



## Consultation du CNV sur la révision de la géographie prioritaire et sur les modalités de contractualisation.

### Contribution et préconisations du groupe de travail constitué à cet effet

#### Avant propos

Le CNV, appelé à participer à la consultation, a constitué un groupe de travail qui s'est, d'emblée, positionné pour **soutenir des principes et formuler des préconisations** en utilisant le livre vert comme un support à la discussion et aux débats.

La révision de la géographie prioritaire tout comme les réflexions sur les modalités de contractualisation qui lui sont associées se situent dans un **contexte particulier** :

- un **train de réformes**, depuis celle de la fiscalité locale et visant la DSU et la TP jusqu'à celle des institutions, qui affectera les différents niveaux des collectivités territoriales en passant par les implications de la R.G.P.P sur les politiques publiques est « en marche »;
- il y a une **aggravation objective de la situation sociale** et une incertitude dramatique pour les villes en matière institutionnelle et financière ;
- les conditions de concertation, très inégales sur le territoire, ne témoignent pas d'une volonté réelle de reconnaître le rôle essentiel des élus locaux.

L'objectif du livre vert est d'ouvrir le débat sur l'adaptation de la géographie prioritaire conformément à la loi et de recueillir les propositions et avis des acteurs principaux de la politique de la ville sur l'évolution des modes de contractualisation.

Au-delà de principes généraux, le livre vert pose très clairement la question du « comment opérer une priorisation des moyens de la PV là où la solidarité locale est insuffisante » dans un contexte général de rationalisation des moyens budgétaires.

Ce questionnement est très fortement lié à la manière dont il est possible de caractériser un territoire et d'en apprécier les faiblesses, ce qui n'est pas concevable en dehors de l'existence d'une géographie prioritaire.

- A la notion de géographie prioritaire sont, a priori, attachées de manière plus ou moins explicite celle de « **remise à niveau** » d'une portion de territoire par rapport à ce qui est la normalité, celle de la « **mesure et gestion des écarts** » observés sur certains territoires par rapport à la moyenne (mêmes composantes, même strate...), celle de « **justes équilibres** » nécessaires pour assurer aux habitants des secteurs concernés des conditions de vie décentes : logement, emploi, éducation, formation, accès aux services...

Tout en compensant, à l'appui de zonages, des besoins plus spécifiques et, surtout dans le cas des ZUS, en s'efforçant de réduire les fameux décalages par rapport aux valeurs moyennes de la même strate de communes...

- Nonobstant ces mesures de compensation, les territoires visés souffrent d'inégalités telles qu'elles constituent un obstacle à leur développement. C'est donc bien vers les moyens pour « enclencher des dynamiques de développement », -et non vers de simples compensations-, qu'il faut orienter les réflexions pour **reconstruire le « corpus »** d'une géographie prioritaire et des modes renouvelés de contractualisations qui lui sont associées.

Aussi nécessaire que soit la redéfinition d'une géographie prioritaire, elle ne se confond pas avec la définition de zonages spécifiques d'autant que **ces zonages ne sont pas toujours représentatifs de la réalité du terrain**. Il manque certains territoires et d'autres ne devraient pas se voir attribuer (autant) d'aide et de soutien. Il est donc pertinent que les instruments de la géographie prioritaire soient révisés tous les 5 ans.

#### **Les principes défendus par le CNV**

##### 1) Se positionner par rapport aux « incontournables »

Les réflexions et propositions sur la géographie prioritaire et les modalités contractuelles se doivent d'intégrer quelques « passages obligés » :

- **conforter le rôle du maire** dans le pilotage global de la politique de la ville ;
- **rééquilibrer les relations Etat - collectivités locales** dans un environnement où l'Etat est devenu plus prescripteur que partenaire et où il faut rationaliser les moyens par une utilisation plus circonscrite des crédits spécifiques et une meilleure mobilisation des politiques de droit commun ;
- maintenir les priorités de l'ANRU, opportunité fondamentale pour mener à bien une véritable restructuration du paysage urbain et social propre à améliorer les conditions de vie des habitants ;
- **tenir compte obligatoirement des « incontournables »** de la politique de la ville : finances locales, logement et politiques de peuplement, éducation et formation, questions de sécurité et tranquillité publiques.

Les collectivités en « Politique de la Ville » sont, en effet, confrontées à deux défis :

- **conforter** l'environnement urbain, économique, social, culturel... de l'ensemble de la population,
- et **corriger** les inégalités urbaines, sociales, économiques, culturelles... qui frappent les habitants les plus démunis cantonnés dans les territoires les plus sensibles.

##### 2) S'accorder sur une échelle de territoire pertinente

La question fait toujours débat même s'il existe un consensus pour reconnaître que la solidarité intercommunale est une nécessité bien qu'en Ile-de-France, région Capitale, la question du territoire se pose différemment.

Les villes doivent savoir « sortir de leur territoire et les **agglomérations doivent être réceptives et redistributives** ».

En effet, les modalités de fonctionnement du couple « ville agglomération » sont centrales dans le débat, d'autant plus que leurs compétences se chevauchent : des

études<sup>1</sup> récentes ayant démontré qu'il y avait « autant de pertes dues à la non coordination des villes entre elles qu'entre ville et agglomération ». C'est la notion de « chef de file » prévue bien que non définie par la Constitution qu'il est nécessaire de réaffirmer.

Il faut clairement poser le problème de la gestion collective et du « comment fonctionner le plus correctement possible entre la ville et l'agglomération ? »

Ce ne sont pas que des problèmes de moyens, ce sont aussi des **nécessités de marges de manœuvre respectives et de modalités de fonctionnement collectif et démocratique.**

### 3) Affirmer la primauté du droit commun sur les crédits spécifiques

La Politique de la Ville a suppléé le droit commun alors que dans la conception originelle de cette politique **les crédits complémentaires liés à la politique de la ville, devaient servir à « booster » les crédits de droit commun. Aussi, on** ne devrait contractualiser sur des politiques spécifiques que pour autant qu'on est assuré d'avoir sa part légitime de crédits ordinaires, « de droit commun ».

Il n'est plus acceptable, dans le cadre d'une volonté gouvernementale d'un « retour au droit commun » des quartiers que ces derniers soient privés de ressources « ordinaires » et que celles-ci ne puissent figurer au titre des engagements contractualisés.

Le C.N.V, lors des Assises de la Ville du 8 avril 2005, s'était déjà prononcé sur ce sujet et avait émis une série de propositions en faveur du repositionnement du droit commun.

### 4) Relativiser le « poids » des indicateurs mais apprécier leur pertinence en fonction des évolutions récentes.

*« Les meilleurs indicateurs du monde ne sauraient donner à voir la réalité complexe des quartiers et ne peuvent en décrire toutes les spécificités »*

Cette observation tend à confirmer la nécessité d'avoir un « tronc commun » de critères qui donne naissance, en premier lieu, à des **indicateurs nationaux pour que « les efforts se concentrent sur les quartiers qui en ont le plus besoin »**. Mais ceux-ci ne peuvent suffire à caractériser un territoire dans sa complexité et dans ses évolutions.

Le CNV s'en tient à quelques positions fermes :

- il ne faut pas se laisser enfermer dans « le culte des indicateurs » : il faut aussi et surtout prendre en compte, au plan local, des **critères qualitatifs** sans occulter le rôle des dynamiques ;

- sachant qu'il y a une très forte corrélation entre les différents indicateurs choisis, il suffit d'utiliser le ou les plus pertinents et d'**opérer un classement par rang** en se dispensant d'avoir recours à un indice synthétique ;

- l'appréciation de **la situation des quartiers variant aussi en fonction de leur insertion dans une plus ou moins grande agglomération**, l'idée de combiner le revenu médian avec les différentes strates urbaines, les unités urbaines par exemple, est sans doute une voie intéressante pour établir un classement plus pertinent mais il faudrait **pouvoir conjuguer pauvreté de la population et indicateurs de mesure de dysfonctionnement urbain** de manière à « couvrir » globalement le champ de la Politique de la Ville dans son acception territoriale ;

- la **question sous jacente des périmètres** (des zonages par principe) doit faire l'objet d'une attention particulière car ce n'est pas la même chose pour les grandes villes

---

<sup>1</sup> Cf : étude Guy Gilbert - Alain Guengant – Matthieu Leprince / Péréquation intercommunale et croissance des agglomérations Septembre 2008

d'absorber une population en ZUS qui représente 5 à 10 % des habitants que pour les villes moyennes dont la population en ZUS représente 60 % des habitants.

Le choix des indicateurs demeure primordial, mais il s'agit de ne pas se tromper de cibles en déterminant d'une part les indicateurs nécessaires et utiles pour la détection des quartiers et/ou secteurs concernés par la politique de la ville, d'autre part les indicateurs de suivi des politiques.

#### 5) Sanctuariser les dispositifs de contractualisation

Le CNV a déjà exprimé ses convictions pour une évolution des dispositifs en corrélation avec un mode de gouvernance local mieux affirmé, dans son avis sur les CUCS validé par l'AG du 5 décembre 2007 mais aussi dans son rapport de juillet 2007 concernant la refondation de la politique de la ville.

#### **Les préconisations proposées**

Le postulat de base est que les réflexions conduites concourent à un double objectif :

- celui de la **détection des quartiers** auxquels la géographie prioritaire s'adressera, ce qui nécessite de recourir à la conjugaison d'indicateurs de pauvreté et de dysfonctionnement urbain
- celui de la **résolution des problèmes constatés** qui passe par la contractualisation et des modalités de gouvernance adaptées en prenant soin de ménager des marges de manœuvre.

Cela engage à proposer de mettre en place un système à double détente :

- une **géographie d'observation et de veille**, qui aurait pour mission d'actualiser, en permanence, le classement des quartiers de la politique de la ville ;
- une **géographie d'intervention et de contractualisation**, concernant au minimum les villes mais plutôt les agglomérations, et qui doit tenir compte de la capacité contributive des villes et de leurs groupements.

Cette ambition nécessite de satisfaire à un certain nombre d'exigences au rang desquelles :

- valoriser la démarche de priorisation des quartiers qui a été engagée pour les CUCS mais en adaptant les critères ;
- faire construire, si besoin, de nouveaux indicateurs plus adaptés et intégrer, au plan local, des **indicateurs qualitatifs plus représentatifs** de la réalité plurielle des quartiers ( enclavement, décrochage scolaire, reste à vivre...) ;
- maintenir et développer, à l'instar des CUCS, des niveaux de priorités pour les quartiers et instaurer un **niveau supplémentaire de veille** (sans attributions particulières) faisant l'objet d'un contrôle régulier par une structure d'observation chargée du suivi de l'évolution des territoires ;
- exiger, très explicitement, l'intégration de l'ensemble des crédits de droit commun dans les contrats sur la base du principe qu'il s'agit d'un **préalable** à l'octroi de crédits spécifiques ;
- rendre possible, dans le cadre des contrats d'agglomération, la création de déclinaisons locales par sujets et sous la responsabilité des communes concernées ;
- fixer la durée des contrats à six ans correspondant à la durée des mandats municipaux ;
- « visibiliser » les contributions des autres collectivités partenaires et **faire valoir dans les CUCS la cohérence d'intervention entre les différents dispositifs** dont bénéficient les collectivités, ainsi que leurs complémentarités ;
- modéliser dans les contrats locaux, à l'instar du dispositif ANRU, les modalités fiscales et financières en fonction des capacités contributives des collectivités concernées ;

- privilégier des contrats « responsabilisants » pour des territoires de projet plutôt que des zonages stricts sinon contraignants.

## **Composition du groupe de travail**

### **Membres du CNV**

Agathe CAHIERRE vice présidente du CNV 1<sup>ière</sup> adjointe au maire du Havre  
Maurice CHARRIER vice président du CNV vice président du Grand Lyon  
Jean Pierre BOSINO maire de Montataire, vice président de la CCA creilloise  
Xavier LEMOINE maire de Montfermeil vice président de la CA Clichy Montfermeil  
François PUPPONI député – maire de Sarcelles  
Vincent BOUZNAD SNCF  
Gilbert EMONT représentant la CDC  
Bénédicte MADELIN directrice de Profession Banlieue  
Etienne VARAUT vice président de l'IRDSU

**Rapporteure** Catherine BOILLOT chargée de mission CNV

avec la participation de François COUTEL chargé de mission et de Kévin CUVILLIER stagiaire