

Atelier des professionnels de la ville

La réforme de la politique de la ville

Avec Murielle Maffessoli, Directrice de l'ORIV

Compte rendu de séance

08 octobre 2013 – Strasbourg



Observatoire Régional de l'Intégration
et de la Ville

1 rue de la course ■ 67000 Strasbourg

■ tél: 03 88 14 35 89 ■ fax: 03 88 21 98 31

■ mel: contact@oriv.fr

■ site: www.oriv-alsace.org

L'ORIV, Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville, est un centre de ressources sur les questions relatives à l'intégration des populations immigrées, à la prévention des discriminations et à la cohésion sociale et territoriale. Son rôle est de développer et de diffuser des connaissances sur ces trois thèmes.

Organisé en association dès 1996, l'ORIV a pour objet de :

- rendre accessible l'information et les ressources (centre de documentation, site Internet, participation à des réseaux, dont le réseau national des centres de ressources politique de la ville, animé par le Secrétariat Général à la Ville),
- produire et capitaliser (production de connaissances),
- qualifier les acteurs par des temps d'échanges et la diffusion de pratiques,
- accompagner les acteurs.

Basé à Strasbourg, l'ORIV intervient sur les régions Alsace et Lorraine et compte sept salariées.

OBJECTIFS DE L'ATELIER

En 2012, une concertation a été lancée par le ministre délégué à la Ville François Lamy afin de redéfinir les contours de la politique de la ville. Les grands principes de cette réforme ont été annoncés en février 2012, lors d'un comité interministériel des villes et le projet de loi de la refonte de la politique de la ville a été présenté en conseil des ministres le 2 août 2013.

Quels sont les incontournables de la « nouvelle politique de la ville » ? Quelles conséquences cette réforme va-t-elle avoir sur la conduite de l'action publique en faveur des territoires prioritaires ? Quels seront les impacts sur les pratiques professionnelles et plus largement pour les acteurs (chefs de projet et chargés de mission rénovation urbaine et cohésion sociale, collectivités, services de l'Etat...)? Quels sont les impacts de cette réforme pour les territoires alsaciens ?

Cette séance, la première d'un cycle de trois ateliers consacrés à cette réforme, avait pour but de faire le point sur la situation aujourd'hui. ***Les éléments présentés ici résultent des annonces rendues officielles par le gouvernement à ce jour (8 octobre 2013). Elles correspondent donc à la situation actuelle et seront amenées à évoluer. Pour en savoir plus, vous pouvez consulter le site du ministère : <http://www.ville.gouv.fr/?tout-sur-la-reformede-la-politique>***

Murielle Maffessoli, directrice de l'ORIV est revenue sur l'actualité récente de la politique de la ville, en apportant des éclairages nationaux et locaux. Cette rencontre a été l'occasion d'échanger sur de nombreux enjeux phares de la réforme (droit commun, participation des habitants, projet de territoire, géographie prioritaire, contrat unique) et de décrypter ensemble les tenants et les aboutissants de la future politique de la ville.

LES ENJEUX DE LA REFORME DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les enjeux de la réforme de la politique de la ville se situent à différents niveaux.

Un changement de paradigme

Jusqu'à présent, la politique de la ville privilégiait une entrée territoriale. C'est-à-dire qu'elle était basée sur un système de zonage, avec des périmètres d'intervention précis. La réforme actuelle va permettre de davantage prendre en compte les mobilités des habitants, via une approche par publics et par « territoires vécus ».

Une prise en compte des droits communs

La mobilisation du droit commun de l'Etat et des collectivités est un élément qui s'est banalisé dans le discours lié à la politique de la ville, afin d'assurer le bon fonctionnement d'une action publique équitable sur les territoires. Parler de droit commun permet de repenser la distribution des services publics sur les territoires, et de considérer notamment d'éventuels dysfonctionnements dans les territoires de la politique de la ville. Il en va donc de l'égalité de traitement des territoires.¹ Néanmoins, cette mobilisation n'a pas pu être effective jusqu'à présent.

La question de la solidarité entre les territoires

Jusqu'à là, c'est une solidarité nationale et verticale qui régissait le fonctionnement de la politique de la ville (dotations de l'Etat au profit des collectivités). Avec le projet de Loi, la question de l'égalité entre les territoires est repensée selon un modèle plus horizontal, c'est-à-dire entre les collectivités.

L'articulation entre « le social » et « l'urbain »

Le contrat urbain de cohésion social (CUCS), sera remplacé par un contrat unique, le contrat de ville. Ce nouveau contrat aura pour but de penser le lien entre les interventions urbaines et sociales sur les territoires.

Habitants et acteurs du territoire

Le ministre délégué à la Ville porte une attention particulière à la question associative même si cette dernière n'est que peu abordée dans les débats sur la réforme de la politique de la ville. Néanmoins, des dispositions ont été prises pour une sécurisation du versement des subventions aux associations, et pour la première fois, le terme de subvention a été défini juridiquement. Cette définition juridique est inscrite dans la Convention d'objectifs 2013-2015 entre le ministre délégué chargé de l'Economie sociale et solidaire et de la Consommation et le ministre délégué à la Ville².

En ce qui concerne la « participation des habitants », François Lamy en a fait un objet fort, en annonçant des dispositions nouvelles suite à la remise du rapport de Mohammed Mechmache et Marie-Hélène Bacqué³.

LE CALENDRIER DE LA REFORME

D'octobre 2012 à janvier 2013, François Lamy a lancé une concertation à laquelle les acteurs locaux ont pu participer. Un document a été produit à la suite de cette concertation et des orientations ont été présentées lors du Comité Interministériel des Villes du 19 février 2013⁴.

Le projet de Loi a été présenté en conseil des ministres le 2 août 2013 et sera débattu à l'assemblée nationale fin novembre 2013. La liste des communes (et non des quartiers) concernées par le contrat de ville pourrait également être diffusée au même moment. Le vote de la loi devrait avoir lieu avant les élections municipales, mais la mise en œuvre de la nouvelle politique de la ville se fera avec les équipes municipales renouvelées (décrets d'application...).

¹ Pour en savoir plus : http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_actusur_quatre_vingt_six.pdf
(pages 2 et 3)

² <http://www.ville.gouv.fr/?le-ministre-delegue-a-la-ville,2911>

³ <http://www.ville.gouv.fr/?pour-une-reforme-radicale-de-la>

⁴ <http://www.ville.gouv.fr/?comite-interministeriel-des-villes,2530>

Les contrats de ville couvriront la période 2015-2020. Douze sites (dont l'agglomération mulhousienne) ont été désignés « sites de préfiguration » du contrat de ville. A ce titre, ils ont pour tâche de tester une méthode pour l'élaboration du contrat (volet social, urbain, identification et mobilisation des droits communs, participation des habitants...). Un accompagnement est assuré au niveau national, tout comme la capitalisation des enseignements.

Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale restent en vigueur jusqu'au 31 décembre 2014.

L'ensemble de la géographie prioritaire va être refondue (ZUS, ZRU, quartiers ANRU, quartiers de priorité 1, 2 ou 3 du CUCS) pour les futurs contrats de ville. Une incertitude demeure quant à l'avenir du dispositif des Zones Franches Urbaines. Leur évaluation est en cours et la gouvernement devrait prendre une décision début 2014 quant à leur avenir.

LA GOUVERNANCE NATIONALE

Un Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET) va être créé. Il sera effectif dès janvier 2014. Le CGET regroupera d'une part la DATAR⁵, et d'autre part le résultat de la fusion entre le SG-CIV⁶ et l'ACSé⁷ qui portera le nom de « pôle ville ». Placé auprès du Premier Ministre, cette organisation s'inscrit dans la ligne gouvernementale qui a fait de l'égalité des territoires un axe de sa politique.

Le pôle ville du CGET mettra en œuvre les orientations fixées par le ministère de la ville. Les deux préfigureurs du CGET sont Eric Delzant, secrétaire général de la Datar, et Raphaël Le Méhauté, secrétaire général du SG-CIV.

L'ACSé va disparaître à la fin de l'année 2013 pour intégrer le pôle ville du CGET. Néanmoins, afin de garantir la continuité des engagements pour la dernière année du CUCS, le Conseil d'Administration de l'ACSé prendra à la fin de l'année des engagements quant au budget et aux orientations pour 2014.

L'ANRU devrait se trouver sous la tutelle du CGET et sera chargée de la mise en œuvre du nouveau plan de renouvellement urbain (NPNRU). Les conventions territoriales de renouvellement urbain seront déclinées dans les contrats de ville. L'ANRU et le CGET valideront la liste des quartiers éligibles au NPNRU.

Par ailleurs, une nouvelle structure d'observation sera créée et résultera de la fusion entre le Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU et l'ONZUS (Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles).

UN CONTRAT UNIQUE RELEVANT D'UN PROJET DE TERRITOIRE : LE CONTRAT DE VILLE

Les contrats de ville s'adosseront à un projet de territoire intercommunal.

Aucune thématique à ce jour n'est fléchée comme étant prioritaire par le ministère. Toutefois, des « priorités transversales » sont à noter : la jeunesse, l'égalité femme-homme et la lutte contre les discriminations. A cela, François Lamy ajoute la thématique culturelle et la question de la mémoire dans les quartiers. L'ambition affichée est que les « habitants puissent se situer dans l'histoire de France. » Cette question mémorielle doit être rapprochée de la refonte de la politique d'intégration actuellement en cours dans laquelle la question de la mémoire et de l'histoire de France est largement reposée. Sur la question de la mémoire dans les quartiers, un rapport⁸ rédigé par Pascal Blanchard devrait être remis au ministre prochainement.

⁵ Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

⁶ Secrétariat Général du comité interministériel des villes

⁷ Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

⁸ <http://ville.gouv.fr/?communique-de-presse-memoire-et>

L'intercommunalité (sous quelque forme qu'elle soit) doit jouer un rôle primordial, même si les maires restent des interlocuteurs incontournables. La dotation de développement urbain (DDU) sera supprimée au profit de la dotation politique de la ville et la dotation de solidarité communautaire (DSC) sera rendue obligatoire. C'est donc bien d'un renforcement de la solidarité horizontale dont il est question. Les revenus propres de la commune viendront également pondérer le montant des crédits attribués pour les territoires de la politique de la ville.

Les régions auront un rôle plus important à jouer, notamment du fait de la mobilisation des crédits européens, mobilisation rappelée dans la convention signée entre le ministère délégué à la ville et l'Association des Régions de France (ARF). Désormais, le FEDER sera porté par la région et le FSE sera porté à la fois par l'Etat, la Région et le Département. 10% des crédits européens devront être réservés pour les territoires de la politique de la ville. Toutefois, aucune obligation sur les thématiques d'investissement n'est rendue obligatoire. De la même manière, pour le FSE, on parle de public prioritaire, mais pas de public spécifique de la politique de la ville. Chaque région est donc à même de décider qui elle juge comme étant « prioritaire ».

Etant donné l'importance de l'investissement des régions et des départements dans les territoires ruraux, et de la préoccupation d'articuler le rural et l'urbain, la réforme de la politique de la ville peut être opportune pour mener une réflexion stratégique sur les territoires.

La signature des Contrats de Plans Etat-Région comptent également un axe « quartiers prioritaires de la politique de la ville » obligatoire. Les contrats de ville seront donc intégrés à ce contrat-cadre.

L'articulation des dimensions urbaines et sociales, la mobilisation des droits communs et la participation des habitants seront des conditions *sine qua none* de la signature des contrats. Le contrat de ville se place dans une perspective de partenariat plus large avec une diversité de signataires : Conseils Régionaux et Généraux, recteur d'académie, CAF, ARS, pôle emploi...). A ce titre, de nombreuses conventions ont été signées ou en cours de signature entre le ministère de la ville et les autres ministères (éducation nationale, justice, emploi...) et avec des associations d'élus.

Peu d'éléments concrets sont formulés pour l'élaboration du projet de territoire. Toutefois, la réforme invite à penser la complémentarité entre le projet de territoire de l'agglomération et le projet de quartier. Par ailleurs, et à titre d'exemple, les démarches PSL (Plans Stratégiques Locaux) et ZSP (Zones de Sécurité Prioritaire) peuvent être des outils pour l'élaboration du projet de territoire.

LA REDEFINITION DE LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE

Comme cela a été mentionné plus haut, la géographie prioritaire va être réformée. Trois types de quartiers viendront en remplacement :

- Les territoires prioritaires ou règlementaires : ils seront définis à partir de l'indicateur de bas revenus (60% du revenu médian par unité de consommation) et doivent concerner des zones de plus de 1000 habitants. C'est donc bien la prise en compte de la concentration urbaine de la pauvreté qui est ciblée. Les moyens de droit commun, mais aussi les crédits et avantages spécifiques liés à la politique de la ville leur seront accordés automatiquement. Leur périmètre sera défini par décret.
- Les territoires vécus : ils prendront en compte les usages des habitants sur le territoire (fréquentation des équipements...). Les politiques de droit commun et les crédits spécifiques pourront bénéficier aux infrastructures, équipement et associations qui se trouvent dans ce périmètre.
- Les territoires de veille active : ils correspondent aux quartiers qui sortiront de l'actuelle géographie prioritaire, mais également à ceux qui nécessitent une vigilance particulière. Ils bénéficieront de l'ingénierie liée à la politique de la ville mais seuls les crédits de droit commun pourront être mobilisés. Ces quartiers seront définis en fonction des indicateurs socioéconomiques repérés par les acteurs locaux.

Concernant les interventions en rénovation urbaine, le NPNRU ne fonctionnera plus sur le principe d'appel à projet. Le conseil d'administration de l'ANRU décidera des territoires sur lesquels intervenir. Toutefois, une question demeure quant au calendrier connu à ce jour : le NPNRU portera sur la

période 2014-2024. Autrement dit, les Directions Départementales des Territoires et l'ANRU sont déjà en train de repérer les territoires qui présentent les « dysfonctionnements urbains les plus importants », donc des territoires prioritaires, alors que la liste des quartiers prioritaires sera connue courant 2014.

MOBILISATION DES DROITS COMMUNS

Le droit commun correspond à l'ensemble des politiques publiques déployées de manière indistinctes sur tous les territoires. Actuellement, des conventions⁹ d'objectifs et de moyens sont signées entre les différents ministères. Elles présentent le double enjeu de leur territorialisation et de la mobilisation du droit commun de chacun des ministères.

La question de la mobilisation du droit commun amène à penser différemment l'action sur les territoires, notamment dans la complémentarité avec des crédits spécifiques qui ne doivent pas remplacer l'action publique commune à tous les territoires. Ce sont bien les caractéristiques de chacun des territoires qui doivent ainsi être prises en compte.

Le véritable enjeu du droit commun est cependant de pouvoir l'identifier, puisque chaque collectivité et services de l'Etat a ses propres interventions de droit commun. La capacité d'observation fine des territoires doit ainsi être renforcée.

LA PARTICIPATION DES HABITANTS

Suite aux préconisations du rapport de Marie-Hélène Bacqué et Mohammed Mechmache, François Lamy a apporté quatre modifications au projet de loi, afin de renforcer la participation des habitants :

- La mise en place d'un collège de représentants des associations de proximité et des habitants au sein du Conseil National des Villes,
- La création de conseils citoyens qui seront intégrés au contrat de ville et participeront à l'élaboration et au suivi des projets de rénovation urbaine.
- Pour toutes les opérations ANRU, une maison de projet sera créée.
- Un renforcement de la formation des habitants, des associations, des élus et des professionnels au « pouvoir d'agir » a également été évoqué.

⁹ <http://www.ville.gouv.fr/?les-conventions>