



Cahier d'acteurs, élus et professionnels

CONTRIBUTION DE L'ASSEMBLEE DES COMMUNAUTES DE FRANCE A LA CONCERTATION NATIONALE POUR LA REFORME DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

1 - Qu'est ce qui caractérise selon vous la pauvreté d'un territoire et les difficultés rencontrées par ses habitants ?

Les difficultés rencontrées par les habitants s'expriment à la fois en matière économique (chômage, pauvreté), sociale (discriminations, désocialisation, précarité), sanitaire (état sanitaire et accès aux soins), éducative (taux de réussite, orientation, décrochage), d'insécurité (atteinte aux biens et aux personnes, sentiment d'insécurité), mais également en fonction des difficultés d'accès aux ressources de la ville (logement, transports publics, services publics et commerciaux, enclavement des quartiers) et aux caractéristiques de l'environnement urbain (concentration géographique du logement très social, héritage des politiques de grands ensembles, stigmatisation persistante qui contrarie les stratégies de diversification de l'habitat et la mixité fonctionnelle). Les **phénomènes cumulatifs et de concentration** (agrégation et massification) contribuent à accentuer les difficultés rencontrées par les habitants.

Concernant la pauvreté d'un territoire et plus largement les éléments qui caractérisent les difficultés à l'échelle des agglomérations, il convient à la fois de considérer :

- le niveau de développement socio-économique des territoires et le niveau d'inégalités socio-spatiales internes aux agglomérations.
- la richesse fiscale des agglomérations et les disparités intercommunales observées en leur sein.

Niveau de développement socio-économique du territoire et inégalités socio-spatiales internes aux agglomérations. L'analyse comparée à l'échelle nationale des revenus médians par unité de consommation, du taux de chômage, de la part des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de catégorie A, B et C de longue durée inscrits à Pôle emploi, du taux de pauvreté, permettent d'appréhender le niveau de développement des différentes agglomérations entre elles. D'autres indicateurs, plus globaux peuvent être mobilisés, tel que l'indice de développement humain appliqué aux territoires locaux (l'IDH-2). Des indicateurs de développement économique des territoires pourraient également permettre d'identifier la résilience des territoires face aux crises économiques (dynamique de création d'établissements, évolution de l'emploi salarié et part de cet emploi dans les secteurs économiques dits « fragiles », identification des moteurs de développement à partir des différentes bases économiques, productive, résidentielle, publique et sociale).

Il convient également de s'intéresser aux inégalités sociales et aux inégalités spatiales interne aux agglomérations. Ces processus peuvent être appréhendés par les écarts de richesse entre habitants (un indice appliqué aux 1^{er} et 9^{ème} déciles du revenu fiscal par unité de consommation (1^{er} et 9^{ème} déciles) et dans leur répartition spatiale (maille communale ou à l'iris).

Richesse fiscale des agglomérations et disparités intercommunales de richesse fiscale observées en leur sein. La richesse fiscale des agglomérations françaises (somme des bases fiscales des quatre taxes directes locales rapportée au nombre d'habitants) dessinent des

configurations très diverses et déterminent la capacité d'intervention publique au sein du territoire tant par les communes que par les communautés.

Il convient également de s'interroger sur la répartition des ressources fiscales à l'intérieur même des agglomérations, c'est-à-dire aux disparités spatiales mesurant la répartition des bases fiscales par habitant entre leurs communes respectives. Or, ces dernières présentent des situations extrêmement diversifiées d'une agglomération à l'autre.

2 - Faut-il privilégier une géographie contractuelle à une géographie réglementaire ? Faut-il conserver les droits attachés automatiquement à ces zonages (exonérations) ou privilégier la construction d'un projet de territoire au sein d'un contrat ?

La position de l'AdCF repose sur le fondement d'un projet de territoire comme socle de l'intégration intercommunale, de la conduite de l'ensemble des politiques publiques et comme préalable à la déclinaison de dispositifs contractuels. La politique de la ville, bien mal nommée, doit constituer demain le volet cohésion sociale urbaine des projets de territoires. Il faut **rompre avec l'ambiguïté des concepts de « géographies prioritaire et réglementaire »** pour établir un périmètre exhaustif et définitif de l'exclusion sociale et opter pour de grandes réformes sectorielles de l'Etat déclinées à l'échelle de l'agglomération, voire des aires urbaines. D'ailleurs, 56 % des communautés estiment que les dispositifs associés aux zonages réglementaires répondent seulement partiellement aux problématiques que ces quartiers présentes (source : enquête AdCF sur les pratiques intercommunales de la politique de la ville, menée auprès des 223 intercommunalités urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle, communautés d'agglomération et urbaine, Métropole, en novembre 2012).

L'AdCF ne remet bien sûr pas en cause les objectifs poursuivis par les régimes d'exonération fiscales de la « discrimination positive » qui ont eu parfois des effets probants mais il est difficile d'ignorer, en matière économique par exemple, les effets d'aubaine et les distorsions de concurrence engendrés par leur mise en œuvre. C'est pourquoi, l'AdCF propose que **les mécanismes d'exonération fiscale soient réinsérés au sein d'une panoplie plus complète d'outils et d'un projet urbain intercommunal qui conditionnerait leur entrée en action**. Dans une logique de mise en cohérence des zonages, l'intercommunalité serait ainsi davantage en mesure :

- de définir avec plus de pertinence leur périmètre,
- d'atténuer les effets de frontières,
- d'organiser une vraie maîtrise foncière et immobilière permettant d'organiser l'accueil d'activités et de sélectionner les entreprises bénéficiaires.

La politique de la ville doit, dans chaque agglomération, apporter des réponses spécifiques dictées par la situation locale. Elle doit reconnaître la spécificité de chaque territoire et ne saurait dupliquer localement un modèle normatif national. Ceci est également valable pour la définition de **la géographie réglementaire qui doit faire l'objet d'une définition partenariale entre les co-signataires du contrat de cohésion sociale urbaine**. C'est notamment ce qu'appellent de leur vœux 79% des intercommunalités enquêtées (source enquête AdCF, novembre 2012). La participation des collectivités locales à la définition des zonages réglementaires afin d'y appliquer d'autres critères spécifiques plus à même de faire état de situations locales d'exclusions est indispensable.

Enfin, l'AdCF considère que les politiques structurantes de l'agglomération doivent être pensées comme les dispositifs de « **sortie progressive** » **des quartiers de la géographie règlementaire** et leur réintégration dans des politiques de droit commun. Les régimes d'exonération (taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bailleurs par exemple) pourraient faire l'objet d'une gestion à l'échelle des agglomérations, voire des aires urbaines.

3 - Comment rendre effective une démarche intégrée qui permettrait d'inclure dans un cadre contractuel unique le volet social et le volet urbain ?

La volonté de réalisme dans l'appréhension des difficultés locales implique une méthodologie exigeante d'élaboration et de suivi du projet de territoire et du contrat associé fondant localement la politique de la ville (analyse de la situation, diagnostic partagé, conception concertée des

propositions d'action, volonté d'aller en profondeur et de remédier à l'isolement des acteurs, suivi et pilotage de l'action, transparence des résultats, évaluation permanente).

Selon la formule consacrée, l'AdCF appelle à « réconcilier l'urbain et l'humain » en opérant notamment une coordination renforcée entre l'ANRU et l'ACSé. Les agglomérations enquêtées considèrent à 56 % et à 27 % que la mise en place d'un contrat unique articulant les politiques de cohésion sociale et de rénovation urbaine est absolument nécessaire ou nécessaire (source enquête AdCF, novembre 2012). L'enjeu d'interface urbain-humain ne tient pas exclusivement au rapprochement des deux agences, ne serait-ce que du fait du plus grand nombre de CUCS par rapport aux PRU (un rapport de 1 à 4, voire de 1 à 5). De plus, si les agences elles-mêmes reconnaissent l'importance de synchronisation de leurs interventions, il faut veiller à ne pas complexifier les processus de décision et les engagements respectifs.

L'AdCF estime que la mise en œuvre effective d'une démarche intégrée permettant d'inclure dans un cadre contractuel unique le volet social et le volet urbain nécessite de **systematiser la contractualisation à l'échelle des agglomérations** (CUCS, convention ANRU, convention délégations à la pierre, etc.) pour impliquer leurs grandes compétences sectorielles (transports, économie, action foncière, logement, équipements collectifs, etc.) dans le désenclavement des quartiers défavorisés et d'adosser aux modalités d'intervention de rénovation urbaine les actions d'animation, de cohésion/inclusion sociale et économique, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité et de la citoyenneté. Pour 90% des agglomérations enquêtées (source enquête AdCF, novembre 2012), le renforcement de la place de l'intercommunalité (contractualisation, animation, pilotage) est nécessaire, voire absolument nécessaire. A l'aune de ces chiffres et à l'image de nombreux rapports, l'AdCF préconise que **les communautés soient clairement identifiées comme les pilotes de la rénovation urbaine et de la politique de la ville**.

L'approche visant à concilier l'offre et la demande, les interventions structurantes et l'accompagnement par les usages se décline également sur les politiques thématiques de droit commun. Par exemple, l'AdCF préconise d'agir sur les transports en déployant des infrastructures de transports collectifs (modes lourds TCSP, BHNS, transports à la demande) dans un souci de désenclavement des quartiers défavorisés et en accompagnant les usages de la mobilité (compréhension du fonctionnement des réseaux, modes doux, gestions des horaires atypiques).

4 - Comment traduire dans les faits la solidarité intercommunale en faveur des quartiers défavorisés?

Comme l'indique la circulaire du 13 mars 2009, l'ambition gouvernementale des CUCS expérimentaux consistait notamment à parvenir « à un renforcement de la solidarité intercommunale ». L'AdCF se félicite de la continuité de ces orientations et confirme l'objectif de consolidation de l'intégration intercommunale au bénéfice d'actions de solidarité en faveur des publics et des quartiers défavorisés. Dans les faits, l'action des intercommunalités contribue déjà largement à la mise en œuvre de politiques de solidarité dans la tarification des services publics (transport par exemple), dans la mise en œuvre des PLH ou dans la lutte contre la précarité énergétique dans les PCET. Le levier de la fiscalité a très tôt été mobilisé pour permettre l'affirmation de politiques communautaires structurantes, à l'image de la Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. L'intégration fiscale s'est d'ailleurs accompagnée immédiatement du transfert de la compétence politique de la ville aux communautés urbaines et d'agglomération. Le partage de la TP, puis la fiscalité additionnelle ont permis d'exprimer une solidarité d'agglomération qui a pu se manifester dans le champs du logement, de l'emploi, de l'éducation, de la culture, etc. L'AdCF propose d'**encourager une intégration fiscale intercommunale forte comme facteur de réduction des disparités sociale et territoriale des agglomérations**.

La mutualisation des ressources fiscales à l'échelle de l'agglomération et la mise en place de politiques actives de solidarité communautaire contribuent de toute évidence à la cohésion sociale et territoriale. Les politiques intercommunales de solidarité urbaine doivent s'interroger sur le pacte fiscal communautaire. L'AdCF propose dès lors que **l'Etat conditionne son intervention via les crédits spécifiques de la politique de la ville à des efforts d'intégration intercommunale** (constatés ou projetés). Il faut immédiatement souligner qu'il n'existe pas à ce

jour d'indicateur unique et magique. Plutôt que de se rabattre, faute de mieux, sur les indicateurs disponibles (CIF, DSC) et de s'en contenter, la démarche entreprise par le Gouvernement a ici l'occasion de marquer des avancées très novatrices sur ce sujet. La logique d'une contractualisation « intelligente » avec les territoires dans un esprit « objectifs / moyens / résultats » est une piste à explorer. Elle implique une approche où l'Etat et les territoires développent une relation de confiance adossée à un dispositif de bonus et malus.

Le contrat déterminerait ainsi la construction d'un indice synthétique d'intégration intercommunale permettant de graduer l'intervention de l'Etat en mesurant :

- la richesse des territoires à partir d'un indicateur large de ressources (prenant en compte toutes les ressources et pas simplement les ressources fiscales) et de charge (le revenu, la population, l'effort fiscal) à l'échelle des communes et de l'EPCI. Cet indice pourrait mesurer : le niveau de cette richesse du territoire (une sorte de PFIA renforcé), son contenu, et sa répartition sur le territoire (comment la richesse est répartie sur le territoire et au sein de l'EPCI entre chacune des communes).
- le niveau d'intégration au travers du CIF, qui permet d'évaluer la « capacité à faire » de l'EPCI et la volonté des communes à lui confier des missions.

Les territoires très intégrés pourraient être plus aidés que les autres (bonus) avec une modulation en fonction de l'indice de richesse. A l'inverse les EPCI peu intégrés ne seraient pas aidés voir bloqués dans la progression de certaines dotations (malus). La réduction des inégalités de ressources au sein des EPCI pourrait également être un outil de mesure et, ainsi, différencier le soutien aux EPCI en fonction du travail effectif de solidarité. Ainsi les EPCI qui mettent en place des nouveaux outils de mutualisation (service commun, mutualisation des charges, agrégation des comptes) devront être favorisés.

Il doit être noté que dans certaines configurations intercommunales, l'Etat devra intervenir de façon spécifique pour palier l'absence manifeste de politiques de solidarité. Pour autant, l'AdCF est défavorable à la création de nouveaux régimes de dotation spécifique aux collectivités (type DSU-cible) qui tendent à sous-estimer l'effet péréquateur propre à l'intercommunalité. Il faut en outre rappeler que les communes éligibles à la DSU ont, contrairement à une idée répandue, des bases fiscales souvent élevées (communes d'accueil d'activités productives). Des communes ou agglomérations pauvres d'un point de vue social sont parfois riches d'un point de vue fiscal. A cette fin, l'AdCF appelle à **renforcer la péréquation entre territoires** et à accompagner la montée en puissance du fonds de péréquation intercommunale et communale (FPIC). Le FPIC doit en effet faire l'objet de quelques ajustements législatifs, notamment dans le partage des prélèvements et reversements à l'intérieur des « ensembles intercommunaux ». Il sera souhaitable de redéfinir les ressources prises en compte au sein d'un potentiel financier communal revisité afin de renforcer la cohérence et les synergies entre les différents mécanismes nationaux de péréquation. La baisse des moyens de la péréquation verticale implique d'être d'autant plus regardant sur le réglage fin de la péréquation horizontale.

5 - Quels doivent être selon vous la place et le rôle des régions et des départements dans la politique de la ville ?

Les régions s'inscrivent en ordre dispersé. Certaines se retirent d'autres créent une politique de la ville parallèle pour compenser les manques de la politique nationale, d'autres encore s'interrogent sur la façon dont elles vont travailler avec les agglomérations. Les départements, traditionnellement, s'inscrivent dans les politiques de solidarité urbaine au titre de leurs compétences et de leurs politiques « de droit commun » (action sociale, éducation, logement...). Il apparaît manifestement que ni les Régions ni les Départements ne manifestent la volonté d'apparaître comme les chefs de file de la solidarité urbaine. Il faut ajouter que l'Etat local ne joue plus le rôle « d'animateur » du partenariat territorial autour de la politique de la ville. Avec la disparition du contrat de ville et la mise en place de « tuyaux » nationaux (ANRU et ACSÉ), les représentants locaux de l'Etat sont plus en charge de vérifier la compatibilité du projet local avec les orientations nationales.

Les politiques de solidarité urbaine demandent toutefois un pilote. **L'AdCF propose que les communautés négocient, au nom des communes, le contenu des CUCS et des PRU avec l'Etat**, les caisses d'allocation familiales et, au-delà, qu'elles renouent les liens avec les Conseils

généraux et les Conseils régionaux pour les (ré)-impliquer dans les politiques de solidarité urbaine et **s'assurer du respect des obligations des signataires**. Ce cadre d'implication est plébiscité par 92 % des agglomérations enquêtées (source enquête AdCF, novembre 2012). Les Régions et Départements doivent en effet s'impliquer dans les politiques de cohésion sociale urbaine au titre de leurs politiques de « droit commun », la formation professionnelle pour les Régions, l'action sociale pour les Départements. Avec l'Etat et les communes, les Régions et Départements doivent être co-signataires des futurs contrats unique de cohésion sociale urbaine pilotés par les EPCI.

6 - Quel pilotage local, politique et technique, pour assurer la mise en œuvre des actions inscrites dans le contrat ?

L'AdCF considère que de nouveaux leviers d'intervention doivent être recherchés pour conférer une plus grande efficacité aux politiques de cohésion sociale urbaine. Or, c'est aux acteurs locaux à démontrer la cohérence de leurs stratégies urbaines et sociales. L'AdCF considère que **ces leviers nouveaux doivent être actionnés à l'échelle des agglomérations**. Tout en confortant la pleine légitimité des maires et des 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...).

En complément d'un portage fort et affirmé à l'échelle intercommunale, l'AdCF préconise de confier le pilotage de la gestion urbaine de proximité au niveau municipal tout en mutualisant des fonctions-supports et en assurant la mise en réseau des équipes de développement social urbain (rompre leur isolement). L'engagement des autres échelons de collectivités territoriales doit également être effectif et l'Etat a, en la matière, à jouer un rôle d'incitation, voire d'application d'un dispositif de bonus-malus. Les dispositifs contractuels constituent des « cadres de référence ». Si en théorie, un des cocontractants peut engager la responsabilité contractuelle d'un autre pour non respect de ses engagements, il ne faut pas se méprendre cependant sur la portée réelle de l'engagement. Afin de limiter le caractère peu engageant des contrats, l'AdCF préconise la mise en place d'un programme pluriannuel d'actions chiffré et planifié assorti d'un dispositif de suivi permettant de mesurer la bonne adéquation « objectifs / moyens / résultats ». L'AdCF estime en outre que **le cadre contractuel doit être adossé à la durée des mandats municipaux et faire l'objet d'un suivi régulier des engagements assorti d'une révision à mi-parcours**. Il s'agit donc à la fois de tendre vers une opposabilité des engagements inscrits dans les contrats et de donner la primauté à la mobilisation du droit commun (éducation, police, justice, emploi, formation professionnelle, etc.).

En complément des outils de suivi, les politiques urbaines de cohésion sociale doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs effets et de leur efficacité, ce qui est déjà largement le cas. L'AdCF préconise que les données ainsi mobilisées puissent alimenter de façon complémentaire des indicateurs définis nationalement (les indicateurs de l'ONZUS par exemple) et des indicateurs locaux, adaptés aux configurations territoriales spécifiques et aux priorités de l'action locale. Il s'agit de systématiser des dispositifs d'observation dynamique sur la mobilité des populations, la trajectoire résidentielle, etc.

7 - Avec votre expérience, quelle appréciation portez-vous d'une part sur l'organisation et le fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat qui agissent pour la politique de la ville ? D'autre part sur les délégués du préfet ?

Les missions des délégués du Préfet et des services dédiés à la politique de la ville sont très compliquées : élaboration et suivi des CUCS et des conventions PRU, interface avec les services déconcentrés visant à garantir l'implication de l'Etat sur ses politiques de « droit commun ». Les élus locaux et les services des communautés soulignent à la fois l'importance de ces missions, les difficultés de leur réalisation et des cadres relationnels très variables. Plus généralement, l'explosion des documents conventionnels tend à entériner le caractère formel du dispositif contractuel de la politique de la ville. Ainsi les CUCS se sont-ils souvent affichés comme des documents de synthèse, regroupant par chapitre les programmes, les mesures, les crédits. La véritable cohérence stratégique est à rechercher du côté des politiques locales, qu'elles soient

municipales ou communautaires. La négociation séparée des conventions ANRU et des CUCS illustre bien cette ligne d'évolution. L'Etat local est peu impliqué comme partenaire, mais plutôt comme relais des agences centrales cantonné à une posture de suivi administratif.

La mobilisation des directions thématiques de l'Etat déconcentré est également jugée indispensable par les élus et services des communautés qui soulignent ici encore la très grande variété de situation dans leur implication.

L'AdCF appelle de ses vœux au retour d'un **Etat local partenaire des politiques de cohésion urbaine et sociale** capable d'accompagner les territoires dans l'appréhension des difficultés locales en lien avec les objectifs nationaux. Nous tenons également à rappeler le caractère protéiforme de l'Etat local (services déconcentrés « classiques », les CAF, etc.) et l'importance de mobilisation de l'ensemble de ces composantes, notamment l'éducation nationale, la justice et la police.

8 - Quelles solutions proposer pour combler le déficit de participation des habitants à la définition des instruments de la politique de la ville et renforcer leur capacité à agir ?

Les équipes municipales ont développé de longue date des actions spécifiques en matière de participation citoyenne. Elles ont largement fait la démonstration de leur efficacité même si elles nécessitent de temps à autres de rationaliser les différents dispositifs et de renouveler les scènes et méthodes de dialogue avec les habitants. La montée en puissance des intercommunalités en matière de politique de cohésion sociale et, au-delà, l'avènement du scrutin intercommunal en 2014 pose la question de l'affirmation d'une citoyenneté d'agglomération. Plusieurs agglomérations ont d'ores et déjà initié des démarches participatives, qu'elles soient diffusées ou encadré par des documents ensembliers de type « Charte de la participation » avec la mise en place d'instances pérennes, de fonds intercommunaux de participation, etc. Ces pratiques sont généralement chevillées à la politique de la ville mais non exclusives. Elles insistent en revanche toutes sur la nécessité de positionner le couple maire-président d'EPCI comme interface des habitants.

9 - Quels sont, au regard de la connaissance que vous avez de la situation des quartiers, les deux ou trois enjeux majeurs ou émergents à traiter en matière de cohésion sociale et territoriale ?

Parmi les nombreux défis à relever en matière de cohésion sociale et territoriale, l'AdCF tient à souligner **le poids des politiques structurantes des intercommunalités** et leurs prise en considération spécifique des enjeux auxquels les habitants des quartiers doivent faire face :

- La politique économique : comment développer des emplois de services accessibles aux personnes faiblement qualifiées et comment assurer la formation et la qualification des plus jeunes afin d'anticiper l'évolution des besoins des entreprises ?
- La politique du logement : comment intégrer et diffuser la fonction d'accueil des ménages populaires au cœur de la politique du logement ? Comment se donner les moyens d'une mobilité résidentielle choisie ?
- La politique des transports et des déplacements : comment faciliter l'accès aux emplois ? Comment lever les obstacles à la mobilité, notamment des femmes (garde d'enfant, horaires atypiques) ?

Au titre des enjeux émergents, il faut évoquer le poids croissant des dépenses énergétiques dans le budget des ménages. Ainsi, près de 13% de la population est confrontée à la précarité énergétique, donc 3,8 millions de ménages ont un taux d'effort énergétique supérieur à 10 % de leur budget, soit 8 millions de personnes. Cette précarité touche surtout les milieux défavorisés mais aussi une partie des classes moyennes. Selon le rapport du Plan Bâtiment du Grenelle de 2010, 62% d'entre eux sont propriétaires (et échappent donc à la plupart des dispositifs d'aide publique) et 55% d'entre eux sont âgés de plus de 60 ans. La dette moyenne de ces ménages est passée de 1.900 euros en 2011 à 2.226€ sur le semestre 2012, soit un bond de 20% environ. De leur côté, les CCAS et CIAS constatent que **les difficultés quotidiennes au paiement des factures d'énergie constituent le premier élément déclencheur des nouvelles demandes d'aides en 2012**, quels que soient la taille ou le type de territoire.

10 - Quels seraient les instruments à mobiliser pour donner un nouvel essor au développement économique des quartiers ? Pensez vous que les acteurs économiques (entreprises, fédérations professionnelles, institutions financières, etc.) puissent être signataires des futurs contrats ?

L'AdCF préconise d'agir sur la revitalisation économique des quartiers à travers la recherche d'optimisation des zonages urbains, la requalification des sites, les mécanismes de valorisation économique d'un foncier moins onéreux, etc. Comme exposé plus haut, l'AdCF n'envisage pas une sortie immédiate de la logique de géographie réglementaire. Il convient toutefois de rappeler que le produit des régimes d'exonération fiscale échappe aux collectivités locales interdisant une évaluation réelle des dispositifs localement. En outre, vues du territoire, ces incitations fiscales sont souvent moins tangibles et plus difficiles à inscrire dans une véritable stratégie de développement. Nombre d'élus peinent ainsi à voir les nombreux milliards promis par les plans nationaux puisqu'ils se matérialisent par des exonérations fiscales (comme par exemple les pôles de compétitivité), des prêts à taux bonifiés accordés aux agents économiques ou des crédits d'impôts. Mécanismes invisibles, jugés parfois « aveugles » à la diversité des contextes locaux, ces aides fiscales offrent une forte puissance de contrôle au ministère de l'Économie et des Finances qui détient le monopole de l'information et de l'expertise fiscales. Là où un Préfet savait peu ou prou où atterrissait une subvention, personne ne parvient à connaître aujourd'hui l'impact réel des exonérations liées aux zonages. En matière de développement économique, il importe d'éviter les effets d'aubaine et de donner aux collectivités locales des outils leur permettant (par la maîtrise foncière notamment) de sélectionner les projets d'implantation. L'AdCF estime en effet que l'action foncière est un déterminant essentiel dans des quartiers au foncier complexe (friches commerciales et industrielles, anciennes stations services nécessitant d'importants traitements de dépollution qui génèrent un foncier cher) et encombré (nombreuses constructions qui nécessite des interventions « chirurgicales »). A la mobilisation des outils classiques (usage du droit de préemption urbain) s'ajoute des enjeux de financement et d'ingénierie foncière appliquée à la politique de ville.

L'AdCF propose également de préserver/rénover la trame commerciale de proximité à travers les différents outils d'intervention existant (Epareca, Société publique locale, etc.) et de développer l'action foncière à travers une vraie relance des programmes d'action foncière et des outils fiscaux appropriés. Plus généralement, l'AdCF encourage à poursuivre l'effort de structuration des réseaux d'appui à la création d'entreprises (PFIL, réseau Entreprendre, ADIE).

Concernant les signataires des futurs contrats, l'AdCF est favorable à la présence de Pôle emploi dans le tour de table. En revanche, si l'association active des entreprises et chambres consulaires, fédérations professionnelles et organismes de formation professionnelle (type Agefos PME) semblent indispensables, l'AdCF n'est pas nécessairement favorable à leur contribution en qualité de cosignataires des contrats de plein droit.

11 - Quels sont les types de formations qu'il conviendrait de développer prioritairement ?

L'AdCF n'a pas de positions associatives sur cette question.

12 - Quelles sont les voies d'amélioration possibles du fonctionnement du service public de l'emploi dans ces quartiers ?

Les registres d'intervention des communes et des communautés dans le champ de l'emploi (au sens large) sont très diversifiés : soutien aux missions locales (emploi des jeunes de 16 à 25 ans), la participation au financement de maisons de l'emploi ou de points-relais emploi (relais pôle emploi / maison et relais de services publics, EREF en milieu rural), le financement d'associations locales, le pilotage du PLIE, l'organisation de manifestations locales (carrefour emploi), les aides financières aux entreprises conditionnées à la création d'emploi, l'implication dans le cadre d'un chantier d'insertion/école de la 2^e chance, l'appui à un groupement d'employeurs, la participation à une démarche de dialogue social territorial dans le cadre du comité de bassin pour l'emploi, la formation (Éducation nationale, AFPA) et la gestion des transitions professionnelles.

Plus de 60% communautés d'agglomération et urbaines ont inscrit le soutien à l'emploi dans leurs stratégies de développement local au titre de leurs actions de développement économique, qui font partie de leurs compétences obligatoires. La prolongation des CUCS jusqu'en 2014 constitue une opportunité pour expérimenter, sur un nombre limité de sites, des modes d'organisation et de travail permettant de mobiliser plus efficacement le droit commun et ce notamment dans les champs de l'emploi et le développement économique. A l'instar d'Alliance Villes Emploi, l'AdCF plaide pour que les outils territoriaux d'insertion et d'emploi pilotés par le bloc communes-communautés (PLIE, les Maisons de l'Emploi, Missions Locales) soient mobilisés dans le cadre de la mise en œuvre de cette nouvelle contractualisation stratégique. De par leur capacité d'intervention mais aussi leur connaissance fine du terrain et la mobilisation possible d'un réseau dense de partenaires (dont les réseaux d'appui à la création d'entreprises), les communautés peuvent garantir la cohérence des interventions locales sur le territoire du bassin d'emploi. Cette fonction de mise en réseau est fondamentale pour impulser des projets et co-produire des stratégies de gestion territoriale des ressources humaines. Ces stratégies permettent de dépasser l'approche « curative » des politiques de l'emploi pour se saisir des enjeux globaux de qualifications locales du territoire dans une approche prévisionnelle.

De plus, de nombreuses communautés d'agglomération et urbaines s'engagent dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans stratégiques pour l'économie, l'emploi et l'insertion sur un horizon de moyen terme (5-6 ans). L'AdCF encourage la généralisation de ces plans qui peuvent être organisés autour de divers axes tels que :

- l'accueil, l'information, l'orientation, l'accompagnement des publics,
- la lutte contre les freins à l'emploi,
- le soutien à l'économie sociale et solidaire,
- le développement et la création de nouveaux outils pour soutenir la création d'emplois, notamment pour les publics en insertion,
- le renforcement des partenariats et la coordination des interventions sur le territoire via la constitution, le financement et le portage politique de maisons de l'emploi.

Il faut également noter que le champ de l'économie solidaire, en progression depuis à la fin des années 1990, est l'occasion de repenser l'accessibilité à l'emploi tant par l'offre de formation que par l'offre de mobilité (financement de la mise à disposition de scooters pour l'emploi, plates-formes de mobilités).

L'AdCF est également favorable à l'expérimentation de la mesure dite des « emplois francs » visant à adosser les exonérations de charges sociales d'un employé en fonction de son lieu de résidence en portant une attention particulière à l'effet frontière des zonages.

Enfin, souvent évoquée, la voie des clauses d'insertion dans les marchés publics a pu être observée dans nombre de territoires désirant favoriser « l'inclusion sociale ». Mais l'association ETD relève que l'objectif de consacrer 10% de la commande publique à l'insertion est encore loin d'être atteint. Selon les données de l'Observatoire économique de l'achat public en 2010, les clauses sociales concernent à peine 2,84% des marchés publics passés par les collectivités locales, part qui reste malgré tout supérieure à celle observée dans les marchés publics passé par les services de l'Etat (1,29%). Certaines agglomérations (à l'instar du Grand Lyon) se situent malgré tout au delà du seuil des 10%. Il faut encourager la mise en place de ce type de dispositif par la mise en place de cellule grand chantier par exemple.

13 - Pour la mise en œuvre d'un projet de rénovation urbaine, quels seraient les thèmes qui pourraient être confortés (concertation sur les attributions de logements, renforcement de l'application des clauses d'insertion, etc.) à l'échelle communale ou intercommunale ?

La question de la rénovation urbaine s'inscrit dans une logique d'action publique plus large en matière de logement et d'habitat. Or, une réforme globale de la politique du logement apparaît nécessaire alors que la situation de crise, autant quantitative que qualitative, s'étend au-delà des ménages de condition modeste et des territoires de forte tension immobilière. L'existence d'une offre de logement compatible avec les capacités contributives des ménages et répartie de façon équilibrée sur l'ensemble du territoire est un enjeu majeur de nos sociétés. C'est à l'échelle des bassins de vie que peuvent être trouvées des solutions opérationnelles à ces difficultés. Les

communautés, notamment dans les grandes agglomérations, apparaissent aujourd'hui comme la bonne échelle opérationnelle pour relever ces défis et piloter les programmes locaux de l'habitat (PLH) qui ont esquissé un mouvement de « territorialisation » des politiques du logement.

Depuis 2004, la délégation des aides à la pierre s'est traduite par une impulsion forte des communautés, nombreuses à s'engager dans ce dispositif évalué de manière globalement positive par la Cour des Comptes. Les politiques locales de l'habitat ont gagné en consistance mais sont encore loin de parvenir à assurer la mise en cohérence de l'ensemble des dispositifs. L'AdCF s'est félicitée du processus de décentralisation en faveur de l'intercommunalité, qui place les communautés en situation de responsabilité. Elle considère néanmoins qu'il convient désormais d'aller plus loin. Les politiques du logement ont, en effet besoin d'une mise en confiance des acteurs reposant sur une visibilité des programmations et des attributions des logements sociaux pour s'inscrire dans la durée, une lisibilité favorable au développement de partenariats, en particulier avec les organismes HLM, et une pérennité pour sécuriser leur engagement.

Les dernières années ont été marquées par de nombreux allers et retours législatifs modifiant à plusieurs reprises les orientations nationales en matière d'habitat et les dispositifs opérationnels les accompagnant. Multiplication des contractualisations (délégation aides à la pierre, conventions ANRU, aides ANAH), multiplicité des échelles de conventionnement, interventions intempestives de l'Etat... freinent l'émergence – pourtant nécessaire – de véritables autorités organisatrices locales des politiques de l'habitat.

Dans ce contexte, il est fondamental que l'Etat maintienne le niveau actuel d'engagement de la solidarité nationale par une pérennisation des aides à la pierre et un renouvellement du programme de rénovation urbaine (ANRU 2) dans le cadre des CPER et en consolidant les moyens de l'ANAH dans une programmation pluriannuelle stable lui permettant de faire face aux priorités déjà identifiées (le logement indigne, la rénovation

énergétique et la prise en compte des copropriétés dégradées, ainsi que les programmes contractuels déjà engagés, OPAH, PIG mais aussi PNRQAD, dont la négociation et la programmation doivent rejoindre la politique contractuelle globale).

Sans préempter le débat de l'articulation des compétences entre l'échelle régionale et celle des agglomérations, une politique globale du logement doit pouvoir intégrer dans sa programmation l'ensemble des moyens des agences nationales (ANAH, ANRU voire Ademe) à travers les conventions de délégation. La contractualisation devrait également pouvoir mobiliser les financeurs publics des aides à la personne (CAF, conseils généraux). Cette contractualisation élargie doit permettre la mise en œuvre d'une politique de l'habitat cohérente et concertée entre l'ensemble des acteurs.

Il faut par ailleurs que les communautés puissent s'investir réellement dans une véritable mixité de la production urbaine, par la conformité des PLU avec les objectifs et moyens définis par le PLH puis avec la généralisation du PLU-I qui vaudra lui-même PLH. La territorialisation des secteurs de mixité sociale dans les PLH et PLU sera à renforcer. C'est la raison pour laquelle l'AdCF propose :

- d'organiser la coordination opérationnelle du développement de l'offre entre communes et communauté, par contractualisation des PLH ;
- d'organiser la coordination des pratiques d'attributions des logements sociaux dans l'optique de décloisonner les logiques communales et patrimoniales en faveur d'une politique de peuplement partagée à l'échelle intercommunale ;
- d'intervenir sur le stock de logements existants, et notamment le parc ancien, pour lutter contre l'habitat indigne et prévenir de la dégradation des copropriétés.

Enfin, il est absolument nécessaire que les communautés, en tant qu'autorités organisatrices locales de l'habitat, soient systématiquement associées à l'élaboration, et à la signature, de tous les contrats impliquant des partenaires opérationnels des politiques de l'habitat au sein de leur territoire (PRU, PNRQAD, ADEME, ACSE...) mais aussi des conventions d'utilité sociale passées avec les bailleurs.

14 - Au-delà de l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, la rénovation urbaine a-t-elle permis d'enclencher des effets positifs dans d'autres domaines, lesquels ?

Loin d'être un outil parfait, les programmes de rénovation urbaine font cependant l'objet d'un retour relativement satisfaisant de la part des élus et des services des communautés. Ceci semble d'autant plus important à souligner que l'ANRU cristallise souvent les critiques quant à la mise en œuvre de la politique de la ville dans son ensemble. Or, les premiers éléments d'évaluation tendent à montrer que la rénovation urbaine a eu des effets en matière de :

- dynamiques sociales (composition sociale des quartiers, conséquences des opérations sur la vie des habitants, évolution des conditions de (re)logement en matière de trajectoires résidentielles),
- transformation urbaine à la fois en terme de gestion foncière, de morphologie (forme urbaine et architecturale) et d'usages (évolution des pratiques de GUP, prise en compte d'objectifs de mixité fonctionnelle dans les projets, prise en compte des déplacements),
- gouvernance (participation des habitants à la définition des projets, co-élaboration des projets avec les collectivités locales),
- économique (création d'emplois).

15 - Faut-il dans certains quartiers adapter la pédagogie et éventuellement le contenu de l'enseignement dans les établissements scolaires ?

La gestion des ressources humaines par l'éducation nationale est un point déterminant pour aborder la question éducative dans la politique de la ville. L'AdCF estime absolument nécessaire l'adaptation des moyens humains dans les établissements accueillant des élèves résidant les quartiers prioritaires. Le surplus de moyens déployé doit être pris dans une triple mission d'enseignement au contact des élèves, d'interface et de relations avec les parents d'élèves et de partenariat avec les acteurs publics sur le territoire (collectivités, CAF, etc.). La GRH concerne également la mobilité des personnels et la recherche de stabilité des équipes pédagogiques et d'encadrement. Enfin, l'AdCF n'a pas de positions associatives concernant l'adaptation du contenu des enseignements.

16 - Comment retrouver une relation de confiance entre la population, notamment les jeunes, et la police ?

L'AdCF n'a pas de positions associatives sur cette question.

17 - Comment concevez-vous le rôle du maire en matière de prévention de la délinquance ?

L'AdCF salue et soutient l'action des maires en matière de prévention de la délinquance et tient à souligner les possibilités de mutualisation à l'échelle intercommunale. La Loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance qui instaure les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) place les maires ou les présidents d'EPCI dans un rôle d'animation, de suivi et de coordination des Contrats locaux de sécurité. L'AdCF est favorable à la généralisation de ce dispositif, à l'établissement de liens structurels avec le contrat d'agglomération et se veut vigilante sur la capacité de mobilisation de moyens spécifiques sur ce sujet (notamment le Fonds interministériel à la prévention de la délinquance, le FIPD).

18 - Quelles sont les initiatives prioritaires à lancer dans le domaine de la santé ?

A la suite des ateliers santé ville, l'AdCF tient à souligner l'importance de l'objectif de réduction des inégalités de santé. Il s'agit de favoriser la mise en réseau et la coordination des acteurs et des actions en lien avec la santé sur un territoire à travers des objectifs de diagnostic de l'état de santé de la population, d'analyse des principaux dysfonctionnements de l'accès à la prévention et aux soins et de définition des objectifs d'amélioration de l'état de santé et de ses déterminants. La démarche initiée par les ASV offre un excellent cadre pour s'adapter au contexte local en maillant et en consolidant les dynamiques à l'œuvre. La mise en réseau doit permettre aux acteurs et professionnels de santé d'élaborer des programmes de santé publique locale.

L'AdCF tient également à rappeler que sauf à développer des mesures coercitives sur l'installation de professionnels de la santé, il faut faciliter toutes formes d'initiatives locales permettant de déployer l'offre médicale dans les quartiers (dispensaires, centre de santé, etc.).

La déclinaison des initiatives à mener dans le domaine sanitaire s'inscrit désormais dans le cadre de la loi Hôpital Patients Santé et Territoires (HPST) qui a ouvert la voie à une nouvelle implication des collectivités dans la conduite des politiques sanitaires à la fois en sur des réflexions stratégiques régionales et des actions territorialisées via les contrats locaux de santé (CLS). Le progrès que constitue la création des agences régionales de santé (ARS) doit être poussé à son terme et s'appuyer sur des cadres de dialogue plus resserrés entre acteurs publics, avant mise en débat au sein des conférences élargies avec l'ensemble de la communauté médicale et des usagers. La négociation des contrats locaux de santé (CLS) en cours doit permettre d'instituer un nouveau cadre de dialogue. L'AdCF tient toutefois à rappeler l'engagement très inégal des ARS sur les CLS. De plus, au titre du dialogue de gestion des ARS avec l'État, l'AdCF estime que les ARS devraient répondre d'un engagement minimal sur des quartiers se traduisant par des engagements de droit commun. Enfin, le format du dialogue déployé par la Loi HPST (Conférence régionales de la santé et de l'autonomie et les Conférences territoriales) ne garanti pas toujours un dialogue territorial de qualité. L'AdCF appelle donc de ses vœux la création d'un lieu bilatéral complémentaire entre ARS et collectivités locales pouvant par exemple s'articuler avec les Conférences régionales de l'action publique préfigurées par la Loi de décentralisation et de réforme de l'action publique en cours d'élaboration.

En déclinaison du programme régional de santé (PRS), un dialogue entre les ARS, les professionnels de santé et les communautés devrait pouvoir se développer au sein des territoires de contractualisation et donc en matière de cohésion sociale urbaine. Ces espaces de contractualisation co-définis devraient servir de supports au pilotage et à la mise en œuvre des contrats locaux de santé. Cohérents avec les périmètres des intercommunalités, ils permettront de mieux intégrer la santé au sein des projets de territoire et des contractualisations des CPER.

« Exprimez-vous librement sur la réforme de la géographie prioritaire et contractuelle, sur l'élaboration du projet de territoire et la mobilisation des politiques de droit commun... »

L'AdCF a participé activement à la concertation nationale sur la réforme de la politique de la ville initiée par le Gouvernement et lancée par Mme. Duflot et M. Lamy le 11 octobre dernier à Roubaix. Plusieurs élus siégeant dans les instances de l'AdCF (Valérie Létard, Dominique Braye, Rémi Pavros, Patrick Braouezec, Etienne Butzbach) ont pu porter la voix des communautés et les positions défendues par notre association. Avant d'en résumer le contenu ci-dessous, l'AdCF tient à réaffirmer l'intérêt d'un texte unique de loi portant à la fois sur le logement, l'urbanisme et la ville.

Réforme de la géographie prioritaire

La proposition du gouvernement vise à prioriser l'action de l'Etat, à graduer son intervention et à réduire le nombre des différents zonages, à la fois réglementaires – ZUS, ZFU, ZRU – et contractuels ou conventionnels – PRU, CUCS. L'AdCF considère légitime de rechercher en premier lieu à renforcer les solidarités intercommunales afin de recentrer l'intervention de l'Etat, dans une logique de subsidiarité, sur les territoires les plus en difficulté. Il est également légitime de réfléchir avec les pouvoirs publics nationaux à une nouvelle génération de contrats de cohésion urbaine, permettant de mieux mobiliser les compétences structurantes des agglomérations (logement, transports, économie/emploi, foncier...) au service des objectifs de cohésion territoriale. La réforme des zonages de la géographie prioritaire va entraîner une diminution du nombre de sites d'intervention. L'AdCF souhaite que les communes et intercommunalités qui sortiront de ces dispositifs d'aides prioritaires fassent l'objet d'un accompagnement spécifique afin que les politiques de droit commun prennent effectivement le relais de l'intervention publique via la politique de la ville.

Les propositions de l'AdCF :

- Redéfinir la géographie prioritaire en y apposant de nouveaux critères.
- Co-définition des zonages règlementaires avec les collectivités.

- Insérer les mécanismes d'exonération fiscale au sein d'une panoplie plus complète d'outils et d'un projet urbain intercommunal qui conditionnerait leur entrée en action.
- Politiques structurantes de l'agglomération pensées comme les dispositifs de « sortie progressive » des quartiers de la géographie règlementaire.

Contractualisation, gouvernance et évaluation

La proposition du gouvernement vise à mettre en œuvre un contrat unique liant les opérations de rénovation urbaine et les actions de cohésion sociale. Ce contrat unique couvrirait des quartiers prioritaires définis par la réforme du zonage et serait établi à l'échelle de l'agglomération. L'AdCF est favorable à ce que les programmes de rénovation urbaine (PRU) et les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) soient à l'avenir fusionnés et qu'ils soient conçus et pilotés à l'échelle de l'agglomération. Il est en ce sens primordial de remettre au goût du jour un projet de territoire intégré avec un volet cohésion sociale affirmé. Ce transfert de plein droit à l'échelle intercommunale prévoit de confier le pilotage de la gestion urbaine de proximité au niveau municipal tout en mutualisant des fonctions supports et en assurant la mise en réseau des équipes de développement social. Les actions agissant à l'échelle du quartier doivent compléter les politiques volontaristes d'agglomération visant à réguler les grands « marchés urbains » (foncier, immobilier, emploi, mobilités, commerce, etc.), tandis que la péréquation financière au sein des agglomérations, inscrit dans les futurs contrats, doit permettre la réduction des disparités sociales et territoriales.

Les Propositions de l'AdCF :

- Systématiser la contractualisation à l'échelle des agglomérations (CUCS, convention ANRU, convention délégations à la pierre, etc.) pour impliquer leurs grandes compétences sectorielles.
- Replacer le rôle de l'Etat en tant que partenaire garant du droit commun pour assurer une réelle coordination interministérielle et un soutien en terme d'ingénierie.
- Elargissement des signataires des contrats tout en veillant à ne pas les multiplier et les choisir en fonction des problématiques du territoire.
- Synchroniser le contrat avec les CPER et la programmation européenne (focus sur l'année 2014).
- Réconcilier les modalités d'intervention de rénovation urbaine et les actions d'animation, de cohésion/inclusion sociale et économique, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité et de la citoyenneté.

Priorités thématiques de l'intervention

L'objet de ce groupe de travail était un peu particulier par rapport aux deux autres puisqu'il interroge davantage le contenu des politiques sectorielles, leur mise en perspective par des problématiques transversales, et les modalités selon lesquelles ces politiques doivent s'intensifier, s'adapter ou mieux se coordonner pour tenir compte des spécificités des quartiers prioritaires. Il est néanmoins extrêmement important afin de préciser concrètement les procédés de mise en œuvre de l'action en faveur des quartiers.

Les propositions de l'AdCF :

- Spécifier les politiques sectorielles à développer et à encourager prioritairement selon les territoires.
- Décliner de façon opérationnelle le triptyque du pilotage : Etat, Président EPCI et Maire.
- Articuler trois échelles de territoires :
 - Territoires cibles qui concentrent les difficultés.
 - Territoires de projet : ceux sur lesquels des leviers peuvent être actionnés et qui sont variables selon les thématiques.
 - Echelle de contractualisation : pilotage de l'agglomération.
- Nécessité de construire des articulations avec le contrat de cohésion urbaine et les autres politiques publiques, en portant à l'échelle de l'agglomération d'autres actions telles que les politiques de peuplement.