

PROFESSION BANLIEUE

15 rue Catulienne - 93200 SAINT-DENIS

Tél. : 01 48 09 26 36

Fax : 01 48 20 73 88

Mél : profession.banlieue@wanadoo.fr

Site : www.professionbanlieue.org

« Livre vert » sur la géographie prioritaire et la contractualisation

Avis du conseil d'administration de Profession Banlieue et de chefs de projet de la Seine-Saint-Denis (20 mai 2009)

Nous nous félicitons de l'opportunité de nous exprimer sur les principes directeurs de la géographie prioritaire de la politique de la ville et l'architecture des futures contractualisations locales. Nous regrettons toutefois que le Livre vert engage cette réflexion sans tenir compte de plusieurs éléments de contexte absolument déterminants :

- Le Livre vert passe sous silence la question essentielle de **la réforme des finances locales et de la DSU**, alors que nombre de communes pauvres de la Seine-Saint-Denis et leurs habitants sont fortement pénalisés par les règles en vigueur ;
- L'enjeu de **la mobilisation des politiques de droit commun pour une réelle équité territoriale** ne tient qu'une place très secondaire dans le Livre vert, alors que les crédits spécifiques de la politique de la ville sont bien trop modestes pour créer les conditions de cette équité ;
- L'avenir de la politique de la ville apparaît comme l'affaire des seules institutions publiques dans **une logique strictement « descendante », sans que la place des habitants et des associations soit définie, ni même évoquée**, alors qu'ils devraient être des acteurs centraux de la définition des orientations locales et de leur mise en œuvre dans une logique d'*empowerment*.

Notre point de vue sur la méthodologie de la politique de la ville repose sur l'affirmation de trois grands principes :

- **La fin des zonages : refuser l'évolution d'une politique de la ville qui serait focalisée sur les seules zones infra-communales**, au détriment d'une logique de projet de territoire appuyée sur l'engagement de tous les partenaires aux différentes échelles territoriales.
- **Éviter l'illusion statistique et créer les conditions d'un engagement des politiques de droit commun à tous les niveaux de compétences territoriales**, en appui sur des diagnostics partagés combinant des indicateurs nationaux et locaux, qualitatifs et quantitatifs.

- **Promouvoir une contractualisation globale renouvelée des objectifs et moyens d'action de la politique de la ville, mais aussi des politiques de droit commun**, plutôt que des appels à projets conçus de manière « descendante » et contribuant à la fragmentation des interventions publiques et associatives selon une logique de compétition et de course à la performance.

1. En finir avec les zonages

S'il permet de prioriser les quartiers à partir d'une évaluation « objective » de leurs écarts à une moyenne statistique, le zonage présente plus d'inconvénients que d'avantages. C'est tout particulièrement le cas **en Seine-Saint-Denis**, où **la notion d'écarts territoriaux n'est guère pertinente pour identifier des quartiers prioritaires**. Hormis quelques villes, ces écarts sont rarement significatifs au sein d'un même territoire communal. Les difficultés rencontrées par les habitants des quartiers d'habitat social ne diffèrent pas fondamentalement de celles rencontrées dans l'habitat ancien, souvent insalubre, voire dans certains secteurs pavillonnaires. Tel est le paradoxe de la Seine-Saint-Denis : si l'on s'en tenait aux seuls écarts statistiques entre les quartiers prioritaires et leur centre-ville, beaucoup de quartiers ne seraient plus considérés comme prioritaires !

Compte tenu de cette homogénéité forte entre les caractéristiques socio-économiques des habitants d'une même commune, la politique de la ville ne saurait limiter ses interventions aux seuls quartiers classés en ZUS, y compris à l'issue d'une révision de leur géographie. **Le danger d'une géographie d'intervention focalisée sur les seules ZUS serait de délaisser un grand nombre de quartiers** présentant un niveau de difficultés sensiblement égal ou risquant de décrocher rapidement s'ils devaient sortir de la géographie prioritaire.

Le découpage des territoires en zones infra-communales repose en outre sur des critères arbitraires et porteurs d'effets pervers. Toutes les communes de la Seine-Saint-Denis ne sont pas confrontées aux mêmes niveaux de concentration des difficultés sociales ; elles ne présentent pas non plus les mêmes potentialités. Mais celles qui sont moins défavorisées que les autres, en moyenne, abritent en leur sein des quartiers ou des micro-quartiers que la politique de la ville doit prendre en compte. C'est pourquoi le critère du revenu médian par unité de consommation, qui avait permis de classer les quartiers ciblés par les CUCS en distinguant trois niveaux de difficultés, apparaît contestable. Derrière son objectivité apparente, ce critère masque les contrastes sociaux internes aux territoires. Quand la mixité sociale s'améliore dans un quartier, le revenu médian augmente lui aussi, mais la situation des plus pauvres n'aura pas forcément progressé dans le même temps. Qu'advient-il de ces derniers si l'amélioration de l'indicateur du revenu médian dans un quartier signifie qu'il n'est plus prioritaire pour la politique de la ville ? L'objectif de mixité sociale jouerait alors contre l'intérêt des plus pauvres ! Ce n'est pas acceptable.

Le zonage crée aussi des « effets de frontière » très dommageables à la cohésion interne des villes. Le découpage des zones à la rue près isole ces zones du reste de la ville et alimente un fort ressentiment de la part des habitants qui n'ont pas droit aux mêmes avantages. Ces découpages ne sont pas seulement déconnectés de la vie réelle. Ils apparaissent également décalés par rapport aux territoires d'intervention de l'action publique. L'objet de la politique de la ville est souvent transversal à plusieurs territoires. Elle doit penser les articulations entre différentes échelles, en favorisant par exemple l'accessibilité aux équipements situés en dehors des ZUS, au lieu d'obéir à la

seule logique de proximité. **Focalisé sur la seule dimension réparatrice ou curative de l'action publique, le zonage ne permet pas de s'appuyer sur toutes les potentialités des territoires, ni de développer des projets de territoire à l'échelle des communes ou des agglomérations**, qui restent les échelles pertinentes de conception de stratégies « structurantes » à long terme.

Enfin, et ce n'est pas le moindre de ses inconvénients, **le zonage paraît antinomique d'une logique de projet appuyée sur l'engagement de tous les partenaires**. La Seine-Saint-Denis cumule des difficultés sociales de tous ordres. Mais le potentiel d'engagement de ses élus, de ses habitants et des techniciens des politiques publiques, constitue sa principale ressource. Cette richesse ne doit pas être annihilée par une méthode d'action qui briderait les énergies en les cantonnant à des zones au-delà desquelles elles seraient privées des soutiens auxquelles elles ont légitimement droit.

2. Éviter l'illusion statistique

En finir avec la logique du zonage ne signifie pas s'affranchir de toute priorité territoriale. Dans un univers de ressources rares, des éléments d'objectivation des difficultés territoriales sont indispensables si l'on veut garantir un minimum d'équité. Même en l'absence de zonage, le principe de modulation des dotations en fonction de la richesse des collectivités reste justifié. Tant que ne sera pas engagée une réforme radicale des finances locales et de la DSU, le manque de moyens nécessaires pour faire face à l'ampleur des difficultés repérées en Seine-Saint-Denis restera un obstacle majeur. L'ONZUS a montré que 45 % des enseignants dans les quartiers prioritaires avaient moins de deux ans d'ancienneté dans ce département ! La politique de la ville ne peut remédier à ces situations avec ses seuls moyens propres. **Cette politique a été configurée pour faire face à des problèmes limités sur des quartiers eux-mêmes limités. Or, l'échelle des problèmes est telle, dans notre département, qu'elle nécessite une mobilisation beaucoup plus consistante et inscrite dans la durée des moyens publics de droit commun.**

Sortir de la logique du zonage tout en fixant des priorités territoriales suppose de définir ces priorités dans un cadre contractuel, négocié entre tous les partenaires. La politique de la ville repose fondamentalement sur l'engagement politique des institutions dans le cadre d'un projet de territoire pensé à différentes échelles. Il faut donc analyser les processus et les dysfonctionnements plus généraux dont les quartiers défavorisés sont les symptômes. Les communes, l'État, mais aussi le Conseil général, le Conseil régional ou d'autres institutions telles que la CAF, doivent mettre en débat leur vision des territoires en s'impliquant dans la phase essentielle qu'est l'élaboration d'un diagnostic partagé. Ce diagnostic doit non seulement mobiliser des indicateurs sur la situation des quartiers et de leurs habitants, mais les croiser avec d'autres indicateurs portant sur l'engagement des crédits de droit commun des différentes institutions. L'enjeu ne se limite donc pas au rétablissement de l'égalité de traitement entre territoires. **La finalité des contrats locaux, appuyés sur des diagnostics partagés, devrait être l'équité territoriale, c'est-à-dire la mobilisation des politiques de droit commun à proportion de l'ampleur des besoins identifiés en Seine-Saint-Denis.**

La production d'indicateurs nationaux régulièrement actualisés est certes un préalable, mais les critères retenus pour déterminer les priorités locales ne sauraient reposer sur de seuls indicateurs chiffrés construits au niveau national. Ces derniers peuvent être une base de négociation entre partenaires locaux, mais ils ne doivent pas prendre toute la place ! Un socle d'indicateurs communs apparaît utile, à condition de le pondérer par des indicateurs construits localement. Dans ce cadre, les indicateurs chiffrés ne sont qu'un élément parmi d'autres du débat local. **Sauf à tomber dans l'illusion statistique, la négociation locale doit faire intervenir aussi des critères qualitatifs.** Une

bonne part de la réalité des quartiers échappe en effet à l'objectivation statistique. Appréhender cette réalité requiert une appréciation « sensible » des difficultés des territoires et des populations. Il convient, par exemple, de prendre en compte le sentiment d'insécurité des habitants et non les seules statistiques de la délinquance reposant sur les faits constatés. Certains quartiers sont mieux lotis que les quartiers du centre-ville si l'on s'en tient aux indicateurs « objectifs ». Mais ils peuvent être en réalité dans une situation plus difficile si l'on considère l'insécurité ressentie par les habitants ou le poids de l'économie souterraine.

3. Pour des contractualisations renouvelées

Tous les chefs de projet en conviennent : **la méthode contractuelle est préférable à la méthode de l'appel à projets**. On le voit avec le plan Espoir Banlieues, les appels à projets nationaux instaurent une compétition entre territoires qui avantage les plus performants en termes de montage de dossiers, cela au détriment de l'équité. Localement, les appels à projets annuels présentent aussi de multiples inconvénients, car ils aboutissent à segmenter l'action publique locale au détriment de la cohérence du projet de territoire. Mises en compétition les unes avec les autres, les associations doivent sortir d'une logique de survie qui leur fait oublier jusqu'à la cause même qu'elles sont censées servir !

Il faut sortir de cette logique de guichet par une négociation permanente entre tous les acteurs du contrat. Cela peut prendre la forme de « campagnes » ou de « concertations permanentes » qui associent étroitement les porteurs de projets à la définition des critères d'allocation des ressources locales, sur une base pluriannuelle. Cette démarche « remontante » aurait l'avantage de favoriser les complémentarités entre structures locales et entre territoires, en lieu et place d'une mise en concurrence stérile des porteurs de projet. Les chefs de projet pourraient alors se concentrer davantage sur leur travail de terrain et leur fonction d'appui méthodologique et d'orientation des petites associations émanant de l'initiative des habitants qu'il faut arrêter d'évaluer sur des critères de performance. Arrêtons de parler d'évaluation à propos de ces initiatives fondamentales pour le lien social dans les quartiers, alors que l'on n'évalue pas sérieusement les politiques de droit commun !

La méthode contractuelle permet à toutes les villes de s'approprier une méthode partenariale et transversale qui demeure la marque de fabrique de la politique de la ville. Le contrat est aussi, et surtout, le gage de l'engagement de l'État comme acteur à part entière des territoires. La fonction de l'État ne saurait en effet être circonscrite à celle d'un « porter-à-connaissance ». Pour autant, la formule contractuelle ne donne pas entière satisfaction dans sa configuration actuelle. **Un contrat doit non seulement s'appuyer sur des diagnostics réellement partagés par les institutions parties prenantes, mais il doit impliquer véritablement l'ensemble des niveaux de compétences territoriales**. Le contrat ne doit pas se réduire à un face-à-face entre l'État et la municipalité. À cet égard, l'absence du Conseil général et du Conseil régional de la dynamique contractuelle est une réalité que l'on peut déplorer en Seine-Saint-Denis.

Si l'on veut donner un contenu effectif au principe d'équité territoriale, les différentes institutions signataires ne doivent pas s'engager uniquement sur leurs crédits spécifiques, mais aussi sur leurs moyens de droit commun. **Trop souvent, en Seine-Saint-Denis, les crédits spécifiques de la politique de la ville se substituent aux crédits de droit commun, alors que les premiers devraient être avant toute chose le levier de la mobilisation prioritaire des seconds**. Au-delà de l'affichage rhétorique d'une volonté de travailler ensemble sur des thématiques larges, les institutions

signataires doivent respecter leurs engagements en regard d'objectifs précis. Les manquements à la réalisation des engagements contractuels pourraient être sanctionnés par des pénalités financières. Au-delà, il s'agit d'exercer une fonction permanente de contrôle sur les institutions pour s'assurer qu'elles modifient effectivement leurs pratiques et engagent un réel effort prioritaire pour la Seine-Saint-Denis.

Une autre source d'insatisfaction porte sur la fragmentation des dispositifs contractuels. C'est une évidence, le CUCS n'a pas été la « procédure des procédures ». **Il incombe donc aux municipalités de coordonner les diverses procédures contractuelles s'appliquant sur leur territoire dans le cadre d'un contrat unique à vocation globale.** L'un des moyens de progresser dans cette voie ne consisterait-il pas à unifier *a minima* les différentes lignes de crédits spécifiques dans une enveloppe globale allouée aux municipalités ? Cette dotation globale devrait regrouper les crédits CUCS, VVV et le FIPD -voire les crédits affectés aux PRE. Les municipalités seraient explicitement désignées comme les destinataires de cette dotation globale qu'elles se chargeraient ensuite de répartir entre les porteurs de projets.

Mais les autres institutions, à commencer par l'État, doivent conserver un droit de regard sur l'utilisation de ces crédits et sur le mode de sélection des opérateurs. Il est crucial, en particulier, de garantir une égalité de traitement des associations, lesquelles ne doivent pas tomber dans la dépendance du politique. L'État est une voie de recours indispensable pour ces associations. Une municipalité qui leur refuserait l'accès aux financements de la politique de la ville devrait être tenue de présenter des justifications solides à l'État, dans le cadre d'un pilotage *politique* de la programmation. Il faut donc renforcer le rôle de l'État et des signataires du contrat comme garants de l'équité et de la bonne utilisation des moyens au regard des objectifs définis collectivement, sans rabattre cette fonction sur l'examen des seuls indicateurs quantitatifs selon une logique purement comptable.

Une piste féconde consisterait à **organiser des points d'étape annuels** qui seraient des temps de réunion et de réflexion de l'ensemble des partenaires, y compris des habitants et des associations, sur tous les volets du CUCS. Il s'agirait de réinterroger les objectifs des CUCS, de regarder leurs réalisations, y compris dans le cadre des politiques de droit commun. Mais cette « revue de projets sociale » n'aurait de sens que si l'on reconsidère l'équilibre actuel des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Le déséquilibre aujourd'hui flagrant entre les montants financiers engagés dans le cadre de la rénovation urbaine et en faveur du volet social de la politique de la ville n'est pas de nature à crédibiliser ce dernier. Les Grands projets de ville prévoyaient de **réserver 20% des financements du renouvellement urbain aux dépenses de développement social.** Pourquoi ne pas retenir un même principe dans le cadre des opérations financées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ? Au-delà de l'enjeu d'une refondation de la géographie prioritaire de la politique de la ville, il y va de la considération portée aux habitants et aux professionnels du social.