



## Réforme de la « géographie prioritaire » de la politique de la ville

*Contribution de l'AdCF, septembre 2009*

---

Dans le cadre du projet de révision de la géographie prioritaire (zones franches urbaines, zones urbaines sensibles, zones de redynamisation urbaine), Fadela Amara, Secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, a souhaité organiser une vaste concertation avec l'ensemble des acteurs qui intervient dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de cohésion sociale et urbaine.

Comme l'indique la circulaire du 13 mars 2009, l'ambition gouvernementale est de conduire « à une plus grande concentration des moyens de l'Etat en faveur des quartiers défavorisés, à une meilleure mobilisation des moyens de droit commun de l'Etat et à un renforcement de la solidarité intercommunale ».

Le présent document constitue la contribution de l'Assemblée des Communautés de France à ces travaux. Il s'efforce d'aller à l'essentiel, en se concentrant sur les préoccupations majeures des présidents des intercommunalités urbaines et en présentant leurs recommandations pour améliorer l'efficacité de l'action publique en faveur des quartiers défavorisés.

## A. LE CONSTAT : UNE POLITIQUE EN QUETE DE NOUVEAU SOUFFLE

Depuis plus de 20 ans, la question de la solidarité urbaine s'est incarnée dans la « politique de la ville » à travers une intervention publique *in situ* dans les quartiers et communes défavorisés. Cette politique s'appuie sur un axe privilégié, reliant, par contrat, l'Etat aux communes ; elle cible des quartiers, désignés par la concentration élevée de ménages défavorisés et de difficultés sociales.

Ce faisant, cette politique n'a pas démerité : elle a d'une part permis de mettre à jour les enjeux spécifiques de cohésion sociale et territoriale « intra-urbaine », par-delà les mécanismes nationaux de redistribution garantis aux personnes et les filets de sécurité de l'Etat providence ; et, d'autre part, d'accompagner la montée en responsabilité des collectivités locales, plus particulièrement des maires, dans la conception et la mise en œuvre de politiques de solidarité territoriale.

Nul ne peut mettre en cause les effets positifs, malgré leur hétérogénéité et leur inégale portée, des dispositions législatives spécifiques (LOV, LOADT, Pacte de relance pour la ville, LRU...), des programmes budgétaires et des nombreuses opérations de renouvellement urbain mis en œuvre depuis plus de vingt ans. Des « reconquêtes » incontestables ont été opérées dans de nombreux territoires. Des parcours individuels ont été soutenus. Des situations sociales très tendues ont pu être surmontées et apaisées.

Il est de fait légitime de penser que la situation serait aujourd'hui bien plus dégradée si n'avaient pas été engagés ces programmes massifs et renouvelés de développement social, d'éducation prioritaire, de discrimination positive, de réhabilitation du parc social et des copropriétés dégradées, de gestion urbaine de proximité...

**Ces considérations n'interdisent pas pour autant de s'interroger sur l'essoufflement actuel de la politique de la ville et sur son « efficacité » (rapport coût-efficacité).**

Traduction spatiale de puissantes évolutions de société qui la dépassent (exclusion de l'emploi, développement de la précarité, raréfaction des postes peu qualifiés, fragilisation du modèle français d'intégration et de l'institution scolaire, montée des incivilités, recompositions familiales...), la « politique de la ville » est confrontée à des mécanismes puissants de relégation et de désaffiliation qu'elle ne peut à elle seule enrayer. Malgré les efforts constants affichés pour tendre vers une plus grande mixité sociale, garantir l'accès aux services publics... les processus d'enclavement des quartiers les plus en difficulté n'ont pas été enrayerés. Même lors de la reprise économique de la fin des années 1990, période de croissance forte et de créations d'emplois nombreuses, les taux de chômage constatés au sein de nombreuses ZUS avaient progressé à contre-courant des évolutions nationales.

Par des phénomènes cumulatifs, l'enclavement social des quartiers est la résultante d'une multitude de facteurs qui s'auto-entretiennent :

- La concentration géographique de l'habitat social,
- Les départs par petits flux des ménages les plus solvables de ces quartiers,
- L'empreinte urbanistique encore forte des politiques de grands ensembles que l'on ne peut reconstruire sans solutions préalables de relogement,
- La stigmatisation persistante de « territoires urbains » qui contrarie les stratégies de diversification de l'habitat et des logiques de peuplement...

Par rapport à ces enjeux, l'AdCF considère que de nouveaux leviers d'intervention doivent être recherchés pour conférer une nouvelle dimension aux politiques de cohésion sociale urbaine. Elle considère que ces leviers nouveaux doivent être actionnés à l'échelle des agglomérations.

Tout en confortant la pleine légitimité des maires et équipes municipales à piloter au plus près du terrain la mise en œuvre des programmes de développement social des quartiers, des politiques publiques complémentaires, conçues et déployées à l'échelle de l'agglomération, doivent contribuer à agir sur les mécanismes ségrégatifs les plus puissants constatés dans le fonctionnement des grands « marchés urbains » (foncier, immobilier, emploi, éducation...).

Comme le précisait le rapport *Demain la ville* rédigé il y a plus de dix ans, l'agglomération est devenue « l'échelle des solutions » pour renouveler la politique de la ville et compléter les dispositifs existants. **La constitution des communautés d'agglomération et urbaines dans la plupart de nos aires urbaines en constitue une opportunité totalement inédite qui change radicalement la donne.** Les expériences conduites dans les groupements urbains les plus anciens peuvent servir de « laboratoires » pour penser ce changement d'échelle.

C'est d'ailleurs cette volonté d'instituer les intercommunalités urbaines en « pilotes » de la nouvelle politique de cohésion urbaine qui sous-tend la circulaire du 19 mars mais aussi le récent *Programme d'action et de recommandations pour la mesure de la diversité et l'égalité des chances*, remis au Président de la République par Yazid Sabeg, Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances qui préconise que les communautés soient clairement identifiées comme « *les pilotes de la rénovation urbaine et de la politique de la ville* ».

L'AdCF se félicite naturellement de ces orientations et de cette prise de conscience. Elle considère néanmoins qu'il faut désormais passer de l'intention aux conditions concrètes d'une implication accrue de l'intercommunalité dans ces politiques.

## B. LA RÉFORME DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE

### Réinterroger le concept de géographie prioritaire

- La politique de la ville a visé à corriger les déséquilibres existants ou à redresser les images des quartiers en difficulté en ciblant les crédits sur les zones les plus en difficulté. Or, la ségrégation socio-spatiale se nourrit de l'effet de stigmatisation entretenu par des zonages persistants.

De fait, il y a lieu de réinterroger le concept de « géographie prioritaire » pour veiller à ce que celle-ci ne transforme par les quartiers concernés en « isolats territoriaux » dans une logique de traitement social sur place. Le « ciblage » géographique de certains dispositifs doit être accompagné de stratégies et politiques publiques visant au contraire à accroître les flux entre les différentes composantes de l'agglomération.

Alors que la LOADDT du 25 juin 1999 prévoyait de faire des contrats de ville les « volets cohésion sociale » des contrats d'agglomération, cet objectif est demeuré sans véritable traduction concrète ; les contrats de ville étant demeurés majoritairement communaux et élaborés dans des cadres de négociation et calendriers distincts.

Cette occasion manquée a été confirmée lors de la préparation des premiers CUCS et de la mise en place des conventions ANRU, rarement intégrés au sein d'une véritable stratégie d'agglomération.

L'AdCF a déploré à plusieurs reprises ce déficit d'articulation et plaidé pour une plus forte inscription de la politique de la ville dans les projets d'agglomération.

Elle considère que :

- la cohésion urbaine et sociale doit s'appuyer sur des **solidarités financières horizontales** renforcées entre les différentes communes d'une agglomération voire d'une aire urbaine,
- les **compétences intercommunales les plus structurantes** (transports urbains, logement, action économique, intervention foncière, planification, équipements collectifs...) doivent être mobilisées plus activement au service des objectifs de cohésion sociale et territoriale...

• De même, si la nécessité de redynamiser l'activité économique et la création d'emplois au sein des quartiers difficiles est reconnue de tous, l'AdCF considère que les exonérations fiscales liées aux zonages doivent voir mesurer leur efficacité mais aussi leur efficience (rapport coût-efficacité). Les effets positifs mis en évidence par plusieurs évaluations ne sauraient faire ignorer les effets d'aubaine et les distorsions de concurrence que peuvent engendrer leur mise en œuvre, notamment dans la durée, lorsque les contrôles se relâchent.

**C'est pourquoi, en terme de méthode, l'AdCF suggère que les mécanismes d'exonération fiscale (ZUS, ZRU, ZFU) soient intégrés à terme au sein d'une contractualisation globale assise sur une stratégie d'agglomération.**

Ces « aides fiscales » doivent être parties prenantes d'une panoplie plus complète d'outils et d'un projet urbain intercommunal conditionnant leur entrée en vigueur. La négociation du zonage à l'échelle intercommunale est une condition nécessaire pour en maîtriser les éventuels effets-pervers.

Dans cette logique de mise en cohérence et d'optimisation des zonages, l'intercommunalité devrait être en mesure :

- de définir avec plus de pertinence leur périmètre optimal (dans le respect de critères définis par le législateur),
- d'atténuer les effets de frontières qu'ils engendrent,
- d'organiser une vraie maîtrise foncière et immobilière permettant d'organiser l'accueil d'activités et de sélectionner les entreprises bénéficiaires (critères de recrutements sur place, impact de l'activité de l'entreprise sur le territoire...).

• La localisation des quartiers éligibles aux aides de l'ANRU interroge tout autant dans la mesure où 90% des conventions signées le sont encore à l'échelle communale. La règle du « 1 pour 1 » appliquée à l'échelle communale tend à pérenniser la répartition existante du parc social. En outre le pilotage de la rénovation urbaine reste le plus souvent communal alors que le périmètre de l'agglomération s'est imposé comme le plus pertinent pour piloter les politiques de l'habitat (PLH) et de programmation du logement social (délégations des aides à la pierre).

De toute évidence, des politiques d'agglomération seraient plus en mesure :

- d'agir sur les marchés fonciers et immobiliers qui amplifient les phénomènes ségrégatifs,
- de planifier l'ensemble du parcours résidentiel des ménages au sein du bassin d'habitat (en liaison avec les politiques de transports, de développement économique...),
- d'enrayer le départ des classes moyennes des quartiers populaires,
- de mettre en cohérence les programmes ANRU avec les objectifs des programmes locaux de l'habitat (programmes de construction de logements sociaux, accession sociale, parc privé conventionné...) et les conventions de délégation des aides à la pierre.

### L'allocation des moyens de l'Etat

- La mobilisation de moyens spécifiques s'est avérée nécessaire à un moment précis de la politique de la ville. Les programmes budgétaires importants de l'ANRU, de même que le renforcement significatif de la DSU, montrent qu'il n'y a ni abandon de l'objectif initial ni perte d'intensité des moyens spécifiques mobilisés.

Ces moyens spécifiques ont souvent joué un rôle incitatif auprès des collectivités territoriales qui se sont organisées pour les gérer et ont permis de nombreuses innovations (insertion, sécurité, santé, culture, éducation).

Les moyens d'intervention spécifiques ont également été le vecteur d'une interpellation des ministères et politiques sectorielles, en les conduisant à s'intéresser aux « marges » de leur action ordinaire et à témoigner plus d'attention aux quartiers de la géographie prioritaire.

Cependant, le financement d'actions expérimentales, par le biais de crédits spécifiques (financées par le Fonds interministériel des villes), a peu à peu laissé la place au financement local, alimenté via la dotation de solidarité urbaine.

Les communes et leurs groupements obtiennent toujours moins de financements spécifiques et sont de plus en plus appelés, via leurs ressources fiscales (au demeurant de plus en plus incertaines), à prendre le relais de l'Etat.

- **Pour l'AdCF, l'Etat doit continuer à articuler moyens financiers spécifiques** (crédits d'investissement, d'intervention et de fonctionnement, mais aussi exonérations fiscales) **et moyens de droit commun à l'appui des politiques de cohésion**. Dans le même temps, il faut simplifier la mise en œuvre de la politique de la ville. La création de deux guichets uniques pour les financements en matière de développement social et de rénovation urbaine, à travers l'ACSÉ et l'ANRU, constitue un pas important. Ce « retour » de l'Etat doit notamment permettre :

- plus d'égalité entre les territoires
- une mobilisation plus importante des moyens dédiés
- la mise à disposition d'une ingénierie plus performante

## C. LA RÉVISION DU DISPOSITIF CONTRACTUEL

### Aménager le dispositif contractuel

- La multiplication tendancielle des documents conventionnels tend à entériner le caractère formel du dispositif contractuel de la politique de la ville. Ainsi le CUCS s'affiche-t-il clairement comme un document de synthèse, regroupant par chapitre les programmes, les mesures, les crédits. Il ressemble plus à un document de programmation de type DOCUP qu'à un projet stratégique. La véritable cohérence stratégique est de fait à rechercher aujourd'hui du côté des politiques locales, qu'elles soient municipales ou communautaires.

- La négociation séparée des conventions ANRU et des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) illustre bien cette ligne d'évolution :
  - l'Etat déconcentré est moins perçu comme partenaire ou animateur, que comme le relais des agences nationales ;
  - il revient désormais aux acteurs locaux de démontrer la cohérence de leurs stratégies urbaines et sociales ;

- si les financements sont en principe maintenus à la hauteur des contrats précédents, il est clair que le CUCS apparaît comme un dispositif de transition, dans l'attente d'une redéfinition des politiques de cohésion urbaine, l'effort de l'Etat s'étant porté sur des aides extra-contractuelles (aides fiscales des zonages, DSU...).
- la contractualisation de la DDU, sur des montants faibles et de gestion compliquée, intervient à contre-courant de ce mouvement historique.

• Dans l'objectif d'une refonte des politiques de la ville et de leur dispositif contractuel, l'AdCF préconise :

- de faire d'un « CUCS » revisité un projet stratégique de développement territorial inséré dans un contrat d'agglomération,
- de responsabiliser les intercommunalités dans leur rôle d'« ensemblier », en charge de formuler un projet territorial d'ensemble agençant l'action de proximité des communes et les grandes politiques sectorielles,
- de renforcer la légitimité des agglomérations dans leur rôle de mandataire du territoire auprès des autres partenaires (Etat, agences, régions, départements...).

### La solidarité fiscale et financière

• La mutualisation des ressources fiscales (TP) à l'échelle de l'agglomération, la mise en place de politiques actives de solidarité communautaire (DSC) contribuent de toute évidence à la cohésion sociale et territoriale. Il faut donc veiller à ne pas compromettre cet effet positif. A cet égard, les politiques de dotation de solidarité communautaire (DSC) prennent souvent en compte des critères proches de ceux de la politique de la ville. Ces reversements de solidarité ne doivent pas être pénalisés dans l'allocation de la DGF.

L'AdCF s'est montrée attentive à ce que les politiques de péréquation des ressources communales prennent en compte la solidarité financière de premier rang exercée par l'intercommunalité. La DSU-cohésion sociale a tendance à être mise en opposition avec la dotation d'intercommunalité dans les arbitrages des lois de finances, ce qui est dommageable compte tenu de leur performance péréquatrice comparable (*cf. travaux de Guy Gilbert et Alain Guengant pour le comité des finances locales ou par l'AdCF*).

Certains effets-pervers ont pu être constatés, à savoir que lorsque une agglomération met en place une politique active de solidarité financière, les communes concernées peuvent perdre leur éligibilité aux dispositifs nationaux de péréquation. De fait, une prime nationale est donnée aux territoires au sein desquels aucune solidarité d'agglomération n'existe.

La solidarité fiscale et financière interne aux agglomérations doit être par conséquent encouragée et articulée avec les dispositifs nationaux. Les dotations intercommunales et communales devraient être consolidées, au moins en termes d'analyse, pour donner une prime aux agglomérations qui mettent en œuvre de véritables politiques de solidarité financière.

• L'AdCF souhaite à cette fin que la situation financière des collectivités locales continue d'être pleinement prise en compte pour définir les soutiens de l'Etat et leur niveau d'intensité. Elle souhaite néanmoins que soit combinée une analyse de la commune (potentiel financier, charges) avec une analyse de la situation financière des autres composantes de l'agglomération dans laquelle elle se situe.

L'effort prioritaire de l'Etat doit se porter en faveur des communes pauvres situées au sein d'agglomérations pauvres. La contractualisation, à l'échelle de l'agglomération, doit également inciter au renforcement des solidarités financières et fiscales des communes d'une même agglomération. Une certaine subsidiarité doit être en effet recherchée dans la mise en œuvre des solidarités financières.

Des contrats intercommunaux de solidarité et cohésion urbaine de nouvelle génération devraient de fait interroger le pacte financier et fiscal communautaire tant au travers des mutualisations de charges que des partages de ressources. Les conditionnalités des aides de l'Etat devraient ainsi prendre en compte le degré d'intensité des solidarités financières locales.