

QUELLE VILLE POUR LE 21^{EME} SIÈCLE ?

ACTES DU COLLOQUE
(Février 1999)

organisé et présidé par

Pierre BOURGUIGNON

Député de Seine-Maritime,
rapporteur spécial du budget de la ville

sous le haut patronage de

Laurent FABIUS

Président de l'Assemblée nationale

et en présence de

Claude BARTOLONE

Ministre délégué à la Ville

Rapport introductif
20 ans de politique de la ville

JEAN-PIERRE SUEUR

Ancien ministre, maire d'Orléans

Je tiens à remercier le président Bourguignon de m'avoir confié le soin de présenter le rapport introductif à ces premières rencontres parlementaires sur la ville. Je remercie également le public d'être venu en nombre à l'invitation de l'Assemblée nationale.

Dans le temps qui m'a été imparti, je tâcherai de présenter de manière résumée la politique de la ville ces 20 dernières années. Trois temps caractérisent cette histoire, que l'on pourrait qualifier d'approches ou de problématiques. Je les évoquerai tour à tour avant de proposer trois conclusions.

Acte premier : le quartier

Au début était le quartier. Les opérations Habitat et Vie Sociale (HVS) puis Développement Social des Quartiers (DSQ) ont eu pour caractéristique d'être très clairement

positionnées sur le quartier. L'identification des zones difficiles se faisait donc par quartier : ceux en difficulté recevaient plus de moyens, de manière à favoriser des logiques de renouveau et de réhabilitation – terme très fréquemment employé à l'époque, beaucoup moins à l'heure actuelle – indissociablement menées sur le bâti comme sur le social.

On considérait donc que la solution consistait à définir un périmètre précis puis à y appliquer une logique sociale en favorisant la participation des habitants. Beaucoup a ainsi été fait dans ce cadre. Il faut à ce titre rendre hommage aux politiques antérieures, car même si j'ai souvent été critique à leur égard, force est de reconnaître que beaucoup a été fait. Il est sûr que les choses seraient pires à l'heure actuelle si certaines mesures n'avaient pas été prises dès cette époque.

Cependant, cette approche a épuisé ses vertus au bout de quelques années, soulignant les limites que supposait un engagement trop limité géographiquement. De fait, les processus de réhabilitation des quartiers en difficulté, situés en général à la périphérie de la ville, lieu d'implantation d'un grand ensemble qui se trouve ainsi isolé du reste du tissu urbain, avaient tendance à détourner les gens susceptibles de s'y installer, ces derniers en concluant rapidement que si le quartier est en voie de réhabilitation, c'est qu'il ne fait pas bon y vivre. Un cercle vicieux se mettait donc en place, les annonces réitérées de réhabilitation

induisant, dans les faits, des phénomènes de stigmatisation.

Nous dirons donc que la politique de la ville est pavée de bonnes intentions. Dans le même temps, il est apparu que l'un des postulats premiers de la politique des quartiers – donner plus à ceux qui en ont le moins – n'était malheureusement pas vérifié aujourd'hui. Il convient ainsi de s'interroger sur le manque d'efficacité de la " discrimination positive " dont il était prévu de faire bénéficier les périmètres en difficulté.

Acte second : la ville

L'élargissement de l'espace considéré à la ville découle donc d'une double constatation : la trop forte stigmatisation du quartier, comme je le disais précédemment, entraînait des blocages profonds. Par ailleurs, les objectifs en termes de mixité sociale et de peuplement harmonieux et équilibré des différents quartiers ne pouvaient être atteints en se confinant au périmètre délimité par le quartier.

En termes de politique de la ville, cette ouverture s'est traduite par l'établissement de contrats de ville. Ces programmes se sont cependant eux-mêmes heurtés à un certain nombre de difficultés. Parmi celles-ci figure, en premier lieu, l'extrême complexité des procédures : un contrat de ville est géré par une assemblée qui comprend souvent trente

personnes, représentant les administrations de l'État, les représentants des villes concernées, le conseil régional, le conseil général, les associations, etc... La tâche de cette assemblée est, en outre, contrainte par le système de financement à double entrée – l'apport de l'État, qui finance la très grande majorité des programmes, et les financements provenant des départements, qui restent minimes (les financements départementaux des investissements inscrits dans les contrats de ville dans le cadre de la politique de la ville n'ont pas dépassé 3% de l'ensemble sur les cinq dernières années, c'est-à-dire une infime partie de ce que les habitants des quartiers concernés apportent en impôts aux départements).

Le contrat de ville lui-même n'est pas exempt d'ambiguïtés : car s'il repose sur un périmètre plus large que le quartier, ce périmètre recouvrira un agrégat de communes qui, à l'intérieur d'une aire urbaine donnée, auront accepté de souscrire à un contrat de ville. On retrouve donc des situations où un contrat de ville portera sur un nombre donné de communes incluses dans une aire urbaine plus large, sans que les communes considérées ne forment un ensemble véritablement cohérent au regard de la politique de la ville.

L'excès de contractualisation et la multiplication de procédures trop lourdes peuvent porter préjudice à la démarche.

Le manque de moyens crée, par ailleurs, un effet de dilution au sein des contrats de ville : pour reprendre l'exemple de l'agrégat de communes précédemment évoqué, toute commune ou toute association de cet agrégat demande à bénéficier des retombées financières du contrat de ville auquel elle a souscrit... Cela conduit, à terme, à la multiplication des lignes budgétaires qu'il sera difficile de supprimer et au développement d'un effet de "saupoudrage" par les crédits. Ce phénomène participe à mon sens de la confusion entre les projets structurants lourds, qui doivent relever des contrats de ville adaptés et la gestion courante des affaires du quartier et de la commune, qui doit être confiée aux élus et aux fonctionnaires de l'État.

Sans vouloir détailler davantage, il convient de rappeler que le périmètre de recouvrement du contrat de ville est fréquemment distinct du périmètre du Programme Local de l'Habitat (PLH), ce qui constitue un autre défaut de la procédure. On verra ainsi se développer des situations où les maires de certaines villes, qui auront à leur charge une population pauvre, ne pourront développer un PLH en commun avec les communes limitrophes, et se verront ainsi dans l'impossibilité de développer une politique de mixité sociale. De telles situations doivent imposer le recours à la loi. Car comment parvenir à harmoniser et à équilibrer la localisation des logements sociaux d'une part, et le peuplement de ces logements d'autre part, sans faire de ce sujet une prérogative des

puissances publiques, lorsque l'on sait les différences de stratégies quant au peuplement à l'intérieur même du mouvement du logement social ?

Acte troisième : l'agglomération

Le plan de relance sur la ville marque le début de la troisième phase de la politique de la ville. Pour résumer, ce plan de relance de la ville représente la combinaison des deux premières approches, auquel on ajoute un troisième acte, qui complète, mais aussi complique la panoplie du zonage.

Une politique territoriale complexe

Par cette évolution en paliers, la France hérite de la politique territorialisée la plus sophistiquée au monde : nous avons déjà les ZAC, les zones urbaines prioritaires (ZUP), les ZPPAU, devenues ZPPAUP, sans compter les ZNIEFF, auxquelles s'ajoutent les zones urbaines sensibles (ZUS), les ZRU et les zones franches. Si bien que nous avons pu assister à une multiplication des périmètres de zonage qui, bien souvent, ne se superposent pas : un périmètre de contrat de ville qui ne correspond pas aux quartiers, un périmètre PLH qui ne correspond pas aux contrats de ville, des périmètres ZUS, ZUP voire Grand Projet Urbain (GPU) différents, sans compter les PIC urbains européens – en voie de disparition. Telle ville peut être ainsi recouverte par autant de

périmètres que la politique de la ville en a définis...

Cela montre que la notion de zonage est impropre à résoudre le problème des quartiers en difficulté. De fait, l'idéologie qui sous tend la notion de zonage ne se traduit pas dans les faits : au début du processus, l'État affecte la commune en difficulté à un programme (contrat de ville, ZUP, ZUS, etc...) que l'on assimilera à une thérapie (plus de moyens, ainsi plus d'emplois-jeunes, plus d'enseignants, moins d'impôts...). Cela suppose à terme un mieux-être et, de fait, une sortie du programme. L'objectif est de rejoindre le " droit commun ". Or on constate que depuis les 20 dernières années, très peu de sorties ont été enregistrées. Cela nous conduit à nous demander si le zonage n'a pas, finalement, pour effet réel de renforcer les difficultés de certains quartiers. C'est un constat qui est, certes, très dur tant il est vrai que ces politiques partent de bons sentiments. Mais il faut regarder les choses en face.

Évaluer sur le terrain les résultats des politiques

On peut cependant exprimer des doutes sur les moyens qui sont mis en œuvre. Je ne suis, en effet, pas sûr que l'on affecte à l'heure actuelle davantage de moyens aux zones d'éducation prioritaire qu'aux lycées qui ne connaissent pas de difficultés particulières. De même, l'effet bénéfique des zones franches doit être analysé au-delà des effets d'annonce qui ont suivi leur création. L'ampleur des détournements de

moyens doit être évaluée. Je pense au cas où l'embauche d'un salarié à tiers-temps suffit à remplir les conditions en termes de création d'emplois dans une zone franche. Il faut, au minimum, changer les règles du jeu afin que l'argent public se traduise par plus de contraintes en termes de création d'emploi.

Un deuxième point mérite d'être souligné. Il apparaît en effet que le zonage se traduit également par des dysfonctionnements en termes de services publics.

Beaucoup de chiffres sont à notre disposition pour étayer le manque chronique en postiers, en agents de l'ANPE dont souffrent certaines villes en difficulté. Force est également de constater l'absurdité d'une situation où certains quartiers parmi les plus insécuritaires souffrent le plus de manque de forces de police. C'est sous ce dernier angle que l'on doit analyser aujourd'hui les tensions qu'engendre le projet de redéploiement des effectifs de la police nationale. Je pense d'ailleurs qu'il est préférable de parler de réorganisation plutôt que de redéploiement. Cette situation se reproduit à l'identique pour ce qui est des administrations relevant du ministère de la Justice, dramatiquement absentes dans certains quartiers. Vingt ans de politique de la ville n'auront donc pas permis en définitive de réduire les déficits de services publics qui se créent naturellement sur certaines zones en difficulté.

Conclusions

J'ai conscience de n'avoir pas cédé à des excès d'optimisme. Il faut reconnaître que chacune de ces trois étapes est riche en expériences mais que les problèmes subsistent, ce qui implique de développer de nouvelles approches. J'évoquerai ainsi trois éléments de conclusion.

La contractualisation en question

Faut-il conserver les systèmes de contractualisation ? Cette question connaît un regain d'intérêt en France alors qu'elle souffre de la plus grande des ambiguïtés sur le plan européen. Récemment, lors d'une réunion sur le sujet à Vienne en Autriche, les commissaires européens n'eurent pour argument que de renvoyer les questions relevant de la politique de la ville aux seuls États, voire aux seules collectivités locales dans les États où la politique de la ville est quasi-inexistante. On mesure cependant fort bien l'impact que pourraient avoir des financements européens de l'ordre de 5 % de la PAC. L'Europe de demain doit aussi être l'Europe des Villes.

Cependant, l'idée d'une politique des villes n'est pas une idée qui va de soi : dans beaucoup de pays, il n'y a pas de Ministère de la Ville. On pourrait ainsi envisager une conception complètement décentralisatrice qui poserait comme principe premier la responsabilité des communes pour ce qui est de la politique de la

ville. C'est une alternative envisageable. Cependant, je ne pense pas qu'elle se justifie dans un pays comme le nôtre, où les écarts entre revenus par habitant des communes peuvent varier de 1 à 29 – pour prendre ce seul exemple – au sein d'un département de la région Ile-de-France. Je souligne à ce propos que ce n'est malheureusement pas la commune qui dispose de moins de moyens qui est la moins en difficulté ! Cela nous conduit à questionner le système de péréquation en vigueur : sur les 250 milliards de francs des dotations de l'État aux collectivités locales, seule une part de 5 % de cette masse budgétaire fait l'objet d'une péréquation. Il existe donc un champ énorme pour introduire des réformes qui iraient dans le sens de plus de justice dans la répartition de ces dotations.

Il faut donc conserver les contrats et un véritable volontarisme en matière de politique urbaine et de services publics de l'État. Sans cela, les inégalités se maintiendront sur le terrain. Je proposerai cependant que le contrat soit établi au niveau de l'agglomération, avec pour objectif l'accompagnement de grands projets structurants. On peut reprocher à cette approche de s'effectuer à un niveau trop élevé par rapport aux quartiers. Il n'y a pas là d'antinomie à mon sens : cela dépend de l'idée que l'on se fait de la politique de la ville et du volontarisme des politiques urbaines et sociales dans les quartiers. Par ailleurs, il est préférable de ne pas tout contractualiser. Il faut accorder plus de confiance au travail effectué par les élus et les

fonctionnaires travaillant sur le terrain. En revanche, il convient de mettre en place des projets lourds, servis par des contrats longs et des moyens forts, au niveau des aires urbaines réelles que sont les agglomérations.

Quelle politique de la ville ?

Si l'on se penche sur l'ensemble de ce qui a été fait, on serait tenté de dire que le manque d'ambition des politiques de la ville aura été vraisemblablement leur défaut principal – ainsi que le fait qu'elles n'ont été, le plus souvent, que des politiques de réparation.

La réparation est bien sûr nécessaire. On ne peut cependant s'en contenter, comme le prouvent les difficultés en termes de sécurité que nous connaissons à l'heure actuelle dans un certain nombre de quartiers. Malgré tous nos efforts, ces difficultés renforcent les phénomènes de fuite : il existe des centaines de quartiers en France où toutes les difficultés se cumulent et où la ségrégation progresse jour après jour.

Nous ne pouvons nous cacher plus longtemps la vérité : certains quartiers sont à refaire, non par la simple élimination des barres héritées des années cinquante ou soixante, qui n'est pas en elle-même un remède-miracle, et qui ne doit pas être perçue comme telle, mais par une recomposition urbaine audacieuse et ambitieuse. Je crois donc que les problèmes actuels appellent une forte mobilisation – Gilles de Robien parlait d'un plan Marshall des

banlieues – et l'on peut se réjouir de l'augmentation des crédits grâce à l'action du ministre de la Ville, Claude Bartolone.

En finir avec les conceptions dichotomiques

Finalement, je pense qu'il faut en finir avec les conceptions qui séparent d'un côté les politiques de la ville et, de l'autre, les politiques de l'urbain. Cette approche aboutit au partage entre trois ministères de l'action à mener sur un même périmètre : le centre-ville pour le ministère de la Culture, la ville émergente (périphéries, rocales, entrées de ville et quartiers neufs) pour le ministère de l'Équipement et le ministère de la Ville, en charge de la ville " qui va mal ". Il est nécessaire au contraire de regrouper ces compétences dans une politique urbaine globale ambitieuse et volontariste.

Répondre à la question d'ouverture de ce colloque est difficile : la ville du 21^{ème} siècle sera-t-elle un pot pourri de périmètres différents, divisée entre un centre-ville, une périphérie, une technopole, une zone de loisirs, etc ? Favorisera-t-elle la ségrégation qui induit de la violence comme nous le voyons à l'heure actuelle, et qui en induira de plus en plus ? Si l'on accepte l'idée selon laquelle la violence résulte de la ségrégation, la lutte contre l'insécurité doit impérativement passer par la lutte contre la ségrégation. Et l'on ne luttera

contre celle-ci que par une autre politique du peuplement et de l'affectation des logements sociaux mais aussi par une politique ambitieuse de recomposition urbaine qui rendra tous les quartiers attractifs.

Il y a donc là un enjeu essentiel pour une ville du 21^{ème} siècle, qui ne soit pas une ville en patchwork mais, au contraire, une ville du brassage, une ville où l'on partage, ce qui est aussi un projet de société.

Pierre BOURGUIGNON

Jean-Pierre Sueur, je vous remercie pour ce rapport introductif qui nous ouvre de bien belles perspectives de travail.

Monsieur le président de Robien, je vous donne maintenant la parole afin que vous puissiez diriger les travaux de cette première table ronde concernant les structures et les financements de la ville de demain. J'avais eu l'occasion d'être en contact avec Monsieur de Robien dans le cadre du Conseil National de la Formation des Élus et du Conseil National des Villes. J'ai beaucoup de plaisir à l'accueillir aujourd'hui à l'occasion de ce colloque.

J'appelle également monsieur Francis Godard, sociologue et directeur de recherche au CNRS avec lequel nous avons préparé cette matinée de travail ; monsieur Patrick Subremon, directeur adjoint au directeur des collectivités territoriales au Ministère de l'Intérieur et monsieur Henri Thome, directeur ingénierie et développement

à la Direction générale de Bouygues entreprises.
En revanche, je dois regretter l'absence de
Patrick Braouezec, retenu par ses fonctions en
mairie de Saint-Denis. Je passe la parole et la
responsabilité de l'animation à Gilles de Robien.