

**- ELEMENTS POUR L'INTERVENTION
DU MINISTRE -
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE**

- LE 22 JANVIER 1992 -

Je vous prie d'excuser Philippe MARCHAND, Ministre de l'Intérieur qui, retenu par les travaux de l'Assemblée, m'a demandé de prendre la parole en son nom devant vous.

Améliorer la situation des sites sensibles implique parfois la remise à niveau du bâti et la création de structures nouvelles, mais commande toujours la "resocialisation" du quartier au travers de l'affirmation de la présence du service public et de la mise en oeuvre de synergies encore trop incertaines.

Pour les responsables, qu'ils soient élus ou représentants de l'Etat, il s'agit, après avoir appréhendé en commun les menaces qui pèsent sur les quartiers, d'associer la population à la riposte dans le cadre des dispositifs nationaux ou locaux mis en place.

Depuis les années 1980-1990, face à la gravité et à la complexité des dysfonctionnements urbains apparus, les pouvoirs publics ont développé, en liaison avec les collectivités locales, de nouveaux types d'intervention : contrats familles, contrats d'agglomération pour l'insertion des immigrés, contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville, développement social des quartiers, contrats de plan.

Le gouvernement a donc dû élaborer une politique pour assurer un développement harmonieux des villes et porter remède aux situations les plus difficiles qui sont le fruit -précisément- d'une absence de politique au cours des années passées. La mise en oeuvre de cette politique a évidemment contraint le gouvernement -et singulièrement le ministère de l'Intérieur- à un accroissement, à une redistribution et à une réorganisation des moyens disponibles.

Le gouvernement a élaboré une politique de la ville.

Pour la première fois, en effet, un gouvernement a élaboré une vraie politique de la ville pour résorber les situations extrêmement difficiles et pour assurer à l'avenir un développement plus harmonieux de nos villes.

Il l'a fait, face à des situations d'une difficulté extrême, génératrices d'une grande insécurité, qui sont en grande partie le fruit d'une absence de politique de la ville. En effet, dans les années 1960-1980, à l'époque d'un urbanisme aussi galopant que débridé, aucune politique n'avait été mise au point qui permette d'impliquer tous les acteurs, toutes les administrations -d'Etat ou des collectivités locales-, qui permette d'assurer la sécurité par un développement harmonieux de la cité.

L'insécurité ainsi générée hier, il nous faut la résorber aujourd'hui. La sécurité de demain, il nous faut l'assurer dès maintenant. Car -tout le monde en est désormais persuadé- la sécurité s'établit en amont de la délinquance, dès la confection d'un projet d'urbanisme. Elle est nécessairement le fait de tous les acteurs sociaux - et pas seulement le fait de la police et de la gendarmerie. Elle implique une action pluridisciplinaire et, pour ce qui concerne l'administration, interministérielle. La sécurité rend nécessaire une politique de la ville.

En quoi consiste donc cette politique ?

La ville est synonyme de civilisation et de société moderne. Elle porte en elle les ferments du progrès (rapprochement des hommes, concentration des moyens, échanges commerciaux) et les germes de décomposition sociale (spirale de la paupérisation, ghettoïsation).

La ville est ainsi au confluent des efforts que doit accomplir dans ces quelques quartiers l'Etat, en partenariat avec les collectivités locales, en faveur de ce droit à la ville, qui est en fait la satisfaction de besoins d'échange, de culture, d'équilibre et de cohésion.

L'état a dû et doit adapter sa démarche et ses méthodes à la ville, jalon sur le territoire, au confluent naturel des relations entre les maires, gestionnaires et responsables de leurs cités, et les préfets gestionnaires et responsables de l'administration territoriale.

La prise de conscience de réalités nouvelles a conduit, en octobre 1988, à la création du Conseil national des villes, du Comité interministériel des villes et de la Délégation interministérielle à la ville puis, sur les indications du Président de la République et conformément aux décisions du séminaire gouvernemental du 10 décembre 1990, à la naissance du ministère de la Ville, confié à mon ami Michel DELEBARRE, ministre d'Etat.

Mais ce n'est ni le lieu ni l'heure de retracer l'historique de l'action de l'Etat en faveur de la ville. Aussi, me limiterai-je à traiter du chantier pour l'action de l'Etat que constitue en 1992 la politique de la ville.

Dans ce cadre, l'action de Philippe MARCHAND à la tête du ministère de l'Intérieur, et la mienne à ses côtés et, naturellement, celle de l'ensemble des services placés sous son autorité, sont résolument tournées vers ces priorités : la direction générale de l'administration, au titre de l'action des structures territoriales de l'Etat, notamment les préfetures et les sous-préfetures ; la direction générale des collectivités locales, en raison du rôle majeur que jouent les collectivités territoriales comme instruments de mise en oeuvre de cette politique ; la direction des libertés publiques et des affaires juridiques au titre des libertés publiques et de l'accès égal pour tous au droit, la direction de la sécurité civile pour la protection des populations et, naturellement, la direction générale de la police nationale.

Certes les risques ne sont pas négligeables, qu'il s'agisse de la reconcentration de décisions à un niveau trop élevé, de la multiplicité et de la lourdeur des procédures. La politique de la ville ne doit pas s'engluer dans la procédure ou la technocratie. En ce domaine, comme en d'autres l'organisation de la qualité de la relation entre l'Etat et les collectivités locales est un facteur essentiel de réussite. Qu'il s'agisse de financement, du montage de projets, de leur mise en oeuvre sur le

terrain, le partenariat ne doit pas être un vain mot, mais une pratique quotidienne : ainsi par exemple le sous-préfet où le responsable d'un service de l'Etat et le chef de projet municipal doivent agir en interaction, par un dialogue constant, confiant et fructueux.

La politique de la ville conduit l'Etat à changer, à s'adapter. C'est ainsi qu'indépendamment des chefs de projets désignés par la plupart des préfets, de nombreuses préfectures ont pris en compte l'aspect interministériel de la politique de la ville. Des directions du développement social urbain, des bureaux ou des missions chargés de la politique de la ville ont été constitués. Dans les services extérieurs de l'Etat des structures -souvent légères mais prenant en compte la nécessité du travail interministériel- ont été également mises en place. La capacité de réponse et d'adaptation des services de l'Etat en a ainsi été renforcée.

L'organisation des pouvoirs publics a été revue, dans le cadre de l'impulsion nouvelle donnée à la politique de la ville par le séminaire gouvernemental du 7 décembre 1990, qu'il s'agisse de la création du ministère de la Ville, de la création des sous-préfets chargés de mission pour la ville, ou du renforcement de la déconcentration et de la globalisation des crédits.

La politique menée implique nécessairement un renouveau de la fonction préfectorale. Le représentant de l'Etat à l'échelon qui est le sien, région, département, arrondissement doit rechercher la cohérence dans les interventions et la convergence entre les partenariats. L'expérience des treize sous-préfets chargés de mission pour la ville, dont une première évaluation est en cours, illustre un style nouveau d'administration, fruit d'une double action : un engagement personnel et une passion au service des populations les plus défavorisées, une capacité d'innovation et d'expérimentation permanente pour adapter et motiver les services traditionnels de l'Etat.

Mais, le développement harmonieux des villes passe par l'effort de tous.

Les partenaires de l'Etat que sont les collectivités locales doivent également agir afin de bousculer les procédures, les pratiques, en gardant à l'esprit que le résultat doit être à la hauteur des espérances suscitées. Le droit à l'échec n'existe pas en cette matière.

De ce point de vue, je me réjouis de voir les élus locaux s'impliquer - de vous voir vous impliquer - au sein du partenariat entre l'Etat et les collectivités locales. A titre d'exemple, dans le département du Rhône, la réunion régulière du comité inter-services, rassemblant les chefs de services extérieurs, les chefs de projet et les élus des collectivités concernées, me paraît être une initiative particulièrement positive.

Il m'est agréable de vous dire ici combien la collaboration des services municipaux aux opérations mises en oeuvre notamment avec les policiers a été appréciée de ces personnels et de leur hiérarchie qui m'en a fait part. Je vous en remercie.

Cependant, il est temps maintenant de mieux affirmer et clarifier les rôles des différents partenaires. M. Pierre JOXE, lorsqu'il était Ministre de l'Intérieur, avait fixé dans une circulaire du 14 août 1990, les conditions de participation des services à la politique interministérielle de prévention de la délinquance. Je souhaite que les efforts engagés soient poursuivis au premier chef au sein des politiques locales élaborées et discutées par les conseils communaux de prévention de la délinquance, ainsi que dans les conseils départementaux de prévention de la délinquance, où votre efficacité, votre pugnacité et votre excellente connaissance du terrain sont des exemples pour les représentants de l'Etat dans les départements et les communes.

Ainsi, nous pourrons agir efficacement dans les quartiers les plus difficiles, où les loyers, l'eau, le gaz, l'électricité (branchements sauvages) ne sont souvent plus payés, où le vol, le recel et la drogue constituent une véritable économie souterraine. Dans ces quartiers où il nous faut assurer une véritable reconquête sociale par un travail en profondeur, par une coordination de tous les acteurs. Concomitamment, et avec la même volonté chez tous les partenaires,

nous devons aussi réaffirmer la solidarité, tout en organisant le rappel à la loi, sans faiblesse.

C'est pourquoi, il faut renforcer la présence policière dans ces quartiers -en quantité et en qualité-. Je suis fermement décidé à le faire autant que les disponibilités en personnel et les créations de postes budgétaires me le permettront.

Les "opérations prévention été", qui ont été accentuées comme vous le savez en 1991, se sont révélées être un succès. En assurant quotidiennement l'animation d'activités au profit de plus de 8000 jeunes dans 132 sites différents en juillet et en août 1991, les policiers (plus de 500) ont contribué à apaiser les populations des quartiers difficiles.

Le policier reste celui qui peut encore entretenir des relations suivies avec la population et la jeunesse, du fait qu'il représente l'autorité du service public.

Aussi le Ministre de l'Intérieur est-il favorable, en accord avec Michel DELEBARRE, à ce que ce dispositif s'inscrive dans une certaine permanence, notamment dans les périodes de congés scolaires. Avec votre appui et votre aide, ces initiatives pourront être renouvelées en 1992.

Partout où cela est possible, les techniques de police de proximité seront développées. L'ilotage, déjà présent dans 320 quartiers réputés difficiles, sera maintenu dans les priorités de la police nationale et perfectionné.

Il est important, par exemple, de rechercher des solutions permettant une présence accrue aux heures les plus nécessaires (sorties, fin de semaine, etc...).

La police a un rôle très important à jouer. Aussi surprenant que cela paraisse, nous savons bien que la police est parfois le dernier lien entre la population et la puissance publique. Elle vit les différentes expressions des petites misères, des drames et des violences qui se rencontrent dans ces quartiers.

Je fais donc appel à vous pour maintenir les efforts remarquables que vous faites en faveur des policiers auxiliaires du contingent dont je souhaite pouvoir accroître le nombre dans les services de police urbaine.

Quant au gouvernement, il prépare de nouvelles mesures concernant les fonctionnaires en poste dans les quartiers difficiles, afin de les y attirer. C'est ainsi que les préfets sont invités depuis quelques jours à mettre en place une démarche concertée avec les personnels sous la forme de la conception de "projets de service public de quartier", dont le but est de rechercher une amélioration quantitative et surtout qualitative des services offerts à la population.

Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur a consacré plus de 34 millions de francs à l'amélioration matérielle de l'accueil dans les commissariats et à la formation de personnels spécialisés. Il est en effet très important que le rapprochement entre le service public et la population passe par une relation de confiance initiale que facilite la présence de locaux adaptés, gage d'un plus grand professionnalisme et facteur d'une meilleure reconnaissance réciproque.

Pour mener une telle politique de la ville -qui intègre une démarche pluridisciplinaire, interministérielle, globale- le gouvernement a dû accroître, redistribuer et réorganiser les moyens disponibles.

Beaucoup a été fait ou engagé en une année :

- les moyens consacrés à la politique de la ville par l'Etat ont été renforcés. Les crédits contractualisés au titre du développement social urbain ont augmenté de 25 % en 1991, pour atteindre 2 milliards. Ils passeront à 2,2 milliards en 1992. 13 sous-préfets chargés de mission pour la ville ont également été nommés dans les départements les plus urbanisés,

- les procédures de financement ont été rénovées grâce à la globalisation et à la déconcentration des crédits, autant que par les contrats de ville. Il conviendra cependant d'améliorer encore les dispositifs pour permettre notamment de réduire les délais afin de pourvoir efficacement aux urgences du terrain. Dans cette perspective, la question de l'engagement des crédits du Fonds d'action sociale mérite également d'être étudiée.

Enfin, la dotation de solidarité urbaine dont vous avez le libre emploi aux termes de la loi du 13 mai 1991 me semble de nature à faciliter la réalisation des projets de développement social urbain dans les communes qui en sont bénéficiaires.

Cette loi du 13 mai 1991 s'intègre dans le triptyque législatif proposé par le gouvernement en réponse aux défis urbains :

- loi sur la solidarité financière ;
- loi d'orientation sur la ville ;
- mesures spécifiques en faveur des fonctionnaires.

Réponse d'urgence à une situation de crise, celle que connaissent de nombreuses banlieues de grandes villes, et qui a conduit à la création d'un ministère de la Ville, chargé d'animer la politique de l'Etat dans ces communes, le projet du gouvernement fut favorablement accueilli par tous ceux que la crise urbaine inquiète.

Ce texte fût élaboré avec une grande célérité, dans le respect des règles habituellement observées en ce qui concerne l'attribution des dotations de l'Etat aux collectivités locales, c'est-à-dire, l'établissement de critères objectifs et généraux et la mise en oeuvre de garanties de transparence. Il le fût également dans la concertation, tant avec le comité des finances locales, amené à débattre par deux fois des intentions du gouvernement, qu'avec le Parlement, où chacun s'accorda sur l'objectif même si d'aucuns en contestaient les moyens.

Trente cinq heures de débats à l'Assemblée Nationale et plus de 22 heures au Sénat, ont abouti à un projet de loi élargi et amélioré, dans le respect de la libre administration des collectivités locales, ainsi que l'a indiqué le Conseil Constitutionnel.

La loi du 13 mai 1991 a institué trois mécanismes financiers distincts en faveur des communes, dont les effets peuvent parfois se cumuler.

Lorsque la loi connaîtra son plein effet, en 1993, près de deux milliards de francs de concours supplémentaires parviendront aux collectivités défavorisées.

Les communes pourront en effet compter sur la dotation de solidarité urbaine, et, en Ile-de-France, sur le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, pour faire face à leurs charges particulières. En outre, les communes pourront bénéficier de la dotation particulière de solidarité urbaine, dans deux hypothèses : lorsqu'elles ne répondent que partiellement aux critères fixés par la loi, et lorsqu'elles ne bénéficient plus de la dotation de solidarité urbaine, la première année suivant celle-ci.

La répartition pour 1991 est la suivante :

- 94 communes contribuent à hauteur de 400 millions de francs, au titre de la dotation de solidarité urbaine ;

- 492 communes, dont 72 de moins de 10 000 habitants, se partagent cette somme dans la France entière ;

- 104 communes d'Ile-de-France se sont vues offrir la possibilité de percevoir 300 millions de francs de prêts à taux nul avancés par la Caisse des Dépôts. Ces prêts seront remboursés les années suivantes par les communes contributives de la région Ile-de-France.

Les mécanismes redistributeurs produiront progressivement leurs effets cette année et l'année prochaine :

- en 1992, la dotation d'Ile-de-France devrait approcher les 500 millions de francs, la dotation de solidarité urbaine : 700 MF et la dotation particulière de solidarité urbaine : 150 MF ;

- en 1993, la dotation de solidarité urbaine atteindra son rythme de "croisière" à hauteur de 1 milliard de francs.

Le comité des finances locales sera très prochainement saisi pour examiner la dotation de solidarité urbaine dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement, et discuter des orientations proposées par le gouvernement sur l'attribution de la dotation particulière de solidarité urbaine, destinée à prendre en compte des situations qui ne l'auraient pas été par le simple jeu des critères d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine.

Avec la même volonté d'accroître le potentiel mis par l'Etat à la disposition de la population, la départementalisation des structures territoriales de la police nationale, expérimentée en 1990, est étendue en ce moment, et sera généralisée avant la fin de cette année. Ce dispositif vise notamment à renforcer en priorité la police de proximité en permettant une plus grande unité et une plus grande souplesse dans l'utilisation des forces.

Enfin, avant de conclure, je souhaiterais appeler encore l'attention sur un point. Je crains que toutes nos actions, nos initiatives d'origine institutionnelle restent sans réel impact ou demeurent insuffisantes si nous ne cherchons pas à associer mieux les habitants à leur conception et à leur élection. Au-delà des associations représentatives reconnues, structurées, il conviendrait probablement d'offrir aux citoyens eux-mêmes, la possibilité de s'investir dans les politiques locales, à l'échelle de la ville, du quartier, d'une cité et pourquoi pas, d'un immeuble, si cela s'avère utile.

Un groupe de travail du Conseil national des villes a lancé une étude sur ce point. Il me semble en effet indispensable que les responsables que nous sommes réfléchissent aujourd'hui, dans l'intérêt de la démocratie, à cette question. Si on n'associe pas les habitants à la politique de la ville, au dynamisme social que vous-mêmes et les pouvoirs publics s'efforcent en permanence d'insuffler, alors nous risquons d'échouer dans cette entreprise essentielle pour l'avenir du pays.

Tels sont les éléments que Philippe MARCHAND voulait, Mesdames et Messieurs, livrer à votre réflexion et à votre action. Car, nous savons combien, vous les maires, vous investissez de temps et de moyens publics pour le développement urbain, combien vous agissez sans relâche pour que puisse être assurée la sécurité de vos concitoyens dans les conditions difficiles engendrées par l'urbanisme débridé des années 1960 et 1970.

Nous savons tous maintenant que la sécurité dans les villes passe par une politique globale, interministérielle, qui se situe bien en amont de la délinquance. Nous savons aussi que la police ne peut traiter la sécurité sans politique de la ville. Désormais, nous agissons tous - Etat comme collectivités locales - dans cet esprit, avec le souci de l'intérêt général que nous avons tous. Mais, en sachant que le retard considérable que nous avons pris il y a trente ans (en n'élaborant pas alors une politique cohérente de développement urbain) nous place aujourd'hui dans une situation difficile qui implique de nous tous, de vous, des efforts considérables. C'est de votre action - présente et future - que je veux vous remercier à cet instant. J'y ajouterai mes encouragements, tant il est vrai que la conduite d'une telle action nécessite un grand courage, un grand courage humain certes mais aussi un grand courage et une grande tenacité politiques.