en place eux-mêmes au quotidien, en fonction de leurs moyens. Les habitants dotés de cette expertise d'usage, en étant destinataires de l'ensemble des dispositifs et programmes du droit commun de l'Etat, des collectivités locales et de la politique de la ville, sont légitimes pour en mesurer l'efficacité et s'exprimer à ce sujet. Leur parole devra être portée et entendue par le nouveau contrat.

Si les méthodes de la politique de la ville doivent interroger celles du droit commun, l'expression des habitants doit aussi avoir toute sa place dans l'élaboration des projets, qu'ils soient urbanistiques, sociaux, culturels ou éducatifs... Toutefois, la participation ne s'improvise pas. Pour construire une parole politiquement audible, il faut là encore des méthodologies spécifiques pour lesquelles le CNV a formulé des propositions (avis du CNV janvier 2012 sur la démocratie locale). Le CNV réaffirme à cet égard certaines préconisations : refonder des démarches de démocratie locale ambitieuses et les mettre au cœur des nouvelles contractualisations, développer des méthodes associant les habitants dès l'amont et permettant des relations de confiance tout au long du processus, partager la connaissance d'expériences réussies, amorcer un observatoire participatif de la démocratie locale. La participation des habitants est une des formes d'exercice de la démocratie. Loin d'être l'apanage des quartiers en difficultés, c'est un défi pour la population toute entière.

►1 Quel positionnement pour le nouveau contrat ? (Echelle, durée, articulation...)

Le CNV retient quelques idées-forces : un contrat unique, de six ans, « sur mesure », articulant les différentes échelles, s'inscrivant dans une démarche stratégique de type « projet de territoire au niveau de l'agglomération... »

a - Un contrat unique, s'appuyant sur une démarche de « projet intégré », en capacité d'articuler localement projet social, projet urbain et aussi projet économique.

La durée préconisée pour un contrat cadre et opérationnel pluriannuel, calé sur la durée des mandats municipaux et intercommunaux, est de **6 ans**, répondant ainsi à la nécessité d'accorder les temporalités des divers contrats et conventions opérationnelles (Rénovation urbaine..) et de « connecter » le contrat aux grands calendriers institutionnels (Contrat de projet Etat-Région en particulier).

b – Un contrat « sur mesure », prenant en compte la spécificité de chaque contexte local :

Comme indiqué en introduction, le CNV rappelle qu'à l'issue de sa mission de suivi des avenants expérimentaux aux CUCS, lancée en 2011, il avait regretté l'excessive rigidité du cadre national. Il a émis une forte recommandation visant à « promouvoir des démarches contractuelles « sur mesure » parce que la réalité est celle d'un territoire français de moins en moins homogène, et la nécessité de privilégier, y compris au sein de l'Etat, **la vision locale des besoins et des priorités.**

L'Etat doit définir un cadre « fédérateur » car l'énoncé de certaines priorités nationales reste nécessaire, mais ne doit pas imposer une vision nationale « uniformisante ». Il doit appeler à une large décentralisation des démarches contractuelles. L'expérience a largement montré l'importance de définir les priorités locales et la hiérarchie des enjeux à partir de diagnostics partagés par les différents partenaires.

Cette attente d'adaptation locale vaut aussi bien évidemment pour ce qui concerne **la gouvernance et le système d'acteurs** en présence (voir point 2), même si cette nouvelle étape de la politique de la ville appellera certainement à corriger certains points faibles, par exemple

au niveau des intercommunalités. Le CNV rappelle également à nouveau, la nécessité de son point de vue d'un traitement spécifique de l'Ile-de-France.

c - Un contrat articulant intelligemment les échelles, en référence à une nouvelle approche de la géographie prioritaire, et à la notion de « projet de territoire »

La question de la « bonne échelle », ou plutôt des « bonnes échelles » de la contractualisation ne peut-être abordée sans se référer à la question de la géographie prioritaire. Dans son avis sur la géographie prioritaire, le CNV préconise de distinguer :

- L'échelle des « territoires cibles », qui concentrent les populations les plus en difficultés (ce qu'on appelle en général les « quartiers », mais pas seulement).
- L'échelle des « territoires de projet », ceux qui détiennent les principaux leviers d'action à mobiliser pour combattre les inégalités territoriales. Il s'agit en premier lieu de l'agglomération, mais l'échelle peut-être plus large pour certains domaines d'action...
- Enfin, les territoires de la contractualisation, sur lesquels peuvent se retrouver les différents acteurs signataires du contrat.

A l'amont des politiques contractuelles, le CNV rappelle enfin l'importance de l'**observation locale** (en écho aux travaux nationaux de l'ONZUS) pour fonder des diagnostics pertinents. Cette observation doit se faire aux différentes échelles, mais tout particulièrement à des échelles larges (agglomération, région...) pour permettre de comparer les territoires et de mesurer les évolutions et les processus à l'œuvre.

Pour les politiques structurantes (logement, transports, habitat, peuplement, développement économique, sécurité...), l'échelle de l'intercommunalité apparaît être l'échelle pertinente ou principale pour fixer les objectifs stratégiques à moyen terme, certains sujets tels le développement économique ou l'emploi s'inscrivant même davantage encore au niveau régional ou de l'aire urbaine. Pour les politiques de proximité, l'échelle communale doit continuer à jouer pleinement son rôle (démocratie locale, éducation, prévention, tranquillité, gestion urbaine...).

Le CNV recommande donc que l'agglomération soit retenue comme première échelle de référence de la contractualisation pour **articuler les engagements de niveau communal et de niveau intercommunal**, leur mise en synergie étant souvent une des conditions d'efficacité comme le montrent les agglomérations disposant d'une gouvernance intercommunale forte.

Dans les territoires où la gouvernance intercommunale est encore émergente ou défaillante, la commune est en première ligne, mais il paraît alors indispensable que soit associé à la contractualisation l'engagement d'initiatives permettant de progresser vers la construction de solidarités à échelles plus larges et mobilisant les collectivités concernées.

C'est dans cet esprit que le CNV préconise l'élaboration de « **projets de territoires** » précisant la stratégie de développement des quartiers et dans lesquels s'inscriraient les démarches contractuelles.

Cette notion de projet de territoire, qui peut se décliner à diverses échelles permet de mettre en relation la politique de la ville avec les autres politiques publiques développées dans le territoire, dans une nécessaire démarche de transversalité renvoyant aux divers volets du « développement durable ». Elle a déjà reçu des traductions concrètes, par exemple à travers certains SCOT intégrant la question des inégalités territoriales, ou plans d'actions pluriannuels de certaines collectivités, ou d'autres démarches plus informelles de projets de territoires, etc.

En lui donnant un statut de compétence obligatoire d'agglomération, via la loi ou via des dispositions appropriées tenant compte de la diversité des gouvernances locales, le CNV préconise que l'on systématise cette démarche de projet de territoires dans les villes et agglomérations où elle n'a pas encore été conduite, et que toute démarche contractuelle fasse référence à un énoncé préalable d'orientations stratégiques partagées à la bonne échelle.

d – L’articulation avec les autres contrats existants

Le CNV recommande :

- que l’on explore en souplesse des modalités d’articulation de ce contrat unique global (considéré comme « contrat cadre ») avec des conventionnements thématiques prenant la forme de déclinaisons opérationnelles plus précises (par exemple : rénovation urbaine, prévention de la délinquance, éducation, santé...)
- que l’on permette dans le même esprit des déclinaisons contractuelles communales plus précises à l’intérieur du contrat unique intercommunal (déjà mis en œuvre dans certaines agglomérations).
- que l’on fasse référence, sans créer de rigidités, à la cohérence avec d’autres contractualisations « lourdes » (type contrat Projet Etat-Région, contrats de développement territorial du Grand Paris, contrats territoriaux dans certaines régions, Stratégies territoriales en matière de sécurité/ contrats locaux de santé...)
- s’agissant du développement économique et de la formation professionnelle portés par la région, le CNV préconise que le contrat soit non pas subsidiaire mais au contraire signé par la région pour une prise en compte effective des enjeux et des besoins des quartiers en politique de la ville.
- qu’on établisse un lien avec la contractualisation des fonds européens pour la période 2014-2020.

A quel moment et avec quelles modalités de transition ?

Le CNV recommande la souplesse selon les situations locales avec la mise en place de la nouvelle contractualisation dans le délai d’une année à compter de mars 2014, ceci en concordance avec les échéances municipales et la mise en place des nouvelles équipes municipales et intercommunales.

Cette période de transition offre l’opportunité assez unique de pouvoir bénéficier de l’année 2013 pour préparer la future contractualisation : temps de l’évaluation des CUCS actuels, du diagnostic territorial, de l’élaboration partagée avec les acteurs et les habitants des projets de territoire et des contrats, de la formation des acteurs locaux et de la construction des référentiels d’évaluation.... Il s’agit aussi d’anticiper l’entrée de nouveaux quartiers dans la politique de la ville comme la sortie d’anciens, en corrélation notamment avec les sorties de rénovation urbaine. Ces quartiers nécessiteront un certain accompagnement.

►2 Qui contractualise? (signataires et partenaires des contrats, participation des habitants)

Consolider la contractualisation

La qualité du contrat dépend de la qualité des signataires.

Aux cotés de la commune, de l’intercommunalité et de l’Etat, la question principale est celle de l’engagement des autres partenaires. Le constat actuel est le suivant : seul 21% des Conseils régionaux et 34 % des Conseils généraux ont signé les CUCS. Les autres acteurs de la politique sont peu souvent cosignataires.

L’Etat est signataire sur les crédits spécifiques de la politique de la ville (ne représentant qu’environ 500 millions d’euros). Or l’enjeu est bien de contractualiser sur le droit commun, même si ce volet est timidement abordé dans certains CUCS.

Il faut prendre en compte ces impératifs et consolider la contractualisation. Le CNV propose que le projet de territoire et le contrat qui en sera la traduction opérationnelle fassent l’objet d’une « conférence du territoire » réunissant les élus, les régions, les départements pour en définir les contours. Cette conférence associerait également les autres partenaires, notamment les habitants et leurs associations.

S’inscrivant dans le trinôme de pilotage maire/EPCI/préfet, le CNV identifie trois cercles de signatures :

- le 1^{er} cercle : celui de la puissance publique : maire/président de l’EPCI/préfet, président du Conseil général, et régional, recteur/directeur académique des services de l’éducation nationale, procureur de la République, président de la CAF, présidents de l’ANRU et de l’ARS.
- le 2^{ème} cercle : celui des conventions opérationnelles sur les volets thématiques avec bailleurs, Caisse des dépôts, Pôle Emploi, chambres consulaires et acteurs économiques, PJJ, DAP...

- le 3^{ème} cercle : celui de la société civile locale et des acteurs du territoire qui ont participé au diagnostic et à l'élaboration du projet de territoire et du contrat, et s'engagent dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation : habitants impliqués et représentants d'habitants, associations, syndicats...

Le contexte local pourra justifier qu'un signataire puisse « remonter » d'un cercle à un autre.

Le volet « participation des habitants » dans les futurs contrats

Ce volet, insuffisamment présent dans le passé, doit être amplifié dans cette nouvelle étape de la politique de la ville et être placé au cœur des futures contractualisations.

Le CNV formule trois préconisations fortes :

- Associer les habitants et leurs représentants au processus d'élaboration du futur contrat, afin que leurs attentes soient prises en compte dans le contenu des actions et définition des priorités. Qui sont les représentants des habitants ? La réponse est généralement plurielle et spécifique à chaque contexte local : associations, structures de médiation (centres sociaux, MJC, Maisons pour tous, comité de suivi participatif lorsqu'il existe, associations de locataires, groupes d'habitants...°
- Prévoir dans le contrat la définition d'un cadre de référence partagé pour les futurs dispositifs de concertation et de participation, permettant d'associer les habitants dès l'amont et tout au long du processus.
- Prévoir des moyens d'accompagnement en matière de ressources humaines, ingénierie professionnelle et financement.

Le CNV propose que la réflexion locale soit nourrie par une meilleure connaissance des expériences intéressantes, ce qui implique de structurer l'observation et la mutualisation de ces expériences au niveau national.

►3 Comment construire un contrat unique articulant le social, l'urbain et l'économique ?

Cette question essentielle et compliquée renvoie à la nécessité déjà exprimée par le CNV d'équipes pluridisciplinaires politiques et techniques tant au niveau des collectivités locales que de l'Etat, pour conduire des **projets intégrés**, inscrites dans des logiques transversales et participatives concernant tant les contenus que la gouvernance.

Une des difficultés réside dans les différences de référentiels et de **temporalités du social et de l'urbain** qui doivent être prises en considération au niveau de l'évaluation et des responsabilités dans la mise en action. S'il faut mieux penser l'articulation et mieux coordonner aussi les synergies, il ne faut pas confondre les métiers.

Concrètement, l'ANRU, fonctionnant au regard de la mission originelle sur un mode de pensée plutôt « centralisant », devra s'ouvrir davantage encore à la prise en compte des problématiques sociales, notamment sur les transformations sociales induites par la rénovation urbaine et le « vécu » des habitants.

La politique urbaine est à elle seule insuffisante pour porter le développement des quartiers en politique de la ville. La rénovation urbaine est une politique conduite dans la durée, traçable et lisible, elle appelle une maîtrise d'ouvrage locale forte, qui doit à l'avenir beaucoup plus s'inscrire dans cette démarche de projets intégrés, articulant le social et l'urbain. Les politiques sociales sont plus complexes et/ou aléatoires d'une part, parce qu'elles font aussi appel à une multiplicité d'acteurs locaux qui interviennent sur différents champs (éducation, santé, tranquillité, culture, etc.), et d'autre part, parce qu'elles sont directement impactées par les évolutions de la situation économique et sociale nationale.

Ainsi, côté Etat, on peut s'interroger sur la nécessité d'une ou de plusieurs agences. Le CNV n'a pas pour l'instant débattu sur cette question. Mais, que le développement des quartiers relève au niveau de l'Etat d'une agence unique ou de deux agences, l'une dédiée à l'urbain, l'autre à une partie du social, en plus des ministères, l'action de l'Etat en faveur des quartiers ne peut pas être menée sans tenir compte des politiques urbaines et sociales portées par les villes elles-mêmes. C'est pourquoi le CNV prône que cette articulation entre Acsé, Anru, Epareca soit repensée dans le cadre de la réforme de l'Etat pour être plus efficace au niveau local.

Par ailleurs, au-delà des enjeux de l'urbain et du social, le CNV insiste pour que la future contractualisation prenne significativement en compte **la question économique et l'exercice de la responsabilité sociétale des entreprises**, parent pauvre des CUCS actuels. Il convient d'aller plus loin pour favoriser une présence accrue des entreprises dans les quartiers. Ne pas promouvoir aujourd'hui, à l'occasion de la nouvelle contractualisation, le rôle social des entreprises, la question de l'emploi et du développement économique que ce soit dans le cadre de la gouvernance ou du projet de territoire, serait un non sens. Le CNV préconise l'innovation sociale incitative pour la mobilisation des acteurs économiques du territoire dans des activités d'intérêt général issues du projet de territoire de la ville.

Le CNV prône ainsi le principe d'un contrat unique, à la fois garant de la solidarité nationale et à l'écoute des territoires, alliant l'urbain, le social et l'économique.

►4 Quels engagements pour quelles contraintes ? (mobilisation du droit commun, suivi et évaluation des contrats)

Le CNV préconise un contrat plus exigeant, plus engageant pour les différents partenaires, y compris pour le « droit commun ».

- plus engageant d'un point de vue « responsabilité politique » autant que juridique : le contrat doit engager les signataires sur des objectifs évaluables (obligations de moyens mais aussi de résultats), la responsabilité de l'ensemble des signataires pouvant, par exemple, être examinée lors d'une évaluation annuelle à la fois sur les objectifs assignés et sur une logique plus qualitative. L'évaluation doit aussi permettre de nécessaires adaptations ou révisions.
- reposant en amont sur une concertation large et de qualité, tant avec les acteurs partenaires qu'après des habitants et de leurs représentants, ce qui a valeur d'engagement moral.
- « opposable » à chacun au sens qu'il engage à la fois les équipes municipales et intercommunales qui le portent jusqu'à son terme tout autant que les administrations de l'Etat en charge du droit commun. Quel contenu juridique faut-il donner à « opposable » ?
- Concernant le droit commun, une véritable réflexion doit être conduite pour voir comment intégrer dans les politiques et la culture des administrations la notion de « priorités territoriales » (certains ministères ont amorcé des évolutions), et quelle portée il convient de donner à des « engagements pluriannuels », dans un cadre contractuel. A cet égard, se pose aussi la question juridique de l'intangibilité ou pas du principe de l'annualité budgétaire.

►5 Quels portages technique et politique ? (gouvernance)

La gouvernance : une condition essentielle de la réussite du contrat

Si l'intercommunalité assure de plus en plus le pilotage des politiques structurantes et la mutualisation de certains moyens opérationnels, le maire, élu de proximité au suffrage universel, garant d'une connaissance fine du terrain, doit « garder la main », pour ce qui concerne une partie du portage, du pilotage et l'animation du contrat. Toutefois, l'Etat doit rester le garant de l'égalité nationale.

Il n'y a pas d'opposition mais au contraire complémentarité entre l'échelon intercommunal et l'échelon communal. Il n'y a pas de modèle unique de contrat mais plusieurs modèles possibles en fonction des réalités variables des territoires.

Aussi, **les instances de pilotage du contrat doivent être précisément identifiées**. Elles doivent se réunir régulièrement pour garantir la conduite partenariale du contrat, la réalisation des objectifs et la mobilisation des politiques publiques de droit commun et spécifiques. Elles doivent garantir un pilotage politique et un pilotage technique.

Le pilotage politique :

- Un « **comité de pilotage du contrat cadre** » composé *a minima* de la Ville et de l'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) qui animent cette instance, de l'Etat et de ses services déconcentrés, des autres signataires du contrat (Conseil Général, Conseil Régional, CAF), ainsi que de représentants d'habitants.
- Il peut se décliner en « **comités de pilotage thématiques ou territoriaux** » des conventions opérationnelles associant d'autres signataires ou partenaires, mais dans un souci de mutualisation de

ces instances et de compte rendu régulier fait en comité de pilotage du contrat cadre afin d'assurer une approche intégrée de développement.

- **Une « conférence annuelle du contrat »** qui est l'occasion de faire un point de l'avancée du projet, d'identifier les freins à sa mise en œuvre, de fixer des objectifs pour l'année, de présenter des éléments d'évaluation, d'ajuster les objectifs si nécessaire. Sorte de « *revue de projet social, urbain et économique* » elle réunit, sous l'égide des principaux signataires du contrat, les partenaires locaux et les habitants volontaires.

Le pilotage technique :

- **Le « comité technique du contrat cadre » et les « comités techniques thématiques ou territoriaux »** sont des instances opérationnelles qui réunissent les techniciens de chaque signataire en charge de la mise en œuvre du contrat cadre et de ses conventions opérationnelles.
- Ils s'appuient sur les « **équipes projet** » du contrat cadre et des conventions qui jouent un rôle pivot dans la conduite opérationnelle quotidienne. Afin d'assurer une approche intégrée, elles doivent s'articuler entre échelles territoriales (quartier, ville, agglomération) et entre thématiques (social, urbain, économique, environnemental). Principalement composées de professionnels issus des intercommunalités et de communes (principaux pilotes du contrat), elles le sont aussi de professionnels issus des autres signataires en fonction des objectifs et des modes d'organisation convenus. Exemple : agents de l'Etat dont des délégués du préfet, responsables locaux de l'Education nationale, responsables de circonscription d'action sociale du Conseil général, professionnels des bailleurs, des CAF ...
- En les adaptant en fonction du contrat et des conventions, les « équipes projet » doivent avoir pour missions :
 - L'animation du réseau d'acteurs des signataires et partenaires locaux ainsi que la participation des habitants
 - L'observation du territoire et la mise à jour du diagnostic participatif
 - La mobilisation des politiques publiques de droit commun ou spécifiques dans une approche intégrée autour du projet de territoire
 - L'élaboration et suivi des programmes d'actions annuels, l'évaluation des actions et objectifs
 - L'ingénierie administrative et financière
 - La communication sur les projets
 - La veille et la formation permanente

Des lettres de mission précises sont à formaliser.

- Le portage-employeur du socle de l'« équipe projet » peut être réalisé soit par le binôme commune/EPCI selon différentes formules à adapter (situation majoritaire actuellement), soit par une structure telle que les GIP (groupement d'intérêt public), SEM (société d'économie mixte) ou syndicat mixte, voire SPL (société publique locale) qui peut permettre une plus forte implication de l'Etat et(d'autres signataires).
- Le cofinancement par l'Etat via l'ACSE et l'ANRU des « équipes projet » tant urbaines que sociales (par l'Etat) doit être mobilisé pour les collectivités, en particulier les plus fragiles en termes d'ingénierie.

Troisième partie : projet de territoires et priorités d'intervention thématique

La lettre de saisine ministérielle du 12 octobre 2012 interroge précisément le CNV sur « *la contenu des futures conventions qui seront passées entre le ministère de la ville et tous les ministères concernés par la politique de la ville, pour fixer les objectifs, la méthode, les dispositifs et les engagements, notamment financiers, de la mobilisation dans leurs domaines de compétence (emploi, sécurité, santé, jeunesse, etc.).*

Une fois les territoires ciblés, en termes de difficultés comme de leviers d'intervention et le cadre du contrat unique défini, comment faire en sorte que les politiques de droit commun s'y déploient de façon utile, c'est-à-dire adaptée aux réalités des quartiers et s'approprient les dispositifs et expérimentations de la politique de la ville qui ont fait leur preuve?

Pour y répondre, les échanges de la concertation ont été organisés de façon thématique, autour de six sujets débattus dans le cadre d'une séance pour chacun : Education, Emploi-formation-développement économique, Sécurité-prévention de la délinquance et justice, Santé et action sociale, Cadre de vie, Culture-sport et vie associative, avec quelques questionnements spécifiques.

Sur la méthode employée, le CNV déplore l'absence de prise en compte d'enjeux transversaux et l'approche très cloisonnée des politiques publiques

- Des enjeux transversaux qui doivent trouver toute leur place au sein de la concertation comme au sein des futurs contrats : lutte contre les discriminations, lien social, intégration, question multiculturelle, participation des habitants...
- La décomposition très « classique » des thématiques retenues alors que la nécessité est bien celle de leur approche globalisée, du « chaînage » entre elles au niveau national comme au niveau local. Les sujets sont en effet interdépendants sur le terrain: les questions de la formation, de l'alternance ont à voir avec la santé, la question de l'éducation impacte celle de l'emploi et du développement économique elle-même tributaire de celle de la sécurité et de la prévention de la délinquance... Il faut donc les penser et les articuler ensemble. Le CNV réaffirme ici quelques principes déjà exprimés relative à l'intervention dans les quartiers : transversalité des contenus, élaboration interministérielle des politiques publiques au niveau national et/ou régional, équipes pluridisciplinaires et démarches intégrées dans un contrat unique appuyé sur un projet de territoire au niveau local.

Il regrette l'absence de prise en compte préalable dès la mise en œuvre de la concertation des quelques enseignements tirés du premier rapport d'évaluation de l'expérimentation d'avenants aux CUCS, lequel conforte les alertes et recommandations exprimées par le CNV en 2011 et 2012 sur le sujet.

Le rapport d'évaluation du cabinet ADSO du mois de septembre 2012 relatif à l'expérimentation d'avenants aux CUCS menée en 2011-2012 met en relief un certain nombre de difficultés pour mobiliser le droit commun : *« l'expérimentation menée sur 33 sites soit 39 quartiers, visant à engager de manière équilibrée l'Etat et les collectivités territoriales, a permis d'aboutir à des engagements précis et opérationnels pris dans les avenants, témoignant d'une forte mobilisation de l'ensemble des politiques concernées par l'expérimentation dans ces quartiers – emploi, éducation, sécurité – l'enjeu résidant maintenant dans leur mise en œuvre, le suivi du dispositif et dans la capitalisation des bonnes pratiques. Toutefois, elle a révélé du côté de l'Etat comme du côté des collectivités territoriales, un management complexe de la politique de la ville rendant peu aisée la négociation et une dimension interministérielle difficile à orchestrer (défauts dans l'engagement de la Justice et de l'Education nationale faute de consignes données par ces ministères), posant en creux la question de la légitimité de la préfecture à intervenir sur des champs où une autre hiérarchie prévaut. La place de la politique de la ville dans les politiques de droit commun est également fortement questionnée, la faible participation aux CUCS expérimentaux des administrations déconcentrées de l'Etat (Education nationale, Service public Emploi et Police/Justice) démontre que la politique de la ville ne relève pas par construction de leur champ de compétence. L'expérimentation a mis aussi en évidence la perte ou l'absence de culture de contractualisation. Les acteurs Etat et collectivités territoriales adhèrent au principe de mobilisation du droit commun au service des quartiers mais butent sur sa mise en œuvre, l'Etat étant prédominant dans les engagements financiers (71% contre 24% pour les collectivités). Le droit commun de l'Etat est identifié (grâce aux circulaires) alors que celui des collectivités territoriales est plus flou.*

Cette acception du droit commun traduit ce qu'est devenue la politique de la ville : celle-ci s'incarne au travers de crédits spécifiques qui sont devenus le droit commun de la politique de la ville. En outre, la mobilisation du droit commun est un enjeu de taille en période de restrictions budgétaires et un exercice compliqué supposant, au-delà des choix locaux, son adaptation aux réalités locales pour une meilleure efficacité ».

Au-delà des thématiques abordées à ce jour dans la concertation (éducation, emploi, santé, prévention de la délinquance), le CNV rappelle **trois enjeux essentiels pour le développement des quartiers qui ne peuvent être mis de côté. Il s'agit de la rénovation urbaine, du logement et de la gestion urbaine de proximité**, laquelle participe directement à ce lien indispensable entre le social et l'urbain. Le CNV a rendu plusieurs avis et recommandations sur ces sujets qui seront abordés dans les semaines à venir dans le cadre des échanges de la concertation et du rapport d'évaluation du programme de rénovation urbaine piloté par l'ONZUS.

S'agissant du droit commun, le CNV réaffirme son principe : « Plus de droit commun pour la politique de la ville et surtout mieux de droit commun ». L'enjeu est bien celui du droit commun, de sa mobilisation accrue comme de son adaptation aux réalités locales. Le budget du volet social d'environ 520 millions d'euros du ministère de la ville démontre qu'il ne peut pas tout et surtout qu'il ne peut pas tout seul. La politique de la ville est une politique contractuelle, caractérisée par l'analyse partagée et les mises en synergies des acteurs et des financements à travers le contrat unique prôné. Mais cela ne suffit pas car il faut aujourd'hui de nouveaux modes de faire, afin que les politiques publiques répondent enfin aux besoins des habitants des quartiers.

Pour répondre à la présente saisine relative au contenu des futures conventions entre le ministère délégué à la ville et les autres ministères, le CNV fait le choix de quelques recommandations pour favoriser la mobilisation du droit commun et l'adaptation des modes de faire. Celles-ci s'inscrivent en complément des avis émis et des dernières notes d'orientations thématiques* parues aux mois de septembre et octobre 2012 et en amont des avis en cours de finalisation au niveau de l'instance, prévus pour la fin du mois de janvier 2013.

►1 Education

La connaissance du droit commun est essentielle afin d'articuler la logique de réseau et de parcours de réussite scolaire qui est celle de l'Education prioritaire à la logique de développement de territoires urbains défavorisés et de prise en compte de ses habitants qui est celle de la politique de la ville.

La question scolaire est au cœur de l'actualité car porteuse des espoirs des élèves et de leurs familles, révélatrice des difficultés du système éducatif devant le traitement de l'échec scolaire et de l'insertion, encore plus prégnants dans les ZUS, mais aussi de l'investissement reconnu des personnels et de la volonté d'engagement des collectivités territoriales. L'Education nationale qui accueille la quasi-totalité des élèves, demeure en soi l'outil le plus pertinent et le moyen irremplaçable pour réduire les inégalités et assurer la meilleure égalité de droit.

L'éducation est co-éducation. Elle repose sur le triptyque suivant : Education nationale – Parents - Collectivités locales.

L'interaction, facteur de réussite de toute politique éducative globale, doit en effet se jouer entre les parents, les collectivités locales et de l'Etat, lequel veille à garantir l'effectivité de l'accès à l'éducation et de l'inscription dans des parcours scolaires de réussite. Le CNV recommande de travailler aujourd'hui davantage à la connaissance des habitants des quartiers défavorisés, à partir des constats, des besoins, des enjeux présents et futurs. Il faut aussi réduire la distance par rapport aux parents, en réévaluant leur rôle et en les soutenant dans leur parentalité, car la famille est un acteur essentiel et structurant.

S'agissant de la parentalité et du soutien aux parents, leur inscription dans le processus éducatif, le CNV préconise les axes suivants : considérer les parents comme des acteurs de la réussite scolaire, repenser la gouvernance pour mettre en cohérence les dispositifs et mieux coordonner les acteurs, affirmer un statut de délégué des parents, institutionnaliser des espaces de concertation, convenir d'une méthodologie de partage de l'information, pluri-annualiser les budgets, valoriser les savoirs d'usage, ouvrir l'école sur le quartier...

Le CNV préconise aussi depuis longtemps **l'intégration de l'enjeu éducatif dans les projets de territoire** qui nécessite d'imbriquer l'urbain à l'humain (le social et le scolaire) et de développer un partenariat éducatif territorial (la coordination dans les luttes contre l'exclusion, la promotion des démarches d'expérimentation, d'innovation et d'évaluation). Il a ainsi approuvé la mise en place des dispositifs de réussite éducative, les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), le pilotage des actions éducatives et l'ancrage de ces actions dans les territoires de la politique de la ville qui offre une approche

individualisée mais globale (santé, situation sociale...) pour le plus grand nombre d'élèves en difficulté, ainsi que l'engagement de l'Etat et l'évaluation. Il fait le constat que les idées et les réalisations foisonnent dans les territoires où, grâce notamment à la "Réussite éducative", des portes se sont ouvertes et un certain décloisonnement des services municipaux et locaux s'est opéré.

Mais le CNV souligne aussi des blocages et constate que les inégalités continuent de s'accroître et que l'échec scolaire persiste. Malgré les recommandations qu'il a pu émettre, force est de constater que la mobilisation du droit commun n'est pas toujours suffisante. L'Education nationale doit être interrogée sur son implication dans les politiques publiques et notamment dans l'inter-ministériarité et la dynamique de contractualisation initiées par la politique de la ville :

- quelles modalités adopte-t-elle pour mieux prendre en compte les circonstances locales et donner la priorité à la prise en charge rapide d'un nombre significatif de jeunes ?
- quels moyens prioritaires attribue-t-elle aux territoires les plus enclins aux inégalités scolaires liées aux difficultés sociales et notamment aux problèmes de santé, aux difficultés familiales et d'intégration culturelle ?

Depuis la création des ZEP en 1981, et malgré une évolution qui s'éloigne d'une logique de territoires, l'Education nationale a attribué des moyens spécifiques aux écoles et établissements des zones difficiles. Les zonages différents et parfois non-superposables ont sans doute contribué à des fonctionnements en parallèle plutôt qu'en synergie avec les autres ministères concernés par la politique de la ville. La place des différents acteurs, leur rôle mais surtout leur coopération et la mise en cohérence de leurs actions fait également débat dans le contexte d'une implication plus fortement suggérée de l'Éducation nationale lors de la prolongation en 2011 des CUCS expérimentaux et des avenants y afférents. Pour réels que sont les efforts consentis par l'Education nationale, les collectivités territoriales et les partenaires institutionnels et associatifs, les nécessités de faire plus et mieux font généralement consensus tant l'ambition de réduction des inégalités territoriales est loin d'être atteinte.

C'est pourquoi le CNV préconise que l'Education nationale conçoive **des politiques éducatives prenant en compte davantage encore les spécificités des habitants des quartiers**. L'ONZUS nous informe que 64,6% des collégiens résidant en ZUS sont issues de catégories défavorisées. Ceci plaide pour une politique éducative soucieuse de mettre en œuvre partout les conditions de la réussite pour tous, donnant aux équipes pédagogiques la possibilité de différencier les modalités de prise en charge et d'apprentissage en restaurant une véritable aide spécialisée aux élèves en difficultés. Les dispositifs d'accueil de la petite enfance, l'accueil précoce adapté à l'école maternelle ainsi que les actions de sensibilisation auprès des familles (connaissance de l'école, du système scolaire, acquisition du français...) soutiendront efficacement une telle politique.

L'institution devrait aussi se donner les moyens de répondre à l'évolution sociologique du corps des enseignants qui sont de moins en moins issus des milieux populaires (module de formation spécifique « éducation prioritaire », pré-recrutement locaux ciblés...).

Egalement, s'agissant du « raccrochage » scolaire ou la réinscription des jeunes dans les parcours scolaires et d'insertion ce qui repose sur l'interaction efficace des différents acteurs concernés, le CNV préconise plusieurs axes d'actions: l'articulation des structures (cellules de veille, équipes de veilles...), la complémentarité des acteurs, l'acceptation réciproque des cultures institutionnelles, la rédaction d'une charte de déontologie, la formulation collective de réponses aux problèmes rencontrés comme la création du dispositif « parenthèse » (plateau technique mobile), la mobilisation de la boîte à outils offerte par le DRE, la plate-forme départementale contre le décrochage scolaire, l'analyse des difficultés comme l'existence d'un délai de « carence » entre le moment de la sortie du système éducatif et la prise en charge par un dispositif d'insertion et d'orientation, les adolescents « injoignables », l'orientation par défaut, le lien entre cellule de veille et plate-forme de décrochage, la collaboration avec des chercheurs universitaires concernant l'accompagnement des adultes du DRI et l'analyse de pratiques professionnelles.....

Plusieurs rapports récents, dont ceux de la Cour des Comptes et du Sénat, ont insisté sur les inégalités persistantes entre certains quartiers et le reste du territoire national, sur les articulations encore insuffisantes entre le PNRU et les aspects économiques et sociaux des quartiers, sur la répartition insatisfaisante entre le droit commun et les moyens spécifiques de la politique de la ville sur ce sujet. Le CNV s'apprête à publier un avis actualisé autour des orientations suivantes qu'il conviendrait d'intégrer dans les futurs projets de territoire que le CNV appelle de ses vœux depuis longtemps :

- a - **Créer les conditions pour une baisse significative du chômage et de l'inactivité des habitants des quartiers en politique de la ville, singulièrement des jeunes, ceci par une politique d'accueil et d'accompagnement des entreprises.** A cet égard, l'urbanisme devra tenir compte des nécessités d'un accueil de l'entreprise. Mais il conviendra aussi d'afficher une ambition renouvelée pour que les habitants ne soient pas cantonnés à des emplois aidés ou sous-qualifiés. A cet effet, les politiques de formation devront être mieux adaptées, spécifiquement en matière d'alternance. Une amélioration de la culture économique en général et de la connaissance des entreprises par tous les acteurs, en particulier de la part des milieux de l'enseignement et de la formation ainsi que le développement d'une culture des territoires destinée aux responsables économiques et aux chefs d'entreprises pour les sensibiliser aux problèmes locaux, ceci en lien avec les chambres consulaires, semblent s'imposer aujourd'hui. Les efforts à consentir sont à double sens et doivent concerner tous les acteurs d'un même bassin d'emplois. Toutes les suggestions sont à promouvoir, de la valorisation des entreprises les plus « citoyennes » jusqu'à l'assistance, **l'accompagnement et l'appui des jeunes** qui ont des projets : labellisation, coaching, parrainage, école de la deuxième chance..., la finalité devant être la prévention de toutes les formes de discriminations dans le respect de l'égalité.
- b - **Mettre l'accent ou porter l'effort sur l'information économique en temps réel**, c'est-à-dire sur l'observation et la connaissance continue de l'activité économique des territoires, sur les débouchés et sur les métiers, principalement pour les jeunes, et, tout particulièrement sur les « niches » existantes et sur les « métiers en tension » à l'intérieur des bassins d'emplois, ainsi, bien sûr, que sur les dispositifs et centres de formations permettant d'y avoir accès. C'est toute la question de la transparence des informations et de la mise à disposition des dispositifs, outils, possibilités de formation initiale et continue, forums, salons, portails internet, etc.
- c - **Faire en sorte de créer les conditions pour « faire connaître les bonnes pratiques »**, celles des collectivités territoriales comme celles des entreprises, tant en ce qui concerne les modalités de financement des projets et la connaissance des acteurs de l'accompagnement qu'en ce qui concerne les pratiques innovantes, le management des projets, les outils et organismes de financement : fondations territoriales, fonds de dotation, capital-risque, microcrédits, ESS, etc.
- d - **Insister sur la territorialisation des politiques et des actions**, qu'elles soient publiques ou privées. Ce peut être en assurant une ingénierie territoriale dans ce domaine qui articule les différentes échelles, au niveau de l'étude comme au niveau des plans et programmes d'action : depuis la stratégie et/ou le schéma économique régional qui doit être « adossé » au SRADT, jusqu'aux diagnostics et programmes d'actions concernant les quartiers, qui doivent constituer les éléments constitutifs du plan de territoire.
- e - **S'assurer de l'existence d'une ingénierie locale et prévoir la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance économique territoriale**, associant tous les acteurs du domaine avec les SPE (Services Publics de l'emploi) afin d'améliorer très sensiblement la coordination et la gouvernance des politiques dans ce domaine. Leur efficacité est en grande partie assurée par les « effets de levier » que constituent les articulations entre les politiques de l'Europe, de l'Etat et de la région avec les politiques et les actions mises en place au plan local : interventions foncières, actions d'aménagement, assistance et financement d'immobilier d'entreprises, appuis techniques et psychologiques divers... Tout en laissant au plan local le soin de réfléchir aux modalités qui lui semblent les plus adaptées à son propre territoire : conférence locale de

développement économique, SPEL élargie aux acteurs du développement local, commission de développement économique de l'agglomération associant les acteurs publics et privés, avec notamment les chambres consulaires.

Le dispositif de gouvernance devra en outre comprendre un système d'évaluation afin d'assurer son propre développement.

►3 Santé

Le dernier avis de 2008 du CNV sur le sujet avait insisté sur **la nécessité que les ARS** (agences régionales de santé) **signent les CUCS**. On ne peut donc que suggérer à nouveau que ces instances sanitaires et médico-sociales soient associées de plus près encore à l'élaboration des futurs projets de territoire afin d'assumer mieux l'une de leurs missions consistant à réduire les inégalités territoriales.

Dans le même ordre d'idées, le souhait exprimé alors par le CNV de **maintenir et développer les ASV** (Ateliers Santé Ville), considérés comme des modèles de démarches d'association des habitants, demeure toujours d'actualité. **Le CNV considère également très positivement le développement des maisons professionnelles de santé**, dont le programme, validé par le CIV du 8 Février 2011 semble se poursuivre convenablement : 190 sur les 250 prévues seraient engagées à la fin de 2012.

Bien que de nombreux élus hésitent encore à engager leur commune dans des démarches sanitaires, estimant ne pas en avoir la compétence au niveau communal, - ce qui est juste au regard de la décentralisation car la santé reste une affaire d'Etat -, le groupe de travail recommande aux villes et agglomérations de créer des **Conseils Locaux (ou Intercommunaux), de Santé et/ou de Santé Mentale, - CLS(M) ou CIS(M) -**, présidés par les élus locaux, et faisant participer les usagers, familles et aidants, services sociaux et sanitaires dont les services de psychiatrie publique. Ces instances de concertation sont en mesure, là où elles ont pu être mises en place, non seulement d'**assurer une meilleure coordination des acteurs du domaine**, mais aussi, et ce n'est pas moindre, de **constituer des instances de dialogue local sur ces questions sanitaires et médico-sociales**.

De plus, elles permettent la résolution de plusieurs problèmes : mise à disposition de logements spéciaux dans le parc HLM pour des personnes en situation de souffrance psychique, possibilités de trouver des « jobs » et/ou de vrais emplois adaptés à ces personnes, facilitation pour la création de Groupes d'Entraide Mutuelle (GEM), structures créées par la loi pour permettre d'héberger les activités de loisirs des personnes concernées par la souffrance psychique, coordinations améliorées avec les bailleurs sociaux, les représentants de locataires et d'habitants... C'est la satisfaction des utilisateurs et des élus qui domine très largement, comme on peut le constater dans tous les territoires où ces CLS ont été mis en place. Le CNV avait d'ailleurs jugé opportun d'évoquer ces modalités modernes de gouvernance sanitaire dans son « Manifeste » du mois d'octobre 2011 et de suggérer la promotion de ces dispositifs lors de la conférence commune organisée avec le CAS (Centre d'Analyse Stratégique) le 15 Décembre 2011.

Si tous ces systèmes méritent d'être plus largement développés qu'ils ne le sont, un point particulier fait blocage aujourd'hui : **c'est la question de l'observation et de la diffusion d'une véritable connaissance sanitaire des territoires à l'échelon infra communal**. Fort heureusement, notamment grâce à l'ONZUS, nous disposons aujourd'hui de statistiques et de résultats d'enquête en plus grand nombre, qui permettent de dessiner l'état des lieux sanitaire et médico-social des territoires. Mais, au moment précis où l'on sait que les inégalités demeurent, et même s'accroissent avec la crise, il importerait que tous les services spécialisés coordonnent leurs efforts pour exiger de l'INSEE et de la CNIL que l'on puisse disposer commodément et sans tarder de séries statistiques à l'échelle de découpage des IRIS, afin de rendre possible une connaissance territorialisée à l'échelle des quartiers, qui constituent la plupart du temps, « l'unité de compte », s'agissant de la politique de la ville... Ceci permettant, de surcroît, des comparaisons entre les situations inter-quartiers... Même les ORS ne peuvent travailler qu'au niveau communal ... Il faut donc débloquer très rapidement cette situation.

Dans ce domaine, **les innovations et les bonnes pratiques gagneraient à être mieux connues et mieux valorisées**. D'où l'impérieuse nécessité d'assurer des relations entre « le monde des villes » et « le monde de la santé », chacun des deux aurait à y gagner. Les relations professionnelles entre les agences

d'urbanisme et les ORS sont aussi une piste concrète d'amélioration de la connaissance territoriale en perspective par une acculturation réciproque et grâce aux nouvelles collaborations envisageables entre ces deux types de structures au bénéfice des populations.

Ces mises en connexion que propose le CNV présenteraient aussi l'avantage de permettre d'élaborer des projets totalement issus de chacun des territoires et, par conséquent, parfaitement coïncidant avec les particularités de chacun d'eux, donnant ainsi encore plus de sens aux projets de territoire, dont on imagine mal qu'ils ne comportent pas de rubrique « sanitaire et médico-sociale ».

Par ailleurs, la souffrance psychosociale liée aux manques (d'emploi et de salaires, de logement décent, de transports...) ainsi que les problèmes liés aux questions psychiques et mentales sont encore plus importants et concentrés dans les quartiers en ZUS que dans les quartiers « ordinaires » : la réduction des écarts dans ce domaine est donc un enjeu majeur de la phase qui s'ouvre pour la politique de la ville. C'est pourquoi le CNV propose de considérer ce défi comme un nouveau challenge pour la politique de la ville et exhorte les responsables des territoires, en lien avec l'Etat et les services et acteurs spécialisés, pour trouver avec eux les voies et moyens de le résoudre à la faveur de sa refondation.

►4 Prévention de la délinquance, sécurité

Si les chiffres de la délinquance des ZUS concordent avec la moyenne nationale, le sentiment d'insécurité y est plus important, probablement lié aux trafics en tous genres qui s'y déploient depuis de nombreuses années maintenant et qui enferment ces quartiers dans un quotidien difficile et une image dévalorisée. En complément des recommandations déjà exprimées sur la gouvernance et les financements, le CNV souligne une réelle évolution des mentalités au sein des ministères en charge de ces sujets, par un effort de territorialisation et d'adaptation de leur politique aux populations qu'il faut poursuivre et approfondir.

Pour ce qui concerne le ministère de l'intérieur : le CNV appuie la démarche entreprise par ce ministère, depuis plusieurs années déjà, pour adapter ses dispositifs et ses méthodes d'intervention et de gouvernance, en prévention comme en répression, aux réalités des quartiers : formation spécifique des policiers affectés en ZUS à leur environnement humain, stratégies territoriales de sécurité (ex CLS), création de délégués cohésion police-population, développement des psychologues et intervenants sociaux dans les commissariats et unités de gendarmerie, développement de patrouilles de quartiers..

Dans le prolongement, le CNV prône :

- une attention particulière aux victimes, notamment les femmes et les jeunes filles, et aux personnes vulnérables résidant dans les quartiers, en termes de « prise en charge de proximité » et de facilitation de dépôt de plainte.
- un renforcement de la lutte contre les trafics de stupéfiants, d'armes et d'êtres humains.
- une plus grande synergie entre police nationale et police municipale.
- une participation des ZSP nouvellement créées, couvrant de fait les ZUS et quartiers en politique de la ville, à une refondation de la coproduction de la sécurité et d'une gouvernance véritablement partenariale, la loi du 5 mars 2007 ayant reconnu le maire comme pilote en matière de prévention de la délinquance.

Pour ce qui concerne le ministère de la justice : le CNV appuie l'amélioration de la prise en compte par les différentes directions de ce ministère (PJJ, DAP, DACG, DSJ), grâce à une approche plus territoriale, des publics spécifiques des quartiers, sous l'angle notamment : de l'accès au droit (Points d'Accès au droit), de l'aide de proximité aux victimes, de la prévention de la récidive, de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes gens placés sous main de justice, de la médiation, de la participation aux CLSPD....

Au-delà de ces dispositifs et actions qui ont fait leur preuve en termes de prévention, le CNV recommande au ministère :

- une meilleure lisibilité et clarté de la parole de la justice, actuellement partagée entre ses différentes directions, par une réforme de son administration centrale. Si le message et la représentation de la justice sont importants dans les quartiers en matière pénale, la matière civile mérite d'être mieux comprise aussi.

- une meilleure connaissance par les magistrats du siège et du parquet, des enjeux, difficultés et ressources de ces quartiers, par une sensibilisation à la politique de la ville.
- une évolution de la représentation du mineur impliqué dans les trafics de stupéfiants, à l'image de la démarche entreprise par la PJJ (Protection judiciaire de la jeunesse) lors des assises de novembre 2012, pour mieux en cerner les mécanismes d'entrée et de sortie, et faire évoluer l'action des éducateurs dans les territoires. L'axe thématique du 3^{ème} projet stratégique national de la PJJ confirme en ce sens le territoire comme le cadre adapté à la conduite des réformes (recentrage au pénal de ses interventions, inscription dans le contexte de la protection de l'enfance résultant de la loi du 5 mars 2007) et au soutien de l'organisation des parcours des mineurs.
- une consolidation de la concertation entre tous les acteurs locaux, publics et privés, en particulier avec les Conseils généraux, contribuant à la justice des mineurs.
- une consolidation territoriale de l'action partenariale déjà engagée par la DAP (Direction de l'administration pénitentiaire) depuis quelques années et formalisée par de nombreux dispositifs et programmes en faveur de la prévention de la récidive des mineurs comme des majeurs (participation aux CLSPD, points d'accès au droit en milieu carcéral, conventions passées avec les partenaires pour les aménagements de peine, les TIG, insertion professionnelle...).

EN CONCLUSION

La participation des habitants comme défi de la réforme de la politique de la ville

Le **premier enjeu** de la réforme de la politique de la ville est de **produire des politiques transversales** au sein de l'Etat et au sein des collectivités, avec au plan national, la nécessité de politiques ministérielles prenant en compte la politique de la ville, et au plan local, un autre positionnement organisationnel des acteurs en charge de cette politique. L'enjeu est aussi de construire un rapport différent entre l'Etat et les Collectivités sur les politiques publiques pour mieux les co-construire avec **les différents acteurs** et donc les **partager**.

Cela interroge les organisations comme les cultures et les postures professionnelles face à la décentralisation des compétences. Cela induit aussi des instances de dialogue et de pilotage qui inscrivent **les habitants comme acteurs de la politique de la ville**. Et ce sera bien là le **second enjeu** de la réforme. En effet, la participation des habitants doit être prise en compte et envisagée à la fois aux différentes échelles de territoire, dans l'ensemble des étapes de construction, mise en œuvre et évaluation des projets et de leur gouvernance ainsi que dans chacune des thématiques des futurs contrats.

Pour conclure son propos et ouvrir la réforme de la politique de la ville, le CNV formule, dans le prolongement de son avis du mois de janvier 2012, cinq recommandations :

1 - Refonder des démarches de démocratie locale ambitieuses en s'appuyant sur les nouveaux projets de territoire.

La perspective de refondation à la fois des périmètres, des modalités de contractualisation et des priorités thématiques que vise la concertation nationale offre une opportunité de refonder également et de manière radicale la manière dont sont considérés et associés les habitants dans le cadre de la politique de la ville. L'avis du CNV du 19 janvier sur la démocratie locale portait l'analyse d'une grande faiblesse de l'offre de participation alors même que le potentiel citoyen se révélait dans des initiatives ascendantes. Nous avons l'occasion au moment de la relance des prochains contrats de les bâtir sur des bases renouvelées, propices à favoriser l'implication citoyenne, à même de transformer les conditions de vie des territoires.

2 - Profiter de la préparation des prochaines contractualisations pour élaborer de manière concertée et participative les futurs projets de territoire.

Nous avons l'occasion, dans le cadre de concertations ouvertes, de reposer la question des priorités telles que les habitants les perçoivent et de construire le projet de territoire comme étant une réponse à ces priorités. C'est une première condition à réunir pour permettre l'engagement des citoyens : partir de leurs préoccupations et les associer en amont, dès la réflexion sur les enjeux.

3 - Renouveler la conception de l'exercice du pouvoir en garantissant un réel pouvoir des habitants sur les choix stratégiques du projet de territoire.

Afin d'impliquer les plus éloignés du débat public, il faut **encourager les dynamiques collectives** en s'appuyant sur les structures de proximité (associations locales, centres sociaux, MJC, MPT,...) qui peuvent permettre des structurations de paroles collectives exprimant les attentes, les analyses et les envies de celles et ceux dont le point de vue n'est ni entendu ni pris en compte. Contrairement à ce qui est trop souvent dit sur les intérêts particuliers des habitants, ces derniers sont également porteurs d'un intérêt collectif.

Forts d'une parole commune construite collectivement, les habitants d'un territoire doivent aussi être regardés comme **porteurs de projets collectifs pouvant améliorer le cadre de vie** et agir sur la transformation des situations locales. L'élaboration des nouveaux projets de territoire doit être là encore l'occasion de valoriser des projets existants mais également d'accompagner l'élaboration de nouveaux projets d'habitants.

Avec cinq conditions pour rendre possible et durable cette nouvelle dynamique dans la participation des habitants :

- garantir la place des habitants et leur capacité à peser sur les décisions en inscrivant dans la gouvernance des dispositions permettant de les associer dès l'élaboration des projets.
- prévoir le temps nécessaire à la bonne tenue de ces démarches d'élaboration collective.
- intégrer impérativement dans les contrats un volet participation qui inclurait la formation des acteurs publics, une ingénierie des projets et plus globalement les principes de gouvernance adoptés.
- Mettre en place des moyens humains d'appui et d'accompagnement (agents de développement local, *community organizers*, animateurs de développement social...). Ces moyens qui existent déjà en partie dans les effectifs des services des collectivités, des centres sociaux ou structures associatives par exemple, pourraient être dirigés au service de l'élaboration de la parole et des projets citoyens.
- traduire concrètement cette volonté de développer la participation citoyenne par un financement de la participation dans chaque contrat. Une partie des sommes engagées (3% ?) dans le contrat serait ainsi requise à cette fin, avec une recherche active de croiser des financements privés et publics, y compris des modalités expérimentées par l'économie sociale, solidaire et collaborative (Fondation de France, Fondation Abbé Pierre, *community reinvestment act...*). Une réflexion pourrait également s'engager sur la création d'un fonds national de soutien à la démocratie participative.

Cette démarche d'élaboration et de mise en œuvre participative de projets de territoire ne vaut pas que pour les périmètres de la politique de la ville. Elle pourrait reprendre sur cette question de l'implication citoyenne un rôle d'expérimentateur pour le compte du droit commun des territoires.

4 - Amorcer une démarche d'observation participative de la démocratie locale.

Si des territoires de la politique de la ville ont su développer à certains moments des démarches très intéressantes, la difficulté de donner à voir et de mettre en discussion les conditions de réussite de ces expériences rend très aléatoire leur diffusion au sein des territoires ciblés par la politique de la ville et a fortiori en dehors.

Répondant à sa mission de suivre « le développement des nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants et de formuler des propositions dans ce domaine », le CNV propose le lancement d'une démarche d'observation participative qui permette de croiser les diverses sources existantes avec des démarches impliquant les habitants et la société civile. (Cf. l'initiative de Question de Ville et de la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France).

Une telle démarche devrait également mobiliser d'autres acteurs et consolider le partenariat avec les organismes publics (SGCIV, CAS, CNLE, CERTU, Université...)

5 - L'observation ne vaut que si elle alimente le débat

Les premiers éléments de ce travail pourraient constituer un matériau venant alimenter un temps de rencontre nationale sur la démocratie locale et la participation citoyenne, envisagé en 2013 avec des habitants et les partenaires institutionnels, associatifs et académiques. Ce rendez-vous pourrait devenir régulier et permettre de mesurer les avancées des démarches d'implication des habitants dans les nouvelles contractualisations en permettant aux acteurs locaux d'enrichir leurs démarches.