



ÉCHEC DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les professionnels à bout de souffle

C. CORNUJUT / DOLCE VITA / PICTURETANK

Un état des lieux alarmant

Tous les voyants sont au rouge. Elus et professionnels déplorent l'absence de volonté politique de l'Etat.

Contrats: un test encourageant

Trente-trois sites expérimentent une nouvelle forme de contrats urbains de cohésion sociale pour l'après-2014.

Mobilisation des acteurs locaux

Dans un contexte particulièrement difficile, les réseaux de professionnels appellent les collectivités à prendre l'initiative.

Quartiers à la dérive: un état des lieux alarmant

Financement, contractualisation, rénovation urbaine... les élus et les professionnels brossent un sombre tableau de la politique de la ville et déplorent l'absence de volonté politique.

Tous les voyants sont au rouge. Qu'il s'agisse du chômage, du recours aux soins ou, plus généralement, de la pauvreté, les chiffres 2011 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, publiés le 2 novembre, sont accablants. Sur le terrain, élus et professionnels, confrontés à l'extrême fragilité des quartiers prioritaires, ne dissimulent plus leur désarroi: le désengagement de l'Etat au niveau local se généralise, les crédits ne cessent de diminuer, les associations vacillent. Quant aux réformes de fond, elles sont suspendues et renvoyées sine die. Alors que s'ouvrent les Assises nationales de la politique de la ville, à Amiens (Somme) du 7 au 8 novembre, «La Gazette» fait un tour d'horizon d'une politique publique à bout de souffle.

1) Une diminution constante des crédits

Premier constat: la baisse drastique des moyens alloués. C'est un fait, les crédits du programme 147 dit «politique de la ville», tel qu'il ressort du budget de l'Etat, ne cessent de dimi-

15,9 M€

ont été débloqués exceptionnellement, en juillet, par le ministre de la Ville, Maurice Leroy, en faveur des quartiers prioritaires. Ce financement sera essentiellement consacré à renforcer les actions menées dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale.

1 371 M€

sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2012 pour la dotation de solidarité urbaine (DSU). Alors que le budget de la politique de la ville est à la baisse, le niveau de la DSU progresse de 4,5%.



Selon le rapport 2011 de l'Observatoire national des ZUS, les habitants sont majoritairement issus de l'immigration, restent plus jeunes, moins diplômés et moins actifs qu'ailleurs.

nuer. Il représentait 794 millions d'euros (en crédits de paiement) en 2009, 704 millions en 2010, 624 millions en 2011 et 548 millions en 2012, selon le projet de loi de finances actuellement soumis au Parlement. Soit une diminution de plus de 30% en quatre ans – hors dotations spécifiques. «En période de vaches maigres, les crédits

sont resserrés», concédait le ministre de la Ville, Maurice Leroy, en début d'année (lire «La Gazette» du 31 janvier 2011, p.10). Outre cette diminution considérable, les subventions font l'objet d'une grande dispersion. En 2009, au plus fort du plan Espoir banlieues, les crédits de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acse), guichet des collectivités pour la politique de la ville, s'élevaient à 22 euros par habitant en quartier prioritaire dans les Bouches-du-Rhône ou 32 euros en Seine-Saint-Denis. A l'inverse, ils étaient de 100 euros dans les Landes ou 113 euros en Ardèche. Une dispersion due au nombre croissant de communes éligibles à ces subventions.

PNRU2: incertitudes sur le financement

Si l'existence d'un second programme national de rénovation urbaine (PNRU 2) est actée depuis janvier, son contenu reste très flou, tant en matière de contours que de financement. On attendait des éclaircissements, le 11 octobre, lors du séminaire national consacré au PNRU 2. «Il n'y aura pas de nouveau plan Marshall pour les banlieues», a déclaré Maurice Leroy, ministre de la Ville, en ouverture. Le ton est donné. Les collectivités sont invitées à trouver des solutions de financement innovantes, en sollicitant davantage le secteur privé. Les promoteurs privés rappellent que le maintien de la TVA à 5,5% et de l'exonération de taxe sur le foncier bâti sur les opérations de rénovation urbaine est incontournable pour maintenir leur présence. Une plus grande participation des politiques de droit commun, sur le modèle des contrats urbains de cohésion sociale expérimentaux, est également annoncée par le ministre de la Ville. On peut douter que ces pistes suffisent à combler le désengagement de l'Etat déjà entamé – Action logement a, contraint et forcé, pris son relais sur le financement du PNRU depuis 2008. D'autant que tous réclament la prise en charge des copropriétés dégradées, refusée dans le premier plan, ce qui pourrait fortement alourdir la note.

2) L'existence des associations menacée

A l'échelle départementale, la coupe budgétaire est parfois brutale. La Côte-d'Or a ainsi vu son enveloppe «Acse»

diminuer de 34% en 2011, la Manche de 22%, la Marne de 14% et le Finistère de 12%. Les premiers touchés sont les porteurs de projet, qui « tirent la langue ». En mai, les élus de la communauté d'agglomération Caen la mer (Calvados) et un collectif d'associations sont montés au créneau pour protester contre la chute des crédits d'Etat – de 30% à 58% selon les communes – et « défendre ces subventions indispensables aux actions d'insertion et de soutien que les associations mènent en faveur des populations les plus démunies », pouvait-on lire dans le « Livre blanc de la décohésion sociale », édité à cette occasion.

Ailleurs, c'est l'existence même des associations qui est menacée. « Certains porteurs de projet risquent de mettre la clé sous la porte cette année, d'autres réduisent l'étendue de leur action ou révisent leur capacité d'accueil », s'inquiète Seydou M'Baye, responsable de la politique de la ville à la communauté de l'agglomération creilloise (Oise). Situation similaire en Haute-Normandie où, selon une enquête effectuée par le consultant AIP-S, la baisse des crédits s'est traduite par l'arrêt du financement de certains projets dans quatre sites sur huit.

3) Des tensions autour des contrats

Face au désengagement de l'Etat et en période de crise, les collectivités ont de plus en plus de mal à mettre la main à la poche. Quand elles le peuvent. En Haute-Normandie, où plusieurs actions ont été récupérées dans les politiques de droit commun des collectivités, l'une des agglomérations a par exemple pris en charge à 100% le financement de son chantier d'insertion.

Autre signe du désengagement de l'Etat : l'absence d'impulsion ou d'instructions claires pour conclure, en principe avant la fin de l'année, les avenants de prolongation des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs). A ce jour, seule la moitié des professionnels interrogés par l'Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain (IR-DSU) en aurait signé un (*). Pire, « les deux tiers se sont contentés d'un "avenant administratif" sur la



J. BER

CLAUDE DILAIN, président de l'Association des maires ville et banlieue de France

« Nous nous heurtons à un silence assourdissant »

« Voilà des années que les élus de banlieue comme les professionnels de la politique de la ville tirent la sonnette d'alarme. Mais rien ne se passe. Rien. Malgré nos appels répétés, nous nous heurtons à un silence assourdissant. Sur le terrain, pourtant, la situation est devenue extrêmement préoccupante. Il suffit de lire la récente étude du politologue Gilles Kepel [*] pour s'en rendre compte. Les habitants des quartiers se détournent de la République car celle-ci a disparu des banlieues. Je ne parle pas de cas isolés, mais bien

de 5 à 6 millions d'habitants ! Ce qui m'inquiète, ce ne sont pas les voitures qui brûlent, mais les 70 % d'abstention dans les bureaux de vote. La République est en danger. Plus que jamais, il faut une volonté politique forte portée par le plus haut niveau de l'Etat. Si ce n'est pas le cas, nous paierons cher cette inertie. Car nous courons le risque de voir émerger de nouveaux moyens d'expression qui feront passer l'appartenance communautaire avant les valeurs républicaines. »

(*) A consulter sur www.banlieue-de-la-republique.fr

base d'un document type fourni par la préfecture, voire d'un "copier-coller" du Cucs de 2007 », révèlent les auteurs de l'étude. Malgré l'avancée que représente la nomination de délégués du préfet, observent les auteurs de l'enquête, « une majorité de sites notent une "posture" de l'Etat local, mis en difficulté dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, trop centrée sur la gestion des crédits ou des dispositifs et plus du tout sur l'animation territoriale ou l'appui aux équipes ». Un constat partagé par Patrice Allais, président du réseau Amadeus, qui rassemble les cadres « politique de la ville » des grandes collectivités, selon

lequel, toutefois, « certaines d'entre elles parviennent à s'en sortir grâce à leur propre ingénierie ».

4) Une rénovation urbaine en demi-teinte

Alors que de nombreuses questions restent en suspens sur le financement du prochain volet du programme national de rénovation urbaine (PNRU, lire l'encadré p. 24), ce vaste chantier n'échappe pas aux critiques. Certes, nombre de professionnels se réjouissent de l'impact des projets en cours sur le cadre de vie. « Rénovations, création d'équipements, diversifica- (•••)

(...) tion des logements, [...] la volonté de modification structurelle a, dans la plupart des sites interrogés, porté ses fruits», note l'IR-DSU. Cependant, «la majorité des sites reconnaît le décalage, voire la déconnexion, entre le PNRU et le cadre dans lequel il se déploie. Non seulement entre "l'urbain et le social", mais aussi entre les interventions structurelles et les stratégies d'ensemble sans lesquelles elles n'ont pas de sens.» Ainsi, «les quatre cinquièmes des sites n'ont pas entamé de réflexion sur la sortie de convention ou sur l'après-PNRU». Dans ce contexte, nombreux sont ceux qui souhaitent l'instauration d'un contrat unique réunissant les dimensions urbaines et sociales de la politique de la ville.

5) Des réformes en suspens

Deux autres dossiers de fond retiennent l'attention des élus et des professionnels de banlieue. D'abord, celui concernant la révision de la géographie prioritaire, qui vise à redéfinir la carte des zones urbaines sensibles. Les travaux engagés en 2009 ont été suspendus en mai 2010 par le Premier ministre et reportés sine die. «Je souhaite que nous prenions le temps de préparer une réforme ambitieuse», déclarait-il alors devant le Conseil national des villes, évoquant la nécessité de prendre en compte l'expérimentation menée sur les Cucs et la réforme des collectivités. D'ici là, le ministre de la Ville a décidé de prolonger le dispositif des zones franches urbaines.

Ensuite, l'année 2012 devrait marquer une avancée avec la création d'une péréquation horizontale et la mise en œuvre du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales doté de 250 millions d'euros. Mais plusieurs interrogations voient le jour sur cette péréquation, dont les critères de charges retenus s'appuieront sur le potentiel financier et le revenu moyen par habitant. Mais en aucune manière sur le volume de logements sociaux, comme le réclament bon nombre d'élus.

(*) «Enquête annuelle 2011. L'évolution des quartiers, les Cucs en 2011 et les premières leçons des PRU», consultable fin novembre sur www.irdsu.net



P. TOHIER / PHOTOMOBILE

L'EXPERT SYLVIE REBIÈRE-POUYADE, présidente de l'Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain (*)

«Face au désengagement de l'Etat, les acteurs locaux doivent prendre l'initiative»

Un an après la nomination de Maurice Leroy à la tête du ministère de la Ville, quel bilan tirez-vous ?

Un bilan amer. La création de ce ministère de plein droit a suscité l'espoir d'une relance de la politique de la ville. Il n'en a rien été. Mise à part l'expérimentation sur les futurs contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), aucune décision ou mesure destinée à relancer une dynamique n'a été prise et aucune annonce précise sur le programme national de rénovation urbaine (PNRU) 2 n'a été faite. En revanche, nous constatons une diminution globale et régulière des moyens, qui a un impact très négatif sur les porteurs de projet et un fort désengagement de l'Etat.

Comment réagissent les professionnels ?

Les équipes «projet» éprouvent un sentiment d'abandon mais font face aux difficultés. Heureusement, le PNRU commence à porter ses fruits. Mais les moyens pour le développement social des quartiers ne sont pas à la hauteur des effets de la crise. Parmi les professionnels, le fossé se creuse entre ceux qui se déclarent en situation de crise et se disent

incapables de se projeter dans l'avenir et ceux, plus rares, qui parviennent à construire une action locale. Globalement, nous sommes très préoccupés par les inégalités de situation et de moyens entre collectivités.

Quelles sont les perspectives ?

Franchement, nous avons du mal à en avoir, faute de réflexion stratégique nationale et de réflexion sur la géographie prioritaire ou sur la péréquation, par exemple, pour les prochains mois. Nous prenons acte du manque d'ambition de l'Etat et nous invitons les acteurs locaux à prendre l'initiative pour construire autrement l'avenir des quartiers les plus fragiles. Sur le terrain, certaines équipes et leurs élus se sont déjà donné les moyens d'agir, en s'appuyant sur leur propre ingénierie. Ils ont élaboré leur projet de territoire en mettant en place une évaluation, en consolidant l'observation et en ajustant leurs objectifs. Les acteurs locaux peuvent réagir pour tirer les quartiers vers le haut.

(*) L'IR-DSU réunit 150 collectivités et touche plus de 7 000 professionnels et partenaires de la politique de la ville. Site internet: www.irdsu.net

Contrats expérimentaux : des retours encourageants

L'expérimentation, engagée en mai, devrait inspirer la future génération de contrats, après 2014. Les premiers travaux sont qualifiés de « remarquables » par les services de l'Etat.

Inscrire les politiques de droit commun dans les futurs contrats urbains de cohésion sociale (Cucs). Telle est, en substance, l'ambition assignée par le Premier ministre, François Fillon, à l'expérimentation conduite actuellement sur trente-trois sites en zone prioritaire sur les thématiques de l'emploi, de l'éducation et de la sécurité. L'exercice est ambitieux. Il pourrait préfigurer la future contractualisation, après l'expiration des Cucs en 2014. Mais six mois après le choix des sites, quel bilan tirer des premiers avenants négociés entre l'Etat et les collectivités ?

Délais rallongés

Premier constat : l'objectif de signature des avenants au 1^{er} septembre, tel que prévu dans la circulaire du 27 avril 2011, n'a pas été tenu. « La démarche avance moins vite que prévu », concède le secrétaire général du Comité interministériel des villes, Hervé

Masurel. A la fin octobre, seul un avenant, celui de Dammarie-les-Lys (Seine-et-Marne), avait été signé, sur les trente-trois attendus. D'autres, comme ceux de Meaux (Seine-et-Marne), de Corbeil-Essonnes (Essonne), de Vénissieux ou de Oullins (Rhône), seraient imminents.

Le retard était néanmoins prévisible. « Peut-on espérer un vrai contenu innovant, valant expérimentation, qui s'appuie sur un diagnostic des besoins et un "véritable projet territorial" comme le stipule la circulaire, dans un délai aussi court ? » s'interrogeait, en juillet, Bénédicte Madelin, directrice du centre de ressources Profession banlieue. Le message a été entendu. Le préfet Masurel le confirme : « Le ministre de la Ville a demandé une certaine souplesse pour le calendrier, mais il ne faudrait pas excéder les mois de novembre ou de décembre. » Toutefois, si les professionnels déplorent « l'obsession de l'échéance de signature, qui fait passer

33 SITES ont été retenus afin d'expérimenter une forme de contractualisation entre l'Etat et les collectivités pour les quartiers prioritaires. Ils sont répartis dans 36 communes de 15 départements, dont la Seine-Saint-Denis (7 sites) et le Val-d'Oise (4). On dénombre actuellement 497 Cucs en France, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2014.

au second plan les questions de fond », tous se félicitent du retour du droit commun dans les contrats, répondant à une attente forte. A Evry (Essonne, lire ci-dessous), comme ailleurs, on salue la renaissance partenariale et sa traduction concrète : l'identification précise des moyens mobilisés par les services de l'Etat.

Une dynamique enclenchée

Les services du ministère de la Ville précisent qu'un « travail remarquable » a déjà été effectué et se réjouissent de « la qualité du diagnostic posé et de l'expression des problématiques locales ». En outre, précise-t-on au sein du comité de suivi, « le débat local a enclenché une dynamique qui dépasse les thématiques emploi-éducation-sécurité, qui seront les seules à être évaluées : les acteurs locaux ont évoqué d'autres sujets importants et transversaux, comme la cohésion sociale, la gestion urbaine de proximité ou la santé ».



Florence Kobayashi, directrice adjointe de la vie locale et de l'innovation sociale à Evry.

R. BOURQUET

Evry (Essonne) • 52 500 hab.

Les professionnels saluent la renaissance du partenariat

« C'est la première fois, depuis des années, que les partenaires locaux se retrouvent autour d'une table pour travailler ensemble. » Florence Kobayashi, directrice adjointe de la vie locale et de l'innovation sociale à Evry, ne cache pas sa satisfaction. Menée au pas de charge depuis juin, l'expérimentation sur le contrat urbain de cohésion sociale (Cucs) du quartier des Pyramides a, tout d'abord, permis « d'établir un diagnostic,

de réintroduire le droit commun engagé par chacun et de produire des fiches actions », poursuit-elle, citant la police nationale, Pôle emploi et la direction de l'emploi ainsi que l'Inspection académique. Le document prévoit ainsi l'engagement précis des moyens humains, financiers et techniques de chacun des partenaires. « Un véritable travail partenarial », se félicite Florence Kobayashi. La signature est prévue courant novembre.

«Faut-il attendre des émeutes pour agir?»

Renaud Epstein est maître de conférences en sciences politiques à l'université de Nantes. Il tire la sonnette d'alarme sur la réduction des crédits de l'Etat, alors que certains quartiers sont déjà au bord de l'explosion.

Que vous inspire l'évolution récente de la politique de la ville?

Plus que l'évolution récente de la politique de la ville, j'insisterais sur son absence totale de perspectives. Il n'y a plus de souffle ni de projet politique, et les programmes en cours sont, pour la plupart, en bout de course. C'est notamment le cas de la rénovation urbaine, qui mobilise l'essentiel de ses moyens depuis 2003. Beaucoup ont voulu croire que la transformation physique des quartiers allait résoudre les problèmes sociaux. Cette croyance tend à se dissiper, à la mesure de l'avancée des opérations de démolition-reconstruction, qui produisent des réalisations visibles mais pas les résultats attendus, à savoir une réduction des écarts socio-économiques.

Faut-il considérer que le programme national de rénovation urbaine a été inutile?

Non. Des quartiers en avaient besoin, après des années de sous-investissement des pouvoirs publics et des organismes HLM. De belles réussites existent sur le plan urbanistique et des moyens conséquents sont consacrés à l'accompagnement social des personnes relogées. En revanche, je reste dubitatif sur la conception et le pilotage du programme, mené au pas de charge. On ne s'est pas donné le temps de la réflexion et de la négociation pour parvenir à articuler l'urbain et le social, associer les habitants aux projets ou encore tirer profit de l'échelon intercommunal.

Comment les banlieues peuvent-elles sortir de l'ornière, alors que les crédits ne cessent de diminuer?

Les collectivités, dont les marges de manœuvre budgétaire se réduisent, ne peuvent ou ne veulent plus compen-



P. MARAIS

ser la réduction des crédits étatiques. Un peu partout, les associations et les services publics réduisent la voilure ou mettent la clé sous la porte. Cela me paraît assez dangereux vu la situation explosive de certains quartiers. Regardons ce qui s'est passé cet été outre-Manche, après des coupes drastiques dans les budgets des services sociaux et d'encadrement de la jeunesse. Rappelons-nous aussi que les crédits de la politique de la ville avaient déjà fortement baissé en 2004-2005, avec le résultat que l'on sait. Faut-il attendre des émeutes pour que les pouvoirs publics se remobilisent et relancent la politique de la ville? Avec le recul, c'est toujours ce type d'événements qui a fait avancer la politique de la ville.

Quels sont les moyens d'action possibles?

Peut-être faut-il s'inspirer d'expériences étrangères, comme ce qui se fait aux Etats-Unis autour de la notion d'empowerment (*) ou en Angleterre en matière de lutte contre les discriminations ethno-raciales. Mais il faudrait, pour cela, que l'on accepte de s'appuyer sur les communautés et de se doter de statistiques ethniques.

(*) Donner la capacité aux habitants d'un quartier de se prendre en main.

Pour aller plus loin

À LIRE

• «Politique de la ville. Maîtriser les dispositifs et les enjeux»

Programmes Anru, réussite éducative, internats d'excellence, écoles de la deuxième chance, contrats aidés, ateliers santé-ville, etc. Emmanuel Heyraud, spécialiste du secteur au sein de l'Association des maires de grandes villes de France, publie un ouvrage didactique destiné à mieux comprendre et maîtriser les ressorts de la politique de la ville.

Emmanuel Heyraud, éditions Berger-Levrault, 2010.

• «L'invention de la violence. Des peurs, des chiffres et des faits»

Sociologue de la délinquance, Laurent Mucchielli consacre un ouvrage aux peurs nées du discours politique sur l'insécurité. Il montre que la prétendue «explosion de la violence» est un mythe et que cette insécurité est davantage un sentiment qu'un fait, révélateur des fragilités de notre société. Il jette les bases d'une orientation nouvelle pour les politiques publiques de sécurité et de prévention.

Laurent Mucchielli, éditions Fayard, 2011.

SUR LE WEB

• Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain

www.irdsu.net

• Profession banlieue

www.professionbanlieue.org

• Secrétariat général du Comité interministériel des villes

<http://i.ville.gouv.fr>

• Association des maires ville et banlieue de France

www.ville-et-banlieue.org



POUR COMPLÉTER VOTRE INFORMATION...

• Rénovation urbaine: les élus appelés à faire preuve d'imagination

www.lagazette.fr/78503

• ZUS: une population qui diminue

www.lagazette.fr/82200