

# SOMMAIRE

CHAPITRE I		
<b>LE CNV : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT</b> .....		7
CHAPITRE II		
<b>LA PRODUCTION DES GROUPES DE TRAVAIL</b> .....		27
CHAPITRE III		
<b>CONTEXTE, INTERROGATIONS ET PERSPECTIVES</b> .....		57
 <b>ANNEXES</b>		
ANNEXE 1		
<b>AVIS DU CNV SUR L'ÉLABORATION DES CONTRATS DE VILLE 2000/2006 (DÉCEMBRE 1998)</b> .....		69
ANNEXE 2		
<b>AVIS DU CNV SUR LES NÉCESSAIRES ARTICULATIONS ENTRE PRÉVENTION ET SÉCURITÉ, LE RAPPROCHEMENT DES POLITIQUES, STRUCTURES ET BUDGETS (MARS 1999)</b> ...		73
ANNEXE 3		
<b>AVIS DU CNV SUR LA PLACE DES HABITANTS DANS LES CONTRATS DE VILLE (MAI 1999)</b> .....		81
ANNEXE 4		
<b>AVIS DU CNV SUR LA PLACE DES HABITANTS DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE (FÉVRIER 2000)</b> .....		85

ANNEXE 5 <b>AVIS DU CNV « QUELLE VILLE VOULONS-NOUS ? » (FÉVRIER 2000)</b> .....	93
ANNEXE 6 <b>AVIS DU CNV « SANTÉ ET PRATIQUES SOCIALES » (FÉVRIER 2000)</b> .....	103
ANNEXE 7 <b>AVIS DU CNV SUR LA LOI « SOLIDARITÉ ET RENOUVELLEMENT URBAINS » (MARS 2000)</b> .....	105
ANNEXE 8 <b>AVIS DU CNV SUR LA MISE EN PLACE DE LA POLICE DE PROXIMITÉ (MARS 2001)</b> .....	113
ANNEXE 9 <b>AVIS DU CNV SUR LE RAPPORT : UNE NOUVELLE AMBITION POUR LES VILLES, DE NOUVELLES FRONTIÈRES POUR LES MÉTIERS (MARS 2001)</b> .....	117
ANNEXE 10 <b>AVIS DU CNV SUR LE PROJET DE LOI « DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ » (MAI 2001)</b> .....	121
ANNEXE 11 <b>COMPOSITION DU CNV ET GROUPES DE TRAVAIL</b> .....	129

Monsieur Lionel Jospin

Paris, le 20 septembre 2001

Premier ministre

Hôtel Matignon

57, rue de Varenne

75007 Paris

Monsieur le Premier ministre,

Au terme de notre mandat courant de juin 1998 à juin 2001, nous avons l'honneur de vous transmettre, ci-joint, le rapport d'activité du Conseil national des villes, qui rassemble les avis que notre instance vous a soumis et la synthèse de l'activité des groupes de travail qui ont contribué à leur élaboration.

L'intérêt majeur de ce mandat réside essentiellement en ce qu'il s'est tenu au cours même de la période d'élaboration des contrats de ville de nouvelle génération, des procédures de grands projets de ville et des opérations de renouvellement urbain, qui ont été signés entre l'État et les collectivités locales pour la période 2001-2007.

La réflexion du Conseil s'est notamment engagée autour de la participation des habitants à l'élaboration et à la construction des réponses qui doivent être mises en œuvre dans l'appréhension et le traitement de l'exclusion urbaine et sociale. La politique de la ville appelle à consolider le pacte républicain au travers de nouvelles formes de participation et d'adhésion des citoyens à la vie locale.

Les violences urbaines qui fragilisent le tissu social et économique des quartiers populaires appellent des réponses multiples et un volontarisme affirmé. La mise en œuvre de la police de proximité et la reconnaissance des nouveaux métiers s'appuyant sur la fonction de médiation participent à la construction d'une politique globale qui nécessite un engagement prolongé et substantiel de l'ensemble des partenaires publics et du monde associatif.

Mais la politique de la ville ne saurait rester en marge des développements que connaît actuellement notre économie. Pour cela, il importe que les pouvoirs publics, notamment les services publics de l'emploi, et les agents économiques du secteur privé s'engagent avec encore plus de détermination pour que les habitants des quartiers puissent bénéficier, au même titre que tous les autres, de l'embellie économique et de la réduction du chômage.

La mise en place de nouveaux dispositifs législatifs comme la loi sur la simplification de la coopération intercommunale, la loi sur l'aménagement du territoire, la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain et la loi sur la démocratie de proximité devraient constituer des outils bénéfiques et efficaces pour la politique de la ville.

Cependant la question des ressources financières des collectivités locales signataires des contrats de ville mérite une attention particulière, qu'il conviendrait d'évaluer dans les deux à trois années qui viennent. Enfin le développement de l'intercommunalité et les compétences ou charges nouvellement transférées demandent une nécessaire clarification des rôles des uns et des autres, au risque de compromettre les objectifs que les partenaires se sont assignés.

Nous vous prions de croire, monsieur le Premier ministre, en l'assurance de nos sentiments distingués.



Laurent Cathala

Député-maire de Créteil



Gilles de Robien

Député-maire d'Amiens



CHAPITRE I

# LE CNV : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT



# Composition

## Un CNV largement renouvelé

Le CNV auteur du présent rapport a été installé par le Premier ministre, M. Lionel Jospin, en présence de M<sup>me</sup> Martine Aubry et M. Claude Bartolone, le 25 juin 1998, en application du décret du 28 octobre 1988 modifié les 29 mars 1991 et 12 juillet 1994.

Sa composition a été très largement renouvelée puisque seuls quatre membres sur quarante faisaient partie de la précédente composition. Comme précédemment, le collège des élus, composé de vingt-cinq membres, rassemble de manière équilibrée des élus locaux et nationaux des différentes familles politiques républicaines, tous engagés dans la politique de la ville. En ce qui concerne le collège des personnalités qualifiées (quinze), les critères qui ont présidé aux choix ont été sensiblement différents de ceux qui avaient orienté les précédentes compositions :

- l'implication quotidienne sur le terrain a été préférée aux fonctions d'animation ou aux mandats nationaux ;
- quelques « experts » issus des administrations (police, justice, éducation nationale...) ont été réintroduits (*intuitu personnae*), témoins plutôt que porte-parole de leurs institutions.

Présidé par le Premier ministre et, par délégation, par M. Bartolone, ministre chargé de la Ville, le CNV est placé sous la responsabilité de deux vice-présidents, MM. Laurent Cathala, député-maire de Créteil, et Gilles de Robien, député-maire d'Amiens. Il dispose d'une équipe permanente qui assure au quotidien toutes les tâches de contacts, organisation, coordination et diffusion des travaux, exécution des décisions du CNV, suivi des groupes de travail divers auxquels il peut être associé. Une réforme du CNV avait été envisagée au début de l'année 1998. Toutefois M. Bartolone, après sa nomination comme ministre chargé de la Ville, a préféré, pour ne pas retarder la mise en place du nouveau CNV, faire procéder à la nomination de celui-ci sur la base de l'ancien décret, quitte à en exploiter les souplesses et confier à ce CNV la tâche de préparer son éventuelle réforme.

## Une mobilisation raisonnable mais irrégulière des membres

Pour l'essentiel, les choix opérés pour le présent CNV apparaissent adaptés. La priorité donnée dans une proportion sensible à de véritables acteurs de terrain plus qu'à des personnalités de niveau national a été un facteur de débats animés avec des points de vue souvent contrastés et sans langue de bois.

Les deux tiers des membres du CNV ont pu participer de manière réelle aux travaux de celui-ci ; une bonne moitié y a participé très activement et environ 10 % (dont deux membres du bureau sur onze) ont été quasiment absents. Les personnalités qualifiées

ont proportionnellement été un peu plus présentes que les élus. L'exercice de plusieurs mandats et/ou de fonctions importantes pose manifestement à certains membres des problèmes de disponibilité, alors que certaines personnalités qualifiées sont parfois gênées par les réticences de leur employeur ou, pour les professions libérales, par un « manque à gagner » du fait de trop nombreuses absences. La confrontation des points de vue et des logiques entre élus/ professionnels, agents des administrations et représentants de la société civile a, après un temps d'observation, bien fonctionné dans un climat de confiance réciproque. De fait, les membres du CNV les plus assidus ont, à plusieurs reprises, expliqué leur bonne mobilisation par le fait qu'ils trouvaient au CNV un lieu de réflexion et d'échanges approfondis mais libres, loin des pressions du local, de ses revendications immédiates et des risques de prise à partie ou de mise en cause qui assortissent souvent le débat local.

Partant de ce constat, plusieurs membres du CNV ont formulé l'idée et le souhait que soit instaurées, autour des membres du CNV qui le souhaiteraient, des cellules régionales, à l'image du CNV, et répondant à la même logique : lieu de débat, sans impératif de gestion ni de décision, de composition plurielle – élus/professionnels et représentants de la société civile –, pouvant alimenter ou relayer les travaux du CNV national et offrant aux acteurs locaux un lieu d'échanges approfondis et de réflexion partagée, à l'abri des polémiques politiciennes.

Il faut toutefois noter que les solidarités politiques à l'approche d'échéances électorales semblent quelque peu affecter ces libertés de ton et de propos qui font l'intérêt d'une telle structure.

## **Un secrétariat général renforcé**

Pour la première fois depuis qu'il existe, le CNV a été doté d'une équipe permanente composée de quatre chargés de mission, un secrétariat de une ou deux personnes selon les époques et un secrétaire général. Ces moyens humains ont permis au CNV de faire fonctionner en parallèle plusieurs groupes de travail, de suivre de nombreux travaux extérieurs, de multiplier les contacts externes et d'assumer une part importante du travail induit par des manifestations nationales : les rencontres de Montpellier sur la prévention de la délinquance et les deux premiers festivals internationaux de la ville à Créteil. Toutefois l'équipe du secrétariat a dû et devra rester très vigilante pour, étant disponible quotidiennement, veiller en permanence à ne pas se substituer aux membres du CNV, résister à la facilité de travailler avec les plus proches ou les plus disponibles et veiller à maintenir la maîtrise d'ouvrage politique entre leurs mains.

## Modalités de travail et missions

### **Les assemblées plénières et les réunions de bureau**

Le CNV avait décidé d'organiser une plénière tous les deux mois et un bureau, le mois intermédiaire. En cours de mandat, ces rythmes étant tenus avec difficulté, il a été



décidé de ne tenir qu'une plénière par trimestre et des bureaux entre-temps. À plusieurs reprises, quand l'actualité l'a commandé, le secrétariat général a consulté les membres du bureau par fax ou téléphone. Les plénières résidentielles de Strasbourg, Marseille et Châtenay-en-France ont été très appréciées, et ont permis d'approfondir un certain nombre de débats et de créer plus de convivialité et donc, de mobilisation des membres.

## **Les thèmes prioritaires de travail**

Le CNV avait élaboré un programme de travail organisé autour de six groupes et six axes, définis à l'origine comme suit.

### **Participation/implication des habitants**

Cette question est considérée comme de première priorité par le ministre de la Ville et est transversale à tous les champs et niveaux d'action. Au-delà de l'incantation, il s'agit d'inventer les modes opératoires devant permettre aux habitants des villes d'être véritablement « partie prenante » du projet urbain au niveau de sa conception, mais aussi de sa mise en œuvre et de l'évaluation.

### **Réforme des finances et de la fiscalité locales**

Par ce groupe, le CNV devait accompagner le travail interministériel de réforme des finances locales avec pour objectif de parvenir à donner aux villes des moyens égaux par habitant.

### **Prévention/sécurité/violence urbaine**

L'enjeu consistait à refonder et relancer une politique de prévention de la délinquance, préalable et complément indispensable du traitement des infractions par la police et la justice. Il s'agit de repenser la place et le rôle de chacun dans cette stratégie collective de préservation de la paix publique et de réduction des conflits : jeunes/parents et autres adultes, prévention spécialisée, organismes d'éducation populaire et de logement, écoles, associations diverses, élus...

### **Quelle ville voulons-nous ?**

Ce groupe avait pour objectif d'aborder de manière prospective et imaginative les questions de forme urbaine, d'utilisation de l'espace public, d'organisation de la société dans la ville de demain. Il a travaillé aussi sur le « comment » concevoir et faire la ville.

### **Éducation/famille/école/intégration**

Comment permettre à chacun de trouver normalement sa place dans la vie, de bénéficier d'une suffisante égalité des chances, de devenir un citoyen à part entière ? Comment reconstruire un contrat social véritablement « partagé » et évolutif ?

## Santé et pratiques sociales : vers des stratégies locales transversales et décloisonnées

Dans certaines villes des professionnels de santé et des travailleurs sociaux ont réussi à passer d'une pratique isolée de l'action sanitaire *ou* sociale à des pratiques communes sanitaires *et* sociales. Leur exemple permet d'envisager d'étendre de telles stratégies à l'ensemble des problématiques du développement social et urbain.

Pendant la période 2000-2001, le groupe finances n'a plus fonctionné, mais de nouveaux chantiers ont été ouverts : un sur l'évaluation et l'autre sur l'économie, l'emploi et la revitalisation des quartiers.

Ces groupes ont permis l'émergence d'une culture commune aux membres du CNV pendant la première période, ce qui a facilité par la suite des interventions plus spontanées du CNV au sein de plusieurs enceintes pendant la deuxième période, ainsi que la production de note de fond : décentralisation, « Habitat II + 5 », contribution au rapport Sandrier...

### Le fonctionnement des groupes de travail

Les membres du CNV avaient fait connaître leur intérêt à participer à tel ou tel groupe de travail (*cf.* annexe).

Pour chaque groupe, un président, membre du CNV – tantôt élu, tantôt personnalité qualifiée – avait été désigné, et un ou deux membres du secrétariat général chargés de son suivi.

Trois groupes ont rassemblé un nombre significatif de membres du CNV et ont eu une activité soutenue : le groupe sur la participation des habitants, celui sur la prévention et celui sur « Quelle ville voulons-nous ? ». Pour les deux premiers, leur activité a été stimulée et rythmée par leur engagement dans la préparation d'événements organisés à l'instigation du ministre de la Ville : les rencontres de Montpellier et le festival international de la ville à Créteil. Ces rencontres publiques ont permis de polariser autour de l'équipe CNV un ensemble de partenaires extérieurs, organisés ou pas, et de nombreux habitants/citoyens qui ont enrichi leur travail.

Le groupe « Quelle ville voulons-nous ? » a eu une démarche originale qui lui a permis d'élargir le cercle de ceux participant à sa réflexion et d'ancrer celle-ci sur des terrains, en travaillant plus particulièrement avec trois villes et leurs équipes municipales et en procédant à des interviews d'autres membres du CNV et personnalités.

Le groupe « Éducation », pourtant souhaité par beaucoup, a eu du mal à mobiliser les membres du CNV. Il faut dire que la plupart de ceux qui s'étaient déclarés intéressés étaient déjà engagés dans un autre groupe. Il a beaucoup reposé sur sa présidente et le chargé de mission du secrétariat et n'a travaillé pour cette année que sur une partie de son objet : les méthodes novatrices en matière d'insertion scolaire des publics en difficulté. Ceci lui a permis, lui, aussi d'élargir le cercle en procédant à des interviews d'équipes pédagogiques et des visites de terrain.

Le groupe « Santé/pratiques sociales » dont le principe a été retenu un peu tardivement par rapport aux autres a, lui aussi, fonctionné avec un engagement restreint du CNV :

seul son président est membre du Conseil. De ce fait, il a décidé immédiatement de recourir pour l'essentiel à des personnalités qualifiées extérieures qui, pour plusieurs d'entre elles, ont fait preuve d'une véritable assiduité et implication. Par ailleurs, la DIV, comptant peu de membres susceptibles de travailler cette question, s'est étroitement associée à ses travaux.

Le groupe « Finances locales » destiné dès le départ à accompagner les projets de réforme et les travaux de la DIV sur ces questions a peu mobilisé les membres du CNV malgré leur intérêt récurrent sur ces thèmes, et, après un travail de mise à niveau, s'est trouvé bloqué par l'absence de développement de ces questions au plan gouvernemental.

Quelques enseignements peuvent être tirés de ces constats :

- un trop grand nombre de groupes gêne une bonne participation au CNV. Peut-être vaut il mieux regrouper certains thèmes ou différer le fonctionnement de certains groupes ;
- les événements extérieurs sont des stimulants pour notre travail, sous réserve qu'ils n'absorbent pas toute notre énergie.

Les approfondissements avec des gens de terrain sont enrichissants pour le CNV mais reçoivent aussi un bon accueil de la part des responsables locaux qui manquent souvent d'occasion de prendre du recul et d'échanger « sans frais » sur leurs expériences.

Nombre de personnalités extérieures se prêtent volontiers à des entretiens voire acceptent de se joindre au CNV pour travailler : pour le secrétariat, l'essentiel est de veiller à une bonne réappropriation de leur production par le CNV lui-même.

## **Le CNV et ses relations avec les autres instances nationales en charge de la politique de la ville**

Inséré dans un dispositif complexe qui relie un ministre chargé de la Ville et son cabinet, une déléguée interministérielle et une délégation, un comité interministériel, plusieurs ministères, plus récemment encore un Institut de la ville et le CNV lui-même, le CNV est confronté en permanence à la difficulté de tenir « sa place » sans se substituer, de recevoir en temps utile, les informations pertinentes pour son action et de communiquer suffisamment, mais à son niveau.

### **Le ministre et le cabinet**

Le CNV, précédemment logé à la DIV, est désormais hébergé dans le même immeuble que le ministre et son cabinet. Cette adresse a du sens si l'on se rappelle que le CNV est présidé par le ministre chargé de la Ville. Il en a moins si l'on considère la volonté partagée du ministre et du CNV de faire, de fait, de celui-ci un organisme jouissant d'une véritable autonomie. Au quotidien, ce positionnement a pour avantage essentiel une meilleure accessibilité pour les membres de province et les parlementaires, et pour inconvénient essentiel de priver de fait les équipes de la DIV et du CNV de rencontres « de couloir » et les membres du CNV d'un accès direct à l'information *via* le centre de ressources, notamment. La crainte d'une trop grande proximité a, semble-t-il, été partagée, dans les premiers temps, par l'équipe technique du CNV comme par les membres du cabinet. Une prudence de part et d'autre a permis d'éviter le confusion des rôles, mais le CNV a, en revanche, trop souvent eu l'impression d'être sous-utilisé : il a à

plusieurs reprises proposé en vain que soient organisées régulièrement des sessions de *brain-storming*, libre et partagé entre membres du CNV, de la DIV et du cabinet. Si la porte du directeur de cabinet comme celles de la plupart des conseillers est toujours ouverte, ainsi que celles, à l'inverse, des membres du secrétariat du CNV, l'échange régulier d'informations comme l'organisation des moments de réflexion collective demeurent difficiles.

## La DIV

Les relations entre la DIV et le CNV ont toujours été compliquées. Malheureusement, les nombreux changements intervenus dans les deux équipes n'ont pas réglé ce problème qui semble consubstantiel. Organiser des relations normales régulières et détendues de travail entre les deux institutions reste de l'ordre du challenge en dépit de la bonne volonté affichée de part et d'autre et de tentatives multiples. Le CNV reçoit très peu d'information de la DIV, ce qui le handicape fréquemment car il ne reçoit pas d'informations directes par d'autres canaux, n'ayant pas vocation à entretenir de relations directes avec les autres ministères ou à être alimenté par le cabinet : circulaires, projets de lois, notes diverses... ne lui parviennent que de manière aléatoire ou par internet. Seuls les contacts individuels entre chargés de mission des deux institutions, la participation conjointe à des comités de pilotage ou d'événements et la participation régulière de certains agents de la DIV aux réunions des groupes de travail du CNV, auxquels ils sont systématiquement invités, assurent un minimum d'échanges. Le CNV regrette toutefois d'en tirer peu de coopération en retour.

Ces dysfonctionnements s'expliquent pour le CNV par une mauvaise compréhension du rôle de chacun et une utilisation insuffisante de leur complémentarité :

- la DIV est chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques relatives à la ville ; elle a, à ce titre vocation à entretenir des relations avec toutes les administrations et tous les professionnels de la ville sur le terrain ; la DIV dans ses interventions engage l'État ;
- le CNV doit animer du débat, faire émerger des idées, interpellier, être une force de proposition, se situer dans une démarche prospective : il a, pour ce faire, la possibilité de développer relations et échanges avec ceux des sites et des acteurs nationaux ou locaux qui lui paraissent intéressants dans le cadre de ses missions ; le CNV dans ses interventions n'engage que lui-même.

## Le CIV

Le décret de 1988 créant le CNV et le CIV prévoit la participation des deux vice-présidents aux réunions du CIV. En dix-huit mois, trois CIV politiques se sont tenus en trois ans. Les vice-présidents y ont pris la parole pour faire état des remarques et suggestions du CNV. En revanche, la participation du CNV n'est pas prévue au conseil de sécurité intérieure, ce qu'on peut regretter, celui-ci traitant de questions relatives à la prévention de la délinquance et de la récidive, thèmes sur lesquels le CNV travaille régulièrement, ainsi que les collectivités locales. De ce fait, le CNV était absent lorsqu'il y a été question de l'éventuelle réforme des CCPD. Si le nouveau décret précise la mission du CNV à propos des CCPD/CLS, il faudra revoir cette question de la participation du CNV au CSI.

*En conclusion, quant à l'insertion du CNV dans le dispositif de la politique de la ville, plusieurs remarques peuvent être formulées.*

Le CNV peut dire qu'il jouit d'une autonomie et liberté de parole dont les limites ne dépendent quasiment que de lui-même. Ainsi, chacun de ses avis a-t-il été adopté sous la responsabilité de son bureau et des vice-présidents puis transmis simultanément aux ministres de tutelle, à la DIV, aux autres ministères impliqués dans la politique de la ville et éventuellement à la presse. Dans une perspective de réforme et de renforcement de son efficacité, le CNV devrait proposer des modalités pour le suivi de ses préconisations.

En revanche, ses membres ont, à plusieurs reprises durant les derniers mois, regretté la multiplication des personnalités et commissions chargées de travaux sur des questions ayant trait à la politique de la ville ainsi que la faible reprise en compte, en dépit d'un accueil poli, de ses avis et préconisations.

Pour y remédier, il semblerait souhaitable que le CNV soit considéré comme une sorte « d'ensemblier » chargé de faire le lien et de veiller à la cohérence de tous ces travaux : il devrait, pour ce faire, être systématiquement entendu et sollicité pour donner un avis sur les conclusions.

Une compréhension claire et partagée de l'économie des deux institutions, DIV et CNV, éviterait bien des tensions et en permettrait un usage judicieux. Le CNV est dans son rôle et ne fait rien de plus quand il critique les conclusions d'un rapport, un projet de loi, un circulaire ou la décision d'un CIV : ce faisant, il ne cherche à déstabiliser personne mais à faciliter l'adaptation des politiques publiques et à rapporter des points de vue d'autres acteurs de la ville (élus et habitants entre autres). Rien n'interdirait en revanche à un ministre ou à la DIV de se tourner vers le CNV quand ils souhaiteraient entendre des choses qu'ils ne peuvent dire eux-mêmes, poser des questions utiles mais dérangentantes, interpellé tel partenaire, aller discuter sur le terrain avec des professionnels ou des groupes de citoyens virulents ou critiques par rapport aux pouvoirs publics... Si le CNV a une vocation de porteur de débats, il peut aussi, sous réserve de son accord sur le fond, le porter à la demande des pouvoirs publics.

## L'Institut des villes

En février 2001, a été créé l'Institut des villes qui a pour vocation de faire le lien entre les associations d'élus et les villes, d'une part, et de développer et organiser la recherche générale sur le phénomène urbain, d'autre part.

## Ses relations avec les autres conseils et instances

Au quotidien, le CNV est amené à participer à divers types d'activités organisées par d'autres ou avec d'autres. La plupart de ces tâches sont assurées par le secrétariat général, parfois en compagnie de tel ou tel membre plus particulièrement qualifié ou intéressé. En revanche, certaines participations sont assurées par des membres du CNV sollicités es qualité. En général, ceux qui représentent le CNV prennent la précaution d'informer le Conseil de leur participation, de solliciter ses points de vue et de restituer les éléments saillants des travaux accomplis par ailleurs. Parfois, il est difficile de clarifier

en quelle qualité un membre du CNV est sollicité, notamment pour ceux qui disposent de multiples mandats.

La liste ci-dessous, certainement non exhaustive, tente de reprendre la majorité de ces participations. Certaines sont prévues expressément, d'autres relèvent d'une pratique qui peut changer :

- *le Haut Conseil à l'intégration* (HCI) où siège S. Briolin ;
- *le Conseil national de l'aide aux victimes* (CNAV). Le CNV a été sollicité pour proposer un membre du CNV : il a proposé M.-N. Lienemann, auteur d'un rapport sur cette question ;
- *le Conseil national de la vie associative* (CNVA). Deux membres issus du CNV vont l'y représenter : Z. Meguenni (développement social) et G. Tonnelet (développement économique) ;
- *le Conseil national à l'aménagement du territoire* (CNAT). Un projet de décret l'a réformé. Il prévoit que deux membres du CNV y siègent es qualité.

Par ailleurs des contacts sont en cours pour un rapprochement avec le Conseil national de l'habitat (CNH) et le Haut Conseil à la coopération internationale (HCCI).

En outre, pendant deux ans *un groupe de liaison*, mis en place à leur initiative, a réuni régulièrement les secrétaires généraux de divers conseils nationaux : CNADT, Haut Conseil à l'intégration, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, Conseil national de l'insertion par l'activité économique, secrétariat du Conseil national de l'évaluation (commissariat au Plan), Conseil national du bruit, Conseil national de lutte contre les exclusions, CNV. En effet, de nombreux conseils ont été créés depuis une vingtaine d'années, rassemblant des élus, des personnalités qualifiées et parfois des membres de l'administration. Plusieurs sont chargés de questions relatives à l'exclusion sociale et territoriale. Ils constituent des structures appropriées pour organiser la confrontation des logiques pour mieux évaluer les pouvoirs publics. Les cinq conseils susmentionnés ont comparé leurs modes de fonctionnement, leurs missions, leurs motifs de satisfaction et leurs limites (cf. note de synthèse de comparaison). Des propositions pour un rapprochement au sein d'une « maison commune » et la création d'un site internet ont été faites. Le CNIAE a d'ailleurs repris ces propositions dans son deuxième rapport sur la lutte contre l'exclusion.

## Le suivi de l'actualité

### Les rencontres de la prévention à Montpellier

Le CIV du 30 juin 1998 avait prévu l'organisation par le ministre de la Ville de rencontres nationales sur la prévention de la délinquance. Le site de Montpellier a été choisi et Christine Lazerges, membre du CNV, chargée de présider la préparation et les rencontres elles-mêmes. Le groupe prévention s'est mobilisé pour ces rencontres coproduites par la DIV et le CNV, les 17 et 18 mars 1999. Ces rencontres ont été un succès mais sont restées malheureusement quasiment sans suivi ni tentative de mise en œuvre opérationnelle.

## Le Festival international de la ville et « Place publique »

Depuis sa création, le CNV a activement participé à la réalisation du Festival international de la ville de Créteil. Il a ainsi souhaité répondre, de manière certes originale, à l'une des missions confiée par le Premier ministre en l'installant : rôle d'organisation du débat public ; lieu de croisement des points de vue entre le local et le national ; entre les élus, les professionnels et les habitants ; outil pour stimuler la participation citoyenne et renforcer le rôle des habitants dans les politiques publiques. Ainsi, il a été à l'initiative d'un événement intitulé « Place publique » qui lui a permis d'enrichir sa réflexion. En collaboration avec le Festival et un groupe d'une quarantaine d'associations françaises et étrangères, « Place publique » a été, durant les deux premières années du festival (24 au 26 septembre 1999-22 au 24 septembre 2000) un lieu de rencontres et d'échanges entre les groupes d'habitants eux-mêmes, entre ces groupes et l'ensemble des acteurs de la politique de la ville.

La première année a été consacrée aux enjeux, formes et outils d'exercice d'une véritable citoyenneté au niveau local.

Les activités ont été organisées selon les axes suivants :

- *la démocratie sous toutes ses formes* : des débats ont permis de faire le point sur certaines d'entre elles. Les conseils de quartier sont-ils vécus comme écrans ou leviers de la participation des habitants ? Qu'en est-il du rôle des associations ? Des jeunes ont fait part de leurs réflexions sur leur place dans la cité, leurs attentes, leurs responsabilités. Une rencontre sur la médiation sociale a permis de s'interroger sur ces nouveaux acteurs ;
- *les outils, méthodes et moyens* : ont été présentes des démarches de prise de parole et de formation (Université du citoyen de Marseille, Théâtre-forum, pratiques d'automédiatisation, Forum démocratique intergénérationnel...), des débats autour des perspectives d'une « mise en réseau » d'habitants d'un même pays ou de pays différents engagés dans le développement local, des mécanismes comme les fonds de participation des habitants, l'échange autour des moyens de renforcer la capacité des habitants... ;
- *la vie quotidienne et la participation des habitants* : des débats thématiques ont permis de montrer les voies qui mènent à la citoyenneté à partir des préoccupations de chacun : santé, environnement, sécurité...

Pour faciliter l'expression de la parole, la production de textes, l'échange, divers lieux ont été créés : « vidéo palabre », « café débats », « mur de paroles », espace des « sujets qui fâchent » ; divers médias ont été utilisés : un journal intitulé *Place publique* a été créé sur place (deux numéros), utilisation d'internet...

Pour rendre compte de la richesse de cet événement, un numéro trois du journal *Place publique* a permis de retracer en douze points clés les éléments essentiels des débats : le triangle « habitants, élus, professionnels » incontournable ou déjà « rouillé » ?, la coproduction des règles du jeu de la participation entre les élus et la population comme gage de la transparence des décisions, les enjeux locaux et la complexité des circuits de décision, la nécessaire reconnaissance de la compétence des habitants.

« Place publique » 2000, en résonance avec le thème général du Festival « Villes en Europe », a été un lieu de rencontre sur la citoyenneté active en Europe, un véritable

forum sur le rôle et la place des habitants dans le devenir des villes en Europe. Toutes les thématiques abordées étaient orientées vers les questions suivantes :

- quelles sont les formes et conditions de la démocratie locale en Europe ? comment rendre les politiques, les habitants et les professionnels coproducteurs de la ville ?
- entre engagement de proximité et engagement dans le débat mondial, il y a-t-il une place pour une culture et une intervention citoyennes au niveau européen ?

Les réponses à ces questions ont permis d'élaborer « à chaud » une contribution des habitants sur la citoyenneté en Europe et asseoir un début de constitution d'un réseau européen des habitants (HACER). Profitant de la présidence française de l'Union européenne, cette contribution intitulée : « Citoyenneté et démocratie locale en Europe : les habitants, une autorité compétente pour coproduire la ville du XXI<sup>e</sup> siècle » a été transmise à la vice-présidente du Parlement européen ainsi qu'aux participants à la conférence « Europe, villes et territoires » de novembre 2000 à Lille.

Pour la troisième année de ce qui est devenu un rendez-vous des groupes d'habitants, des associations et des acteurs de la ville, le CNV et le Festival ont confié la maîtrise d'œuvre de « Place publique » à deux associations : ADELS et MDSL. Un appel à contributions reprenant le thème général du Festival, « Le temps des villes », a été lancé. Destiné aux groupes d'habitants, aux associations, aux collectivités locales, cet appel a pour objectif de recueillir des initiatives illustrant des thématiques larges comme la mémoire, le temps de chacun (du travail, de l'école, des services publics, des loisirs...), le temps de paroles (de la rencontre, du débat, du partage...). Des échanges, des débats, des expériences présentées sortiront, comme chaque année, des productions spécifiques destinées à enrichir le débat et l'action publique.

## Participation à des groupes de travail extérieurs

Le CNV ou, selon les cas, certains de ses membres ont participé à divers travaux externes :

- *commissions et rapports* : plusieurs membres du CNV, parlementaires, ont été chargés de rapporter sur des thèmes qui ont des liens avec la politique de la ville : M.-N. Lienemann, sur l'aide aux victimes, P. Bourguignon sur le développement économique dans les quartiers, S. Lepeltier sur l'effet de serre... ;
- *auditions* : une délégation mixte du CNV (membres/secrétariat général) a été entendue par la commission Bourguignon/Rodrigo ; le secrétariat général et plusieurs membres en leur qualité d'élus l'ont été par Yvon Robert sur l'organisation de l'État et des collectivités locales en matière de politique de la ville et sont associés au travail mené par la déléguée interministérielle à la ville et Paul Picard sur les métiers de la « ville » ; le secrétariat général a également été entendu sur la décentralisation par la commission Mauroy, à laquelle il a remis une note, et par la commission Sandrier sur les associations et la politique de la ville ;
- *groupe animé par G. Cavallier sur la préparation des contrats de ville du XII<sup>e</sup> Plan* : plusieurs membres du CNV y étaient associés ainsi que le secrétariat général. Dans la seconde phase, les représentants du CNV ont participé à plusieurs groupes thématiques, et le groupe « Cavallier » a délégué au CNV la responsabilité d'animer le travail sur le thème de la participation des habitants et l'a ensuite auditionné ;
- *groupe de travail organisé par l'association des départements de France sur l'implication des conseils généraux* dans la politique de la ville et le développement urbain (suivi par le SG) ;



- *groupe de suivi des sites pilotes* : plusieurs membres du CNV en faisaient partie ; le SG était associé ;
- *comité de pilotage du Festival international de la ville de Créteil* : le CNV y est représenté par le secrétariat général.

## Colloques et sessions de formation

Outre ceux dont il a été directement organisateur ou co-organisateur (Montpellier, Créteil, Strasbourg), le CNV ou ses membres ont été intervenants dans nombre de rencontres de ce genre comme, par exemple, le colloque sur l'école et la ville organisé à Tours par les ministères de la Ville et de l'Éducation nationale, la rencontre au CNIT des maires pour le lancement des contrats de ville du XII<sup>e</sup> Plan, celle de Vaulx-en-Velin sur les GPV, la session de formation des maîtres co-organisée par les IUFM de Grenoble et Rennes et où S. Briolin est intervenue ou, en octobre, la rencontre internationale sur la prévention de la délinquance organisée par le Centre international de la prévention du crime de Montréal, et la rencontre des conseils de quartier et de la démocratie locale.

## Le CNV et l'international

Pendant les trois ans de son mandat, le CNV a développé divers contacts ou travaux au plan international dans deux domaines essentiels :

- la lutte contre la délinquance ;
- la démocratie participative.

### Prévention de la délinquance

La rencontre de Montpellier en mars 1999 a été l'occasion, grâce à la participation de quelques personnalités étrangères, de mieux faire le lien entre les modes traditionnels de régulation des conflits, notamment africains, et les diverses formes de médiation qui se développent en France sous l'impulsion des tribunaux ou de mairies.

« Place publique » 2000 a été l'occasion d'un d'échange international sur le « violence urbaine ici et ailleurs » dans le cadre d'un café-terrasse (Afrique/Europe), ainsi que d'une comparaison entre huit pays d'Europe sur les relations police/jeunes/immigrés dans l'espace « Les sujets qui fâchent ! ».

Une délégation du CNV a participé activement à Naples, en décembre 2000, à la rencontre « Sécurité et démocratie », organisée par le Forum européen des villes pour la sécurité urbaine dont le CNV suit régulièrement les activités. Il a également participé au séminaire du Centre international de prévention du crime à Montréal, en octobre 1999, où il a notamment animé une session comparative sur l'évaluation.

Enfin, le CNV a participé activement à la cellule animée par le cabinet du ministre de la Ville pour la construction d'un réseau européen de prévention de la délinquance rassemblant gouvernements, chercheurs et acteurs de terrain, destiné à remplacer le travail entre pays d'Europe sur un thème relevant du troisième pilier (les politiques restant de la compétence des États).

## Démocratie participative et implication des habitants

Sur cette question très transversale qui a constitué une partie importante du travail du CNV de nombreux échanges internationaux ont été développés en particulier à l'occasion du Festival international de Créteil dans lesquels le CNV a joué clairement la carte internationale.

Des contacts suivis avec deux réseaux africains : le RIAH (Réseau interafricain des habitants) et le RADi (Réseau africain de développement intégré) qui ont participé activement à « Place publique » 1 et 2, ont permis un enrichissement réciproque sur la démocratie participative et les initiatives habitantes. Deux membres du CNV (un élu et une personnalité qualifiée) ont aussi participé à Africités 2 (Namibie, en mai 2000) et un membre du secrétariat général à une université itinérante citoyenne préparatoire à « Habitat II + 5 » organisée par le RIAH (mai 2001, Sénégal). Le RIAH a clairement inspiré l'idée de créer le réseau européen HACER (habitants-citoyens en Europe).

Les deux manifestations de « Place publique » ont été l'occasion de plusieurs événements co-organisés Nord/Sud sur la coproduction des villes, la gestion de la sécurité, le rôle des réseaux.

La deuxième édition sur le thème des « Villes en Europe » a permis de creuser la question de la citoyenneté, en Europe et aux différentes échelles de territoire. Lors de la rencontre « Villes et territoires en Europe », tenue à Lille en décembre 2000, le CNV a repris les enseignements de « Place publique » 2000 en transmettant la contribution des habitants réalisée à Créteil et en y adjoignant sa propre contribution sur la démocratie participative et la coproduction de la ville (cf. annexes).

Enfin, le CNV a joué un rôle actif dans le cadre de la Commission nationale préparatoire à « Habitat II + 5 », animée par Georges Cavallier. Il a participé au « Précom » à Nairobi, en février 2001, et a envoyé une délégation de trois membres à New York à la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies. Une contribution du CNV figure aux annexes du rapport français (cf. annexes du présent rapport).

Le CNV a participé au groupe de travail sur la régénération urbaine dans l'Europe du Nord-Ouest qui regroupe la communauté urbaine de Lille, Manchester, Rotterdam, Bruxelles région capitale, Birmingham et Valenciennes. Financé par un programme européen (Interreg IIC), le gouvernement français et la CDC, cette initiative cherche à définir les meilleures pratiques mises en œuvre dans les six villes et à les diffuser aux acteurs locaux, nationaux et européens. Le CNV a apporté une contribution sur la thématique de la participation des habitants.

## Les trophées de la démocratie participative

Le CNV et la Fondation de France vont lancer une opération conjointe avant l'été 2001 dont l'objectif est de consacrer des démarches qui intègrent les initiatives d'associations ou de groupes d'habitants dans un système de démocratie participative. La Fondation de France a souhaité, dans la continuité de sa participation à « Place publique », collaborer avec le CNV pour engager un appel à candidatures qui permette de croiser effectivement des actions en participation et des dispositifs de démocratie locale. Les lauréats recevront un prix (d'environ 50 à 100 000 F). L'intérêt pour le CNV est, à partir des expériences présentées, de réfléchir aux effets produits par les initiatives, actions

menées par les habitants sur un territoire, sur une politique locale, sur les institutions elles-mêmes.

## La participation des habitants au renouvellement urbain

La Caisse des dépôts et consignations a souhaité réaliser, à destination des décideurs urbains, élus locaux, directeurs de projet, organismes bailleurs, et tous les acteurs participant aujourd'hui aux démarches de renouvellement urbain, un guide opérationnel qui vise à développer la participation des habitants dans l'élaboration et le suivi des projets. Elle a associé dans sa démarche un ensemble de partenaires : le CNV, la délégation interministérielle à la Ville, l'UNFOHLM, la direction générale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Construction, le GIE-Villes et quartiers, la CLCV.

Prenant acte de la nécessité d'associer les habitants à la décision publique locale, la démarche adoptée par ce guide s'organise autour de trois enjeux :

- comment démocratiser l'action publique pour que la ville soit aussi la production des habitants et des acteurs ?
- comment associer les locataires, les usagers, les clients... à la production de la ville et à la gestion des services urbains ?
- comment soutenir et développer les initiatives, les projets, la création d'activités par les habitants et les acteurs ?

Après la parution de ce guide, une deuxième étape est prévue, à laquelle le CNV continue d'être associé, qui consiste à suivre un certain nombre de grands projets de ville et d'opérations de renouvellement urbain, afin, avec l'aide d'experts, de soutenir l'expérimentation des préconisations faites dans ce document.

## Le CNV et l'évaluation de la politique de la ville

Le bureau du CNV et le secrétariat général ont mis en place une mission de réflexion. Cette mission a présenté ses conclusions lors de l'assemblée plénière de Chateaufort-en-France en janvier 2001. De ces travaux, le CNV a tiré les conclusions suivantes.

Le CNV ne peut être directement évaluateur des actions engagées au titre de la politique de la ville ; ni ses membres ni son équipe permanente n'en maîtrisent les techniques et n'en ont la disponibilité. Il peut, en revanche, jouer le rôle que tient l'instance d'évaluation dans toute évaluation par nature plurielle. Dans ce cadre, le CNV doit :

- vérifier que toutes les initiatives pertinentes sont prises, pour l'évaluation de la politique de la ville, au niveau national, pour éclairer la stratégie publique ;
- donner son avis sur le cahier des charges des évaluations commandées ;
- compléter les éléments disponibles, passer des commandes d'évaluation autonomes ;
- débattre des résultats des enquêtes d'évaluation et donner son avis sur les rapports d'évaluation eux-mêmes.

Le CNV devrait jouer le rôle décrit ci-dessus d'abord à partir du programme d'évaluation envisagé par le ministre de la Ville ; mais, étant rattaché au Premier ministre, il devra étendre ses travaux aux questions concourant à la politique de la ville et relevant d'autres ministères. Il peut aussi jouer une fonction de veille, d'observatoire permanent

par rapport aux objectifs fixés par le gouvernement et le CIV, et à leurs conditions de réalisation sur les terrains : il peut décider, commander et superviser des missions d'évaluation des processus et des résultats des dynamiques mises en œuvre par les autorités publiques, pour l'application de ces décisions, et en tirer des recommandations pour l'évolution de celles-ci.

## La communication du CNV

Le CNV est censé rendre des avis et un rapport public. Par ailleurs, il est amené à organiser ou participer à des manifestations publiques. Ses membres peuvent être interviewés ou vouloir écrire dans les médias. Cependant, si le Premier ministre, comme le ministre de la Ville l'ont voulu comme jouissant d'une autonomie suffisante, le CNV ne dispose d'aucun moyen ni de stratégie de communication spécifiques.

La règle qui semble devoir être appliquée mais qui n'est ni clairement énoncée ni véritablement mise en œuvre serait que le CNV intégrerait le dispositif global de communication du ministère de la Ville : cabinet /DIV/CNV. Cette règle parfaitement fondée s'il s'agit de mettre au point une charte visuelle commune n'empêche pas, *a priori*, une liberté sur le fond.

La pratique, quant à elle, est sensiblement différente. Elle est celle d'une communication empirique. Quand il rend un avis, le CNV, comme par le passé, transmet cet avis au Premier ministre, au ministre de la Ville, à la DIV, et aux différents ministères concernés. Il le diffuse ensuite, et si nécessaire, à l'AFP et à certains correspondants dans les médias. Cette diffusion entraîne ou pas de contacts ultérieurs.

Le CNV respecte, dans la mesure où il en est informé, les éléments de charte graphique et visuelle de la DIV ; mais il n'a jusqu'à présent pas été associé aux réflexions dans ce domaine. En urgence, le CNV a dû produire une plaquette de présentation le concernant ; il l'a fait de façon autonome.

Un accord de principe existe avec la déléguée interministérielle pour que le CNV dispose d'un encart régulier dans la lettre de la DIV. Toutefois, le CNV n'a jamais été informé des réunions de rédaction ni des dates de parution : il lui appartient de prendre l'initiative quand il tient à faire paraître quelque chose (avis, notamment).

Le CNV bénéficie d'une rubrique sur le site internet de la « Ville » pour laquelle la mise à jour est faite régulièrement.

Pour les grandes manifestations, le CNV a bénéficié des dispositions prises par ses partenaires (professionnels de la communication et attachés de presse). Il a toutefois réussi à imposer un minimum de relations directes entre ceux-ci et le CNV et à en contrôler la qualité des prestations rendues le concernant.

En résumé, le CNV considère sa capacité à communiquer comme élément essentiel de sa fonction. Cette question appelle donc à être revue précisément en accord avec les autorités du ministère de la Ville.

## Les missions du CNV

### Le CNV travaille sur commande du gouvernement et/ou d'initiative

Au regard des textes, de la pratique et des attentes exprimées par le Premier ministre et le ministre de la Ville lors de son installation, ses missions classiques peuvent être décrites comme suit :

- il donne des avis et préconisations au gouvernement et aux autres acteurs de la politique de la ville ;
- il stimule et alimente des débats publics ouverts et prospectifs sur certaines grandes questions relatives à la ville ;
- il assure un travail de liaison entre les réalités de terrain et le plan national, aide au repérage des évolutions des problèmes et des pratiques, analyse celles-ci dans le cadre d'une approche plurielle et critique ;
- enfin, il suscite et soutient le renouvellement de l'action publique et des formes de gouvernement de la ville.

### L'émergence de modalités d'intervention nouvelles

Le CNV a une composition tripartite élus/techniciens/professionnels qui répond au triangle de base généralement admis désormais pour bien mener un politique urbaine durable. De ce fait, et au-delà des modalités de travail traditionnelles, le CNV voit se dessiner à l'expérience, d'autres missions, d'autres modes de travail et d'interventions possibles sur lesquelles il convient de s'interroger.

À Montpellier puis à deux reprises à Créteil, et récemment pour la rencontre du 18 mai 2001 sur les conseils de quartier et la démocratie locale, le CNV s'est trouvé placé, en situation de *monteur et d'animateur de manifestations publiques*, à la demande du ministre et aux côtés d'autres acteurs (DIV, ville de Créteil...). Instance de confrontation des points de vue, il a alors lui-même organisé cette confrontation publique en s'attachant à faire participer aux débats sur la ville et les politiques publiques des habitants, des groupes de base, de simples citoyens impliqués et/ou concernés au quotidien par les problèmes de leur ville. Il s'est aussi attaché à faciliter une réflexion comparative au plan international en favorisant la présence de participants étrangers engagés sur les mêmes problématiques.

Depuis ces manifestations et les divers documents rédigés sur la place des habitants et la démocratie locale, le CNV semble être de plus en plus considéré comme le « spécialiste », voire *l'animateur des dynamiques d'habitants* :

- il suit aujourd'hui le développement du réseau français des habitants pour des villes plus justes et plus sûres, idée lancée par les habitants présents à Montpellier, matérialisée dans le cadre d'une réunion constitutive lors de « Place publique » 1999 à Créteil ;
- il accompagne également la mise en place, initiée dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, d'un « réseau européen des habitants » intitulé HACER.

La mission que lui a confiée le ministre de la Ville, Claude Bartolone, de mettre en place et d'animer une « conférence permanente de la démocratie locale » s'inscrit dans ce contexte.

Son engagement dans « Place publique » a amené le CNV à développer, à l'expérience, un nouveau mode de travail. Pour l'aider à imaginer et animer « Place publique » il a réuni une *plate-forme d'associations françaises et étrangères* engagées sur le thème de la citoyenneté et de la démocratie locale. À travers cet exemple, on trouve ce qui pourrait être une manière pour le CNV de *constituer autour de lui des cercles de discussion* diversifiés rassemblant des personnes de profils variés auxquelles il pourrait soumettre certaines de ses idées ou productions pour les faire enrichir, critiquer ou confirmer.

*Dans plusieurs circonstances, le CNV et, en particulier, son secrétariat général, a, à leur demande, étudié, accompagné, soutenu et valorisé les initiatives de certains de ses membres* : participation active (ou co-organisation ?) au « premier forum sur la démocratie locale » organisé le 26 juin 1999 par la ville de Strasbourg, suivi et valorisation, (dans le cadre des rencontres de Montpellier) du travail d'autodiagnostic par les habitants de Marseille et de Vitrolles sur les problèmes de violence urbaine, travail d'analyse avec les équipes locales et sur sites à Créteil, Montataire, Nancy, Vaulx-en-Velin, Amiens, les Mureaux, etc. Ces pratiques apparaissent à la fois comme des occasions pour le CNV de se frotter au terrain, d'élargir le cercle de ses interlocuteurs et une manière de compenser quelque peu le temps et l'effort mobilisé par certains de ses membres au profit du CNV.

Elles tendent également à transformer certains sites dont sont issus des membres du CNV en terrains d'expérimentation et d'évaluation de la faisabilité des idées qui y sont discutées ou préconisées dans ses avis.

*Pour l'avenir, s'il veut être pleinement efficace, le CNV a deux problèmes à résoudre :*

- utiliser au mieux l'expertise de ses membres sans négliger la réalité de leurs autres charges de travail. Face à cette question, les groupes de travail ont déjà expérimenté diverses modalités : auditions sur place, visites sur sites, association des équipes locales et apport en expertise par le CNV en retour, co-évaluation des expérimentations développées dans certains sites dont sont issus les membres du CNV, établissement d'un questionnaire pour une lecture partagée des GPV... ;
- élargir le cercle de ses interlocuteurs et partenaires sans trop alourdir sa composition ; plusieurs possibilités sont envisageables : se servir régulièrement du réservoir de personnalités et de militants qui constitue le « groupe ressources » de « Place publique », composer d'autres groupes ressources différents ou cercles de discussion, s'appuyer sur des cellules régionales CNV...

## Aujourd'hui, le CNV pourrait résumer son rôle comme suit

Le CNV est d'abord un lieu de confrontation des logiques des différents acteurs de la politique de la ville : point de vue des élus (des différents niveaux), des professionnels (y compris ceux issus des administrations) et d'éléments émanant du secteur privé, associatif, ou de la population des quartiers.

Il a pour mission essentielle de formuler des avis, des propositions, des suggestions, des critiques sur les initiatives et idées relatives à la politique de la ville et sa mise en œuvre, à l'attention du gouvernement d'abord, mais aussi dans la pratique, à l'usage des collectivités locales et de tous les acteurs du développement urbain, y compris les populations. À ce titre, il participe de l'évaluation de la politique de la ville.

L'histoire récente lui a aussi donné un certain rôle de stimulation des dynamiques habitantes. Le ministre délégué à la Ville l'a chargé, le 18 mai 2001, d'animer une conférence permanente sur la démocratie locale. Le Premier ministre avait clairement exprimé le souhait que le CNV soit un « lieu de débat et de partage des expériences [...] au niveau local et national » qui joue « pleinement son rôle d'évaluation, de repérage des évolutions [...] d'approfondissement des questions émergentes », qui ramène « ces interpellations vers les pouvoirs publics et facilite le renouvellement permanent de l'action publique [...] un conseil fort, libre, faisant preuve d'une vraie indépendance, ne craignant pas d'interpeller le gouvernement, les ministères, la délégation, les élus et les professionnels de la ville [...] un lieu où peuvent émerger les bonnes questions [...] et au besoin les utopies ».

Le CNV s'y est essayé, louvoyant plus ou moins habilement, entre hardiesse et diplomatie. Il devra, pour répondre totalement à sa mission, apprendre à mieux utiliser l'un et l'autre, convaincu que ses partenaires et les différents acteurs de la politique de la ville sauront comprendre, apprécier et trouver utilité dans le soutien comme dans les critiques.

## Vers une réforme du CNV ?

Cette réforme avait été envisagée par le gouvernement en 1998. Depuis, le CNV a fait des propositions détaillées qui sont reprises en annexe.

Les modifications essentielles qu'il propose sont les suivantes :

- rendre obligatoire la saisine du CNV pour tout projet de loi ou de décret relatif à la politique de la ville, quel qu'en soit le ministre auteur ;
- équilibrer en nombre le collègue élus et le collègue personnalités qualifiées qui doivent tous être nommés *intuitu personae* ;
- créer un troisième collègue ou « comité permanent consultatif » rassemblant les organisations syndicales, associatives, les réseaux professionnels et organismes publics concourant à la politique de la ville.

Le CNV suggère, en outre, que soit régulièrement organisé des séminaires ou entretiens de la ville rassemblant les ministères participant au CIV, la DIV, la mission pour la réforme de l'État et le CNV. Ces entretiens serviraient à faire régulièrement le point sur les progrès accomplis et à organiser conjointement le plan de travail de chacun.







CHAPITRE II

LA PRODUCTION  
DES GROUPES DE TRAVAIL



## Participation/implication des habitants

L'une des priorités dans les orientations du gouvernement en matière de politique de la ville, affirmée dans le cadre du CIV du 30 juin 1998, est de « construire un nouvel espace démocratique avec les habitants ». Ceci se traduit par la volonté d'associer les habitants aux processus de décision dans le cadre de la nouvelle génération des contrats de ville.

Pour contribuer à la mise en œuvre de cette priorité, le CNV s'est donné comme objectifs :

- de constituer et croiser les points de vue entre habitants, professionnels et élus ;
- d'interpeller les pouvoirs publics sur les enjeux, les conditions de la participation ;
- de faire des propositions pour en faciliter la concrétisation.

Pour cela, il a travaillé selon une double méthode :

- la constitution d'un groupe de travail permanent, composé de membres du CNV, auxquels ont été associées des personnalités extérieures ;
- l'organisation d'une rencontre entre habitants, élus et techniciens sur le thème de la citoyenneté, intitulée « Place publique » dans le cadre du Festival international de la ville à Créteil.

### Modalités de travail du groupe

Le groupe de travail a permis de réunir régulièrement les membres du CNV ayant choisi d'approfondir ce thème. Présidé par Joseph ROS, il a réuni des élus, des professionnels et des représentants associatifs.

Le groupe a travaillé selon les modalités suivantes :

- définition du cadre de travail ;
- choix des axes prioritaires ;
- éléments d'analyse sur les thèmes choisis : avancées et blocages ;
- propositions.

Il a été alimenté par l'analyse de pratiques : le dispositif de démocratie locale de Strasbourg, l'université du citoyen de Marseille, le dispositif de formation de Dunkerque, l'association Shebba à Marseille, l'expérience de Montataire, le point de vue d'une élue de Grenoble....

Un travail d'investigation a été effectué parallèlement dans plusieurs villes :

- *analyse de dispositifs particuliers* : atelier de travail urbain de Grande-Synthe, université du citoyen de Marseille, préfiguration d'ateliers de coproduction de Fontaine, comité consultatif des habitants d'Eybins, fonds de participation des habitants de Saint-Pol-sur-Mer ;
- *analyse de processus participatifs* : projet de ville à Aubergenville (méthode anglaise des *community planning*), projet urbain du quartier du Palais à Créteil ;

– *état des lieux et évolutions des structures et démarches* : ville de Dunkerque, ville de Poitiers, agglomération et ville de Grenoble, ville de Roubaix, ville de Port-de-Bouc.

Ce travail d'enquête a permis d'avoir un éclairage sur les pratiques en cours, sur leurs évolutions et sur la façon dont la formalisation dans les contrats de ville pouvait se faire. Il a également permis de tester nos analyses et propositions.

Il a été enrichi par la participation du CNV à quelques manifestations et travaux :

- suivi de l'appel à projets « paysage et intégration urbaine », initié par la DIV, le ministère de l'Environnement et l'UNFOHLM, dont l'un des objectifs est l'implication des habitants dans les projets urbains ;
- étude/expérimentation sur le renforcement de la capacité des habitants, pilotée par la DIV, en partenariat avec l'UNESCO, la région Nord-Pas-de-Calais, la communauté urbaine de Dunkerque. Elle a consisté en l'analyse, sur une quinzaine de sites (conseils consultatifs de Fontaine, école de la planification urbaine de Fortaleza, budget participatif de Porto Alegre, dispositifs roubaisiens, groupes d'habitants de l'agglomération grenobloise engagés dans l'autoconstruction...), d'opérations qui, sans être des actions de formation, ont permis aux habitants d'acquérir de nouvelles compétences, de nouvelles connaissances, des capacités à organiser, construire et rendre compte d'un projet. Cette démarche a conduit à la mise en place progressive d'un travail conjoint entre des groupes d'habitants issus de villes, de régions, voire de pays différents. De là est née l'idée de créer un réseau intitulé « capacitation citoyenne » ;
- programme de la DIV sur « les jardins dans la politique de la ville », comme outil de requalification urbaine et environnementale, lieux de vie collective et de lien social ;
- suivi de l'appel à projets du ministère de l'Environnement sur les outils et démarches en vue de la réalisation d'« agendas 21 » locaux ;
- suivi de la mise en place d'observateurs de quartiers à Rillieux-la-Pape, dans le cadre du programme européen *Life* ;
- participation à un comité de pilotage initié par EDF sur la présence des services publics dans les quartiers, avec La Poste, la SNCF, la RATP... ;
- lors des rencontres de Montpellier, implication des habitants dans les diagnostics, les dispositifs et les stratégies de prévention de la délinquance ;
- suivi d'un groupe de travail lancé par la DATAR sur la préfiguration des conseils de développement ;
- suivi de la démarche initiée par la Fondation de France sur les fonds d'initiative locale ;
- participation aux assises du GPV Roubaix-Lille-Tourcoing ;
- participation aux rencontres sur « les associations et la politique de la ville » à Marseille.

## Les thèmes développés

Les thèmes développés sont les suivants :

- *la participation des habitants dans les enjeux de la démocratie* : une nécessaire clarification doit être opérée entre démocratie représentative et démocratie participative. La démocratie participative vient enrichir la démocratie représentative. La participation des habitants a changé de perspective : elle fonde la décision locale et n'est plus seulement un stade de son élaboration ;

- *la remise en question des modes d'organisation des acteurs et des processus de prise de décision* : est affirmée la reconnaissance des habitants comme partenaires, dans le cadre du trépied élus, techniciens, habitants. Au-delà des strates classiques – information, consultation, concertation, participation – il s'agit d'aller vers un processus de coproduction des décisions ;
- *une transformation des modes d'organisation* entre les divers acteurs (du sectoriel au transversal), ainsi que des outils de régulation ;
- *l'identification des formes de participation* : en fonction des territoires concernés, des stades du processus (de l'élaboration de la décision, à la réalisation, à la gestion/suivi), de la temporalité (dispositifs éphémères ou pérennes), des publics..., la diversité des formes et leur adaptation constante sont intégrées dans les stratégies en œuvre ;
- *l'identification et l'importance des moyens* : financiers, humains, disponibles... La participation des habitants a un coût qu'il convient de reconnaître et d'intégrer dans les politiques publiques.

## Les contributions et avis du CNV sur la participation des habitants à la décision publique

Le CNV aura, sur les trois années, émis trois avis et une contribution sur ce sujet spécifiquement. Le premier avis sur « la place des habitants dans les contrats de ville », de mai 1999, est une contribution au rapport de G. Cavallier sur les contrats de ville. Il a été complété, en février 2000, par l'avis sur « la place des habitants dans la politique de la ville ». Ces documents ont permis de donner quelques orientations et préconisations sur la formalisation possible des enjeux de la participation des habitants dans les contrats de ville, grands projets de ville et, plus généralement, dans l'ensemble des outils de la politique de la ville.

En préalable, a été réaffirmé l'enjeu que représente la reconnaissance des habitants comme partenaires dans les processus de décision : il s'agit de renouveler les modes de décision publique, de reconsidérer la place de chacun des acteurs, dans le respect de leurs compétences et responsabilités.

Il est proposé d'élaborer localement, une charte de la participation qui permettra ensemble – élus, habitants et partenaires locaux – de définir les règles organisant la coopération, le rôle et les prérogatives de chacun. Cette charte devra faire l'objet d'une discussion publique et d'une délibération en conseil municipal. L'importance des moyens est soulignée. Le premier est celui des espaces de débat possibles. Il est préconisé de recenser dans un plan de participation l'ensemble des espaces publics de débat existants (mairies, services publics, mais aussi centres commerciaux, centres sociaux, entreprises...). Cette méthode devrait faciliter l'adéquation entre une offre de participation et les besoins, attentes et modes de vie des habitants. Ainsi, devrait pouvoir en découler une géographie des espaces publics de débats possibles. La formation des habitants, mais aussi des élus, des professionnels, des hiérarchies intermédiaires constituent un corollaire indispensable à ces propositions. Enfin, des moyens budgétaires doivent être dégagés, le droit à l'expertise indépendante reconnue.

La Rencontre nationale des conseils de quartier et de la démocratie locale du 18 mai 2001, organisée par le ministre de la Ville, a été l'occasion pour le CNV qui a participé à la conception de cette journée, de réaffirmer un certain nombre d'orientations, d'apporter

des réflexions nouvelles à la lumière des échanges et analyses menés. La secrétaire générale du CNV y a également contribué. Ainsi, élargissant le débat à la question de la démocratie participative dans les enjeux locaux, les principaux thèmes abordés ont été : la question des échelles de territoire et la nécessité de prendre en compte la proximité, certes, mais aussi les enjeux d'agglomération ; les conditions de la coproduction de la ville avec les habitants ; la nécessaire confiance à retrouver entre les élus et la population ; la reconnaissance de droits fondamentaux (droit à l'information, droit à la négociation, droit à la codécision, droit à participer à l'évaluation... et droit de faire).

Le projet de loi relatif à la démocratie de proximité a donné lieu à un avis spécifique émis en juin 2001. Le CNV s'est plus particulièrement penché sur deux axes de la réforme : la participation des habitants à la vie locale et la démocratisation de l'exercice des mandats locaux.

Le CNV soutient le principe de légiférer pour rendre obligatoire les conseils de quartier. Mais, il préconise, plutôt que d'imposer la présidence d'un élu, de proposer une coprésidence : élu et membre de la société civile. Le vocable « conseil de quartier » serait réservé aux structures organisant le dialogue entre élus en charge du quartier et la population.

## L'évaluation participative

Après la première phase de dix-huit mois au cours de laquelle le groupe « Participation des habitants » a élaboré des préconisations qui ont résulté d'une réflexion née de l'échange entre les membres du groupe, de l'apport de personnalités extérieures, d'un travail d'investigation sur les sites, le groupe s'est orienté vers la constitution d'une « cellule de veille » pour suivre la mise en œuvre du volet « participation » de quelques contrats de ville et grands projets de ville. L'objectif était à la fois de vérifier la pertinence des préconisations du groupe, d'alerter les pouvoirs publics sur les limites et les blocages rencontrés, de faire part des avancées.

Si la participation des habitants recouvre plusieurs réalités – l'initiative des habitants, la coproduction de services, la participation à l'élaboration de la décision publique –, elle est peu présente dans le champ de l'évaluation des politiques publiques. Privilégier le pluralisme des points de vue, des compétences, des expertises, pour instaurer un véritable débat démocratique, suppose la reconnaissance du rôle et de la compétence des habitants au niveau de l'élaboration de la décision publique, mais aussi dans le suivi de sa mise en œuvre et son évaluation.

Dans l'évaluation participative, l'accent est mis sur le renforcement des capacités à agir pour chaque acteur concerné, sur l'appropriation par les acteurs des actions entreprises. L'étude/expérimentation en place s'inscrit à terme, dans ces objectifs. Dans sa méthode, elle se situe cependant davantage dans le champ de « l'observation/action ».

Il s'agit, sous une forme expérimentale, d'associer les habitants à l'observation-bilan de ce qui ce fait en matière de participation dans une ville donnée, à l'aide d'une grille établie à partir des préconisations du CNV. Ceci permettra de faire le point localement sur la façon dont les habitants sont associés à la politique de la ville.

Ce travail pourra faciliter la réflexion globale sur l'ensemble des dispositifs de participation en œuvre sur une ville ; il pourra contribuer à les réorienter s'il y a lieu, à les amplifier, à en susciter d'autres... Il donnera lieu pour le CNV à une synthèse des analyses

émanant de chaque site qui permettront d'approfondir certaines préconisations, d'en proposer d'autres.

Les groupes locaux sont invités à travailler sur la façon dont les habitants sont associés au processus évaluatif, mis en œuvre localement pour les contrats ; ils pourront interpeller le comité d'évaluation, pour proposer qu'une mise en débat sur la démarche et les résultats d'une évaluation ait lieu avec ceux qui sont destinataires de l'action publique, c'est-à-dire les habitants. Allant plus loin, on peut imaginer que naissent de ces réflexions des dispositifs expérimentaux d'évaluation participative.

Cette démarche privilégie le croisement des points de vue, crée un lieu de débat et de mobilisation, renforce les capacités des uns et des autres, permet un recul sur ses propres pratiques dans un dialogue avec d'autres expériences.

L'étude a été confiée au bureau d'études « Arpenteurs ». Trois villes ou agglomérations se sont portées candidates : l'agglomération de Strasbourg, l'agglomération de Dunkerque, la ville de Bordeaux. Dans chacun des sites, un groupe a été constitué avec des habitants et représentants d'associations, des élus et des techniciens. La grille établie par le CNV reprend un certain nombre de thèmes communs qui, localement sont apparus pertinents : les échelles de territoire, les règles de fonctionnement, le rôle de chacun, l'influence de la participation sur l'action publique, les outils, ingénierie et nouveaux métiers. Un autre item a été apporté par les groupes : la question du temps. La ville de Strasbourg a renoncé à participer à ces travaux, compte tenu des changements politiques intervenus lors des dernières élections municipales.

Des réunions locales ont lieu régulièrement. Elles donnent lieu à des comptes rendus. Un échange entre les deux sites aura lieu dans le courant de l'automne.

## « Prévention/sécurité/violence urbaine »

Dans son programme de travail adopté après sa mise en place, le CNV a retenu le thème « Prévention/sécurité/violence urbaine ». Un groupe a été mis en place très rapidement pour faire suite aux commandes passées par le ministre de la Ville dès la sortie du CIV du 30/6/1998 : copréparation avec la DIV de rencontres nationales sur la prévention de la délinquance et avis à produire sur les dispositifs relatifs à la prévention de la délinquance (éventuelles réformes des CCPD et CDPD).

Un groupe composé d'une quinzaine de membres s'est réuni dès septembre 1998 et à un rythme très soutenu jusqu'en mars, sous la présidence de M. Roland Carraz, pour préparer les rencontres de Montpellier qui ont eu lieu les 17 et 18 mars 1999. Le groupe a ensuite continué de fonctionner et, après le décès de son président, il a été animé par Véronique Fayet. Le groupe s'est alors plus particulièrement intéressé à la mise en place de la police de proximité.

## La préparation et les rencontres de Montpellier

La copréparation de Montpellier avec la DIV a donné lieu à une activité intense : travail d'analyse et de réflexion au sein du groupe CNV lui-même – réunions auxquelles ont été systématiquement invités les représentants de la DIV –, participation de membres de l'équipe permanente du CNV à l'ensemble des réunions du comité de pilotage (cabinet, DIV, CNV, chercheurs) chargé de la préparation des rencontres, ainsi qu'à toutes les rencontres préparatoires organisées par la DIV pour mobiliser le partenariat, auditions de M. Karsenty, auteur d'un rapport sur les contrats locaux de sécurité, ainsi que plusieurs autres personnalités, pour préparer l'avis du CNV sur les dispositifs prévention/sécurité, suivi des travaux d'autodiagnostic par les habitants sur leur vécu de la violence et de l'insécurité, mené sous l'impulsion, d'un membre du CNV, Zoubida Meguenni.

Ce travail de préparation a également permis à de nombreux membres du CNV de prendre une part très active et souvent relevée par la presse pendant la rencontre de Montpellier elle-même (ateliers, forums, interviews...). Particulièrement sensible au thème de la participation des habitants, le CNV avait suggéré que de « simples citoyens » soient individuellement invités à participer à Montpellier et prennent même un part active dans certains ateliers, à égalité avec les élus et les professionnels, pour y présenter leurs idées, suggestions et critiques. La présence, tout à fait inhabituelle, de ceux qui vivent les quartiers au quotidien a donné une tonalité tout à fait « différente » à ces débats, moins convenue, plus « interpellante » et peut-être plus exigeante en termes de suites à donner. La présence physique d'habitants et leur langage direct ont toutefois parfois dérangé, qu'il s'agisse d'institutionnels peu habitués au contact direct ou de la presse parfois prompte à stigmatiser. La prestation des habitants a été particulièrement importante dans certains ateliers et forums. Les habitants présents à Montpellier ont émis le souhait de s'organiser en réseau pour rester en contact. Les actes des rencontres ont été rédigés collectivement et publiés aux éditions de la DIV.

Ces travaux ont permis l'élaboration et l'adoption par le CNV d'un « avis sur les nécessaires articulations entre prévention et sécurité, le rapprochement des politiques, structures et budgets » qui a été largement diffusé pour et depuis Montpellier, et dont les suggestions ont inspiré, jusqu'à un certain point, les termes du relevé de décisions du conseil de sécurité intérieure d'avril 1999 et de la circulaires interministérielle sur les contrats locaux de sécurité (CLS) de juin 1999 (cf. annexe). Cet avis, conçu pour être un outil de travail, opérationnel et relativement précis, pour le fonctionnement des conseils locaux de prévention (CCPD et CDPD) et l'élaboration et le suivi des CLS a reçu un accueil intéressé de la part de certains professionnels et élus. En revanche, ses propositions n'ont pas été reprises dans le cadre initialement prévu d'une réforme du décret de 1983 instaurant les CCPD et CDPD, réforme qui a été différée mais dont le sujet fait aujourd'hui débat au sein des collectivités locales. Comment articuler CLS et CCPD ? Comment mettre en cohérence ces outils et procédures sur le terrain ? Alors que les CLS et les CCPD concernent les mêmes acteurs locaux, pourquoi continuer à les différencier et à faire co-exister les deux démarches alors que ce sont deux volets d'une même politique ?

L'assemblée plénière du CNV, qui s'est tenue le 26 mars 1999, s'est félicitée du travail accompli pour et à Montpellier et a mandaté le groupe de travail pour poursuivre ses travaux et assurer les suites de Montpellier. Cependant et au-delà de leur succès immédiat et de leur impact possible au plan local, ces rencontres ont toutefois connu peu de



suite en terme de stratégie nationale. Le nouveau ministre de l'Intérieur a toutefois semblé, à travers diverses déclarations, plus sensible que son prédécesseur, à l'incontournable complémentarité entre prévention et répression et à la nécessité de faire fonctionner un partenariat réel au-delà du triangle mairie/police/justice.

## Les auditions

Ultérieurement le CNV a procédé à l'audition de deux autres personnalités auteurs de rapports éclairant le débat sur la délinquance :

- M.-N. Lienemann, membre du CNV et auteur d'un rapport sur l'aide aux victimes ;
- J.-M. Belorgey, auteur d'un rapport sur la lutte contre les discriminations.

Ces deux rapports ont donné lieu à débat.

Un Conseil national des victimes a été créé depuis, dans lequel M.-N. Lienemann représentait le CNV, avant sa nomination de secrétaire d'État au Logement.

## La police de proximité

Présentée lors du conseil de sécurité intérieur du 27 janvier 1999, la police de proximité a fait l'objet d'une étude de notre groupe de travail ; ainsi, plusieurs rencontres et auditions de personnalités confrontées à la mise en place de cette réforme ont été organisées. Un avis a été élaboré et approuvé lors de l'assemblée plénière du 26/01/2001.

Le groupe s'est notamment appuyé sur le travail et l'étude mené par Anne Wivekens traitant de l'expérience d'une police communautaire menée à Chicago, qui pourrait s'apparenter à la doctrine de la police de proximité. Dans le cas de Chicago, la police se fait l'animatrice d'un travail collectif qui implique les habitants et les services municipaux, basé sur la résolution de problèmes concrets. L'implication de la ville est matérialisée par une augmentation des effectifs de police et la création de 300 petites circonscriptions de police au sein de cinq districts. La police traditionnelle continue son action habituelle, mais le policier de circonscription se consacre exclusivement à des activités de proximité. Chaque mois, des réunions de quartier permettent des échanges d'information entre les habitants, les policiers et les services municipaux. Afin de remédier aux difficultés et dégradations matérielles d'un quartier, des *stand up* sont organisés régulièrement par les habitants, qui viennent s'installer aux coins des rues occupés par les *dealers* ou les prostitués afin d'exprimer leur refus de voir leur quartier investi. Le fait pour la police d'impliquer les habitants dans l'établissement des normes à faire respecter apparaît difficilement transposable en France. D'abord pour des raisons culturelles, la France valorisant le travail d'enquête tandis que le travail de proximité, pourtant essentiel, reste rabaissé au rang de travail social. Mais également du fait d'une organisation très différente des polices.

Le groupe a ensuite examiné les conditions de mise en œuvre de la police de proximité sur le site pilote de Beauvais. Monsieur Monard, directeur départemental du service de police de l'Oise, a été auditionné. Éric Chalumeau, commissaire de police en poste à IHESI, est venu également nous présenter les premiers enseignements de la réforme.

An cours de ce travail, le CNV a soulevé certaines interrogations concernant la mise en place de la police de proximité :

- la concertation et la méthode paraissent en décalage par rapport aux pratiques du contrat local de sécurité (CLS) ;
- que met-on derrière le terme de proximité ?
- place de la police de proximité au sein de la hiérarchie de la police nationale ;
- la police de proximité se résume-t-elle aux adjoints de sécurité (ADS) ?
- problème des effectifs et notamment de la pyramide des âges de cette administration ;
- actualité du rapport Carraz-Hyest ?
- relation police nationale/polices municipales/conventionnement ;
- premiers résultats des expérimentations.

Le CNV a été frappé par l'ampleur de cette réforme qui constitue une nouvelle doctrine et une véritable mutation pour ce service public. Il insiste dans son avis (*cf.* annexe) sur le problème des effectifs, sur les changements de comportement nécessaires et sur les exigences d'un véritable partenariat entre les acteurs chargés de la coproduction de la sécurité. Il faut poursuivre le travail sur la mise en place de la police de proximité. Le travail du groupe a montré que cette réforme s'inscrivait dans la durée et qu'elle ne pouvait être évaluée et jugée qu'au fil des ans. La demande de reconnaissance de la profession et l'aspiration à la tranquillité des habitants sont des vecteurs forts de cette réforme. Le groupe propose de continuer la démarche sur le sujet.

## **Quelques points clés de la réflexion du CNV autour de la thématique « prévention/sécurité »**

De tous les débats qui ont eu lieu au sein du groupe de travail, et outre les questions qui ont été mises en lumière dans les avis ou lors des rencontres de Montpellier, quelques points importants méritent d'être mentionnés comme ayant fait consensus :

- de nombreux acteurs de terrain passent leur temps à « tricoter » des réponses adaptées aux réalités locales, sans pour autant avoir le sentiment de faire évoluer les pratiques institutionnelles et administratives ;
- l'apport spécifique et central des habitants n'est pas assez (ou pas du tout) utilisé et valorisé dans le diagnostic et l'évaluation des questions de sécurité au sens large. Faire parler les habitants ne suffit pas ; il faut aussi leur donner un rôle par rapport aux différentes institutions et faire en sorte que le travail accompli en commun soit suivi d'une véritable volonté politique, d'en tirer les conséquences concrètes. Concernant ce point particulier, pourquoi ne pas envisager, à l'instar de ce qui s'est passé à Marseille, de développer des pratiques d'autodiagnostic élaborés par les habitants eux-mêmes, aidés en cela par des experts qu'ils pourraient eux-mêmes choisir et missionner ?
- les diagnostics sont très rarement faits en public ou avec le public. Pour qu'un diagnostic soit utile, il doit être coproduit (y compris par les habitants-usagers) et partagé (y compris par les services mis en cause) ; ceci suppose l'instauration d'un véritable climat de confiance et de transparence entre institutions et entre le public et les institutions ;
- les oppositions entre prévention primaire (prévention sociale), secondaire (plus ciblée : police, justice) et « situationnelle » (moyens physiques de protection, aménagement urbain, éclairage...) ne paraissent pas opératoires ; elles sont complémentaires et répondent à des situations et des préoccupations toutes aussi légitimes ;

- l'essentiel en terme de prévention est d'éviter le « basculement », c'est-à-dire, d'éviter qu'un premier acte, ou « passage », ne devienne un « état », une « étiquette ». Cet enjeu doit être mis en permanence au cœur de toute politique de prévention et de sécurité et interroger les pratiques habituelles de beaucoup d'intervenants ;
- il faut aborder de front (ne serait-ce qu'en faisant en sorte de pouvoir en parler) la question de la « peur » qui est une réalité douloureuse vécue par certains agents de l'action publique (policiers, enseignants, travailleurs sociaux...) et surtout par bon nombre d'habitants y compris les jeunes. Ce sentiment de peur doit trouver des lieux où il puisse s'exprimer sans préjugés et où il puisse se dépasser par le dialogue ;
- une politique de prévention et de lutte contre l'insécurité est aussi liée à la maîtrise et à l'appropriation de l'espace public, car, lorsque celui-ci est passé à l'abandon ou approprié par certains groupes au détriment du reste de la population, cela renforce le sentiment d'insécurité ;
- la notion de « noyaux durs » de jeunes délinquants ou « incivils » multirécidivistes, même si elle correspond à une certaine réalité, ne doit pas servir à diaboliser toute une génération de jeunes des quartiers populaires. La vision dominante aujourd'hui à l'égard de cette jeunesse est négative et pessimiste, alors que, d'une manière générale, la jeunesse d'un pays en est sa richesse et recèle beaucoup de potentiels ; surtout, il faut « retourner » vers les autres jeunes : la cristallisation sur les noyaux durs perturbe le débat public, démoralise les troupes et laisse les autres jeunes avec un sentiment d'abandon ; il faut rétablir le contact, s'intéresser à leurs projets ;
- il est important de soutenir les familles et les parents et de les impliquer dans des logiques de prévention diversifiées. Dans cette perspective, il faut que la démarche tienne compte des aspects interculturels qui, par certains côtés, peuvent non pas être des freins, mais constituer des appuis et des enrichissements pour l'action. Il faut s'inspirer des savoir-faire des autres acteurs (parents, médiateurs...). Il faut un rééquilibrage jeunes/adultes pour redonner des repères aux jeunes.

## **Le thème de la prévention dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne**

Au plan national, il semble donc que la question de la nécessaire complémentarité entre stratégies de prévention et de répression pour assurer la sécurité en ville soit à nouveau admise par tous.

Au plan européen en revanche, le traitement de la délinquance dans le cadre du 3<sup>e</sup> pilier, s'était jusqu'à présent limité pour l'essentiel à une approche en termes de répression, par les appareils de police et de justice. La présidence française a constitué, pour le ministre de la Ville et au-delà le gouvernement, une opportunité de faire reprendre en compte, au niveau européen, la préoccupation de prévenir la délinquance urbaine qui constitue toujours un danger pour la démocratie et sert d'appui à la délinquance organisée. Le Portugal et la Suède qui assuraient les présidences juste avant et après la France partagent suffisamment ces préoccupations pour espérer une évolution européenne sur cette question.

Cette conjoncture a permis le lancement d'un réseau européen rassemblant gouvernements, chercheurs et acteurs locaux sur la prévention de la délinquance.

## Le 2<sup>e</sup> Festival international de la ville

Le 2<sup>e</sup> Festival international de la ville, en septembre 2000, a été l'occasion pour le ministre de la Ville de prendre plusieurs initiatives :

- un séminaire européen sur la médiation qui a débouché sur l'adoption d'une charte ;
- le lancement d'un réseau européen sur la prévention et la sécurité urbaine.

Quant au CNV, il a soutenu la tenue dans le cadre de « Place publique » 2000 un débat, animé par le CIRAP sur le thème « Relations police/jeunes » qui a rassemblé un public nombreux et a permis un échange dynamique entre institutionnels et (jeunes) habitants.

## « Quelle ville voulons-nous ? »

### Problématique et démarche de travail

Le groupe s'est d'abord réuni pour débattre des conceptions de ses membres. Il a mandaté l'équipe technique du CNV afin qu'elle lui propose une démarche de travail <sup>1</sup>. Cette proposition a été débattue au cours des deux réunions suivantes et une démarche de travail adoptée <sup>2</sup>. Le groupe a décidé de travailler sur le « comment faire la ville que nous voulons ? » en cherchant à identifier avec plusieurs collectivités locales, à partir de leur expérience de la politique de la ville et plus largement du développement d'un projet de ville :

- les points forts ;
- les points faibles sur lesquels progresser ;
- les difficultés de contractualisation avec l'État ;
- les questions ou enjeux non traités ou mal traités qui devraient devenir des priorités.

### Première étape : travail avec Athis-Mons, Montataire et Créteil

Il a été alors convenu que cette démarche serait mise en œuvre avec l'appui actif de trois membres du CNV : Marie-Noëlle Lienemann, maire d'Athis-Mons, Jean-Pierre Bosino, maire de Montataire, et Laurent Cathala, maire de Créteil, et les équipes <sup>3</sup> de leur municipalité.

L'équipe technique, dans cette perspective, a établi un « guide pour les échanges avec les villes <sup>4</sup> ». Il a été convenu également :

- que d'autres formes d'éclairage et de contributions seraient recherchées ;

1. Dans les cahiers préparatoires du séminaire « Quelle ville voulons-nous ? », p. 117.

2. *Idem*, p. 121.

3. Avec pour correspondants : Hélène Planque et François Geismar (Athis-Mons), Jean-Paul Legrand (Montataire), Pierre Conroux (Créteil).

4. Dans les cahiers préparatoires, *opus* cité, p. 125.

- que le groupe se réunirait une fois les travaux réalisés avec les villes et déciderait des suites des travaux ;
- qu'un séminaire du Conseil national des villes serait organisé fin 1999, réunissant tous les membres du CNV. Il a été envisagé également qu'à l'issue de ce séminaire le CNV formule, sous forme d'un avis au gouvernement, ses analyses et ses préconisations.

## Seconde étape des travaux : le recueil des contributions des membres du CNV et de contributions extérieures

Comme prévu, le groupe s'est réuni pour examiner les travaux réalisés avec les trois villes ; il a souhaité que le secrétariat général réalise des interviews complémentaires des membres du CNV intéressés par le thème et en prépare les contributions. Il a été convenu qu'aux questions posées aux trois villes s'ajouteraient des questions relatives à leurs définitions ou appréciations sur :

- la politique de la ville ;
- l'organisation municipale, l'organisation préfectorale et ministérielle ;
- les relations entre collectivités territoriales, notamment dans le cadre de l'intercommunalité et des futures agglomérations.

Il était également convenu que l'on rechercherait sur chaque point à formuler des propositions de changements au niveau local et national.

Il a été décidé que les textes issus de ces interviews seraient rédigés sur le mode du discours adressé aux autres membres du CNV avec l'idée de faire « parlement », d'évoquer les questions et propositions de changements, sans détours inutiles, sans frilosité, et de les débattre lors d'une assemblée élargie du CNV. Dix membres du CNV se sont impliqués dans cette démarche.

À ces contributions se sont ajoutées quatre contributions extérieures :

- une lecture du rapport Sueur au regard des préoccupations du groupe de travail ;
- une synthèse des débats organisés par le ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports dans le cadre de la préparation de la future loi « Habiter, circuler, vivre la ville » ;
- une interview de Georges Mercadal établissant des passerelles entre les préoccupations du groupe de travail et les travaux du MELT qu'il présidait également ;
- une synthèse de l'exposé devant le groupe de travail de Jacques Donzelot, directeur d'un séminaire sur « La nouvelle question urbaine ».

## Production du groupe

### Des cahiers préparatoires adressés à tous les membres du CNV

L'ensemble de ces travaux ont été réunis dans un volume intitulé « Cahiers préparatoires » adressés à tous les membres du CNV dans la perspective du séminaire du 25 novembre 1999.

## Le séminaire « Quelle ville voulons-nous ? »

Le séminaire a réuni de nombreux membres du CNV auxquels se sont adjoints les représentants des trois villes qui ont concouru à nos travaux.

Les débats ont porté principalement sur :

- les constats sur les évolutions de la question urbaine ;
- la ville que nous voulons et les choix de développement urbain ;
- les valeurs qui fondent notre attachement à une civilisation urbaine ;
- le projet national sur la question urbaine ;
- les coopérations entre l'État, les collectivités locales et les citoyens au plan local ;
- le renforcement des cohérences d'ensemble.

## La préparation d'un avis du CNV

À l'issue du séminaire, les membres du CNV ont souhaité que le groupe de travail prépare un avis au gouvernement sur les différentes questions abordées (cf. annexe).

Ce projet d'avis <sup>5</sup> adressé aux membres du bureau et aux participants au séminaire pour amendements devrait être présenté et adopté à l'occasion de l'assemblée plénière du 27 janvier 2001.

## L'évaluation du groupe de travail

### Des points faibles : la difficile implication des membres du CNV dans le groupe de travail et ses effets sur l'organisation et les contenus des travaux

Malgré une présence nombreuse des membres du CNV lors du séminaire, un petit nombre d'entre eux, seulement, a pu s'investir dans les travaux de façon continue <sup>6</sup>. De ce fait, nous avons décidé de continuer le travail intermédiaire et d'espacer les réunions, avec une difficulté inhérente à cette décision, les ordres du jour étant chargés.

Cette implication difficile des membres du CNV a pesé également sur la problématique du groupe. Initialement, l'idée était de travailler sur les conditions d'apparition des « visions de ville » et des projets urbains, pour aborder ensuite les conditions d'amélioration du « comment faire ». En réalité, certains membres du groupe ont insisté pour que la question du « comment » soit traitée prioritairement et, sans possibilité de confrontation élargie, cette position « discutable » est restée prédominante.

Le groupe de travail a atteint les objectifs qu'il s'était fixés : mener une analyse sur le « comment faire la ville » et faire des propositions d'amélioration concernant le projet

5. À partir des fiches techniques préparées pour le séminaire, du compte rendu des débats du séminaire et de la synthèse de Georges Mercadal.

6. Le grand nombre de groupes créés par le CNV (six sont en chantier) a favorisé l'éparpillement et rendu difficile un investissement régulier.

national pour les villes, la maîtrise d'ouvrage locale, les changements d'attitudes, d'intervention et d'organisation concernant l'État local et central et les collectivités territoriales.

Les travaux présentés en assemblées plénières sont rassemblés dans deux documents reliés (cahiers préparatoires et cahiers du séminaire). Un avis « Quelle ville voulons-nous ? » a été adopté et adressé au Premier ministre et au ministre délégué à la Ville.

## Des points forts : la recherche d'une démarche de travail suppléant à ces difficultés et le concours solide des villes et d'experts extérieurs

Malgré ces difficultés, le groupe de travail a pu, grâce à la démarche de travail choisie, trouver un équilibre. L'équipe technique mobilisée a reçu le soutien des trois villes. Les directeurs et chefs de projets de ces villes se sont adjoints au groupe et cette alliance a été très fructueuse. La décision de faire recueillir les contributions des membres du CNV a eu un effet d'enrichissement des travaux et de dépassement de ces contraintes. Toutefois, si cette méthode de travail devait être retenue, il faudrait modifier l'organisation du secrétariat général pour faire face aux besoins de dactylographie et d'assistance.

Les modalités de travail du groupe, notamment le recueil des contributions des membres du CNV *via* des contributions écrites, la présentation régulière de l'avancée des travaux devant le bureau du CNV et l'organisation de séminaires rassemblant tous les membres du CNV, se sont révélées fructueuses.

## **2001, la deuxième étape des travaux. Une première lecture analytique des orientations et interventions des GPV**

Le groupe de travail, sur proposition de son président, a décidé de profiter du lancement des grands contrats de ville pour en faire une analyse. Une grille de lecture a été élaborée, et les membres du groupe de travail se sont réparti la lecture des GPV et ont établi une fiche de lecture pour chacun. Une journée de « restitution » a été organisée en présence de l'ensemble des membres du groupe de travail et du représentant de la Mission nationale des GPV (DIV). Un rapport a été rédigé à l'issue de cette restitution et présenté lors d'un second séminaire du CNV, le 25 janvier. L'assemblée du CNV a salué la qualité des travaux réalisés et des documents produits et a souhaité qu'un avis au gouvernement soit élaboré. Il est présenté le 26 juin 2001 pour discussion et adoption.

Un cahier du séminaire rassemblant tout les documents produits (rapport, grille de lecture, débats du CNV et synthèse des débats) est en cours de composition. Il sera procédé à une diffusion large de l'ensemble des documents produits.

## « Éducation/famille/école/intégration »

### La définition d'une approche et d'une démarche de travail

Le groupe de travail avait une thématique très large et chacune des questions traitées séparément avait déjà donné lieu à des rapports, à des propositions... Le groupe a donc essayé de trouver l'angle d'attaque qui lui permettrait à la fois de traiter ces questions ensemble et de faire progresser les actions éducatives innovantes en faveur de personnes ou de lieux défavorisés. Il a choisi d'organiser des auditions d'actions dont le groupe savait à la fois la pertinence au regard des réalités et des difficultés, l'originalité de conception mais aussi dont il connaissait les difficultés pour se développer et essaimer.

### Les modalités de travail

#### L'élaboration d'un questionnaire pour conduire les auditions

De façon à donner un caractère unitaire à cette investigation et surtout à pouvoir produire un document final qui présenterait ces actions et une analyse des membres du groupe à leur propos, un questionnaire a été élaboré, testé avec les premiers auditionnés et validé.

#### Une première série d'initiatives auditionnées

Le groupe, pour conduire ses auditions, a reçu l'appui de Manuel Leoneti qui réalise les comptes rendus d'auditions.

Le groupe a auditionné les représentants :

- du projet de lycée rénové à Montreuil ;
- du dispositif « DIRE » de Roubaix ;
- de « L'Auto-École » de Saint-Denis ;
- d'« Unis-Cités » (service civil au profit de la collectivité/Paris) ;
- d'« Ébulliscience » et de « La main à la pâte » (Vaulx-en-Velin) ;
- des élèves du lycée Romain-Rolland de Goussainville qui ont ensuite reçu le groupe de travail dans leur établissement.

Une contribution du CNV sur le thème de l'innovation éducative mettra en relief les conditions de réussite et les difficultés rencontrées... par leurs auteurs.

#### L'évaluation du groupe de travail. Points faibles et points forts

Le groupe est de dimension réduite. Il est composé principalement de deux membres du CNV auxquels s'est associé un chargé de mission de la DIV. Le groupe a donc essayé de profiter de sa taille réduite pour mener un travail approfondi et collectif, et se déplacer.



Il a ainsi organisé une visite d'une journée à Vaulx-en-Velin pour non seulement visiter des actions éducatives mais discuter longuement de leur impact et de leur environnement avec les pédagogues impliqués dans la ville. Le groupe ne réunissant pas à mi-parcours un nombre suffisant de membres du CNV s'en est tenu à cette étape et a mis fin à ses activités.

## Réforme des finances et de la fiscalité locales

Le groupe de travail du CNV sur la réforme des finances et de la fiscalité locales a auditionné le directeur des collectivités locales (DGCL), le sous-directeur au budget chargé des finances locales (5<sup>e</sup> sous-direction) et le représentant du délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

Ces auditions devaient permettre aux membres de ce groupe de prendre connaissance des réformes contenues dans les projets de loi inscrits à l'ordre du jour des assemblées parlementaires pour l'année 1999 :

- loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi dite « Chevènement » du 12 juillet 1999) ;
- loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi 99-533 du 25 juin 1999 dite loi « Voynet »).

Elles devraient leur permettre aussi d'examiner les mécanismes de répartition de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

### Le devenir de l'intercommunalité

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et la loi n° 99-533 sur l'aménagement et le développement durable du territoire constituent désormais des outils devant permettre aux communes et à leurs groupements de mieux maîtriser l'étalement urbain, d'assurer une plus grande mixité sociale tout en s'appuyant sur une solidarité fiscale au moyen de la taxe professionnelle unique.

La mise en œuvre du principe de spécialité fiscale pour les communautés urbaines et communautés d'agglomération nouvellement créées appelle à reconsidérer certaines interventions en fonction des nouvelles compétences qui désormais leur échoient (politique de la ville, aménagement urbain, développement économique, habitat et logement pour les principales qui rentrent dans le champ de la politique de la ville).

La compétence « politique de la ville » de l'intercommunalité reste encore suffisamment floue aujourd'hui (est-elle entière ou partagée ? partagée en quelles proportions ? en quoi se limite-t-elle ?) pour ne pouvoir être retenue dans un premier temps que comme le moyen de portage financier des équipes locales de MOUS.

Mais d'autres questions restent en suspens. Notamment, celles relatives au contour de ces nouvelles compétences et de leur partage avec les communes membres, de leur transfert exclusif ou partiel aux EPCI nouvellement formés. Ces questions ont un caractère suffisamment essentiel dans la mise en œuvre de la politique de la ville pour que le CNV s'en saisisse au cours de son prochain mandat. Cela d'autant plus que le nombre de ces EPCI sous l'effet d'aubaine que constitue la dotation globale de fonctionnement n'ont pas encore intégré dans leur projet de coopération toutes les conséquences que cette nouvelle formule ne manquera de pas d'induire par la suite.

Par ailleurs, le périmètre des nouvelles communautés risque de reconstituer à une échelle plus importante les inégalités qu'elles sont à l'origine censées remettre en cause par la mutualisation des moyens. La période d'intégration actuellement en cours dissimule jusqu'en 2003 des effets qui ne seront réellement perceptibles que lorsque la DGF des nouveaux groupements sera déterminée par le niveau réel d'intégration communautaire. L'effet d'aubaine ayant disparu, les opérations de transferts financiers vers les communes risquent de se tarir et d'aboutir au final à un appauvrissement des communautés d'agglomérations et des communes membres. D'où cette fâcheuse tendance en région Île-de-France, à voir se regrouper les villes les plus riches entre elles, et les plus pauvres à ne trouver personne pour développer un projet intercommunal (*ex.* : Grigny en Essonne).

Si le logement social doit être de compétence communautaire, en aucun cas ce ne peut être suffisant pour assurer une meilleure répartition des populations en difficulté ; mieux répartir les logements sociaux ne veut pas dire automatiquement mieux répartir les difficultés.

En ce sens, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « Gayssot », devrait permettre de répondre à ce type d'interrogations. Néanmoins, de nombreuses questions relatives à sa mise en œuvre ne semblent pas encore réglées, ou encore être adaptées aux contextes locaux. Le CNV devrait à l'avenir se saisir de l'ensemble de ces questions. Quant aux futurs contrats d'agglomération, le groupe s'interroge sur leur articulation avec les contrats de ville : antériorité de l'un sur l'autre, question de périmètre, ne va-t-on pas recréer un échelon de plus ?

## **La dotation de solidarité urbaine (présentation par le directeur général des collectivités locales)**

La dotation de solidarité urbaine représentait en 1998 environ 12,5 % de « l'effort financier » consacré à la politique de la ville.

Sortant du pacte de stabilité conclu avec les communes pour la période 1996-1998, l'actuel contrat de croissance et de solidarité 1999-2001 devrait permettre aux communes de renouer avec la croissance de leurs ressources (DGF et DGE...). Ce mécanisme de croissance a été renforcé pour les communes éligibles à la DSU, qui ne subiront aucune perte de ressources due à la baisse de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

La DSU a été créée par la loi du 13 mai 1991 modifiée et complétée par la loi du 31 décembre 1993. La loi avait introduit, pour les communes de plus de 10 000 habitants, un indice d'éligibilité tenant compte :

- du potentiel fiscal de la commune ;

- du nombre de logements sociaux ;
- du nombre de bénéficiaires des aides au logement ;
- du revenu moyen par habitant.

L'indice ainsi calculé permettait de classer les communes en quatre tranches hiérarchisées égales ; les trois premières tranches étaient éligibles à la DSU. La répartition de la dotation par commune se fait à partir d'un coefficient linéaire variant de 2 à 0,5 de la commune la plus pauvre à la commune la plus riche du troisième quart. Des aménagements, toujours en vigueur, ont été apportés à l'indice et au mécanisme en 1996. Ces aménagements concernent la définition du logement social, la pondération des bénéficiaires des aides au logement, la suppression des effets de seuil et clé de partage plus favorable à la DSU au sein de la dotation d'aménagement.

En 1998, 679 communes de plus de 10 000 habitants (*sur 905*) ont touché la DSU pour une dotation moyenne par habitant de 95,22 F, la dotation la plus élevée pour la commune la plus défavorisée étant de 385,62 F par habitant et la plus faible étant de 17,21 F. Il est à noter que les ressources de la DSU sont liées à la position de chacune des communes dans la hiérarchie et que cette position peut être fortement perturbée en fonction des données de la commune. 101 communes de 5 000 à 9 999 habitants ont touché la DSU en 1998.

Parallèlement à la DSU, un mécanisme régional de péréquation financière (FSRIF) spécifique à la région Île-de-France a été créé afin de pallier à de plus fortes inégalités de ressources fiscales dans cette région.

À la fin de l'année 1999, c'est près de 20 milliards de F qui auront été « péréqués » par le mécanisme DSU et FSRIF depuis sept ans, avec une forte progression ces deux dernières années.

Il est à rappeler qu'à son origine la DSU devait faire l'objet d'une évaluation. Le représentant du Budget (sous-direction ayant en charge les collectivités locales) a attiré l'attention du groupe sur deux points essentiels. D'une part, la situation financière et fiscale actuelle est favorable aux collectivités locales qui, globalement, ne s'endettent pas alors que l'État s'endette. D'autre part, il existe une « énorme » disparité entre les communes, qu'il s'agisse du potentiel fiscal ou de leur endettement ; les mécanismes de redistribution aussi sophistiqués soient ils, ont une portée limitée.

La réforme de la taxe professionnelle, bonne mais indifférenciée, nécessaire dans le contexte économique actuel n'aura pas pour vocation première (tout au moins dans l'état actuel des choses) de résoudre toutes ces inégalités, même si l'exclusion de la part « salaires » peut contribuer indirectement au développement de l'emploi pour les entreprises de main-d'œuvre du bassin.

L'ensemble de l'édifice fiscal et financier devrait être revu <sup>7</sup>, comme le souligne un participant en donnant l'exemple de la base de la taxe foncière et de la révision des valeurs locatives. Cette nécessité est devenue d'autant plus urgente que, dans les communes agglomérées, les seules ressources fiscales proviennent désormais des seuls ménages. Le rôle de la DSU devrait, par conséquent être adossé de façon plus systématique au dispositif

7. Une note d'orientation sur la réforme des ressources fiscales et financières des collectivités locales a été réalisée, le 12 juillet 2001, par la DGCL, la direction du budget et la direction de la législation fiscale.

contractuel de la politique de la ville afin de stabiliser les ressources des communes concernées au regard des engagements qu'elles ont pris dans le cadre des contrats de ville.

## « Santé et pratiques sociales »

### Historique

En tant que médecin et membre du Conseil national des villes, le docteur Elghozi a été sollicité pour animer le groupe de travail sur la santé. À cet effet, il a proposé une réflexion sur l'organisation du territoire de la ville et celui du secteur de la santé, notamment des relations entre les « gens » (habitants, malades, citoyens), les opérateurs (intervenants professionnels et associatifs) et les institutions. Le groupe a également abordé la place de la santé dans la ville : le partage des rôles et des compétences de chacun des acteurs et de chacune des institutions et leurs articulations. La proposition faite est celle d'une réflexion, autour des questions de santé, sur les pratiques des professionnels, d'une part, les pratiques des gens, d'autre part, et enfin sur les relations des uns et des autres avec les institutions.

### Constat, problématique et questions

Depuis plus de dix ans, des professionnels de la santé et des travailleurs sociaux se sont investis ensemble dans des pratiques locales communes pour construire des réponses à des dysfonctionnements et à des manques institutionnels. Ils ont pu intervenir localement dans les politiques de santé publique ou d'action sociale. Ils ont souvent réussi, sur un territoire donné, à inventer ensemble de nouvelles pratiques leur permettant de passer, à un moment donné, face à un problème donné, d'une pratique isolée de l'action sanitaire ou sociale à des pratiques coopératives sanitaires et sociales.

Un des objectifs fixé au groupe était de mener, à partir de la question de la santé, un travail d'analyse et de réflexion sur « la place et le rôle des acteurs (habitants, professionnels et institutions) de la politique de la ville ».

Le groupe de travail s'est donné pour mission d'amener des éléments de réponse aux questions suivantes :

- comment passer, sur un territoire donné, d'une approche segmentée à une approche globale des besoins sanitaires et sociaux de la personne ?
- comment, pour cela, promouvoir une étroite collaboration entre les différents intervenants du système de santé ?
- comment transposer leur « expertise » dans le champ de la politique de la ville, du développement social local et de l'intégration ?
- comment évaluer l'évolution des pratiques de l'ensemble des intervenants sanitaires et sociaux ?
- quelle place pour les « habitants citoyens » dans les circuits décisionnels ?
- comment doivent s'organiser les relations entre, d'une part, des professionnels entre eux et, d'autre part, les professionnels et leurs partenaires institutionnels ?
- comment évaluer des pratiques restées jusqu'alors informelles ?

– comment modifier les cultures professionnelles cloisonnées et mettre en place des formations ouvertes à l'ensemble des acteurs de la vie de la cité ?

Un des objectifs secondaires de ce groupe est, dans le champ de la santé dans la ville, mais peut-être aussi dans beaucoup d'autres, de poser la question du passage de réponses proposées dans une logique spécifique à une logique de réponses de droit commun.

## Constitution et démarche du groupe de travail

Seuls deux élus membres du CNV s'étant inscrits à ce groupe de travail, il a été décidé de l'ouvrir à des « personnes ressources » extérieures au CNV. Ainsi ont été invités à travailler ensemble, sur ce thème, des élus, des professionnels de la santé et/ou de l'action sociale et des représentants associatifs et institutionnels. Ils ont constitué le groupe de travail « Santé et pratiques sociales ».

Le groupe, mis en place en décembre 1998, s'est réuni régulièrement dans les locaux de l'assemblée ou ceux du ministère de la Ville. Il a réuni, à l'initiative du CNV, des professionnels de santé et de l'action sociale, des représentants associatifs, des institutionnels et des élus autour de la problématique « santé et politique de la ville ». Le groupe a fait le choix d'orienter sa réflexion sur « Santé et pratiques sociales » ; c'est donc le titre qu'il a retenu pour ce rapport d'étape. Un des axes de ce travail a été de tenter de capitaliser l'ensemble des acquis, des savoirs et des savoir-faire construits depuis plus de dix années par les acteurs sanitaires et sociaux intervenant dans le champ de la santé (beaucoup auprès des publics en difficulté et dans les réseaux locaux) sur le terrain, avec des modes de fonctionnement souvent informels ou alternatifs et d'en tirer des enseignements de méthode et des orientations utilisables pour la mise en place des politiques publiques. Le groupe de travail se propose de passer ainsi du mode expérimental à la généralisation de ces pratiques dans le champ des politiques publiques. Un des constats fort fait par le groupe de travail est qu'il existe dans les institutions de fortes résistances à transformer les pratiques publiques à partir des pratiques des acteurs (tant celles des professionnels que celles des « gens » - usagers/habitants/citoyens -) et de leur évolution constante. Il existe une grande difficulté à légitimer et diffuser l'évolution de ces pratiques novatrices nées sur le terrain et une quasi-impossibilité de faire sauter les « verrous » des logiques institutionnelles qui finissent par tourner en circuit fermé. Trop souvent, les professionnels qui travaillent auprès des publics marginalisés se marginalisent eux-mêmes ou sont marginalisés dans leurs propres institutions. Ils sont eux-mêmes fragilisés dans leur action par l'absence d'une ligne directrice claire, sorte de « fil rouge » ou de cahier des charges qui fixerait les orientations des politiques publiques.

Cette absence de cadre et de règles clairement posés interdit tout recours en cas de manquement, et, par là même, pénalise ces acteurs.

## Introduction aux recommandations

### La santé : un champ multifactoriel

Les affaires de l'amiante, du saturnisme, de la vache folle, de la dioxine, du Coca-Cola... nous ont fait prendre conscience que la santé ne relève pas des seuls professionnels de

santé. Le champ de la santé vu par l'urbaniste, vu par l'employeur, vu par l'industriel ou le commerçant, par l'enseignant ou le travailleur social, a des aspects bien différents.

La vie sociale des gens s'exprime sur un territoire limité, celui de leur vie quotidienne, où de nombreux facteurs influent sur leur santé : elle intègre le lieu de la vie familiale et celui de la vie professionnelle, qui peuvent être dissociés, mais constituent à chaque fois un milieu social interactif. Ce territoire est le premier cadre de toute activité sociale, culturelle, économique ; c'est sur lui que se tissent et se brisent les liens sociaux, que se structure le temps pour l'individu. C'est là que se cristallisent des problèmes ayant une dimension de santé, qu'émergent les besoins des habitants.

Le réseau des « villes en santé » de l'Organisation mondiale de la santé a comme problématique d'examiner tous les projets communaux sous l'angle de la santé, et cela semble aussi intéressant que d'envisager les problèmes de santé dans toutes leurs autres implications sociales.

*Exemple 1* : l'impossibilité de recours à la cantine scolaire pour raisons économiques d'un nombre croissant d'enfants a évidemment un aspect social, mais aussi un aspect éducationnel, des enfants sous-alimentés n'étant pas en mesure de fournir l'effort intellectuel requis, et également un aspect sanitaire, une alimentation équilibrée étant un facteur important d'une croissance harmonieuse des enfants, mais aussi de leur résistance aux infections, au stress...

## Le local : un lieu pertinent pour agir

Les questions sont à analyser au plus près de l'émergence des problèmes, dans la proximité, au plus près des gens et les réponses peuvent ensuite être développées sur un territoire plus large : si c'est au niveau national, régional ou départemental que se prennent les grandes décisions relatives à la santé, c'est au niveau local (communal dans les villes, intercommunal à la campagne) que peut se faire le diagnostic le plus opérationnel. Selon les lieux et les moments, il convient de moduler ces réponses en fonction de l'acuité des problèmes : plus ils sont aigus, plus ils sont responsables d'un cumul de difficultés qui impose une cohérence de plus en plus forte entre des acteurs de plus en plus variés. La santé n'en est qu'un des éléments, mais on ne saurait s'en désintéresser en la considérant comme l'affaire des seuls professionnels de santé. C'est l'action simultanée et concertée sur les divers aspects de la vie qui permettra une amélioration durable : il en résulte une nécessaire collaboration entre professionnels, institutions et habitants eux-mêmes.

Les élus s'investissent politiquement de façon forte lorsqu'ils sont présidents de conseil d'administration d'hôpitaux publics. Ceux-ci développent parfois une logique exclusivement curative, alors qu'ils devraient davantage être porteur d'un projet collectif local intégrant toutes les dimensions de la santé au sein de la communauté.

## Agir ensemble

*Exemple 2* : il serait illusoire de penser qu'une simple multiplication du nombre des « urgentistes » résoudrait le problème posé par la multiplication des recours aux urgences hospitalières : se pose, en effet, un problème de pertinence du recours à l'hôpital, qu'une meilleure organisation des recours en ville, une meilleure information du public, aiderait certainement à résoudre ; mais se pose aussi un problème d'inadéquation des structures d'accueil hospitalières à la prise en compte de ce qui est souvent

ressenti par les habitants comme une « urgence médicale », mais qui peut être une urgence sociale, ou un problème médical qui pourrait attendre, mais qu'une circonstance personnelle, professionnelle ou familiale rend soudain insupportable... Cet exemple illustre bien la nécessité que les professionnels de tous champs comme les élus ne restent pas isolés chacun dans la tour d'ivoire de sa spécialité, mais qu'ils puissent, chacun à sa place, mettre leur savoir et leur savoir-faire au service d'une analyse beaucoup plus globale que celle qui est généralement enseignée.

En outre, l'expérience personnelle de chacun de ces professionnels n'étant pas celle des personnes auxquelles ils s'adressent (et ce, d'autant plus que le milieu social de ces personnes est différent du leur), ils ont absolument besoin, pour ne pas se livrer à des interprétations erronées ou abusives, de l'expression même de la population. Or, celle-ci n'y est pas plus préparée que ne sont préparés les professionnels à l'écouter. Sont donc nécessaires des lieux d'apprentissage de l'expression, comme d'apprentissage de l'écoute.

Ce n'est qu'à ce prix que la nécessaire participation des habitants pourra s'exercer de manière démocratique.

## Recommandations

Le groupe s'est donc fixé comme objectifs de faire des recommandations qui soient incitatives et qui, en même temps, permettent une visibilité des politiques publiques dans le champ de la santé : voir avis en annexe.

## Perspectives et suites

Entre le début de l'année 2000 et juin 2001, le groupe s'est attaché à faire connaître ses recommandations et à participer au débat sur la santé dans la ville (participation au FIV, articles et communications à l'occasion de plusieurs congrès, journées de formation réunissant acteurs de la politique de la ville et professionnels sanitaires et sociaux). Le groupe a organisé, dans le courant de l'année 2000, une restitution de ses travaux en présence de plusieurs membres des cabinets des ministères de la Santé et de la Ville. Le groupe a, d'autre part, travaillé à la préparation et à la rédaction d'un projet de recherche. L'objectif de ce projet est d'analyser la place des actions de santé, de promotion de la santé et de prévention dans la politique des villes, ainsi que d'accompagner le développement des pratiques sanitaires et sociales dans les politiques locales.

Le groupe, s'il est reconduit après le renouvellement du CNV, souhaite devenir un groupe permanent de liaison ville/santé travaillant avec le cabinet du ministre délégué à la Ville, avec la DIV et élargi par la présence d'élus locaux. Il souhaite continuer à travailler dans le même sens, en alternant séances de travail thématiques, auditions et avis. Il souhaite être auditionné et sollicité sur tout projet de texte ou de mesure relatif au croisement entre politique de la ville ou politique de santé. Il préconise que les liens entre les équipes de la politique de la ville (cabinet du ministre délégué à la Ville, DIV, CNV) et celles investies dans la politique de santé (cabinet du ministre délégué à la Santé, DGS, DIRMI, DHOS, DGAS...) soient resserrées. Enfin, il réaffirme la nécessité de situer la santé parmi les priorités de la politique de la ville, en lui donnant plus de cohérence et de moyens effectifs.

## « Économie/emploi/revitalisation des quartiers »

Le groupe de travail a été créé au printemps 2000 avec pour objectif principal de s'intéresser dans cette période d'embellie et de reprise économique à la situation des populations des quartiers les plus durement touchés par le chômage et l'exclusion. Les habitants de ces territoires bénéficient-ils de ce regain de croissance, et en quoi et comment les emplois créés peuvent les concerner ? Comment les chefs d'entreprises se situent-ils par rapport aux quartiers et perçoivent-ils ses habitants ? Quels sont les effets de la politique de la ville sur ce thème ?

La démarche du groupe se voulait volontairement pragmatique, alternant réflexion et expériences de terrain. Tahar Rahmani qui avait suggéré la création de ce groupe de travail en a assuré l'animation.

### De quoi parle-t-on ?

Le groupe de travail s'est d'abord interrogé sur les contours de son intervention et sur la nécessité de ne pas réécrire et réinventer les études, démarches et les préconisations déjà faites sur le sujet. Il s'est également intéressé sur le type d'emploi et de développement économique possible sur et pour ces territoires.

Tout d'abord, l'on constate que c'est un domaine où existe une grande confusion entre insertion, économie et emploi. Dès que l'on parle de développement économique dans les quartiers en difficulté, on parle de l'insertion comme si ce modèle était le seul pertinent et transposable pour ces territoires. Aussi a-t-il été décidé d'essayer de sortir de cette logique réductrice et pénalisante, et d'essayer de se cantonner dans le « droit commun ».

En outre, les débats du groupe ont bien évidemment été traversés par les interrogations et les évaluations sur les zones franches.

Après avoir consacré la première partie de sa démarche à une approche théorique et à une définition de sa problématique, le groupe de travail a procédé à des rencontres et des auditions en se rendant à Marseille et à Vaulx-en-Verin, à la rencontre de chefs d'entreprises et de responsables de plusieurs services publics de l'emploi (ANPE, mission locale, PLIE...). Si la participation des membres du CNV a été modeste, il faut noter le très bon accueil reçu lors de nos rencontres en régions et de l'intérêt manifesté par les personnes auditionnées, tant dans les administrations que dans le monde économique.

### Les constats

Quand on évoque l'emploi et le développement économique des quartiers en difficulté, l'on doit bien distinguer l'essor du territoire et la situation des habitants des quartiers : en effet, si ces derniers semblent fortement souhaiter un emploi, ils ne l'envisagent pas uniquement dans le quartier. Ainsi le développement de l'activité économique dans les quartiers et le problème du chômage ne sont pas joints. Les emplois créés dans les quartiers ne sont pas nécessairement occupés par les habitants de ces quartiers. Ils répondent



à un besoin de diversification des fonctions urbaines et visent à faire des quartiers autre chose que des dortoirs. On notera le taux relativement modeste des emplois pourvus dans les ZFU et la difficulté apparente des chefs d'entreprises à pourvoir les offres. En outre, il ne paraît pas toujours souhaitable de faire travailler les habitants des quartiers sur leur lieu de résidence, et c'est d'ailleurs rarement leur désir. Les habitants envisagent très positivement l'idée de quitter leur lieu d'habitation pour exercer leur activité professionnelle. Ils veulent en sortir pour s'en sortir et se vivent moins enclavés que ce qu'on imagine généralement.

D'ailleurs, le potentiel des emplois dans les quartiers reste limité et ne concerne généralement que des activités de services et de commerces. La majeure partie des emplois potentiels se retrouve plutôt à la périphérie des quartiers, même si l'ensemble est intégré dans le dispositif des ZUS. En outre, il n'est pas rare de trouver des offres dans le domaine des nouvelles technologies (NTIC). Il faut à l'évidence travailler à la fois sur le dedans et sur le dehors, et faire se rencontrer et se croiser des logiques et des populations qui s'ignorent le plus souvent.

En outre, on s'aperçoit que la politique de la ville met largement l'accent sur le renouvellement, les restructurations urbaines principalement, sur les politiques de construction et d'équipement. Il existe pour le groupe une crainte que la mobilisation amorcée sur les questions de développement économique, de l'emploi de la revitalisation commerciale des quartiers ne décroisse et que les contrats de ville et les GPV ne précisent pas suffisamment les actions à mener sur ce thème. De plus, la reprise économique a tendance à relativiser la nécessité d'avoir une politique spécifique en la matière pour les quartiers. En effet, le discours politique du gouvernement est très axé sur cette reprise économique, sur la croissance, sur la création d'emploi et la baisse du chômage. Or, cette reprise ne touche que les plus formés, et peu les quartiers et les populations les plus difficiles.

Les initiatives qui sont prises sont trop souvent « publico-publiques ». Le monde de l'économie et de l'entreprise se mobilise peu ou est très peu mobilisé. Il existe un décalage très important dans la manière dont les entreprises abordent les quartiers, comprennent les services publics et dont les services publics abordent les quartiers et comprennent les entreprises. Les acteurs économiques sont très faiblement mobilisés sur le développement économique et social des quartiers, sur la politique de renouvellement urbain. Cependant cette affirmation doit être relativisée pour les entreprises de services et les commerces qui ont besoin d'avoir leurs clients sur place, car le quartier est aussi leur horizon de référence. De même, dans un certain nombre de zones économiques, des entrepreneurs ayant créés des associations locales se montrent très impliqués et font évoluer la perception du monde économique sur les enjeux des quartiers.

## **Comment faire venir et conserver les entreprises dans les quartiers ?**

Excepté pour certains commerces de proximité, la venue d'une entreprise dans les quartiers en difficulté n'est pas naturelle. Ces quartiers ne répondent pas aux critères classiques d'implantation ; marché faiblement porteur, conditions de sécurité insuffisantes, environnement dégradé et conditions d'accès souvent difficiles. Les stratégies de localisation indiquent que les entreprises sélectionnent les sites sur lesquels elles s'implantent par

élimination. Si le territoire examiné n'atteint pas les critères de performance retenus, il est exclu du choix des sites envisageables. Cette pratique s'applique notamment aux questions de sécurité et de propreté. Aussi, il paraît important de souligner que les conditions de vie participent à l'efficacité des politiques de développement de l'activité économique.

Dans un contexte de concurrence entre les territoires, l'implantation des entreprises dans les quartiers en difficulté ne va évidemment pas de soi et reste conditionnée à des aides et des incitations diverses. La promotion par l'économique marque l'originalité du dispositif des zones franches urbaines. On renforce l'armature économique des quartiers jusque-là surtout résidentiels. C'est une transformation notable des modes d'action de la politique de la ville. Ancrée dans un quartier, la ZFU permet d'enclencher une dynamique concernant aussi son environnement. Ainsi l'objectif de développement économique local vient muscler les actions de revalorisation sociale et urbaine des quartiers. Ces deux logiques contribuent à l'originalité du dispositif : les initiatives en matière sociale ou d'aménagement se marient avec une perspective économique. La coopération de l'ensemble des participants au développement local est la condition pour que s'organise l'articulation entre l'économique et le social. C'est dans cet échange entre le quartier et son environnement que repose l'intérêt du dispositif. Les chefs d'entreprises rencontrés à Marseille ont souligné le caractère et l'impact positif de la zone franche qui a été vécue comme un projet commun de développement local permettant de rapprocher collectivités, entreprises et habitants au service d'un territoire. Au-delà du dispositif se dégage le sentiment de faire ensemble et de construire un peu de leur cité. Si les exonérations apparaissent comme la composante la plus immédiate de l'attractivité du quartier, elles sont aussi les plus temporaires. Elles ne permettront pas d'y pérenniser la présence ou le développement d'activités économiques. Le succès de certaines zones franches est révélateur de cette nécessité de disposer d'un produit d'appel fort, et les réfections des charges fiscales et sociales restent des vecteurs déterminants. Certes, on peut constater que les mesures fiscales retiennent d'abord l'attention des chefs d'entreprises, mais la qualité de l'environnement sous des formes diverses (sécurité, accès, propreté des lieux, immobilier d'entreprise) sont également des facteurs décisifs. Il s'agit bien pour assurer la réussite des ZFU de réunir un ensemble de partenaires autour d'un projet. Il importe de se saisir du dispositif comme d'un révélateur, d'un déclencheur d'un processus de développement durable. Nous avons d'ailleurs été frappés par l'importance accordée par les entrepreneurs de la zone franche de Marseille à l'aspect esthétique, à la propreté et à la sécurité du site dans les critères d'implantation et d'agrandissement. Mais il faut pour assurer sa réussite passer du dispositif au projet.

Aussi, le premier objectif prioritaire est d'abord de consolider les activités existantes. Il est, en effet, socialement et financièrement moins coûteux de raffermir et de consolider des acquis, que de les laisser en partie inexploités et d'en rechercher de nouveaux. Dans les entreprises existantes dont l'activité est directement orientée vers le quartier, on trouve des petits commerces, des entreprises de services de proximité, des professions libérales, des artisans. Leur potentiel de développement est restreint et, en raison même de leur activité, elles n'ont une capacité de création d'emplois que très limitée. Mais il faut veiller à les consolider car elles sont souvent implantées sur le quartier depuis de nombreuses années et font partie de son histoire.

En outre, on trouve fréquemment un ensemble de PME dont l'activité ne se limite pas au quartier où elles sont implantées : petites industries, moyennes surfaces commerciales ou entreprises de services. Elles sont dans le quartier mais c'est ailleurs qu'elles

trouvent, en partie ou en totalité, leurs marchés, leurs débouchés ou leur bassin de main-d'œuvre. Elles doivent bénéficier d'une attention toute particulière car elles offrent, dans cette période de reprise, une palette et un potentiel d'emplois intéressants. Les dirigeants de ces entreprises sont souvent les plus réceptifs aux enjeux des quartiers, s'investissant fréquemment dans les associations de développement économique local.

## Accompagner les entreprises

L'idée d'accompagnement doit s'inscrire dans le principe même du développement économique, peu importe la zone, et vraisemblablement encore plus dans un quartier relevant de la politique de la ville. Les entreprises doivent bénéficier d'un interlocuteur unique qui est le responsable de la zone de développement économique. En fonction des structures et des politiques locales, cette personne peut dépendre soit de la mission économique de la ville, soit d'une SEM, soit encore d'un organisme consulaire chargé de gérer le territoire. Cette personne doit être détentrice d'un vrai pouvoir et être reconnue par les chefs d'entreprise comme le vrai référent. La multiplicité des intervenants, la complexité des procédures et des dispositifs mis en œuvre à l'occasion des politiques de développement économique sont souvent un frein à l'implantation et la pérennisation des entreprises sur les zones. C'est pourquoi la clarté, l'identification de la cellule opérationnelle et de son responsable est une nécessité qui doit permettre d'assurer le développement de la zone dans la durée. Tout comme il importe que les entrepreneurs soient complètement informés de la provenance des crédits ayant permis la création de ces zones d'activités et des emplois induits.

## Proposer une offre foncière et immobilière

Afin de proposer aux entreprises des possibilités d'implantation rapides, il importe de mobiliser le foncier disponible et de mettre rapidement en route des projets immobiliers. La transformation de surfaces en pieds d'immeuble ou de logements en locaux d'activités, en m FD économiques, peut certes remplir des logements vacants mais sa justification première doit résider dans sa capacité à satisfaire les besoins économiques des entreprises sous réserve d'engendrer des désillusions. En outre, il semble que la demande immobilière des entreprises soit surtout d'abord locative. Les chefs d'entreprises rencontrés ont largement insisté sur la nécessité de garantir la sécurité des biens et des personnes et qu'il est indispensable d'intégrer cette composante dès la conception ou la rénovation des locaux proposés. De même, l'accessibilité des sites et la présence de services de proximité et de centre de vie (poste, café, etc.) sont indispensables à l'insertion d'activités économiques dans le quartier.

Néanmoins, la demande immobilière est de plus en plus complexe, nécessitant des prestations spécifiques et des coûts financiers non négligeables que les collectivités ont souvent du mal à appréhender seules.

## Une main-d'œuvre peu ou pas qualifiée

Si la reprise économique accroît les possibilités d'emploi, elle a aussi ses limites. La reprise trace de nouvelles lignes de clivages qui obligent à repenser et faire évoluer les politiques publiques. La main-d'œuvre disponible dans les quartiers souffre à la fois

d'un manque de qualification mais également d'une frilosité des employeurs qui lui attribue parfois des comportements instables ou inadaptés aux tâches qui peuvent leur être confiées. La situation des territoires examinés, que ce soit Marseille ou Vaulx-en-Velin, est très différente de par la géographie mais également dans l'approche politique et technique. Cependant, on a retrouvé lors des rencontres avec les chefs d'entreprises le même scepticisme vis-à-vis des structures chargées du service public de l'emploi. Les entreprises doutent de la capacité des administrations à bien prendre en compte leur demande et leur besoin. Et l'ANPE n'est pas toujours le partenaire privilégié. Par contre, les sociétés d'intérim jouent un rôle clé dans le processus, non seulement de recrutement définitif mais aussi, plus surprenant, de formation. Les chefs d'entreprises soulignent leurs difficultés de recrutement surtout lorsqu'ils sont à la recherche de postes spécialisés, le recrutement en direction des habitants du quartier se révélant souvent impossible en la matière.

Autre constat également partagé à la fois par les chefs d'entreprises et les services de l'emploi, la difficulté à embaucher des personnels dans certains secteurs et plus particulièrement dans le bâtiment et les travaux publics. Non seulement les filières et organismes de formations ne peuvent répondre à la demande mais les diplômés se détournent fréquemment de ces métiers dès leur formation achevée, préférant un autre type d'emploi. Plus que les salaires et les évolutions de carrière possible, c'est essentiellement l'image de ces métiers qui rebutent les jeunes. Une forte action de communication devra être portée sur ce secteur.

## **Créer une dynamique pour les quartiers**

La ségrégation urbaine a renvoyé les usines dans les zones industrielles, les commerces en périphérie, la culture dans les centres historiques. Le quartier ne peut redevenir lieu de vie que s'il s'invente une économie. Les créateurs d'entreprises, parce qu'ils ont la souplesse et l'ingéniosité, peuvent apporter cette indispensable dimension à la politique de la ville. Le quartier doit être considéré comme un lieu de développement économique, comme un espace à investir par des activités nouvelles porteuses d'intégration et d'espoir social. Ce qui demande une mutation, tant des organismes logeurs que des municipalités et de l'État. Les municipalités et les chambres consulaires devront considérer le quartier comme un terrain naturel d'implantation d'entreprises et y apporter les services dont les entreprises, petites ou grandes, ont besoin. Aider à la création d'entreprises dans les quartiers exige une mobilisation intense et cohérente de tous les acteurs, afin de rechercher les meilleures solutions aux problèmes rencontrés par les porteurs de projets. Le créateur d'entreprise doit être reconnu comme acteur décisif de la reconquête de l'emploi. Des actions de communication fortes, de meilleures relations avec la presse, doivent valoriser les créateurs d'entreprises des quartiers et relancer « l'ascenseur social ».

Il faut créer une dynamique afin de stimuler l'emploi du quartier. Sans une action délibérée allant dans ce sens, la rencontre attendue entre les entreprises et les habitants n'a pas lieu. La présence d'activités d'économie solidaire et de services de proximité permet de donner une capacité d'entreprendre aux habitants et garantit une cohésion économique et sociale favorable à l'accueil de projets nouveaux. Entre le champ économique et social, ces services qui sont des activités de main-d'œuvre permettent de développer

des microprojets internes au quartier (restauration, jardinage, repassage...). Ils doivent être encouragés et soutenus mais ne peuvent prétendre apporter la seule réponse aux difficultés des habitants. Le rôle des pouvoirs publics est de faire coïncider le potentiel d'emploi du quartier avec l'offre qui émane des entreprises. Dans les zones franches, une clause conditionne l'octroi des exonérations sociales avec l'embauche de personnels du quartier. Ce quota d'emploi en direction des habitants des quartiers a donné d'excellents résultats à Vaulx-en-Velin où le seuil de plus de 30 % a été dépassé. Néanmoins, certains chefs d'entreprises se plaignent d'avoir des difficultés à recruter des habitants issus des zones éligibles. En outre, ils sont un peu dubitatifs devant l'ensemble des instruments liés à la politique de l'emploi (ANPE, mission locale, PAIO, AFPA, DDTE, cellules de formation des organismes consulaires...). Un effort de clarification et de lisibilité est nécessaire. Les outils existent avec leur logique propre mais la coordination entre eux n'apparaît pas clairement souvent pour le monde de l'entreprise, parfois pour les collectivités. Il revient aux collectivités locales et aux communes, en premier lieu soutenues dans leur démarche par les services de l'État (politique de la ville, service économique), d'animer le dialogue entre les structures locales chargées de l'emploi et les entreprises. Les PLIE devraient entraîner une meilleure clarté, une vraie synergie, une approche partenariale de la politique de l'emploi et un pilotage cohérent.

## Enseignements

Les quartiers en difficulté commencent à leur tour, quoique timidement, à bénéficier de la croissance économique. Le rythme de la baisse du chômage est moins soutenu qu'ailleurs ; mais presque partout, l'on constate un reflux. Néanmoins, tout au long de ce travail, nous avons retrouvé les préoccupations soulevées par le rapport parlementaire Robin-Rodrigo Bourguignon, notamment sur la question de l'entrée des jeunes dans le monde du travail avec, pour toile de fond, la formation et leur vision du monde de l'entreprise. Il paraît plus que jamais nécessaire de favoriser et de promouvoir l'enseignement technique et, notamment, les métiers du bâtiment qui sont un réservoir d'emplois non négligeable dont beaucoup n'ont plus rien à voir avec l'image négative qui est encore trop fréquemment véhiculée. En outre, il nous a semblé que la mission des PLIE était de nature à la fois à corriger la vision un peu confuse vis-à-vis du service public de l'emploi que perçoivent les chefs d'entreprise mais également de proposer aux demandeurs d'emploi des parcours et des solutions adaptées à leur histoire. Seule une dynamique visible et concrète pourra convaincre. Nous avons également constaté que le secteur de l'insertion retrouvait sa mission originelle en se concentrant sur les publics les plus en difficultés. En effet, la reprise économique a permis de faire sortir de ces dispositifs des personnes qui s'y trouvaient, faute de mieux. C'est pourquoi il convient d'insister sur le rôle que jouent les entreprises d'insertion et intermédiaires pour les habitants des quartiers, et notamment pour les femmes. Bien qu'au début du groupe de travail, nous ayons pris comme objectif de nous démarquer de la logique de l'insertion, nos approches sur le terrain ont montré que les structures d'insertion répondaient à un besoin accru et qu'il ne s'agissait pas aujourd'hui de les abandonner alors qu'elles travaillaient désormais sur les publics plus durs et les plus en rupture avec le monde du travail.

En ce qui concerne le développement et la création des entreprises dans les quartiers, nous avons relevé que les deux zones franches (Marseille et Vaulx) ont plutôt bien joué

leur rôle et qu'au-delà de l'aspect polémique et justifié lié au transfert de certains emplois sur ces zones nous constatons un réel dynamisme engendré sur ces territoires. Les ZFU ont servi de catalyseur et d'accélérateur du développement. Et même si une grande partie des emplois créés sont de faible qualification, ce ne sont pas nécessairement des emplois précaires. Aussi, les entreprises n'ont pas bien ressenti certaines dispositions de la loi du 13/12/2000 qui réforme les règles des zones franches (suppression de l'exonération des charges sociales si l'entreprise a licencié dans les douze mois précédents son installation en ZFU). Il convient désormais de veiller à ce que la sortie du dispositif n'entraîne pas la mise en difficulté et la disparition d'entreprises et tout particulièrement celles qui ont répondu aux critères d'embauche des habitants.

Enfin, si l'on constate une grande distance du monde économique institutionnel, notamment des organismes consulaires à l'égard des quartiers, de la politique de la ville, et un discours discret et convenu, l'on découvre sur le terrain une réalité plus contrastée, avec la mobilisation et l'engagement de chef d'entreprises ayant investis en particulier dans les zones franches. Par le biais d'association créée localement, certains entrepreneurs mènent une politique active de valorisation, d'animation et de requalification de ces territoires. Ils s'impliquent notamment fortement au côté des collectivités dans la mise en œuvre d'un projet commun dépassant une simple logique économique. Si l'on retrouve parmi leurs préoccupations les thèmes de l'environnement et de la sécurité, l'emploi par le biais de la formation et de la qualification des populations est un des volets qui fait débat. Comment promouvoir l'emploi des habitants des quartiers quand leur formation professionnelle voire initiale reste embryonnaire ?

Est-ce aux entreprises d'insertion de jouer ce rôle de sas ? Il semble aussi que l'AFPA puisse avoir certainement une place plus importante à jouer auprès des acteurs locaux en permettant une offre concertée en faveur des publics concernés.

À l'avenir, le CNV pourrait s'interroger sur le fonctionnement des PLIE dans différents sites, et plus particulièrement sur les politiques et les résultats concernant les populations les plus marginalisées et les plus durablement exclus du monde du travail.

Nous pourrions également suivre l'évolution des zones franches et notamment examiner les conséquences des sorties des entreprises du dispositif.

CHAPITRE III

CONTEXTE,  
INTERROGATIONS  
ET PERSPECTIVES





## Des questions non résolues

### **L'objet brouillé de la politique de la ville : villes en développement et/ou « plaques urbaines » à la dérive ?**

Ce n'est vraiment qu'en 1988 qu'apparaît pour la première fois le terme « politique de la ville » lors de la création de la délégation interministérielle à la Ville et au développement social urbain. Il s'agissait alors d'élargir « à toute la ville » le concept de développement social urbain porté par les expériences du DSQ en lui associant largement la culture des conseils communaux de prévention de la délinquance. De la réunion de ces deux démarches, on a pu croire qu'allait naître naturellement un nouveau concept souvent invoqué au titre du « changement d'échelle » : du quartier à la ville !

Ainsi l'objet de cette « politique » a oscillé en permanence entre quartiers difficiles et ville toute entière, voire aujourd'hui agglomération. Les modes d'interventions ont été d'ailleurs le reflet de cet attermoisement : zonage et discrimination positive ou contrat de ville/contrat d'agglomération ?

Le creux de la vague de la crise économique et sociale du début des années 90 a porté la lutte contre les exclusions au premier rang des priorités gouvernementales, et la politique de la ville s'est naturellement trouvée mobilisée sur ce chantier au risque de devenir une politique sociale de plus.

Les questions de l'objet et des moyens de cette politique se sont trop largement substitués à la réflexion sur le problème de « l'américanisation » qui semble atteindre aujourd'hui nos villes. Malgré la reprise économique et les différents dispositifs en faveur de l'emploi, vingt ans de crise vont sans doute laisser sur la ville de larges stigmates. Plusieurs thèses s'affrontent alors ; il suffit de citer celles de J. Donzelot et de M.-C. Jaillet qui voient dans la situation actuelle une tendance vers une inexorable ségrégation urbaine entraînée par un mouvement de sécession, venant tout autant de la part des plus riches que des plus pauvres. D'autres moins pessimistes, comme F. Acher ou F. Godard, ne voient pas dans la situation actuelle de raisons objectives de croire à une ville ségréguée. Les membres du CNV, très souvent confrontés aux situations les plus « délicates » restent, pour la plupart, réservés sur le possible retour en arrière de situations particulièrement « gelées ».

Ces problèmes du devenir des villes que nous partageons avec nos voisins européens ne semblent pas atteindre également dans leurs préoccupations toutes les couches de nos organisations politiques ; le peu de représentation « urbaine » dans les conseils généraux ou au Parlement européen en est une illustration. Le cloisonnement entre aménagement du territoire et politique de la ville est à porter à ce dossier (ou laisse rêveur sur l'intention politique de faire de la ville une priorité de l'action publique).

## Peur et discrimination

Dans les zones urbaines où apparaissent de telles fractures, peur et discrimination semblent marquer les rapports. Les jeunes font peur aux adultes, ils ont peur de la police à qui ils font peur, les laïcs ont peur des religieux, les institutions rechignent devant tout dialogue avec le public, les élus redoutent l'interpellation des habitants, les habitants les plus fragilisés appréhendent tout contact avec les services publics, ceux du centre-ville évitent les quartiers et ceux des quartiers ne se sentent pas à l'aise au centre-ville, les uns jargonent dans un langage techno incompréhensible pendant que les autres parlent « céfran »... Le travail d'autodiagnostic effectué par des habitants dans les quartiers nord de Marseille et à Vitrolles confirme ces faits : la plus grande violence subie par les habitants est celle vécue du fait de relations difficiles avec l'extérieur ; leur première demande est une demande de dialogue d'égal à égal, de prise en compte, de respect mutuel.

À ce jour, la politique de la ville a apporté peu de progrès en dépit de la multiplication des femmes relais, des médiateurs de tout genre et de l'introduction de délégués du médiateur de la République dans les quartiers. On peut même se demander parfois si la professionnalisation du lien social ne tue pas le lien social.

## Contrat social

« La pire des exclusions », dit un jeune présent à Montpellier, « est l'exclusion des lieux où l'on pense, la non-reconnaissance du fait qu'on peut avoir des idées » ; le plus grand malaise dit un membre du CNV, « c'est le mutisme » ; « Apprenez à vous parler », a dit un maire africain à Créteil ; « Nous ne voulons plus entendre vos discours techno », ont dit ceux qui ont « pris » la scène à Vaulx-en-Velin. Toutes ces anecdotes montrent qu'en dépit des bonnes intentions un profond malaise existe entre certaines fractions de la population et les institutions. L'excellent spectacle de théâtre forum coproduit par la ville de Montataire et la troupe « Naje » et présenté en place publique en septembre 2000, illustre parfaitement toute la difficulté à coproduire la ville mais, avant tout, à établir la confiance entre population, élus et professionnels.

Les conclusions de Montpellier ont été, à cet égard, éclairantes : il faut apprendre à mettre en scène les conflits, à accepter la contradiction, voire à l'organiser, puis à gérer le conflit, en sortir par le haut en rendant les arbitrages utiles *après* avoir vraiment joué le dialogue et la démocratie. C'est ainsi et ainsi seulement que se fait et qu'évolue le contrat social : comme tout contrat, il est un accord négocié entre des parties qui, au départ, avaient des points de vue et parfois des intérêts divergents mais acceptent de se donner une loi commune, à laquelle tous adhèrent, et non une loi faite et imposée par les uns et subie par les autres. Les lois de la République se nourrissent de ce contrat social et évoluent avec lui. La République ne doit pas être figée mais vivante.

Le maire, d'abord, mais aussi tout responsable d'administration et au-delà tout acteur de terrain et tout citoyen doit accepter la notion même de conflit et apprendre à le gérer : cela requiert davantage de professionnalisme que de professionnalisation. Notre tradition souvent individualiste et procédurière nous prépare mal à ces médiations permanentes et spontanées, bien ancrées dans d'autres cultures : sur ce plan, nous pouvons apprendre de certains de nos voisins... y compris de ceux qui résident dans les quartiers.

## Réglementation, espace d'initiative et « droit de faire »

Deux logiques, contradictoires se percutent en France aujourd'hui et dans les quartiers plus qu'ailleurs. Nous sommes un pays de droit et, au-delà, de « droits acquis », avec des services publics très développés au point qu'on parle d'État providence. Tout ou presque y est réglementé dans un mouvement qui s'accélère sans cesse alors que, dans le même temps, on en appelle à l'esprit d'initiative, à l'expérimentation, à la responsabilité citoyenne.

Ces deux aspirations sont toutes deux respectables et caractéristiques de notre contexte ; il n'empêche que la première, dans la vie quotidienne, gêne assez souvent l'autre : comment demander à la génération adulte de se sentir responsable des jeunes et des enfants et opposer immédiatement à celui qui accueille chez lui ou ramène de l'école dans son véhicule un enfant de son quartier un problème de responsabilité s'il n'a pas l'accord des parents et une assurance *ad hoc* ? Comment appeler à l'engagement social et interdire en même temps aux chômeurs de travailler bénévolement dans des associations ? Les pouvoirs publics doivent prendre conscience de ces contradictions et y chercher remède.

## La politique de la ville : de l'expérimentation à une politique durable

### Les limites de la contractualisation et les blocages de l'État

La lutte contre les exclusions et pour le développement des quartiers est une responsabilité partagée entre État et collectivités locales. Ce partage trouve sa concrétisation dans les contrats de ville. Un contrat est une obligation réciproque, les maires y sont en première ligne.

Or, les différents bilans (sites pilotes et travaux du groupe « Quelle ville voulons-nous ? ») font apparaître que les contrats de ville n'ont peut être pas toujours eu la même force contraignante pour les collectivités locales et pour l'État.

Souvent, les communes ont le sentiment que, jusqu'à présent, l'effort a reposé pour l'essentiel sur leurs épaules : adaptation des services techniques, des méthodes de travail, des métiers, des géographies d'intervention et des compétences, mise en place de nouveaux modes d'association de la population à l'action locale... Fréquemment l'évaluation, ne concerne que les services municipaux et oublie ceux de l'État.

Les « prises de risque », corollaires de toute pratique novatrice, se traduisent de plus en plus souvent par des mises en cause de la responsabilité des maires alors que l'inertie d'autres acteurs n'est quasiment jamais sanctionnée.

Les mêmes relèvent que, dans le même temps, en dépit de quelques timides expérimentations locales et de quelques projets de réformes restés sans lendemain, la transformation de l'État au local ne s'est pas faite :

- après plus de quinze ans de politique de la ville, l'harmonisation des circonscriptions administratives, indispensable pour permettre un travail véritablement cohérent, reste à faire ;
- les délégations de pouvoir, pour permettre aux représentants locaux de l'État de s'engager vraiment contractuellement et de procéder aux redéploiements et réorganisations qui s'imposent, n'ont pas été repensées ;
- les mécanismes permettant d'attirer dans les zones urbaines en difficulté les fonctionnaires les plus qualifiés restent sans grand effet ;
- les administrations centrales ont mal organisé le retour d'information du terrain qui leur permettrait de se transformer et de mieux soutenir les efforts d'adaptation locaux.

En résumé, les élus ont parfois l'impression que le contrat de ville est un contrat léonin par lequel l'une des parties se voit imposer l'obligation de transformation et de rendre des comptes alors que l'autre se borne à apporter quelques « crédits spécifiques » qui la dispensent de tout effort de réforme quant à l'utilisation de ses moyens et procédures de droit commun.

Au regard de cette situation, pour le CNV, des avancées significatives devraient être réalisées dans les domaines suivants :

- renforcement de l'action interministérielle du ministre de la Ville et de la DIV pour inciter à la transformation des différentes administrations, au plan national comme local ;
- renforcement des pouvoirs propres des agents locaux de l'État, et mise en œuvre de la deuxième étape de la décentralisation ;
- assistance technique auprès des administrations centrales et locales et des collectivités confrontées à la nécessité de repenser leur organisation ;
- amélioration de la qualité des fonctionnaires affectés dans les zones urbaines difficiles et prise en compte, dans les critères d'évaluation des préfets, de leur action en faveur de la politique de la ville ;
- évaluation des prestations de l'État comme des collectivités territoriales et mise en place de systèmes de recours, voire de sanctions, en cas de non-exécution des engagements contractuels ;
- mise en cohérence, enfin, des circonscriptions administratives.

## Une décentralisation à parfaire

Durant ces trois ans de travaux, le CNV s'est fait l'écho à plusieurs reprises, des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des programmes décidés dans le cadre de la politique de la ville. Une des raisons souvent invoquée concerne la décentralisation qui, pour beaucoup d'opérations, « saucissonne » la décision. À maintes reprises, il a été montré combien il faut déployer de trésors d'ingéniosité pour réunir l'ensemble des partenaires nécessaires à la réalisation d'un projet. La décentralisation dans sa première version montre ses limites ; qu'il s'agisse du travail social, de la prévention de la délinquance et même de l'aménagement urbain, les élus locaux et les responsables d'associations se heurtent aux logiques sectorielles de chacun. Le département n'a pas que des

soucis « urbains », la région dans ses propres compétences ne fait pas forcément passer la ville en priorité...

La politique de la ville et la décentralisation « cohabitent » depuis bientôt dix-neuf ans (trois mandats décentralisés !).

Il était temps d'en faire le bilan et de franchir une nouvelle étape. Devant la commission confiée à Pierre Mauroy, le CNV a notamment fait valoir les idées suivantes :

- plutôt favorable à la décentralisation, le CNV redoute toutefois que, mal maîtrisée, la décentralisation n'aggrave le fossé entre villes riches et villes pauvres. L'agglomération constitue une solution pour gérer des espaces plus vastes et diversifiés, donc pour plus d'équilibre ; mais elle doit être dotée d'une instance politique élue et la question de la lisibilité de la répartition des compétences (ville, agglomération, département, région) devra être rapidement réglée ;
- pour favoriser des démarches intégrées et éviter le « saucissonnage » des actions, plusieurs problèmes doivent être résolus – les administrations et notamment celles de l'État doivent confier de plus grands pouvoirs de négociation à leurs agents locaux, notamment pour engager, voire remodeler les moyens de droit commun –, la contractualisation doit évoluer vers de véritables « contrats » faisant la « loi des parties », toutes les parties y compris l'État. L'exécution de ces contrats doit pouvoir être vérifiée, et l'inexécution sanctionnée ;
- l'autorité locale élue, le maire aujourd'hui, l' élu d'agglomération demain, doit se voir reconnaître une réelle maîtrise d'ouvrage sur la base du contrat ;
- l'État doit clarifier ses positions dans ses champs propres de compétence, accepter de « faire de la politique » clarifier ses croyances ;
- plus de décentralisation doit se traduire par plus de démocratie locale et participative. Les citoyens doivent être associés à la décision et à l'action locale, par les collectivités, mais aussi par l'ensemble des administrations, y compris celles d'État.

## Des points qui se clarifient

### La place des habitants

La participation des habitants a été posée comme une priorité de travail pour le CNV, par le Premier ministre et Claude Bartolone lors de son installation et comme conditionnant la signature par l'État des contrats de ville pour le douzième plan. Cette idée a été approfondie lors des rencontres de Créteil et de Montpellier et dans le cadre du travail sur les « sites pilotes ». Le rôle des habitants depuis la conception du projet jusqu'à sa réalisation et son évaluation, les modalités pour conforter celui-ci constituent un des domaines dans lesquels des progrès sont actuellement en cours.

La comparaison et l'échange au plan international, que ce soit au niveau européen ou avec d'autres régions du monde également engagées dans un mouvement de décentralisation, la constitution de réseaux par les habitants eux-mêmes, les possibilités de réflexion partagée et de mobilisation offertes par les nouvelles technologies d'information et de communication ouvrent de belles perspectives à l'implication des habitants

dans le débat public et dans les stratégies pour un développement durable, que ce soit au niveau très local, « la citoyenneté au pied de l'immeuble », ou au plan mondial, comme à Seattle ou à Götteborg.

Si l'engagement des habitants commence souvent pour un problème de proximité ou de vie quotidienne, (école, santé, sécurité...), nombre d'entre eux formulent aujourd'hui le souhait de ne pas être enfermés à ce niveau mais de pouvoir participer, aussi, activement et concrètement à la discussion et aux stratégies concernant les grands problèmes d'intérêt commun (environnement, finance internationale, paix et équilibres mondiaux).

Si un consensus semble se dessiner sur l'intérêt que présente ce retour de la société civile sous des formes renouvelées, les modalités concrètes pour l'organiser et la faire vivre restent largement à inventer, à commencer par le niveau de la politique de la ville. On ne peut que souhaiter que contrats de ville et GPV, au-delà des déclarations d'intention, soient l'occasion d'avancées concrètes et significatives sur ce plan.

## **La maîtrise d'ouvrage des élus et la notion de projet**

À l'heure où sont engagées une nouvelle vague de contrats de ville et une cinquantaine de grands projets de ville, la question du projet de ville se repose avec toute son acuité : les villes aujourd'hui se construisent-elles à partir d'un projet ou par l'addition de politiques sectorielles décidées par des administrations cloisonnées entre elles ?

Pour le CNV, après une réflexion menée pendant plus d'un an, à travers plusieurs de ses groupes de travail et un séminaire sur le thème « Quelle ville voulons-nous ? », un certain consensus se dessine : le projet de ville concerne tout ce qui fait la ville et la vie de ses habitants. Le projet de ville est la synthèse entre une vision nationale et des ambitions et des contraintes locales. C'est une coproduction population/ municipalité/administrations diverses et secteur privé, organisée de manière contractuelle et dont le maire est ensuite le maître d'ouvrage.

## **L'agglomération : destin « inexorable » pour les villes ?**

Crainte et souhaitée tout à la fois, l'agglomération (ou la communauté de communes) a été au cœur des préoccupations du CNV durant tout ce cycle de travaux. Que ce soit lors des débats autour des futurs contrats de ville, dans le groupe « Quelle ville voulons-nous ? », en abordant les problèmes de ressources fiscales des communes et ceux qui allaient accompagner l'application des lois « Chevènement » et « Voynet », les membres du CNV ont fait part de leur inquiétude de voir disparaître le rôle essentiel des maires, responsables proches du terrain capable de sentir les besoins et d'adapter l'action au quotidien.

Néanmoins, le support intercommunal peut être également l'occasion de repositionner le rôle et la fonction du maire dans l'édifice politique et représentatif des institutions locales. Les nombreux transferts de charges opérés par la mise en place de la décentralisation ont souvent eu pour effet de faire perdre aux maires et aux élus la réalité et le contact du terrain. Le développement de l'intercommunalité peut être l'occasion de ce rapprochement de l'institution vers le citoyen. C'est ainsi que tous ont été unanimes pour constater que de

nombreux aspects de la vie urbaine ne trouveront de solution que dans la production intercommunale, l'appel à la stricte solidarité ayant montré ses limites. Les conseils communaux de prévention de la délinquance passés à un niveau intercommunal ont bien montré l'intérêt de cette démarche ; que les grands équipements ou les stratégies de transports et de déplacements fassent partie de cet incontournable évolution, cela paraît évident à tous. Mais certains, confrontés à des situations urbaines très difficiles, se demandent comment éviter que l'objectif louable du partage du logement social ne se traduise pas, pour eux, par une troisième « évaporation » des couches les plus favorisées. Rappelons à ce sujet, les deux épisodes précédents : fin des années 70, la réforme de l'aide au logement et le conventionnement, plus récemment le prêt à taux 0 %...





# ANNEXES



## ANNEXE 1

AVIS DU CNV SUR L'ÉLABORATION  
DES CONTRATS DE VILLE 2000/2006  
(DÉCEMBRE 1998)

Le CIV du 30 juin 1998 a donné mission au ministre délégué à la Ville de constituer un groupe de travail interministériel sur la préparation des prochains contrats de ville. La présidence de ce groupe a été confiée à M. G. Cavallier dont le rapport d'étape a été remis, le 6 novembre 1998, au ministre. Le Conseil national des villes a été destinataire de ce rapport. Il a consacré sa séance plénière du 19 novembre 1998 ainsi qu'une séance extraordinaire de son bureau, le 1<sup>er</sup> décembre, à son examen afin d'émettre un avis dans le cadre de son mandat. Le CNV a noté avec satisfaction le souci des rapporteurs de rechercher une meilleure cohérence dans les actions de l'État et des collectivités locales, d'harmoniser les différents dispositifs mis en œuvre dans les villes et plus particulièrement ceux qui seront issus de futures lois concernant les agglomérations, de faire du contrat un véritable engagement sur un projet pour chacun de ses signataires.

Le CNV appelle cependant l'attention du ministre délégué à la Ville sur trois points essentiels qui semblent comporter des risques pour l'efficacité et la crédibilité des futurs contrats de ville. Il s'agit de l'exigence de solidarité dans les agglomérations, des processus de contractualisation et de la participation des habitants.

## Le fondement de la politique de la ville : « solidarité urbaine » et/ou égalité des droits ?

Le CNV soutient l'idée d'agglomération comme l'une des échelles pertinentes pour la politique de la ville. Cette politique, à géométrie nécessairement variable, exige que l'on définisse les territoires dont on parle :

- larges comme l'agglomération pour traiter de problèmes tels que l'habitat (PLH), les transports (PDU) ou l'action sociale ;
- plus étroits – commune ou quartier – quand il faut concentrer des efforts ou des moyens pour réduire les déséquilibres et lutter contre l'exclusion.

Pour chaque thème traité, il faut identifier le niveau de contractualisation pertinent ; sur certaines questions ; chaque niveau doit produire des réponses cohérentes entre elles. Le concept de « solidarité urbaine » recommandé à l'échelle de l'agglomération ne peut à lui seul suffire à la lutte contre l'exclusion, la réduction des déséquilibres entre les quartiers urbains, fondements de la politique de la ville.

La solidarité n'est qu'un des volets de cette politique et non une fin. En effet, cette lutte contre la fracture urbaine ne passe pas toujours spontanément par des démarches solidaires au niveau des agglomérations, chacun étant naturellement plus prompt à partager des avantages que des difficultés. Lutter contre l'exclusion suppose un travail de prévention qui passe par une nécessaire mise à niveau des moyens et des services mobilisés dans les quartiers en difficulté. Il ne s'agit pas là de « solidarité » mais du devoir de l'État et des collectivités locales d'assurer l'« égalité des droits » pour tous. La solution technique de l'agglomération n'est pas suffisante. L'État doit faire « politiquement » pression pour la solidarité d'agglomération, mais l'agglomération ne doit pas être une fuite en avant ni déboucher sur une dilution des moyens.

## Les processus de contractualisation : de nécessaires clarifications

### **L'articulation des contrats, le rôle des différents niveaux territoriaux**

Le deuxième point qui provoque des interrogations du CNV porte sur la complexité et la rigidité vers laquelle le contrat de ville pourrait être entraîné. Le rapport prenant acte des critiques liées à la complexité des dispositifs en cours, tente d'apporter une certaine simplification en distinguant notamment « contrat cadre » au niveau de l'agglomération et « contrats spécifiques ». Ce choix aurait l'avantage de ne mobiliser pour chaque projet que les partenaires concernés et indispensables. Pourtant cette apparente simplification appelle plusieurs remarques. L'agglomération est un projet pertinent mais qui devra être discuté précisément. Elle ne peut, en l'état de ses structures, jouer véritablement le rôle qui lui est imparti : quelle légitimité a-t-elle à représenter les habitants des villes, quel pouvoir pourrait-elle avoir sur les affaires communales intimement imbriquées dans le cadre de la politique de la ville, quelle capacité aura-t-elle à « tenir » d'en haut un projet suffisamment consensuel pour convenir à tous ?

Le CNV souhaite que les textes en préparation sur l'agglomération soient l'objet d'un large débat national. L'agglomération doit donc être prise comme une perspective et non comme un préalable, et la prochaine génération des contrats de ville devra encore admettre des géométries différentes – contrats communaux ou intercommunaux – ainsi que des contrats thématiques à différentes échelles. Le CNV regrette à ce sujet, la quasi-absence de référence au rôle de la commune qui semble s'effacer entre le quartier et l'agglomération. Il est certes important qu'un projet cohérent et global soit tracé au niveau de l'agglomération. Mais c'est d'abord au plus près du terrain et des populations

dans les quartiers et les villes que doivent être effectué le diagnostic, exprimées les attentes, imaginées et proposées les solutions.

Un projet d'agglomération devrait être la synthèse cohérente d'une démarche ascendante, capable de « tirer » l'ensemble de l'agglomération et non une démarche « partie du haut » comme le laisse supposer, dans ce rapport, le contrat cadre.

## Le rôle de l'État

Pour le CNV, il est souhaitable que l'État, en tant que garant des équilibres locaux et de l'égalité des droits et de la cohérence de l'action des différentes administrations, notamment éducation, justice, police et logement, précise ses priorités et exigences.

Le CNV prend acte de certaines propositions du rapport concernant le renforcement du rôle de l'État et de son organisation à l'occasion de la préparation des nouveaux contrats de ville. À travers plusieurs préconisations, le rapport incite à un certain « retour de l'État » dans ses fonctions essentielles. Cette stratégie ne peut être contestable mais n'a de sens que si l'État est capable d'afficher des principes directeurs structurants et de s'organiser pour leur mise en œuvre :

- ses objectifs généraux et ses priorités devront être régulièrement indiqués à ses représentants locaux ;
- une marge d'adaptation et les pouvoirs afférents devront être laissés à ceux-ci ;
- la négociation et la mise en œuvre d'une démarche de projet restant une technique mal connue et mal comprise de nombreux services locaux, chaque ministère devrait être incité à créer une cellule d'appui à cette démarche ;
- au moment de la signature des contrats de ville, un cahier des charges pour l'État devrait engager chaque administration ; il serait ainsi le garant de la continuité du projet lors de tout changement de responsable des services locaux.

Si le rapport affirme que le contrat de ville devra permettre une recomposition de l'action publique, le CNV s'inquiète sur les moyens qui seront réellement mis en œuvre : quels engagements chaque ministère prendra-t-il dans l'approche interministérielle des problèmes ? quels efforts de redéploiement des moyens seront effectués ? quelle autonomie, y compris financière, des services locaux ? quelles transformations des pratiques de l'État, y compris au niveau local ?

## Le temps de la négociation et l'expérience acquise

Le CNV note que la négociation de cette génération de contrats de ville ne bénéficiera pas de plus de temps que la précédente, ce qui conforte son avis de s'appuyer sur les dynamiques existantes. Même en mettant en « ordre de marche » tous les services de l'État et tous ceux des collectivités locales, il est évident qu'il faudra s'adapter aux rythmes de chacun, accepter des temps plus longs pour certains et ne pas s'arrêter à la capacité des « meilleurs » (à quel prix ?) ou des plus rapides pour conclure le contrat. Le

CNV, sans véritable inquiétude sur les risques de « routine » ou d'enlisement dans des « rituels », insiste fortement sur la nécessaire continuité de ces dispositifs. Le contrat de ville s'est progressivement constitué. Il s'est doté de champs de plus en plus larges du domaine de la prévention de la délinquance à celui, plus récemment, du développement économique. Il faut construire les prochains contrats de ville sur tous ces acquis.

## La participation des habitants au développement local

Le CNV déplore que cette question, soulignée par le CIV du 30/06/1998, soit si peu reprise en compte et renvoyée par le rapport à une deuxième phase.

Tout en comprenant le souci de ne pas figer les modalités précises d'association des habitants, alors que cette question renvoie à de nombreuses expériences et devra être éclairée par diverses démarches exploratoires, le CNV constate et regrette que cette dimension fondatrice ait totalement disparu, y compris dans les enjeux du contrat de ville. Également préoccupant est le fait que la participation des habitants ne soit pas mentionnée comme une modalité permanente de la politique de la ville, mais seulement au titre des actions à mettre en œuvre, à l'échelle du quartier, au même titre que les actions dénommées « socioculturelles ».

Entre la volonté affichée du ministre de la Ville, les décisions prises lors du CIV du 30 juin dernier et les propositions de ce rapport, un décalage existe qu'il convient de réduire.

Pour le CNV, la question de la participation des habitants correspond à une exigence méthodologique permanente qui interroge aussi bien les responsables des collectivités locales que ceux des services et administrations et s'inscrit totalement dans le processus d'élaboration du contrat de ville et dans les actions concrètes soutenues par celui-ci. Le CNV rappelle qu'au travers de ce que l'on appelle la participation des habitants se joue la construction de la citoyenneté.

Celle-ci relève d'un processus, parfois laborieux, qui se met en place, dès l'élaboration du projet collectif jusqu'à sa gestion dans le temps, du diagnostic à l'évaluation. Ce processus est multiforme. Il intervient sur l'ensemble des sujets qui composent la vie locale et passe aussi bien par la concertation dans le cadre de structures formelles ou informelles que par la coconstruction ou la prise en charge de projets collectifs par des groupes d'habitants. Il rejoint la définition de la notion de gouvernance qui permet de mettre en œuvre des pratiques novatrices de la gestion locale associant étroitement sous la responsabilité du maire, l'ensemble des acteurs locaux. Cette conception de la gouvernance est une condition du développement durable.

Loin de se limiter au seul quartier, la participation des habitants n'est porteuse de citoyenneté que si elle s'exerce à plusieurs échelles de territoire et ne s'enferme pas dans la proximité. Tout processus de développement ne prend son sens que s'il résulte d'un dialogue avec les habitants sur la ville qui se crée et sur la ville souhaitée.

Le renouveau de l'action publique est à ce prix.

## ANNEXE 2

AVIS DU CNV SUR LES NÉCESSAIRES  
ARTICULATIONS ENTRE PRÉVENTION  
ET SÉCURITÉ, LE RAPPROCHEMENT DES  
POLITIQUES, STRUCTURES ET BUDGETS  
(MARS 1999)

## Le constat

Le groupe de travail du CNV « Prévention, sécurité et violences urbaines » a organisé, le 28 janvier 1999, une journée d'auditions réunissant les membres du groupe et des personnalités œuvrant pratiquement et de façon prospective dans les domaines de la prévention, de la sécurité et de la politique de la ville.

De ces auditions et débats, il ressort un constat partagé : les faits urbains sont complexes, de même les manifestations de la petite et moyenne délinquance, et ils appellent des réponses qui ne soient ni sommaires, ni homogènes mais variées et pertinentes. Ces faits requièrent la mise en place d'un partenariat solide, la définition d'actions ciblées sur la réalité de la délinquance et ses évolutions.

Il en résulte également un accord sur plusieurs points :

- la protection des biens et des personnes est une responsabilité « régaliennne » de l'État qui doit disposer des moyens pour assurer un traitement égal à tous les citoyens ;
- le maire représente les populations dont il relaye les attentes et, à ce titre, est l'interlocuteur de l'État auquel il doit fournir les éléments de diagnostic dont il dispose. L'État ainsi que les autres partenaires doivent lui fournir leurs propres éléments de diagnostic et assurer la lisibilité de leur action.

S'agissant plus largement de la lutte contre l'insécurité, un ensemble de partenaires locaux est concerné avec des compétences et des missions différentes :

- l'État par la police et la justice garantit la protection des biens et des personnes ainsi que l'ordre public et assure la poursuite des infractions et leur répression ;
- les conseils généraux ont compétence pour la prévention spécialisée et la protection de l'enfance ;
- le maire contribue avec les partenaires et services locaux (services communaux et associations, notamment) à la sûreté des citoyens à travers les aménagements urbains nécessaires, les actions de prévention, d'animation et de solidarité ;

– les autres administrations contribuent également à ces missions dans leur propre domaine de compétence.

*Toutes ces actions nécessairement complémentaires doivent être cohérentes entre elles et coordonnées.*

C'est en fonction de ces principes que doivent être imaginées les structures et les procédures qui vont permettre aux autorités locales et à l'État de produire de façon coordonnée la sûreté, les libertés et la tranquillité publique pour les citoyens.

Il faut donc :

- reconnaître définitivement la nécessaire complémentarité entre prévention et sécurité ;
- mettre fin à la confusion qui s'est progressivement créée entre dispositifs et procédures ;
- rendre concrètement ces dispositifs opérationnels FD.

Lutter contre la délinquance c'est :

- d'abord, bien identifier les risques et anticiper leur développement par la mise en œuvre d'actions visant à empêcher l'apparition des faits délictueux ;
- ensuite, apporter aux tensions, conflits, incivilités et infractions les réponses, le cas échéant répressives, les plus effectives et appropriées, vis-à-vis des auteurs, comme vis-à-vis des victimes et du point de vue de l'ordre public ;
- enfin, prévenir la récidive par des actions de réinsertion et dissuader.

Pour chaque processus de délinquance, il faut clarifier la chronologie et l'enchaînement des actions.

## Les propositions du CNV

### **La confirmation de la structure du conseil communal de prévention de la délinquance et la transformation de son appellation**

Le CNV préconise de rebaptiser les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) en conseils locaux de prévention et de sûreté (CLPS) pour refléter la nécessaire prise en compte simultanée de la prévention, de la répression et de la solidarité.

### **La clarification des missions des conseils locaux de prévention et de sûreté**

Le CLPS est dans une logique de production coordonnée (ville/État/associations/ habitants/entreprises) pour prévenir et réduire la petite et moyenne délinquance et l'insécurité urbaine.

Il doit :

- construire un diagnostic partagé des risques et des problèmes ;
- anticiper leur développement par la mise en œuvre d'actions visant à empêcher l'apparition de faits délictueux ;



- identifier les bons niveaux de diagnostic et de traitement, du quartier jusqu'à l'agglomération, et mettre en place les instances et les actions nécessaires aux différentes échelles de territoire ;
- coproduire, dans le respect des missions de chacun, des réponses appropriées et efficaces en direction des personnes et des structures ;
- prévenir la récurrence ;
- soutenir et aider les victimes ;
- veiller à la cohésion de l'ensemble.

## L'organisation et le fonctionnement du CLPS

Il doit être une large instance de débat démocratique et ouvert, et en même temps une instance opérationnelle de traitement des problèmes. Pour ce faire, deux formations sont nécessaires.

### La formation élargie du CLPS, instance de débat

Dans cette formation, le CLPS se réunit une à deux fois par an pour, notamment : établir le diagnostic,

- définir des priorités et un plan global d'actions ;
- préparer le contrat ;
- assurer le suivi et l'évaluation ;

Dans cette instance doivent notamment siéger des institutions ou groupes, pour le moment souvent absents, comme :

- le conseil général ;
- la prévention spécialisée et le secteur de la petite enfance ;
- les services dépendants des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) ;
- les écoles ;
- les bailleurs sociaux et privés ;
- les transporteurs ;
- les commerces et entreprises.

Le CLPS devra rechercher les moyens d'un échange permanent avec les habitants, notamment les jeunes, tant sur les éléments de diagnostic que sur les actions à mettre en œuvre. Cette instance est responsable de l'élaboration des grandes orientations des plans locaux de lutte contre l'insécurité<sup>8</sup>.

---

8. En fonction de la taille des territoires, l'instance du débat pourra être organisée à différents niveaux (quartiers, ville, intercommunalité), sans exclusive.

## L'instance opérationnelle du CLPS (le comité restreint de prévention et de sûreté/CRPS)

Au-delà de cette formation élargie, il y a nécessité de mettre en place systématiquement une formation « opérationnelle » se réunissant régulièrement. Elle rassemble les responsables des services les plus concernés.

Elle met en œuvre concrètement et précisément :

- les actions ;
- les organisations nécessaires ;
- les calendriers ;
- l'échelonnement et la répartition des financements ;
- la répartition des responsabilités.

Elle peut siéger au complet ou en formation restreinte selon les sujets.

Ces deux formations sont coprésidées par le maire, le préfet et le procureur de la République. Le représentant du conseil général y participe nécessairement.

Ce dispositif est doté d'un exécutif permanent confié à un coordonnateur qui anime si nécessaire une cellule de veille <sup>9</sup>.

### Le coordonnateur

Il est mandaté par une lettre de mission, émanant du CRPS, afin qu'il incarne une maîtrise d'œuvre collective pour la mise en œuvre du projet commun défini par le contrat. Véritable « responsable de projet », ses compétences et son statut doivent lui conférer l'autorité nécessaire pour assurer la coordination attendue de lui.

## Une contractualisation unique pour assurer la mise en œuvre des actions du plan local

Ces contrats sont actuellement appelés selon les cas : contrats d'actions de prévention (CAPS), plans locaux de sécurité (PLS), contrats locaux de sécurité (CLS), ou encore volet « prévention » du contrat de ville.

*Le CNV préconise que ces contrats soient fusionnés et deviennent « contrats de prévention et de sûreté » (COPS <sup>10</sup>).*

9. La création d'une cellule de veille : cette cellule, émanation du CRPS – qui existe déjà dans certaines villes – se réunit hebdomadairement autour du coordonnateur. Elle traite de l'actualité et des événements saillants dans tous les domaines pertinents au regard de la tranquillité publique, de la prévention de la délinquance et des conflits (école, logement, îlotage, santé, discriminations...). Elle réunit les responsables et acteurs de terrain les plus directement concernés afin de poser un diagnostic commun et de mettre en œuvre des réponses immédiates et validées collectivement.

10. Plusieurs situations seront distinguées : a) *s'il existe un contrat de ville*, le contrat de prévention et de sûreté constitue l'un des contrats thématiques de ce contrat, et le conseil local de prévention et de sûreté est l'instance d'élaboration et de suivi de celui-ci ; b) *hors géographie des contrats de ville*, deux cas de figure peuvent se présenter : s'il existe un conseil local de prévention et de sûreté, celui-ci est l'instance d'élaboration et de suivi du COPS ; si un CLS a été signé sans structure permanente de conception et de concertation, la ville devra créer un CLPS et élargir le CLS en COPS.

## Le contenu du contrat local

Ce contrat ne se borne pas à des orientations générales mais décrit de façon précise des actions ciblées sur la réalité de la délinquance et ses évolutions, et définit concrètement les tâches et les engagements de chacun : mairie, administrations, secteur associatif, habitants, bailleurs, partenaires économiques et sociaux.

Ces contrats mobilisent les moyens spécifiques de la politique de la ville et de la prévention de la délinquance. Ils portent aussi sur l’affichage des réorganisations et déploiements des moyens de droit communs (humains et financiers) des différents partenaires.

## Des cahiers des charges

Ces contrats doivent se traduire sous la forme de véritables « cahiers des charges » pour chacun des partenaires. Leurs obligations doivent y être précisément définies ainsi que le calendrier de leur mise en œuvre, la désignation des personnes responsables pour chacune des mesures envisagées :

- mesures novatrices envisagées et avec énoncé précis des objectifs poursuivis et des résultats escomptés ;
- redéploiement des moyens matériels et humains à effectuer ;
- modifications des organisations, des services, des organigrammes, des compétences, des modalités de travail ;
- moyens de formation d’accompagnement ;
- dispositif d’évaluation prévu pour chaque mesure.

## Le suivi de la mise en œuvre

*Les coprésidents du CLPS (ville/préfecture/justice) sont garants, pour les services relevant de leur autorité, de la mise en œuvre effective du contrat local :*

- le maire est compétent en ce qui concerne les services municipaux ;
- il appartient au préfet (ou son représentant) de veiller à la cohérence des actions des administrations et à la mise en œuvre effective de leurs engagements. Les actions « prévention et sécurité » étant parties intégrantes de la politique de la ville, et les crédits spécifiques « prévention » étant des crédits « ville », il convient que le responsable préfectoral politique de la ville et prévention/sécurité soit le même (le sous-préfet ville quand il existe) et qu’il ait la maîtrise des moyens et budgets affectés à ces politiques. À défaut, ces deux responsables doivent travailler sous la conduite du préfet, *en étroite association* ;
- s’agissant des services relevant du ministère de la Justice, le correspondant justice (en général le procureur de la République) veille à l’application des engagements de chacun (juridictions, protection judiciaire de la jeunesse, administration pénitentiaire).

*La contractualisation devant aboutir à la réorganisation de l’action au quotidien de chacun des services, les différents responsables doivent régulièrement rendre compte devant le CRPS, de l’exécution de leurs cahiers des charges et des problèmes rencontrés pour y parvenir.*

Enfin, la bonne mise en œuvre et la qualité des actions du contrat reposant beaucoup sur les compétences des personnes et sur leur mandat, tout nouveau responsable nommé

sur les sites devrait être destinataire d'une lettre de mission faisant clairement référence aux engagements contractuels pris par son service dans le cadre du CLPS.

## **Le soutien aux professionnels impliqués dans la production coordonnée de prévention et de sûreté**

Cette production coordonnée demande un vrai soutien local aux agents et professionnels directement concernés par le partenariat et des apports en formation adaptés et réguliers, avec notamment pour but : de former les personnels à l'intelligence des quartiers et territoires, à la démarche de projets et au développement de coopérations, à la gestion du « stress » et à la négociation des conflits.

### **L'évaluation**

Ce travail continu de suivi nécessite la mise en place d'outils permanents d'évaluation, notamment par des indicateurs qualitatifs, quantitatifs et des méthodes permettant de mesurer les échecs et les réussites et de réorienter les actions.

Cette évaluation doit être menée à différents niveaux :

- collectivement à l'intérieur de chaque service ;
- au sein de l'instance partenariale, sans oublier d'y associer les habitants premiers concernés par la stratégie de lutte contre l'insécurité.

### **Le niveau départemental**

Le niveau départemental reste incontournable. Le CNV préconise la transformation des actuels conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD) en conseils départementaux de prévention et de sûreté (CDPS). À l'instar des conseils locaux ils peuvent élaborer des conventions d'objectifs.

Le CDPS a un rôle de :

- synthèse des programmes locaux ;
- définition des problématiques et des réponses spécifiques à l'échelle du département ;
- hiérarchisation des priorités : les zones sensibles sont couvertes en priorité ;
- arbitrage entre les demandes de moyens (humains et financiers) et de répartition ;
- diffusion des contrats auprès des personnels concernés ;
- échange sur les bonnes pratiques et les succès ;
- aide à la méthodologie et à sa diffusion ;
- évaluation qualitative ;
- prospective à moyen terme ;
- rôle d'animation de l'interministérialité départementale et de simplification ou de mise en synergie des dispositifs, notamment, les dispositifs départementaux de lutte contre le racisme ou encore les nouvelles commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC) ;
- une cellule restreinte départementale de suivi est mise en place, composée du représentant du président du conseil général, du préfet et des autorités judiciaires.

## En conclusion

Au-delà de ces propositions de réforme, plusieurs problèmes importants restent à résoudre ou méritent débat :

- la mise en place d'outils statistiques et autres données pertinentes à l'échelle des différents territoires pour mesurer le sentiment d'insécurité, la réalité de la délinquance et l'impact des actions dans le cadre d'une évaluation permanente ;
- le renforcement des pouvoirs et de l'autonomie d'action des responsables locaux qui doivent pouvoir engager et redéployer les moyens de droit commun dans le cadre d'une action de proximité (justice, police, école...) alors que souvent subsiste une contradiction entre le renforcement d'une présence sur le terrain et l'économie des moyens ;
- l'harmonisation des cartes administratives et des niveaux de compétence entre différentes administrations – qu'il s'agisse du quartier, du département ou de l'agglomération ;
- la mobilisation des conseils généraux et aussi des régions. Concernant les premiers, ils se doivent d'être pleinement engagés dans la contractualisation locale ;
- les modalités de maîtrise d'ouvrage dans un contexte d'intercommunalité.

Enfin, deux questions méritent un débat de fond particulier :

- l'opportunité d'une décentralisation de la fonction et des compétences de sécurité de proximité ;
- le transfert des compétences de la prévention spécialisée et de l'action sanitaire et sociale au plan communal, ainsi que le réclament certains maires et le récent rapport Sueur.



## ANNEXE 3

AVIS DU CNV SUR LA PLACE  
DES HABITANTS DANS LES CONTRATS  
DE VILLE (MAI 1999)

La démocratie participative est inscrite depuis l'origine dans les principes de la politique de la ville. Cette participation est née à la fois de la mobilisation d'habitants et de certains représentants de services publics autour de projets de développement. Au fil du temps, et très souvent dans un souci louable de diffuser les pratiques et d'accélérer les choses, cette volonté commune a toutefois été mise à mal. Il en ressort aujourd'hui une complication des dispositifs et leur technicisation parfois excessive, un foisonnement de professionnels et une multiplication des strates décisionnelles et partenariales dans lesquels les intentions de départ se sont souvent perdues. La politique de la ville a cependant permis la naissance de nombreuses initiatives de participation ; l'enjeu, aujourd'hui, est d'être capable de les consolider et d'en assurer l'extension.

Le ministre de la Ville a fait part à plusieurs reprises de sa volonté de subordonner la signature des contrats de ville à l'engagement des partenaires de mettre en œuvre une démarche de participation des habitants.

À ce sujet, il faut tenir compte d'une double revendication : les habitants souhaitent pouvoir participer à la définition des idées générales qui fondent le projet traduit dans le contrat de ville et être activement associés à la gestion de proximité.

## Le renouvellement de la décision publique dans le cadre des contrats de ville

La reconnaissance de la place des habitants dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des contrats de ville renouvelle le processus de la décision publique ; celle-ci doit, dans le respect des compétences et des responsabilités des élus et des administrations, tenir compte des apports des professionnels de terrain, des habitants et des corps intermédiaires des administrations.

La démarche d'élaboration des contrats de ville doit alors passer par deux niveaux :  
– un niveau d'analyse des réalités et de préparation de plans d'action (il peut y en avoir plusieurs) qui concerne les professionnels de terrain, les corps intermédiaires des administrations et les populations ;

– un niveau d'arbitrage politique et stratégique qui appartient aux signataires du contrat garant de la pertinence et de la permanence de celui-ci.

Ensuite, dans la mise en œuvre, nécessairement évolutive et progressive des objectifs du contrat de ville, les habitants et les professionnels de terrain doivent continuer de jouer leur rôle.

*Une garantie, la charte locale de participation* : pour garantir ce changement profond dans le processus de décision, afin d'organiser un travail commun durable et assurer la confiance et la transparence, une charte locale de la participation sera élaborée. Cette charte sera le préalable à la signature des contrats de ville.

Cette charte devra, en premier lieu, énoncer des principes généraux d'association des différents acteurs concernés par les contrats de ville, en tenant compte, bien sûr, de la place particulière des populations. Elle donnera ensuite avec précision les règles organisant la coopération, le rôle et les prérogatives de chacun. Les habitants ne pouvant être signataires du contrat, cette charte constituera auprès d'eux un engagement formel de l'ensemble des contractants sur les principes du travail en commun. À l'initiative des communes (éventuellement, lorsqu'elles existeront, des agglomérations<sup>11</sup>), la charte locale de la participation sera discutée avec les habitants lors d'assemblées ou de forum, avec les partenaires du contrat, en particulier l'État local, et fera l'objet d'une délibération dans les conseils municipaux.

Enfin, le respect et l'application de la charte de participation des habitants devra faire l'objet d'une évaluation régulière à laquelle ils seront obligatoirement associés<sup>12</sup>. Les résultats seront rendus publics. Il faut également prévoir dans la charte des modalités de recours en cas de non-application des dispositions.

## Quelques principes pour organiser la participation

Le contrat et les conventions d'exécution doivent organiser l'implication des habitants selon les thèmes, les publics (jeunes, population étrangère, personnes âgées...) et les échelles de territoire (proximité, quartier, ville, agglomération).

11. Le CNV n'a pas pu tenir compte pour le moment des différentes possibilités ouvertes par les futures lois (coopération intercommunale, et aménagement et développement durable du territoire). À cet égard, il souligne que le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale donne un cadre légal aux conseils consultatifs constitués par les établissements publics de coopération intercommunale, sur le modèle prévu pour les communes. En tenant compte des avancées réalisées par les communes depuis la loi du 2 février 1992 qui a institué les conseils consultatifs, le projet de loi pourrait aller plus loin et réaffirmer la nécessité de prévoir des dispositifs de participation des habitants à l'échelle de l'agglomération, en faisant état de la diversité des moyens à disposition.

12. Exemple de comités de citoyens à Strasbourg ou de conseils économiques et sociaux locaux.



Dans chacun des contrats de ville, les formes de participation ne doivent pas être rigides, ni sclérosantes, certaines peuvent être durables et annoncées comme telles, d'autres conjoncturelles. L'important dans ce domaine est la philosophie générale, la volonté politique d'assurer la participation et les moyens mis en œuvre pour cela<sup>13</sup>. Il ne saurait s'agir ici de modéliser, depuis le niveau national, les modes d'association des habitants. Au contraire, il faut insister sur la diversité des formes que peut prendre cette participation aux divers stades du processus de développement du contrat de ville :

- dialogue ouvert et prospectif sur les orientations d'une politique locale, les priorités et les grands axes d'un projet ;
- participation au diagnostic préalable et au débat sur les objectifs et les actions à mettre en œuvre dans le contrat de ville ;
- participation au mécanisme de suivi et d'évaluation des actions inscrites au contrat de ville ;
- participation à certains volets de sa mise en œuvre opérationnelle, coproduction de certaines actions ou réalisations ;
- intégration dans le contrat de ville d'initiatives concrètes et autonomes des habitants qui concourent à la mise en œuvre de ses objectifs.

## Des moyens clairement identifiés

L'engagement associatif ne constitue plus l'outil privilégié par les habitants (et notamment les jeunes) pour se mobiliser, et la notion de représentativité est souvent contestée. Il convient – au-delà des dispositifs classiques de concertation avec le secteur associatif et les organisations professionnelles, certes nécessaires – de réfléchir aux moyens d'établir des contacts directs avec la population, lui permettant de participer de manière simple, ouverte et évolutive, à la vie de la cité et à la satisfaction de ses besoins collectifs. Le contrat devra donc énoncer les modalités et les moyens pour rendre effective l'implication de tous.

## Des espaces publics de débat et de négociation

Des espaces de négociation et de médiation existent déjà un peu partout, dans les mairies, dans les services publics, dans différentes instances locales (entreprises, associations, clubs...). Un inventaire devra être fait.

Ces instances doivent être mieux investies et mises en synergie dans un « plan de participation » pour le contrat de ville. Lorsqu'ils n'existent pas, il faudra créer des espaces publics de concertation, neutres et ouverts à tous, permettant aux groupes de confronter leurs points de vue et de rechercher les bases d'un accord possible entre eux.

---

13. Exemple de la charte de concertation d'Amiens.

## De la formation

L'exercice de la citoyenneté suppose un apprentissage des fonctionnements institutionnels et des connaissances diverses acquises à travers une pédagogie appropriée :

- pour les publics les plus « éloignés » ou les plus en difficulté pour aborder les services publics et les institutions et participer ainsi au débat local, des dispositifs d'initiation et des formations élémentaires seront encouragés comme dans l'expérience de l'université du citoyen à Marseille ;
- pour ceux qui sont engagés dans l'action et qui pensent avoir besoin de formation en appui, le contrat de ville doit en prévoir les moyens (budgétaires et/ou des offres de formation) ;
- de même, il faudra ouvrir des possibilités de formation commune aux élus, services administratifs, professionnels de terrain, pour favoriser le décroisement et le travail collectif.

## Des moyens budgétaires et d'expertise

L'expérience quotidienne montre que toutes ces initiatives de participation des populations à la vie collective nécessitent des moyens budgétaires spécifiques, facilement mobilisables et souples. Tout ce qui a été fait jusqu'à ce jour dans ce domaine (fonds d'initiative locale, 1 % associatif, etc.), va dans ce sens. Il faut toutefois insister davantage sur ce aspect des choses et son coût notamment. Des dispositifs comme les fonds participatifs des habitants mis en place dans le Nord-Pas-de-Calais doivent être utilisés dans le contrat de ville. Par ailleurs, les habitants mobilisés sur un projet doivent pouvoir faire appel éventuellement à de l'expertise indépendante pour consolider leur point de vue face aux administrations. Il faut en prévoir les financements.

## Rôle de chacun des partenaires

Les signataires des contrats en sont les garants. Il en va de même pour la charte et le plan local de participation. Les maires, de par le suffrage universel, sont les représentants des populations et ils ont, à ce titre, dans le contrat de ville, un double rôle en tant que porte-parole des besoins et en tant que garant de l'expression directe des citoyens, dépassant en cela les antagonismes démocratie représentative/démocratie participative. De nombreux partenaires sont associés dans les contrats de ville (organismes HLM, transporteurs, entreprises délégataire de services publics, établissements publics, associations prestataires de services, services de proximité relevant du service privé, etc.) ; ils sont chacun dans leur domaine également responsables de la concertation et de la participation avec les usagers (devoir d'information, association à l'action, évaluation).

*Les contrats de ville de cette nouvelle génération devraient permettre et justifier l'adaptation des pratiques en matière de modernisation des services publics et d'amélioration des relations avec les usagers, exigences déjà inscrites depuis plus de dix ans dans les textes (cf. circulaire de Michel Rocard en 1989 sur la modernisation des services publics).*

## ANNEXE 4

AVIS DU CNV SUR LA PLACE  
DES HABITANTS DANS LA POLITIQUE  
DE LA VILLE (FÉVRIER 2000)

La démocratie participative est inscrite depuis son origine dans les principes de la politique de la ville. Cette participation est née à la fois de la mobilisation d'habitants et de certains représentants de services publics autour de projets de développement social et urbain. Axée sur le cadre de vie dans les années 70, elle était soit revendiquée par des groupes d'habitants qui s'étaient auto-organisés (la référence reste l'« Atelier populaire d'urbanisme » de l'Alma-Gare à Roubaix), soit organisée par les pouvoirs publics dans le cadre de structures de concertation. Dans les années 80, les enjeux de la participation, avec les opérations « Habitat et vie sociale », puis « Développement social des quartiers », se concentrent sur la reconstitution de la vie sociale dans la sphère du quartier avec des objectifs bien délimités tels que l'amélioration du cadre de vie, une meilleure appropriation de l'environnement quotidien. Parallèlement de nouvelles formes de gestion des services sont expérimentées, avec une présence active ou même une prise en charge par les habitants (*ex.* : les régies de quartier, les haltes-garderies...), sans qu'elles soient reliées, au départ, à la réflexion sur la démocratie locale.

Or, l'ampleur de la crise sociale, ses répercussions sur les modes de vie urbain ont, au cours des années 90, enfermé dans l'exclusion de nombreux habitants des quartiers et fragilisé les processus démocratiques classiques. Dans le même temps, les enjeux de proximité sans cesse plus nombreux (concertation sur le cadre de vie, développement de microprojets gérés par les habitants...) sont mieux apparus comme s'inscrivant aussi dans l'exercice de la démocratie locale.

Par ailleurs, l'importance prise par d'autres échelles de territoire (la ville, l'agglomération) a fait apparaître des circuits de décision complexes et de nombreux niveaux auxquels la participation citoyenne doit trouver sa place. Sur ces enjeux de proximité, la politique de la ville a ouvert le champ au développement des expérimentations, des savoir-faire de mieux en mieux partagés. Mais des questions se posent encore sur la manière de consolider ces démarches, sur leur impact sur les politiques publiques. L'analyse effectuée par la DIV sur « la place des habitants dans la politique de la ville », à partir des conventions-cadres des sites de préfiguration, en atteste : les démarches proposées relèvent encore beaucoup de la prestation spécialisée, déléguée à l'initiative des habitants, sans que l'ensemble du champ de l'action publique s'en trouve modifié.

La question de l'implication des habitants :

- touche fondamentalement aux évolutions dans l'exercice de la démocratie locale ;

- a vocation à intervenir dans tous les domaines de l'action publique ;
- ne doit pas se limiter aux quartiers prioritaires de la politique de la ville mais concerne bien l'ensemble de la population d'une ville, d'une agglomération.

La nouvelle génération des contrats de ville, ainsi que les grands projets de ville, constituent des laboratoires pour rénover la démocratie locale, pour interpellier l'ensemble des politiques publiques. L'enjeu de la ville comme lieu dans lequel s'exprime l'appartenance à la cité et, par là même, lieu d'exercice de la citoyenneté, doit être considéré plus largement. Le temps des territoires autarciques est révolu. Les lieux de décision sont de plus en plus complexes et dépassent le cadre d'un territoire délimité : les niveaux de décision interagissent de plus en plus, du pied d'immeuble aux enjeux mondiaux. *Le citoyen local est aussi citoyen d'Europe et du monde, et il le revendique de plus en plus.* Aussi, c'est l'articulation entre les niveaux de décision qui doit être mis en avant.

*La ville constitue une ouverture à une vision démocratique de la société ; créer l'Europe des villes va dans ce sens.*

## Le renouvellement de la décision publique dans la politique de la ville

Le ministre de la Ville a fait part à plusieurs reprises de sa volonté de donner un nouvel élan à la démocratie locale afin que chacun puisse y jouer un rôle direct et réel, en permettant aux habitants de prendre part au devenir de leur ville, en rénovant les modes de décision, en développant les espaces d'initiative individuelle et collective, en inventant de nouvelles formes d'implication des populations.

Ceci se traduit notamment par l'obligation faite aux partenaires de la nouvelle génération des contrats de ville de prévoir les modalités de mise en œuvre d'une démarche participative, par l'incitation à concevoir de manière partagée les grands projets de ville.

### Les évolutions récentes du cadre législatif

Le cadre législatif de référence en la matière a évolué vers une intercommunalité plus forte qu'accompagne la mise en place de processus de concertation.

*La loi relative à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale* donne une reconnaissance légale aux comités consultatifs créés par les établissements publics de coopération intercommunale, sur le modèle prévu par la loi du 2 février 1992 pour le niveau communal.

*La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* crée les conseils de développement qui sont composés de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. En ce qui concerne les agglomérations, leur consultation est obligatoire sur l'élaboration des projets d'agglomération, facultative sur toute question relative à l'aménagement et au développement de l'agglomération. Ces conseils sont créés sur délibération conjointe des communes et groupements de communes

associés au projet d'agglomération. Ces dispositifs constituent un cadre minimum pour l'intervention des habitants et de la société civile au niveau de l'agglomération. Ceci implique que les élus fassent preuve d'imagination pour concevoir les outils à ce niveau de territoire. Ils ont cependant l'intérêt de mettre en évidence la nécessité d'organiser la place des acteurs et des habitants au niveau de l'agglomération ; à chacun de s'en saisir pour proposer des outils adaptés, innovants... comme cela s'est fait à l'échelle communale (ex. : création d'un conseil économique et social local, création d'un conseil de jeunes, création d'un conseil d'étrangers...). Toutefois, l'articulation entre ces conseils consultatifs et conseils de développement reste à préciser : rôle et place de la société civile, de groupes d'habitants en fonction des objectifs assignés à ces structures.

*Le projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbains*<sup>14</sup> prévoit, d'une part, la possibilité de consulter des associations sur l'élaboration des documents d'urbanisme et, d'autre part, la mise en place dans le parc social de nouveaux dispositifs : le plan et le conseil de concertation locative. En matière de planification, les dispositions sont extrêmement modestes puisqu'elles ne concernent que la phase d'élaboration des documents. Les associations peuvent être consultées à leur demande.

Compte tenu des ambitions affichées, les mesures envisagées paraissent bien modestes. S'il est indéniable que la volonté politique des élus est indispensable pour que la participation des citoyens à la décision publique soit effective, légiférer sur cette question peut amener certains décideurs locaux à faire évoluer leurs pratiques. Au-delà d'un certain nombre de villes qui mènent une véritable politique en la matière ou qui expérimentent des formes de démocratie participative, chaque citoyen doit pouvoir revendiquer un « droit à être consulté ». Pour cela, un cadre minimum doit être donné par le législateur. En matière d'habitat, les dispositions marquent une avancée réelle.

Ces dispositions marquent une avancée réelle dans la mise en œuvre d'un processus de concertation entre bailleurs et locataires. Elles consacrent la nécessité d'impliquer d'autres décideurs que la commune dans ces démarches : les bailleurs sont des partenaires essentiels au renouvellement urbain. Elle reconnaît comme interlocuteur possible des groupes de locataires sans statut associatif.

Pendant, quelques restrictions apportées par le législateur réduisent l'ambition du texte : l'affiliation obligatoire à des organisations siégeant à la Commission nationale de consultation, l'absence de mention du rôle du conseil de concertation en matière de suivi des décisions.

## Une garantie : la charte locale de participation

La reconnaissance de la place des habitants dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des contrats de ville et des grands projets de ville renouvelle le processus de la décision publique. Celle-ci doit, dans le respect des compétences et des responsabilités des élus et des administrations, tenir compte des apports des professionnels de terrain, des habitants et des corps intermédiaires des administrations.

14. Voir avis du CNV sur le projet de loi « SRU ».

Ceci conduit à remettre en question les modes d'organisation des acteurs (élus et services municipaux, notamment), mais également de l'ensemble des intervenants sur la ville (administrations et services publics, acteurs économiques, sociaux, culturels, associatifs...).

Qu'il s'agisse des contrats de ville ou des grands projets de ville, leur mise en œuvre nécessite de s'adapter à cette nouvelle logique et donc à prévoir, en amont, les modalités de collaboration entre les divers acteurs, y compris les acteurs habitants.

*Le principe de base demeure la reconnaissance des trois acteurs, pouvoirs publics, techniciens/professionnels, habitants, pour créer du débat, faire émerger des solutions, des projets, même si chacun peut revendiquer le titre de citoyen pour « faire ensemble ».*

Ainsi, parle-t-on de *coproduction de la décision*, et en amont de *coproduction des règles* qui vont la fonder. Pour garantir ce changement profond dans les processus de décision, afin d'organiser un travail commun durable et assurer la confiance et la transparence, le CNV préconise l'élaboration d'une charte locale de la participation. Cette charte coproduite avec les habitants, doit être consubstantielle du contrat de ville ou des autres conventions et s'imposer à toutes les parties signataires. Elle vaut engagement pour tous, y compris pour les habitants. Pour respecter l'idée de dynamique, la charte peut être évolutive. En premier lieu, la charte énonce les principes généraux pour associer les différents acteurs concernés. Elle indique comment l'information de l'ensemble des acteurs va être organisée. Elle donne ensuite avec précision, les règles organisant la coopération, le rôle et les prérogatives de chacun. Elle est l'occasion pour le maire de préciser ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas. La charte organise également la transparence sur les contraintes, sur le statut et le rôle des responsables administratifs et techniques, sur les possibilités de collaboration avec d'autres acteurs intervenants sur la ville.

Elle doit être discutée :

- avec l'ensemble des habitants sous forme d'assemblées, de forum, ou dans le cadre des conseils consultatifs communaux et/ou d'agglomération ;
- avec les partenaires du contrat ou du projet, en particulier l'État local, dans le cadre notamment des conseils de développement.

Les habitants ne pouvant être signataires des conventions locales, cette charte constituera auprès d'eux un engagement formel de l'ensemble des autres acteurs sur les principes de travail en commun.

Elle fera l'objet d'une délibération dans les conseils municipaux : la publicité, les possibilités de recours, les modalités de suivi-évaluation devront être mentionnés dans la charte.

## Quelques principes pour organiser la participation

### L'élu garant de l'intérêt général

De ces espaces de débat, de la confrontation des points de vue doit naître la décision publique, sous la responsabilité de l'élu, garant de l'intérêt général.

Les maires, de par le suffrage universel, sont les représentants des populations et ils ont, à ce titre, dans le contrat de ville, un double rôle en tant que porte-parole des besoins des habitants et en tant que garant de l'expression directe des citoyens. L' élu a ainsi, un rôle majeur à jouer pour que l'intérêt général soit respecté. Celui-ci se définit non comme la somme d'intérêts particuliers, mais en référence au contrat social, aux valeurs de la République et aux engagements politiques de l' élu. Dans le débat local, l'objectif est de rechercher la diversité plutôt que la représentativité : diversité des groupes d'habitants impliqués dans leur quartier, leur ville, diversité des méthodes et des dispositifs, diversité des partenaires à qui l'on s'adresse. En effet, l'habitant est aussi citoyen, parent d'élève, usager d'un service public, locataire... ; les façons de faire doivent prendre en compte ces multiples facettes.

## **L'implication des habitants jusque dans l'évaluation de l'action publique**

La participation des habitants recouvre plusieurs réalités : l'initiative habitante (en matière d'éducation, par exemple : aide aux devoirs, échanges de savoir...), la coproduction de services (gestion urbaine de proximité...) la participation à l'élaboration de la décision publique (prévention de la délinquance et sécurité...). Mais il faut aller plus loin. L'implication des habitants dans l'évaluation de l'ensemble de l'action publique mérite d'être posée. On reconnaît à l'habitant des compétences spécifiques pour initier un projet, coproduire un service, participer à un diagnostic ou même à l'élaboration d'une décision, d'une politique. Par contre, son rôle en matière d'évaluation des politiques menées est trop peu reconnu. Le rôle de l'État local est important pour développer le rôle des habitants dans l'évaluation des services publics, de leur modernisation ; il doit être en mesure d'apporter des éléments de méthode pour impliquer les habitants.

## **Les associations et la parole directe des habitants**

À côté de la parole directe des habitants, l'enjeu est de mobiliser le tissu associatif sur ces questions, de s'interroger sur ses missions, de l'aider à retrouver une capacité à agir au plus près des habitants. Selon leur vocation (délégués de services publics ou animation), leur rôle n'est pas le même et les modes de relation différents : par exemple, le contrat d'objectifs, le soutien à la réalisation de projets, la mise en réseau pour des économies de moyens, l'organisation des circuits d'information...

## **Des moyens clairement identifiés**

### **Des espaces publics de débat et de négociation**

Des espaces et des modalités de négociation et de médiation existent déjà un peu partout, dans les mairies, dans les services publics, dans différentes instances locales (entreprises, associations, clubs...). Faire l'inventaire de ceux-ci permettra d'identifier les

habitants, les usagers que l'on touche et ceux (les jeunes, les plus défavorisés, la majorité silencieuse...) dont la mobilisation est plus difficile à tenter.

Les réunions à domicile, les rendez-vous dans les cages d'escalier, le porte-à-porte, le théâtre, les événements festifs sont autant d'outils complémentaires utilisables pour tenter de mobiliser le plus grand nombre.

## Un plan de participation

Les services publics, les entreprises, les lieux culturels, mais aussi les parcs, les jardins, les places, les lieux remarquables, les cages d'escalier sont des lieux d'échanges parmi d'autres. La première étape devrait être d'établir « un plan de participation » qui mettrait en évidence, pour chaque ville, les lieux et les dispositifs effectivement investis par la population et sur lesquels les élus et les services publics pourraient prendre appui pour favoriser la mobilisation citoyenne. Apprendre à comprendre la ville et l'espace public, c'est également s'initier à la démocratie pour les habitants comme pour les institutions.

## Le renforcement des capacités des habitants

Plutôt que de se borner à former les habitants à être... des habitants, de « bons citoyens », il faut développer leurs capacités pour mieux comprendre l'organisation urbaine et sociale de notre société, afin de trouver les moyens de se mobiliser, d'être citoyen-acteur. Les lieux sont multiples, pas forcément spécifiques d'ailleurs. À l'inverse, les lieux identifiés comme des lieux de formation sont également des lieux de mise en réseau, de « militance ». Enfin, les habitants ne sont pas les seuls concernés. Les élus, les techniciens, les administrations ne sont pas forcément bien préparés à affronter le débat contradictoire, n'ont pas forcément connaissance des méthodes requises pour le mettre en œuvre, pour favoriser le décloisonnement et le travail collectif. L'enjeu pour les trois composantes que sont les pouvoirs publics, les techniciens et les habitants, c'est d'apprendre à parler puis à construire ensemble.

## Des moyens budgétaires et d'expertise

L'expérience quotidienne montre que toutes ces initiatives de participation des populations à la vie collective nécessitent des moyens budgétaires spécifiques, facilement mobilisables et souples. Un certain nombre de possibilités vont dans ce sens : fonds d'initiative locale, 1 % associatif, et plus récemment la généralisation des fonds de participation des habitants. La participation des habitants a un coût qu'il convient de reconnaître et d'intégrer dans les politiques publiques.

Par ailleurs, les habitants mobilisés sur un projet doivent pouvoir faire appel éventuellement à de l'expertise indépendante pour consolider leur point de vue face aux administrations. Il faut en prévoir les financements.



## Des moyens humains et des positionnements adaptés

Organiser, construire la parole, gérer les conflits, traduire, valider, rapporter les termes de l'échange, évaluer, piloter.... nécessite du temps, un positionnement clair et des moyens humains. Plusieurs problèmes sont à examiner au regard des nouvelles stratégies de participation :

- *pour les élus* : redéfinir leur statut pour le mettre en adéquation avec ce qui leur est demandé aujourd'hui ;
- *pour les professionnels, les maîtres d'œuvre, les techniciens* : faire évoluer leur formation, et le cadre législatif qui régit leur mode d'intervention (loi maîtrise d'ouvrage publique) ;
- *pour les médiateurs* issus du dispositif « nouveaux services, nouveaux emplois » *ou les maîtres d'œuvre* convertis à ce type d'ingénierie : sortir des statuts flous et insuffisamment adaptés dans lesquels ils se trouvent aujourd'hui ;
- *pour les habitants* : clarifier la situation, entre « habitant impliqué » et « habitant relais », entre habitant bénévole et élu social ; leur rôle et leur statut différent.



## ANNEXE 5

AVIS DU CNV « QUELLE VILLE  
VOULONS-NOUS ? »  
(FÉVRIER 2000)

## Exposé des motifs

Le groupe de travail du CNV « Quelle ville voulons-nous ? » a organisé, le 25 novembre 1999, un séminaire pour présenter le bilan de ses travaux et le discuter en assemblée élargie. De ces débats, les membres du CNV ont dégagé des constats sur la question urbaine et ses évolutions et ont décidé de présenter au gouvernement un avis portant sur la ville que nous voulons et les choix de développement urbain, les valeurs qui fondent notre attachement à « une civilisation de la ville », le projet national sur la question urbaine, les coopérations entre l'État, les collectivités locales et les citoyens au plan local, le renforcement des cohérences d'ensemble.

Dans ses constats sur la question urbaine et ses évolutions, le CNV insiste sur la nécessité :

- de ne pas opposer le rural et l'urbain et de rechercher des rapprochements et des associations, compte tenu de l'interpénétration de ces espaces sur notre territoire et de leur complémentarité ;
- de prendre la mesure : du poids de l'urbain – 80 % des Français vivent en milieu urbain – et par conséquent d'investir des moyens, de développer des politiques à l'échelle de ce poids et des enjeux ; de l'étalement périurbain (ou du rurbain) qui « mite » le territoire, induit de nombreux dysfonctionnements comme l'éparpillement de l'identité collective et aussi la difficile gestion des services publics ; de « l'existence des ghettos », de quartiers hors les murs ou « hors marché » qui font sécession et subissent la sécession.

« La ville se défait <sup>15</sup> » (plus lentement en France qu'ailleurs, mais elle se défait) et cette désagrégation a des effets collatéraux graves, sur les personnes et sur la société française. Elle favorise l'augmentation de la violence, rend difficile l'intégration de nombreux jeunes notamment d'origine étrangère, accentue la fracture entre les classes moyennes qui « s'abritent » dans le « rurbain » et les cités elles-mêmes et aggrave la séparation entre les riches et les pauvres.

---

15. Pour être plus précis, nous pourrions dire aussi qu'elle se fait malgré nous... à la fois parce que nous ne disons ni ce que nous voulons, ni ce que nous ne voulons pas.

## **La mobilisation n'est pas à la hauteur des enjeux urbains**

Les actions développées par la politique de la ville pallient mais n'enrayent pas cette dualisation économique, sociale, spatiale et politique. Malgré la mobilisation du gouvernement et de l'État, des élus, de nombreux professionnels et de certains citoyens, la mobilisation politique (notamment du Parlement, des partis politiques, des partenaires sociaux, de la société civile, des intellectuels, des entreprises) est faible au regard des enjeux de société que représente cet état des lieux et de la nécessité de réagir.

## **Les entreprises et la société civile doivent s'engager aux côtés des acteurs publics**

La politique de la ville est un champ clos d'acteurs publics. Or la politique de la ville, le développement économique et social doit être l'affaire de tous. Les collectivités locales et l'État ne sont pas les seuls bâtisseurs de la ville. La ville résulte de beaucoup de concours, notamment économiques, de disciplines, de savoir-faire et de métiers qui élaborent des projets, développent des initiatives. Il faut veiller à les mobiliser et surtout à les réunir aux côtés des acteurs publics avec le souci d'élargir les concours, de développer des efforts communs, d'articuler les initiatives du secteur privé aux initiatives du secteur public.

## **Les propositions du CNV**

### **Réfléchir avant d'agir**

Le CNV estime indispensable, avant d'agir et à partir de l'expérience, de débattre collectivement :

- sur la ville que nous voulons, les évolutions urbaines (leur maîtrise), les valeurs qui fondent notre « civilisation urbaine » ;
- pour ensuite se concentrer sur le comment faire les villes que nous voudrions.

### **Premier débat : voulons-nous encore la ville ?**

Derrière les débats du CNV se profile une inquiétude. Y-a-t-il encore la volonté de faire la ville ? Savons-nous la ville dont nous ne voulons plus et celle que nous voulons ? Contrairement à d'autres pays, notamment nord-américains, en France et en Europe la culture de la ville est une culture de ville voulue. Le risque est celui d'une renonciation rampante. La question des villes concerne les pouvoirs locaux et nationaux, les concours et savoir-faire publics et privés.

### **Deuxième débat : quelles sont les valeurs qui fondent notre civilisation urbaine ?**

Si nous voulons une ville, voulons-nous une ville de droits et de libertés, mais aussi une ville plurielle et diverse ? La ville est nécessairement diversité et complexité et la forme

urbaine doit en être le miroir. Comment faire pour que la diversité sociale, politique, économique, ethnique se réalise ? Comment faire pour que les gens s'installent où ils le souhaitent, dans de bonnes conditions ? Comment assurer la mixité ?

Il ne suffit pas de la proclamer : pour qu'elle soit effective, elle doit être réelle et vivable pour tous. La mixité n'est pas seulement une mixité du logement et du peuplement, elle est liée à la « reprise » de l'espace public et à la production de démocratie. À cet égard, il faut réaffirmer le rôle des collectivités locales dans la construction de l'espace public et l'accès de tous aux services publics (transports, écoles, justice).

## **Troisième débat : quelles villes et quel développement urbain voulons-nous ?**

Voulons-nous « confirmer » l'étalement périurbain ? Si la réponse est non, alors il faut arrêter cette tendance, densifier l'urbain et reconstruire la ville. Voulons-nous réduire les ghettos ? Si la réponse est oui, alors quelles politiques de distribution des richesses, de réduction des inégalités et de l'exclusion allons-nous mener en complément de la politique de la ville ?

Nous ne devons pas nous cacher que ces évolutions urbaines sont plus subies que voulues. Les débats collectifs autour de l'émergence des projets de ville et de territoires sont le plus souvent esquivés.

La tentation est grande de se concentrer sur le comment faire la ville et l'amélioration des procédures, plutôt que de se poser la question du pourquoi, du pour qui et du sens des projets. Or, pour faire la ville, il faut à la fois disposer des connaissances (de la ville et de son environnement) mais aussi se forger une vision de la ville de demain, des questions à résoudre, des transformations que l'on veut faire, de leurs conséquences.

## **Élaborer un projet national sur la question urbaine**

Cette mobilisation autour du vouloir la ville et de la ville que nous voulons... doit être solidement appuyée par le gouvernement qui doit donner sa vision, faire connaître sa stratégie, assurer les cohérences d'ensemble et donner une unité à cette ambition nationale. Cet appel national à une mobilisation ne peut-être compris que si l'État le matérialise lui-même en renouvelant ses propres conceptions, son organisation, sa mobilisation et ses politiques à l'égard de la ville.

## **Du renouvellement urbain à l'urbanité : une nouvelle ambition pour les villes...**

« Renouvellement urbain », « ville renouvelée », « refaire la ville sur la ville », toutes ces expressions maintenant courantes sont reprises à son compte par le CNV. Elles traduisent

la volonté de tourner le dos à l'ère d'un urbanisme-bâisseur d'une ville « sans la ville » et donc de faire la ville pour et avec ses habitants. Le renouvellement urbain est une nécessité mais l'ambition pour les villes doit aller au-delà. La ville doit jouer son rôle qui est de « faire société » pour des gens inscrits dans un espace. Ce rôle sera plus difficile au fur et à mesure de la concentration et de la mobilité des populations, au fur et à mesure que des espaces et des entités se structurent sans se soucier des liens entre eux et de leur appropriation collective par les gens. Il existe un jeu dialectique entre individus et société, entre société et espace, entre espaces privés et publics. La sociabilité, le bon voisinage et l'usage des espaces publics sont une responsabilité politique qui ne peut être laissée exclusivement à des entités électives, l'entreprise, les associations ou encore internet... Il faut réinventer l'urbanité.

## **Les villes doivent revendiquer leur rôle de création collective**

Les villes ont eu un rôle créateur de progrès alors que la société était rurale. Dans une société urbaine, leur rôle est plus que jamais utile. Mais il ne prendra corps que s'il résulte d'un effort collectif de tous les acteurs concernés. La politique de la ville doit être également une politique de réinventions de l'urbanité capable de placer la ville comme moteur des progrès.

Le CNV propose de réordonner l'effort en ce sens autour du projet urbain, en trouvant des équilibres entre l'épanouissement personnel et collectif, en revendiquant la complexité, la qualité et le beau, la libre circulation des idées et des personnes, en exprimant la nature sociale, spatiale et politique de la ville.

## **Les autorités publiques doivent assumer leurs pouvoirs et leurs responsabilités**

Les maires doivent amplifier et assumer les changements d'attitudes amorcés avec la première phase de décentralisation. Ils ont de nouveaux pouvoirs. Pour les exercer, ils ne peuvent s'abriter derrière les contraintes réglementaires et financières. Ils doivent assumer pleinement leurs responsabilités de maître d'ouvrage, et prendre la mesure non seulement de leur ville, mais des évolutions plus générales, bâtir une politique d'ensemble, un « vrai » projet de ville.

Le gouvernement de son côté, *via* l'État local représenté par le préfet, doit s'assurer que le projet local est compatible avec sa propre vision du développement local et les politiques nationales qu'il a décidées, que tous les moyens, toutes les potentialités sont mobilisés pour assurer la réussite du projet. Il doit par ailleurs articuler les projets de ville entre eux pour garantir une unité de mobilisation et d'orientations.

## **Il faut établir les liaisons entre le spatial et le social**

Aujourd'hui, les maires des villes savent que, pour gagner en efficacité, il faut agir sur l'ensemble des fonctions urbaines. Le renouvellement urbain n'est pas seulement la réhabilitation des quartiers, ni seulement l'accompagnement social, mais une politique

de transports, de logement, économique, une politique de santé, de justice, d'éducation. Il y aurait un danger à « confiner » le ministère de la Ville au social ou au contraire à l'attirer sur les questions exclusives de l'urbanisme et des transports, de l'aménagement. Cette articulation et la nécessaire cohérence des fonctions urbaines devraient conduire à une recomposition des politiques nationales et des organigrammes. Elles devraient se traduire aussi par des infléchissements dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage locale et des contrats.

Une telle démarche de développement intégré, si elle est confirmée et mise en œuvre, doit être accompagnée par des changements significatifs dans la manière de gouverner.

## Introduire des changements significatifs dans la coopération entre l'État, les collectivités et les citoyens

### **Le projet de ville doit être « porté politiquement » dans la durée**

Un projet de ville est d'abord une vision de ville, un projet politique avant d'être une somme d'interventions sectorielles ou techniques. Ce projet politique doit être porté par le maire de chaque ville en association avec les citoyens, l'État, les partenaires privés dans la durée. Les maires ont un rôle reconnu de définition de l'intérêt général, d'arbitrage et de validation d'un projet de développement et de négociation face à l'État et aux autres intervenants. Ils jouent donc un rôle politique clé de développeur mais aussi de garant de bon gouvernement et de démocratie.

Toutefois, il y a un grand décalage entre le temps du projet urbain et le temps électoral. Il est reproché principalement aux élus de les confondre. Il faudrait donc, ainsi que le font certains élus dans d'autres pays d'Europe, que les maires rassemblent en amont des projets, les compétences, les études (en nombre suffisant) et tous les partenaires politiques, au-delà de leur propre majorité, afin d'assurer la mobilisation de tous sur le court, moyen et long terme. Il faudrait également que, chaque fois que nécessaire, le travail municipal soit réorganisé pour permettre un suivi politique et technique et une véritable conduite de projet.

### **L'État doit reconnaître clairement la responsabilité première du maire dans la maîtrise d'ouvrage locale : une nécessaire clarification entre le rôle du maire et celui du préfet**

Du côté de l'État, il y a nécessité de reconnaître clairement que le projet de ville est élaboré sous l'autorité du maire et qu'il assume le pilotage de la maîtrise d'ouvrage locale. Cependant le maire ne peut négocier un à un les éléments de son projet avec les directeurs des

services territoriaux de l'État. Le renforcement du *leadership* du maire ne va pas sans le renforcement du rôle du préfet, car il dispose d'une puissance de mobilisation exceptionnelle et complexe. Il doit, dans le même temps, garantir que le projet local obéit aux règles républicaines, définir le projet local de l'État, assurer la coordination entre les différentes actions de l'État.

## **L'État doit mieux se mobiliser autour du projet urbain local : la nécessité d'inverser certaines logiques et certains fonctionnements**

Des reproches sont adressés à l'État, par les collectivités locales, dans le cadre de la contractualisation.

Le premier est de dire souvent « d'en haut » ce qu'il faut faire. Les collectivités se plaignent de devoir consacrer leur énergie à une chasse aux subventions sectorielles et au suivi des réglementations plutôt qu'à la conception et à la réalisation d'un projet authentique. Elles se plaignent également de devoir accompagner localement le projet central de l'État et lui demandent d'inverser la logique. Le premier changement significatif serait donc que l'État se mobilise mieux autour du projet urbain local.

Un second reproche lui est fait, celui de développer des procédures « normatives » voire « industrialisées » qui ne sont ni adaptées aux besoins locaux ni aux conceptions locales. Le second changement à produire serait donc que l'État établisse un plan des politiques qui restent centralisées (police, justice, santé, école), et qu'il entend mener aux côtés du projet urbain local, en adaptant ses politiques et ses procédures aux réalités du terrain.

Troisième reproche, il investit quelquefois lourdement sans jamais prévoir les mécanismes de transformation, d'évolution, d'usage de ses constructions. Il faudrait donc que, pour chaque investissement ou subvention importante, l'État établisse ou fasse établir un plan de gestion et de maintenance avec un cahier des charges, et prévoit l'évaluation *a posteriori* de l'effectivité des engagements pris.

## **Les citoyens et les personnels doivent être considérés comme des partenaires de la coopération locale**

### Les citoyens <sup>16</sup>

L'expérience démontre que le débat s'exerce au niveau local avec les personnes favorisées et que les échanges avec les personnes défavorisées se pratiquent plus ; les programmes et les actions de la politique de la ville intègrent davantage la nécessité de la concertation. Il existe une réelle volonté des maires, même si elle est embryonnaire, de discuter les choix, d'associer les citoyens à la définition et à la réalisation des actions mais aussi à la définition des enjeux de développement.

<sup>16</sup> Cf. la contribution du CNV sur l'implication/participation des habitants.



Toutefois, cette volonté se heurte à plusieurs difficultés : les échanges avec les classes dites intermédiaires et les jeunes restent formels. Les débats portent davantage sur des enjeux « privés » plutôt que sur l'intérêt général. Bien entendu, cette reconnaissance de la place des citoyens dans les discussions et dans la réalisation des actions doit se faire dans le respect des responsabilités des élus et des administrations.

Pour un travail durable, il faudrait s'engager dans plusieurs directions : l'organisation d'espaces permanents de débats publics et de négociation, la programmation de l'association des citoyens à toutes les étapes des projets (diagnostic, suivi, évaluation) *via* des chartes locales, la formation. Cette dernière doit être disponible d'abord pour les publics les plus éloignés de l'expression et pour ceux qui sont engagés dans l'action, pour les élus et les professionnels, parfois réticents au décloisonnement et à la négociation.

## Les personnels

Le dialogue avec les institutions ne se fait pas aisément. Les professionnels s'érigent parfois en « spécialistes » et prétendent énoncer les besoins à la place des gens, acceptent difficilement que leur action soit évaluée.

Le rôle des personnels, leur mobilisation est la condition *sine qua non* de la réussite des projets. Il est nécessaire que les responsables nommés dans les zones les plus défavorisées de nos territoires soient non seulement qualifiés mais qu'ils disposent du droit d'initiative, de réorganisation et de redéploiement des moyens. Les administrations ont insuffisamment pensé leur rôle et l'accompagnement qui doit être mis en place pour les soutenir.

Les délégations de pouvoir aux agents doivent leur permettre de s'engager utilement dans les coopérations locales. Les administrations centrales, pour la plupart, ont mal organisé le retour d'information et de savoir-faire du terrain qui leur permettrait de se transformer elles-mêmes pour mieux soutenir et relayer les efforts des agents locaux. Elles se sont rarement organisées pour épauler les efforts des échelons décentralisés dans leurs mutations pour s'adapter aux contextes locaux. Ceci nuit à leur efficacité, favorise leur démotivation, affaiblit la portée réelle des actions et des contrats.

Le CNV insiste sur cet accompagnement des changements. En dépit des timides expérimentations locales, reposant le plus souvent sur un homme ou une femme et disparaissant avec le départ de leurs auteurs, de quelques commissions de travail restées sans lendemain, la transformation de l'État ne s'est pas faite.

## **Les relations contractuelles doivent être plus équilibrées et les contrats devraient intégrer les nécessaires transformations des institutions**

La lutte contre les exclusions et la politique de la ville sont une responsabilité partagée entre l'État et les collectivités locales. Le contrat est le plus souvent la règle. Ils ont d'ailleurs proliféré et la demande de simplification, émanant le plus souvent des élus, n'a toujours pas abouti. Trop souvent, la forme prend le pas sur les contenus.

Le bilan actuel des contrats fait apparaître que les contrats n'ont pas eu la même force pour les deux parties principalement signataires, les collectivités locales et l'État. Nombre de collectivités ont le sentiment que l'effort a reposé pour l'essentiel sur leurs

épaules : adaptation des services techniques communaux, du travail des élus et des services par rapport aux quartiers prioritaires, des métiers de la ville et diversification des statuts des personnels, des géographies d'intervention, mise en place de nouveaux modes d'association de la population à l'action locale...

Elles relèvent que trop souvent l'évaluation, qui doit légitimement accompagner toute politique novatrice, ne porte que sur leurs efforts de mutation et bien peu sur ceux de leurs partenaires, notamment de l'État.

Elles constatent que « les prises de risque », qu'induit nécessairement toute pratique novatrice, se traduisent par la mise en cause de la responsabilité du maire alors que l'inertie d'autres partenaires n'est presque jamais sanctionnée.

Il faudrait donc, pour donner tout son intérêt et sa portée au contrat, qu'il acte l'engagement de transformation des méthodes d'interventions de toutes les institutions concernées. Il faut que le manquement à ces obligations (après évaluation) puisse être sanctionné.

## Renforcer les cohérences d'ensemble (pas moins d'État, mieux d'État)

L'État n'est pas seulement « partenaire » de la coopération locale, il assume également un rôle de mise en cohérence d'ensemble. Pour le CNV, il ne s'agit pas, malgré les améliorations à apporter, de contester le rôle de l'État mais, au contraire, de mettre en avant son rôle positif et structurant.

Trois grands domaines apparaissent comme devant donner lieu à plus d'investissements et de réflexions, de mises en œuvre et de régulations.

### **Le croisement des connaissances et l'échange d'expériences et de pratiques**

La direction prise par la politique de la ville, qui devient une politique de grands projets, va dans le bon sens. Mais, pour décider de ce que l'on va faire, il faut savoir de quoi l'on parle, et il n'y a pas dans les villes de véritables observatoires qui regrouperaient les informations, les recouperaient, les agenceraient. Les ateliers populaires des années 70 avaient cette vocation liée à l'urbanisme. Il faudrait aujourd'hui imaginer ces lieux qui mettraient toutes les connaissances à disposition et surtout serviraient à échanger des savoir-faire et à agir.

### **L'évaluation des actions, des programmes, des politiques**

La réalisation des engagements de chacun doit être exigée. L'adéquation des projets aux besoins doit être, elle aussi, exigée.

Il n'est inutile de rappeler que la programmation est sans effet lorsqu'elle ne correspond pas à la demande. Comparativement aux pays de tradition anglo-saxonne, l'évaluation est peu développée en France et elle est, lorsqu'elle existe, insuffisamment indépendante. Sa mise en œuvre serait une garantie de la bonne utilisation des fonds publics, de la pertinence des actions, de la bonne échelle des politiques et de l'amélioration des pratiques professionnelles.

## La modernisation administrative et territoriale

La politique de la ville et son exigence d'action transversale, globale et concertée ont mis en lumière l'inadaptation de nos découpages territoriaux au regard des enjeux urbains et économiques, inadaptation aiguë par la décentralisation administrative. Des redécoupages et des redéploiements doivent avoir lieu.

La deuxième étape de la décentralisation est en train de s'engager. Le renforcement de l'intercommunalité et la création d'un pouvoir d'agglomération pour résoudre toute une série d'enjeux de développement et de fonctionnement urbain recueille l'assentiment des membres du CNV. Néanmoins, ils font part de certaines réserves.

Ils rappellent que l'échelle de l'agglomération doit être une véritable échelle de responsabilité politique et de maîtrise des moyens. Ce pouvoir d'agglomération doit s'exercer sans systématisme ni dirigisme décalé, là où cela a un sens, là où les résultats peuvent être attendus. Sur toute une série de questions locales, la commune est le bon niveau de responsabilité. Un trop grand éloignement de la décision et de la mise en œuvre serait préjudiciable à l'action locale. Un nouvel équilibre, selon les principes de la subsidiarité active, est à rechercher : plus d'intercommunalité, plus de pouvoir d'agglomération sur les grands enjeux de fonctionnement de la ville, plus de proximité, donc de communalité, pour la mise en œuvre des actions dans la ville et dans les quartiers. Au-delà de cette répartition des efforts entre communes, de la nécessaire coordination et articulation entre les lieux et les échelles de décision, il faut d'abord se demander si les organisations sont adaptées aux enjeux du développement et aux objectifs que l'on se fixe.

## Pour conclure

La définition d'un projet national sur la question urbaine nous incite à rechercher les mobilisations au-delà du cercle de l'État et des collectivités locales, à opérer les transformations politiques, administratives et territoriales pour faire face aux enjeux du développement urbain et à sa maîtrise, à imaginer de nouvelles manières de gouverner.

Les membres du CNV sont conscients qu'il est plus aisé d'engager des réorganisations au plan des collectivités locales qu'à celui de l'État central ou local. Nous sommes à la limite des transformations de notre système, mais c'est une raison supplémentaire pour que le gouvernement accepte ce chantier. Il est indispensable de l'ouvrir pour la réussite de la politique de la ville au cours de la période 2000-2006 et de notre bonne insertion dans l'Europe.

Le CNV est prêt à se mobiliser pour favoriser cet élan et la deuxième étape de la décentralisation que le Premier ministre a appelé de ses vœux. Il y va du développement de nos villes et de celui de nos vies, de celui des futures générations et surtout des progrès de la démocratie.

## ANNEXE 6

AVIS DU CNV « SANTÉ  
ET PRATIQUES SOCIALES »  
(FÉVRIER 2000)

*Une « coordination santé » dans chaque ville doit être instaurée* : la santé des citoyens, comprise à la fois comme préservation d'un capital indispensable pour toute leur vie familiale, sociale et professionnelle, et comme investissement pour leur avenir dans ces mêmes sphères, est déjà l'une des préoccupations prioritaires de nombreux élus<sup>17</sup>, au même titre que l'éducation, le développement économique ou la sécurité. Comme l'aménagement du territoire, ce ne peut être qu'une préoccupation de long terme

*Il est recommandé* de créer une architecture cohérente, soutenue au niveau municipal par une volonté politique portée par des élus et des services, qui résiste au temps à travers les échéances électorales.

Les associations de malades ont la légitimité de l'usager, les élus sont légitimes pour représenter les habitants, les professionnels du soin ont la légitimité technique. Cependant, aucun de ces acteurs n'a une approche globale des problématiques complexes, notamment en matière sociale et organisationnelle, de la santé. Aucun d'eux ne peut porter seul les actions de la santé dans la cité. Ni les associations de malades, ni les élus, qui ont pourtant légitimité à représenter les habitants, ni les professionnels du soin, peu familiers de la santé et de ses déterminants, pas plus d'ailleurs que des conséquences sociales ou organisationnelles de la maladie, ne peuvent seuls porter les actions de santé dans la cité.

*Il est recommandé* de créer des espaces publics de rencontre, de débats et de négociation.

*Il est recommandé* la création parallèle de centres de ressources (documentation, mise en réseau d'acteurs, formations, soutien méthodologique, aide à l'évaluation des pratiques ou à la recherche de financements...) permettant à ces trois types d'acteurs d'acquérir les compétences nécessaires, ce qui leur évitera le travers bien peu professionnel de devoir tout réinventer quotidiennement. Des intervenants extérieurs y apporteront des méthodes de travail et défendront une éthique d'intervention, réalisant une formation intégrée à l'action.

17. Sur 113 villes de plus de 30 000 habitants qui ont répondu à une enquête postale en 1992, 88 villes (78 %) disposaient d'un élu responsable des questions de santé. Dans la moitié des cas, cet élu avait le statut d'adjoint au maire (Bertolotto F., Schœne M., *La santé dans les villes de plus de 30 000 habitants*, RESSCOM et institut Th.-Renaudot éd., Paris, 1996, 62 pages).

*Il est recommandé* que les acteurs y soient formés ensemble pour construire un référentiel commun (salariés et bénévoles, libéraux, institutionnels...), décloisonner, offrir des espaces de régulation.

*Il est recommandé* que les volets « santé » des contrats ville ne se limitent pas aux seuls problèmes de la toxicomanie et de l'accès aux soins des publics en difficulté.

*Il est recommandé* que ces formations et ces soutiens méthodologiques insistent particulièrement sur l'évaluation (point faible général) qui permet de valoriser les acteurs, de consolider les innovations et les acquis, de mesurer les impacts et la valeur ajoutée spécifique, et d'apprécier la production de santé dans les différents champs d'intervention (santé, action sociale, éducation, loisirs, culture...).

Pour les territoires prioritaires de la politique de la ville bénéficiant de contrat de ville, il est recommandé que soit imposé un volet « santé » dans les contrats de ville, pouvant aller jusqu'à un « contrat local de santé publique », et que tout contrat de ville d'où le volet « santé » serait absent soit pénalisé.

*Il est recommandé* que les hôpitaux soient intégrés au dispositif et qu'il leur soit demandé de ne pas s'impliquer dans une unique fonction d'établissement de soins, mais comme « structure ressource » tant dans le champ de la santé que dans celui de la prévention.

*Il est recommandé* que soit systématiquement intégrée la question de la participation des « habitants-usagers-citoyens » et que la démarche leur permettant d'occuper une place décisionnelle dans leur histoire de santé soit une des orientations prioritaires du volet santé.

*Il est enfin recommandé* que les villes s'impliquent et mettent en cohérence leur participation dans la déclinaison locale du volet « santé » des dispositifs nationaux, régionaux ou départementaux (programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins, plans départementaux d'insertion, couverture maladie universelle, santé des jeunes, alcoolisme, santé mentale...).

## ANNEXE 7

AVIS DU CNV SUR LA LOI « SOLIDARITÉ  
ET RENOUVELLEMENT URBAINS »  
(MARS 2000)

## Généralités

**Ambition, définition et cadre du renouvellement urbain**

Pour le CNV, cette loi, bien qu'ambitieuse, reste davantage un texte de toilettage des dispositifs préexistants qu'un texte de principes et de réformes profondes qui aurait supposé de mener un débat politique sur le fond.

Mener le renouvellement urbain serait plus aisé si la loi donnait une définition<sup>18</sup> et un cadre pour celui-ci, stimulants pour les opérateurs publics. *La loi devrait afficher une ambition nationale pour la ville, établir quelques principes clairs et simples pour mener ce renouvellement, constituant un « cadre d'action » et prévoir des dispositifs contractuels en affirmant clairement le principe d'un pilotage politique pour mettre en œuvre la recomposition et en maîtriser les conditions.*

Ce texte ne fait suffisamment pas référence aux autres lois en vigueur ou en cours d'adoption : lois Besson sur le logement, lois Voynet et Chevènement.

**L'agglomération**

Le CNV s'inquiète de la multiplication des textes successifs traitant de l'agglomération et de l'empilement des dispositifs qui en résulte : il lui semble indispensable et urgent d'y mettre de l'ordre, *de procéder à une mise en cohérence des différentes géographies, d'élaborer les circulaires d'application nécessaires et de placer l'agglomération sous pilotage politique*, c'est-à-dire des élus, les dispositifs actuels laissant plutôt le pouvoir aux techniciens. Parallèlement, il faut *réaffirmer et soutenir le rôle de l'État* par rapport au

---

18. Renouvellement urbain = restructuration urbaine + aspects immobiliers, sociaux et économiques.

local et ses pouvoirs d'intervention vis-à-vis du renouvellement urbain quand la municipalité se refuse à faire face à ses devoirs et obligations.

## Place des habitants

La loi comporte des avancées et des clarifications sur l'association des habitants à la gestion du logement social. Cependant, aucune mesure ne concerne les copropriétés (concertation avec les locataires), ni les transports. Le CNV pense que *la loi devrait consacrer l'obligation et les modalités de cette implication dans un chapitre spécifique sur la participation des habitants, applicable à tous les domaines* de la loi et notamment à l'élaboration des documents d'urbanisme. D'une manière générale, les concertations prévues paraissent trop « balisées ».

## Logement social pour les plus démunis

Le CNV souhaite que les pouvoirs publics se penchent sur le problème du logement social pour les plus démunis pour lequel les dispositifs actuels ne semblent pas adaptés.

## Démolitions/reconstructions

La loi fait l'impasse sur la destruction des logements les plus dégradés : un chapitre spécifique sur la restructuration urbaine dans les secteurs les plus dégradés : les démolitions/reconstructions serait souhaitable.

## Durabilité des lois

Le CNV s'interroge sur le fait de savoir s'il est raisonnable et crédible d'afficher des objectifs chiffrés mais non indexés (que vaudra une sanction de 2000 F dans vingt ans ?) et des contraintes sur vingt ans (450 0000 logements), c'est-à-dire quatre législatures : les grands choix ne trouveraient-ils pas mieux leur place par la restauration de « plans » nationaux pluriannuels ?

## Limitation des recours contentieux

L'un des objectifs de la loi est de limiter les recours contentieux et leurs effets de blocage. Pour cela, le texte renvoie beaucoup de décisions au local (nombreuses utilisations du verbe « peut ») sans vrai dispositif de concertation ni recours renforcés. Cela ne va pas sans danger : comme dans la première phase de la décentralisation, cela risque d'aboutir à une faible capacité de résistance de certains décideurs locaux face aux acteurs intéressés par les décisions : *toute délégation devrait être contrebalancée par des dispositifs de concertation, contrôle et recours, largement ouverts et facilement accessibles.*



## Documents d'urbanisme

L'un des objectifs affichés par le projet de loi est de « rendre les politiques d'urbanisme plus claires et démocratiques ».

Il est prévu pour cela d'accroître la participation des citoyens à l'élaboration des documents d'urbanisme :

- les associations locales d'usagers agréées dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, les associations de protection de l'environnement agréées peuvent être consultées, à leur demande, pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale ;
- elles peuvent, à leur demande, être entendues par la commission de conciliation instituée dans chaque département (commission composée d'élus désignés par les maires et présidents d'EPIC compétents sur le sujet et de personnalités qualifiées désignées par le préfet) ;
- l'enquête publique est généralisée à tous les documents d'urbanisme ;
- concernant plus spécifiquement les schémas de cohérence urbaine, le président de l'EPIC peut recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent en matière d'urbanisme, environnement, habitat, déplacements ou aménagement ;
- les associations locales d'usagers et associations de protection de l'environnement susmentionnées peuvent être consultés, à leur demande, sur le projet de schéma.

### Les modalités de la concertation

Compte tenu des ambitions affichées, les mesures envisagées paraissent bien modestes. S'il est indéniable que la volonté politique des élus est indispensable pour que la participation des citoyens à la décision publique soit effective, légiférer sur cette question peut amener certains décideurs locaux à faire évoluer leurs pratiques. Au-delà d'un certain nombre de villes qui mènent une véritable politique en la matière ou qui expérimentent des formes de démocratie participative, chaque citoyen doit pouvoir revendiquer un « droit à être consulté ». Pour cela, le cadre minimum doit être donné par le législateur.

Or, en l'espèce, la loi se borne à prévoir une consultation sur l'élaboration de documents d'urbanisme. Il n'y a pas continuité dans la démarche participative mais simplement recueil d'avis à un instant donné : au démarrage du projet et éventuellement pour les seuls schémas de cohérence urbaine, sur le projet avant enquête publique. Le CNV propose d'aller plus loin et de permettre aux décideurs locaux de créer un processus de concertation qui permette, une fois les règles définies et clairement affichées, d'associer les habitants à l'élaboration mais aussi à la mise en œuvre et au suivi des documents approuvés. Cette démarche permettrait de créer un lien entre la définition du projet, son approbation et le contrôle de sa mise en œuvre, notamment dans le cadre de la commission de conciliation qui pourrait voir sa compétence élargie à un rôle de suivi/évaluation. Comme en matière de logement social, un plan de concertation devrait être rendu obligatoire par la loi pour tous les domaines dont elle traite.

Le choix des structures consultées est à la fois flou, puisqu'il dépend d'un décret en Conseil d'État, et restrictif, puisqu'il limite la consultation aux associations agréées et aux associations de protection de l'environnement. Par ailleurs, il n'est pas fait mention des structures créées par le législateur, récemment, au niveau de l'agglomération, pour les

lois « Voynet » et « Chevènement », c'est-à-dire les conseils de développement et les conseils consultatifs créés par les EPIC. Ceux-ci pourraient utilement être associés aux schémas de cohérence urbaine et aux PLU intercommunaux, les uns au titre des partenaires socio-économiques, les autres au titre de la concertation avec les habitants. Il en est de même pour les plans locaux d'urbanisme communaux. L'éventail des structures consultées pourrait prendre en compte les évolutions dans les pratiques de concertation locales et faire mention au minimum des conseils consultatifs de quartier ou toute structure de ce type, et laisser une latitude pour associer les habitants en amont de l'enquête publique, sous les formes qui paraîtront les plus appropriées localement.

Le fait que les associations ne soient associées qu'à leur demande est trop aléatoire et rend difficile la mise en œuvre d'une démarche participative dont la nécessaire continuité est une condition de réussite.

Comme dans les autres matières relatives à la politique de la ville, le CNV préconise que la loi prévoit une obligation générale et permanente de concertation tout au long de la vie des documents d'urbanisme, concertation à organiser localement, de manière souple et ouverte en fonction des configurations locales.

En outre, le CNV rappelle que, pour que la concertation soit effective, la question des moyens est cruciale : moyens d'expertise à la disposition des associations et groupes d'habitants impliqués, moyens pour diffuser l'information, pour renforcer les capacités des habitants, animer la démarche : ils devraient également être prévus par la loi. La généralisation de l'enquête publique est positive, à condition qu'une réforme concernant son mode de fonctionnement intervienne le plus rapidement possible.

## **La commission de conciliation**

La commission de conciliation devrait pouvoir être saisie par des groupes de citoyens et pas seulement par des personnes publiques. Sa composition devrait être revue pour correspondre à la réalité locale, par un système de volontariat, de cooptation à l'intérieur des associations et groupes d'habitants, sur proposition des structures de quartier. La loi pourrait faire un lien avec les délégués du médiateur de la République, récemment créés dans les quartiers.

Si l'on souhaite véritablement que les habitants se saisissent de leur devenir, dans le cadre de la planification urbaine, il est important qu'un processus de suivi de l'application de ces schémas et plans puissent intervenir, d'autant plus que l'on assiste à un allègement de la réglementation et des contraintes. La question est : comment organiser un contrôle démocratique qui ne bloque pas les évolutions à venir mais, au contraire, permette, au-delà de la conciliation sur des conflits déterminés, d'accompagner la mise en œuvre des projets ? faut-il créer un « comité des sages » ? faut-il élargir le rôle du comité de conciliation ?

## **Schéma de cohérence territoriale**

La première inquiétude est que ceux-ci constituent la énième géographie : leur articulation avec les contrats d'agglomération et de ville notamment devrait être expressément prévue. L'association des services de l'État à l'élaboration des schémas devrait être

obligatoire. La validation ou la révision n'est obligatoire au plus tard que dix ans après l'élaboration : ne faudrait-il pas prévoir un rythme plus cadencé et un dispositif pour un vrai suivi/évaluation. Il pourrait être envisagé que l'EP rende, chaque un ou deux ans, un rapport public sur le déroulement du schéma.

## Plans locaux d'urbanisme (PLU)

Le contenu du PLU est totalement facultatif ; aucune concertation n'est prévue dans la phase d'élaboration ; le CNV souligne l'intérêt d'élaborer ces PLU au niveau municipal dans un souci de meilleure association des populations. Pour le CNV, il faut associer obligatoirement les services de l'État ; sinon, comment articuler entre eux les différents documents contractuels élaborés par ailleurs ?

## Habitat/logement

Critères qui doivent être pris en compte pour la réalisation de logements sociaux et pénalité de 2000 F.

Le CNV pense que la notion de logements sociaux pourrait inclure d'autres types de logements que ceux visés par le texte. L'essentiel lui paraît être de produire une offre diversifiée de logements : HLM, privés conventionnés mis aux normes, voire même privés non réhabilités : les deux premières catégories devraient être prises en compte, la 3<sup>e</sup> pourrait être prise en compte après mise aux normes. Le CNV s'interroge sur l'opportunité de l'amende prévue par la loi ; certains de ses membres estiment, en effet, qu'un système incitatif pour amener les communes à accueillir plus de logements sociaux serait plus juste et plus efficace à l'instar de la DSU dont ils suggèrent l'extension au niveau de l'agglomération. D'autres membres restent foncièrement attachés à la valeur symbolique de l'amende ; ils sont cependant aussi favorables à la mise en place de fortes incitations financières qui permettraient, entre autres, d'accéder à du foncier dont le niveau des prix aujourd'hui rend pratiquement impossible toutes opérations de construction de logement social, dans certaines communes.

## Répartition des logements sociaux au sein de l'agglomération

Le CNV, à l'unanimité, estime que le logement social doit être réparti et qu'aucune commune ne doit s'en abstraire. Le système de répartition au sein de l'agglomération lui semble trop souple : il suggère que soit introduit un pourcentage minimum pour chaque commune (de l'ordre de 12 à 15 %).

## Droit à un logement décent

Pour le CNV, cette loi doit être l'occasion de réaffirmer le droit à un logement décent pour tous (« Habitat II ») et de définir ce que doit être un logement décent qui doit répondre à d'autres critères que ceux des logements insalubres.

Cette définition pourrait s'inspirer, en les mettant à jour, des exigences de la loi du 01/09/1948 et inclure des normes de consommation d'énergie, bruit et pollutions (préoccupation d'environnement et de santé). Un diagnostic technique en cas de vente du logement devrait être prévu pour déterminer les risques de travaux importants sous cinq ans de l'achat (mise aux normes, etc.).

De même un contrôle technique donnant droit à un « certificat d'aptitude à la location » devrait être annexé au bail, avec possibilité de recours pour le locataire en cas de défaut de ce certificat, aux fins de mise en conformité ou de limitation du loyer. Une interdiction de mise en copropriété pour les immeubles ne répondant pas aux normes de logements décents devrait également être instituée.

## Concertation bailleurs/locataires dans le parc social

Pour développer la concertation entre bailleurs et locataires, le projet de loi prévoit la mise en place, dans le parc social, de nouveaux dispositifs : le plan et le conseil de concertation locative. Le plan de concertation locative, élaboré conjointement par le bailleur et les représentants des locataires, formalise pour l'ensemble du patrimoine du bailleur les relations locatives locales : modalités pratiques de la concertation, applicables aux immeubles ou aux ensembles immobiliers du patrimoine, règles de fonctionnement, création d'un ou plusieurs conseils de concertation locative, définition des moyens matériels et financiers attribués aux représentants des locataires. Un délai d'un an après la promulgation de la loi est donné pour élaborer le plan.

Le conseil de concertation locative est consulté sur la gestion des immeubles ou ensembles immobiliers, sur les projets d'amélioration ou de démolition – construction et plus généralement sur toutes mesures d'intérêt collectif. Il est composé de représentants de bailleurs et de représentants des locataires : groupements et/ou associations affiliés à une organisation siégeant à la Commission nationale de concertation. Le contenu de la concertation doit porter sur la consistance et le coût des travaux, sur les répercussions prévisibles sur les loyers et les charges, sur les modalités de réalisation, sur l'opportunité de créer un local collectif résidentiel et, le cas échéant, sur les conditions de relogement.

Parallèlement, le bailleur informe la commune de ses projets et de l'engagement de la concertation. Il dresse un bilan de la concertation qu'il transmet aux locataires.

Ces dispositions marquent une avancée réelle dans la mise en œuvre d'un processus de concertation entre bailleurs et locataires. Elles consacrent la nécessité d'impliquer d'autres décideurs que la commune dans ces démarches : les bailleurs sont des partenaires essentiels au renouvellement urbain. Elle reconnaît comme interlocuteur possible des groupes de locataires sans statut associatif.

Le CNV formule toutefois quelques réserves et remarques :

- l'affiliation obligatoire à des organisations siégeant à la Commission nationale de concertation semble restrictive et ne pas tenir compte des situations locales ;

- l'évolution des modes de concertation locale montre que la voie associative n'est pas forcément la seule pour favoriser l'expression locale, que l'appartenance à une fédération ne saurait être la seule source de légitimité : obliger un groupement de locataires actif sur un site à s'affilier à un organisme national pour participer à la commission pose un réel problème et peut jouer de fait contre l'implication des habitants ;
- le contenu de ce qui est soumis à la concertation, en ces temps de prise de conscience de la nécessité de mettre en œuvre un développement durable, pourrait être étendu à la haute qualité environnementale de l'habitat. Puisque le champ de la concertation comprend les ensembles immobiliers et donc les espaces extérieurs, l'environnement immédiat du bâtiment, il pourrait être judicieux de prévoir, en tant que de besoin, la présence de structures agissant pour améliorer l'environnement du quartier : régies de quartier, services gérés par des habitants..., peut-être pourrait-on même préciser que, lorsqu'il y a un contrat de ville, les acteurs du quartier sont associés à la concertation ;
- pour assurer la continuité du processus, il serait important que le conseil de concertation puisse suivre la mise en œuvre des accords pris, au-delà d'un simple bilan de la concertation effectué par le bailleur ;
- le rôle des régies de quartiers devrait être reconnu et encouragé ;
- sur les moyens financiers de la concertation, la reconnaissance de cette nécessité est positive, à condition qu'ils ne soient pas répercutés sur les charges des locataires.

Enfin, le CNV formule la crainte que le souci d'économie d'espace, affirmé par la loi, ne se traduise par la relance d'immeubles de grandes hauteurs et de barres, et souhaite que toutes précautions soient prises à cet égard.



## ANNEXE 8

AVIS DU CNV SUR LA MISE EN PLACE  
DE LA POLICE DE PROXIMITÉ  
(MARS 2001)

Le conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999 a décidé de faire du développement de la police de proximité une priorité. Après avoir été expérimentée depuis mai 1999 sur 67 sites pilotes, la police de proximité va être mise en place progressivement jusqu'au premier trimestre 2002.

Le groupe de travail du CNV « Prévention, sécurité, violences urbaines » a organisé plusieurs rencontres et auditions de personnalités confrontées à la mise en place de cette réforme. L'avis ci-dessous a été élaboré lors de l'assemblée plénière du 26/01/2001.

Chargée traditionnellement du maintien de l'ordre public, la police doit désormais avoir comme objectif principal d'assurer la sécurité quotidienne des citoyens en apportant des réponses adaptées à la petite et moyenne délinquance ainsi qu'aux incivilités. Le développement de la violence en milieu urbain, dans les transports, à l'école, la mise en cause croissante de mineurs de plus en plus jeunes, les dégradations fréquentes de biens publics ou privés appellent des nouveaux modes de réponse de la police.

La police de proximité correspond à une mutation considérable pour la police nationale : missions et modes d'organisation différents, nouvelle culture et nouveau métier pour le policier.

## Une réforme de la doctrine et des pratiques

Pour le CNV, à l'heure où certains évoquent l'idée d'une territorialisation de la police ainsi que la nécessité d'accroître le rôle des autorités politiques locales à son égard, la réforme apparaît comme une nécessité et comme une chance pour la police nationale de répondre aux nouveaux enjeux de la sécurité publique. En effet, ces dernières années ont été marquées par une réelle inadéquation de ce service public aux nouvelles formes de délinquance. En outre, durant cette période, la police nationale a dû laisser à de nouveaux intervenants des secteurs importants de la sécurité publique (polices municipales, sociétés privées). Une clarification des missions des uns et des autres était nécessaire ; la loi d'avril 1999 relative aux polices municipales a permis de fixer des

règles de fonctionnement entre les deux institutions (conventions de coordination entre la police nationale et les polices municipales). De même, il paraît nécessaire d'examiner rapidement la loi en préparation sur les sociétés de sécurité privées.

Le CNV note que c'est une réforme en profondeur dont il s'agit, qu'elle ne peut se faire dans l'urgence, et qu'il faudra du temps pour qu'elle produise les résultats escomptés. Il importe de bien expliquer que la réforme s'inscrit dans la durée et que ce n'est pas une nouvelle mouture de l'ilotage ni sa généralisation.

Pour le CNV, toute mise en place de la police de proximité sur le terrain devrait donc être précédée d'un débat local entre la police, les autres services publics impliqués dans la production de la sécurité, la population afin de présenter le nouveau dispositif et expliquer ce qu'on en attend exactement.

Il semble, par ailleurs, que la notion de proximité ne soit pas assez claire. Il ne s'agit pas seulement de se situer géographiquement au cœur des quartiers, il faut aussi créer et entretenir en permanence un lien de confiance et de concertation avec la population pour préserver la sûreté dans les quartiers. La police de proximité ne doit pas se traduire uniquement par l'ouverture de postes de police mais se concrétiser surtout par une présence plus tangible sur le terrain et par une amélioration de la réactivité de ce service public.

La police de proximité ne devrait pas non plus se limiter aux horaires de jour, la nuit restant du ressort des services « classiques ». Ceci pose, en effet, des problèmes de continuité dans l'action, de tensions entre services (BAC et PP, notamment) et fragilise souvent la confiance qui peut et doit se créer entre la police et la population d'un territoire.

## Des effectifs indispensables

Le CNV appelle l'attention sur les effectifs. Cette réforme intervient malheureusement, à un moment où l'institution est confrontée à une pyramide des âges déséquilibrée par de nombreux agents en fin de carrière et à des commissariats souvent sous-dotés, alors que de nombreux postes budgétaires ne sont actuellement pas encore pourvus, malgré des écoles tournant à plein rendement.

Pourtant cette réforme indispensable pose de réels problèmes de personnels :

- elle nécessite la mobilisation d'un grand nombre de professionnels sur le terrain, chaque antenne de police devant être suffisamment dotée pour pouvoir tenir une permanence d'accueil pour le public tout en assurant présence sur le terrain et travail de contact avec les populations et en intervenant quand nécessaire sur les urgences dans de bonnes conditions pour assurer efficacité et donc crédibilité ;
- elle requiert, du fait de la diversité des tâches confiées aux services et aux contacts qu'ils supposent avec les autorités judiciaires, des OPJ bien formés et en nombre suffisant.

Cette situation difficile ne saurait être résolue par un recours trop massif aux ADS qui, s'ils sont précieux pour développer de nouvelles prestations, en appui des fonctions traditionnelles de la police, ne sauraient se substituer à celle-ci sans dévaloriser aux yeux de la population l'idée même d'une police de proximité, la faisant apparaître comme une police insuffisamment formée et mal dotée en moyens. Ces difficultés pourront être



partiellement contournées grâce à la fidélisation des unités mobiles sur les départements (CRS, gendarmes mobiles). Ainsi certaines unités spécialisées de la police nationale dans le maintien de l'ordre pourraient être affectées à la police de proximité, solution qui pose toutefois certaines difficultés statutaires et financières.

Pour le CNV, il semble opportun de reparler des propositions contenues dans le rapport Carraz-Hyest qui visaient principalement à un redéploiement des forces de sécurité police et gendarmerie tenant compte des nouvelles réalités démographiques sur les territoires.

## Une formation pour changer les comportements

Cette réforme qui est perçue comme vitale pour l'avenir de la police nationale doit certes s'accompagner de moyens supplémentaires en personnels et matériels mais également s'appuyer sur une pratique renouvelée des acteurs qui participent à la production de la sécurité. Ainsi la formation du policier doit tenir compte de cette nouvelle doctrine. Il paraît nécessaire de développer un volet particulier consacré à la relation avec l'usager, que ce soit sur la voie publique ou lors de l'accueil dans les commissariats. Le CNV estime également que cette réforme doit s'incarner dans les comportements, la rigueur, la disponibilité et la courtoisie étant indissociables de l'action du policier de proximité. C'est pourquoi la réforme nécessite un fort engagement de la part de l'encadrement.

## Un partenariat revivifié par les CLS

Le CNV regrette que la démarche d'échange et de concertation entreprise lors de la mise en œuvre des CLS ne semble pas s'appliquer pour la police de proximité. Cela est d'autant plus regrettable que les collectivités sont une nouvelle fois sollicitées afin d'apporter des moyens immobiliers et matériels conséquents à la police nationale.

Le CNV insiste sur la nécessité de mieux faire fonctionner les CLS qui devaient contribuer à une mise en commun des outils dans le cadre des CCPD et à dégager une vision partagée de la politique de sécurité. Cette politique contractuelle a, certes, donné des résultats contrastés mais elle peut constituer le socle qui facilite la réforme, sa compréhension et son adhésion par les différents partenaires. Cela paraît être l'une des conditions de réussite de la réforme.

Le CNV recommande de s'appuyer sur les CLS qui fonctionnent efficacement et de les décliner sur l'ensemble du territoire pour développer le travail en partenariat avec les autres acteurs qui concourent à la sécurité.

Pour conclure, le CNV se félicite de la mise en place de cette réforme mais souhaite insister sur son ampleur qui demandera à la fois du temps, un investissement important de la part des personnels à tous niveaux, des moyens humains et en matériels ; elle nécessitera aussi une autre façon de concevoir ce service public, et une approche plus partenariale mais qui ne relève pas uniquement de la seule volonté de la police nationale.



## ANNEXE 9

AVIS DU CNV SUR LE RAPPORT :  
UNE NOUVELLE AMBITION POUR  
LES VILLES, DE NOUVELLES FRONTIÈRES  
POUR LES MÉTIERS (MARS 2001)

En août 1999, le ministre délégué à la Ville a confié à madame Claude Brévan et à monsieur Paul Picard une mission relative à l'évolution des métiers intervenant dans la politique de la ville. Le rapport examine les métiers du développement social mais s'interroge également sur l'arrivée massive des « métiers » de la médiation. En outre, il s'intéresse au malaise des travailleurs sociaux confrontés à cette nouvelle donne urbaine. Il ouvre des pistes de réflexion et fait un certain nombre de propositions. Le CNV ayant pris connaissance de ce document approuve globalement le constat qui est fait et qui recoupe ses préoccupations et parfois aussi ses inquiétudes sur l'avenir des métiers et des fonctions exercés. Il souhaite, dans le présent avis, insister sur les évolutions et perspectives pour les métiers du développement social urbain.

*Le CNV souligne l'impact de la participation des habitants dans les évolutions à venir des métiers de la politique de la ville.* En effet, l'amélioration de la démocratie dans la gestion urbaine et sociale de la ville nécessite des compétences nouvelles, la redéfinition du rôle des différents acteurs. Une réflexion doit être engagée sur cette transformation des modes de faire et les conditions de son succès. L'évolution de la politique de la ville et celle des modes d'intervention publique sur les territoires ont des conséquences sur la structuration de ces métiers.

Mieux connaître et suivre l'évolution  
des métiers de la ville

L'élargissement du champ de la politique de la ville, la décentralisation, la multiplicité grandissante des intervenants sur le territoire urbain, le développement de l'intercommunalité et de la coopération entre échelons territoriaux, l'évolution du rôle des habitants et des usagers dans l'action publique..., toutes ces mutations nécessitent des transformations dans les modes d'organisation et dans le positionnement des professionnels :

– transversalité accrue ;

- négociations et partenariats multiples, avec une maîtrise d'ouvrage collective, à géométrie variable ;
- approche contractuelle et coopération entre niveaux territoriaux (que ce soit à des échelles différentes ou entre communes) ;
- développement des réseaux, des lieux de médiation, des espaces publics de débat ;
- mutualisation des interventions, coproduction de la ville dans l'esprit du « faire avec » l'ensemble des acteurs de la ville...

Ce panorama général conduit à l'idée de développer une recherche sur les situations de travail en partant notamment de l'analyse des systèmes d'acteurs locaux et des modes d'intervention publique.

Il est aussi proposé que des équipes de recherche suivent localement les dispositifs pour proposer régulièrement une lecture scientifique de l'évolution du contexte de l'action.

*Le CNV souhaite être associé à ces travaux en étant régulièrement saisi des analyses/évaluations qui seront faites, pour avis et suggestions.*

Ces métiers en développement sont cependant difficiles à cerner : les missions, les positionnements, les statuts, les cadres d'intervention (contrats de ville, mais aussi CLS, CCPD, PLIE, etc.) sont extrêmement divers. Si les collectivités locales sont les premiers employeurs, si l'État étoffe progressivement ses dispositifs, d'autres partenaires développent au sein de leur structure des missions spécifiques : les entreprises publiques, les organismes HLM, les organismes d'intérêt public, les associations. Aussi, le rapport préconise-t-il la création d'un observatoire permanent de suivi des métiers de la politique de la ville et de leur évolution afin de contribuer à leur identification et à leur reconnaissance dans des filières professionnelles. Un travail conjoint DIV, CNFPT, DGFP est en cours (une convention est signée). Une conférence élargie à l'ensemble des partenaires concernés se réunira régulièrement pour définir les référentiels métiers, valider les diplômes.

Le CNV insiste sur la nécessité de rendre effective une telle démarche et de créer les conditions de sa réussite. Les évolutions dont nous avons rappelé les contours rendent *indispensable la reconnaissance d'un milieu professionnel au service du développement intégré et durable des territoires urbains.*

*Il propose, en tant que lieu de croisement entre les points de vue des élus, des professionnels et des représentants d'habitants, d'exercer un « devoir de vigilance » sur les résultats de cette entreprise.*

## Mieux mandater et légitimer les chefs de projet

Les missions accomplies par les chefs de projet suivant les niveaux territoriaux d'intervention sont diverses et plus ou moins bien reconnues. L'accent est mis à juste raison sur la revalorisation du rôle du chef de projet de quartier. En effet, il existe un risque (qui va être renforcé avec l'arrivée des directeurs de projet GPV), de hiérarchisation pyramidale des équipes suivant les niveaux territoriaux. Ceci irait à l'encontre des réflexions en cours sur la participation des habitants aux différentes échelles de territoire, qui se

refusent à cantonner la question de la proximité à une question spatiale. Le risque serait grand aussi de voir « se technocratiser » le haut de la pyramide, creusant ainsi des fossés préjudiciables à la cohérence générale nécessaire au bon fonctionnement des équipes.

Conscient de l'évolution dans le métier de chef de projet vers une plus grande prise en compte des qualifications, le CNV demeure cependant persuadé que la compétence prédomine : si l'habitant est au cœur de l'action publique – en matière de politique de la ville en particulier – si l'objectif est que l'ensemble des acteurs coproduisent la ville, il lui semble nécessaire de privilégier les voies et formes qui rendront ces objectifs réalisables.

*Il est proposé que les structures de pilotage rédigent pour chaque chef de projet un mandat qui clarifie les missions et légitime leur action.* Les chartes de la participation préconisées par le CNV devraient systématiquement faire mention de ces mandats : la transparence ainsi voulue vis-à-vis des commanditaires profiterait valablement à l'ensemble des acteurs.

## Réaliser les conditions de la transformation des services de l'État et autres services publics

Plus largement, et l'avis du CNV « Quelle ville voulons-nous ? » l'avait souligné, le contrat de ville devrait intégrer les nécessaires transformations des institutions. En effet, si l'on souhaite éviter que le chef de projet soit « le seul à tirer la charrette », outre la structuration de la maîtrise d'ouvrage rendue d'autant plus nécessaire qu'elle se multiplie, c'est toute l'organisation des politiques publiques qui doit être transformée. Les collectivités locales ont déjà entrepris ces transformations. L'expérience de la politique de la ville leur a permis petit à petit d'intégrer la transversalité dans les modes d'organisation des services : territorialisation des services, création d'un service DSU... Cependant, du côté de l'État, des transformations profondes restent nécessaires, en termes d'organisation, de redéfinition des circonscriptions administratives, d'accompagnement du personnel concerné, d'amélioration des conditions de travail, de renforcement des pouvoirs des agents locaux quant à l'utilisation et aux éventuels redéploiements des moyens. Au-delà même du seul champ de la politique de la ville, c'est toute l'adaptation de l'État aux nouveaux enjeux des territoires urbains qui est concernée. Les constats effectués par le rapport rejoignent fortement les préoccupations du CNV : absence de personnel qualifié dans les préfetures, une politique perçue par les administrations davantage comme une politique de substitution, des conditions de travail difficiles pour les agents dans les quartiers...

*Le CNV soutient particulièrement l'idée d'expérimenter de nouvelles formes d'organisation du travail dans les services publics, dans des sites pilotes au niveau des agglomérations, qui s'inscriront dans les schémas d'organisation des services publics. Il suggère cependant que les conditions de la généralisation puissent être étudiées parallèlement. Il appuie fortement la proposition de créer des cursus qualifiants complémentaires pour les professionnels du service public, en particulier, exerçant ou désireux d'exercer dans les territoires en difficulté.* Cette formation, longue et rémunérée, serait considérée comme une spécialisation.

*Il appuie également la mise en place de formations lourdes de prise de poste pour les responsables de la politique de la ville : sous-préfets ville, correspondants régionaux, secrétaires généraux et chefs de service dans les collectivités locales. Il souhaite être associé à l'élaboration du programme. En effet, être sous-préfet à la ville est autant « un nouveau métier » que celui de chef de projet. Il nécessite une lisibilité, une transparence des fonctions. Le CNV suggère que, tout comme le chef de projet est comandaté par les élus et par l'État, par le biais d'une lettre de mission, le sous-préfet à la ville bénéficie également d'un comandatement du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Ville, sous la forme d'une lettre de mission cosignée.*

Par ailleurs, le CNV souhaiterait que *la réflexion autour des métiers de l'aménagement* s'engage rapidement, estimant qu'une évolution dans la conception de cette catégorie de métier est également indispensable à la mise en œuvre d'une politique de renouvellement urbain.

## Garantir et organiser la variété des statuts

L'intégration dans la fonction publique sur titre, à un juste niveau d'expérience professionnelle, la création de passerelles entre fonction publique d'État et fonction publique territoriale, la création d'une troisième voie d'accès au concours de la fonction publique territoriale ouverte aux personnels de la politique de la ville sont autant de mesures importantes pour faciliter l'accès à la fonction publique de ceux qui le souhaitent.

*Le CNV insiste sur la nécessité de créer des passerelles entre les deux fonctions publiques, ce qui, du côté de l'État, faciliterait la structuration et une visibilité plus grande des moyens humains mis au service de cette politique. Ceci aurait un impact important sur la cohérence des politiques menées localement.*

Cependant, comme le souligne le rapport, la politique de la ville et plus largement les politiques territoriales (urbaines, de développement durable...) ont besoin de professionnels de cultures, de compétences variées. *Un statut d'agent contractuel harmonisé avec les objectifs contractuels de la politique de la ville semble effectivement nécessaire.* Les auteurs du rapport ont mis l'accent sur la durée des contrats, sur la possibilité de mettre à disposition des agents contractuels dans les GIP, *la question d'un statut réellement adapté à ces profils professionnels reste posé.* La résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique est un objectif satisfaisant ; pour autant, il ne doit pas occulter la réflexion autour de ces métiers dont la vocation n'est pas forcément d'intégrer la fonction publique, tout en restant de droit public.

Au-delà de la question du statut, le CNV ne voit que des avantages à la mesure préconisée par le rapport, concernant l'organisation d'un vivier de professionnels dont l'objectif serait de faciliter les mouvements, au sein de la politique de la ville et pourquoi pas plus largement au sein des politiques de développement local. Le CNV restera attentif à la mise en œuvre de ces mesures qui, pour certaines d'entre elles, nécessitent un partenariat interministériel important et donc une volonté politique forte de voir les institutions publiques se transformer réellement pour répondre aux besoins des populations et à l'impératif de développement maîtrisé, équilibré et durable du territoire.

## ANNEXE 10

AVIS DU CNV SUR LE PROJET DE LOI  
« DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ »  
(MAI 2001)

Le CNV (*N. B.* : les notes de bas de page font état d'avis divergents émis par certains membres du CNV) constate la grande diversité des sujets traités dans ce projet de loi : l'association des citoyens aux décisions locales et les droits des élus locaux, les conditions d'exercice des mandats locaux, le fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), la participation du public à l'élaboration des grands projets et le recensement de la population.

Il comprend le souci du gouvernement de vouloir engager rapidement un certain nombre de réformes urgentes, sachant que, parallèlement, une nouvelle étape de la décentralisation attendue par l'ensemble des acteurs locaux et des citoyens est en chantier.

Le CNV a centré son avis sur deux de ces réformes : la participation des habitants à la vie locale et la démocratisation de l'exercice des mandats locaux.

## TITRE I : de la démocratie de proximité

**Les conseils de quartier et la participation des habitants à la vie locale**

L'article premier du projet de loi « démocratie de proximité » rend obligatoire la création de conseils de quartier dans les communes de plus de 20 000 habitants.

Le CNV se félicite de la volonté du législateur d'approfondir le développement de la démocratie locale. Il tient néanmoins à lancer un appel à la prudence car, au lieu de constituer un progrès, certaines des mesures envisagées risquent de brider, voire contrarier les démarches participatives déjà en l'œuvre. Ce projet intervient au moment où nombre de communes et de groupes d'habitants ont d'ores et déjà pris des initiatives pour organiser et renforcer la démocratie de proximité. Celles-ci ont des formes et des appellations diverses : ateliers de travail urbain, fonds d'aide aux projets, comités de quartier associatifs, conseils économiques et sociaux locaux... Le CNV redoute un trop grand pouvoir des maires et des conseils municipaux sur une structure qui devrait d'abord être conçue pour et avec la population.

En effet, le CNV l'a déjà affirmé à plusieurs reprises dans ses avis et contributions <sup>19</sup>, la participation des habitants à la vie locale « ne se décrète pas », fût-ce au travers d'un texte de loi. Elle requiert un processus lent et évolutif qui appelle la conjugaison d'une volonté politique et institutionnelle durable et d'une aspiration de la population à s'impliquer davantage pour l'intérêt collectif. Le CNV est sensible à ce souci de ne pas casser les dynamiques là où elles sont en œuvre. Il est également convaincu de la nécessité d'inciter à la création de conseils de quartier là où il n'en n'existe pas.

Pour combiner ces deux objectifs, il lui semble indispensable de clarifier les étapes et dispositifs nécessaires au bon fonctionnement d'une démocratie locale participative. La démocratie est un processus décisionnel qui se construit en plusieurs étapes. Il s'appuie sur les principes suivants.

## Les conditions préalables à la mise en place du dialogue

Le CNV appelle le législateur à faire preuve de vigilance afin que la mise en place des nouveaux conseils de quartier ne viennent pas « tuer » les autres formes d'organisation des citoyens telles que comités d'habitants, associations... Il doit, au contraire, les encourager comme autant d'enceintes dans lesquelles se prépare le point de vue des habitants avant la phase de dialogue et de négociation qui se déroulera dans le cadre du conseil de quartier. Afin de lever toute ambiguïté, le CNV propose que soit désormais réservée l'appellation « conseil de quartier » à la structure organisant la confrontation des points de vue et la négociation entre le représentant du conseil municipal et les porte-parole des habitants et autres forces vives du quartier. Enfin, quand il existe déjà une structure participative fonctionnant sur ces principes, la loi s'attachera à éviter la superposition d'un dispositif supplémentaire. Elle confirmera l'instance en place en tant que « faisant fonction » de conseil de quartier. Ces principes de base doivent être entérinés par la loi.

Au-delà, la loi doit également prévoir que certaines décisions préalables à la constitution du conseil de quartier – périmètre d'intervention du conseil, composition et modalités de participation au conseil – doivent être prises dans le cadre de « forums locaux » rassemblant élus, acteurs locaux et population.

## La mise en place d'un dialogue permanent entre les responsables politiques locaux et les populations

Pour être mis en œuvre, ce principe nécessite un appui technique permanent des professionnels. Il convient donc de créer l'enceinte de ce dialogue en précisant les principales règles de fonctionnement. Pour le CNV, les conseils de quartier, obligatoires <sup>20</sup> doivent être le lieu de ce dialogue régulier. Cela justifie leur institutionnalisation.

19. Avis du CNV, mai 1999 : « La place des habitants dans les contrats de ville » ; avis du CNV, février 2000 : « La place des habitants dans la politique de la ville » ; contribution du CNV à la rencontre sur les conseils de quartier et la démocratie locale, 18 mai 2001.

20. Pour ne pas gêner des dispositifs existants avec d'autres règles, dans certaines villes, certains membres du CNV souhaitent que les conseils de quartier prévus par la loi restent facultatifs.



Le CNV tient toutefois à souligner que, pour gagner la confiance des populations et consolider leur intérêt, les futurs conseils de quartier ne sauraient apparaître comme les courroies de transmission du conseil municipal ou du maire ni même « trustés » par ceux-ci. Le CNV précise que ces conseils ne sauraient être des subdivisions territoriales du conseil municipal mais plutôt des lieux de rencontre entre représentant[s] du conseil municipal et la population du quartier (habitants et associations).

Le CNV suggère que le conseil de quartier soit coprésidé <sup>21</sup> par l'adjoint chargé du quartier et un représentant des habitants. Il devra rassembler de manière ouverte, et si nécessaire évolutive, les porte-parole de ceux qui vivent ou travaillent dans le quartier et s'intéressent à son devenir. Au-delà, sa composition doit être laissée à l'initiative locale : les formes de la démocratie locale constituent le « cœur » du projet politique municipal. S'il est important que le législateur crée des droits nouveaux, facilite la mise en œuvre de pratiques nouvelles et oblige les collectivités à consacrer des moyens, il doit laisser à la négociation locale le soin du « comment faire ».

La loi doit prévoir que le conseil une fois constitué, délibérera sur un « cahier des charges » élaboré conjointement entre élu[s] et habitants, qui décrira :

- le rôle de chacun et les modalités concrètes de fonctionnement ;
- les moyens précis nécessaires à son bon fonctionnement.

Le projet de loi oblige la commune à mettre à disposition des conseils de quartier un local, du matériel et des frais de fonctionnement. Le CNV demande que le texte prévoit, plus précisément, l'obligation pour les municipalités de doter les conseils de quartier mais aussi les autres dispositifs de démocratie participative qui les complètent de moyens suffisants : financiers, matériels, en formation et information, d'expertise.

## L'expression des attentes de la population

Le rôle du conseil de quartier est d'exprimer les attentes et les demandes des habitants, de formuler des avis sur les projets municipaux concernant le quartier, de porter des suggestions et propositions. Il pourrait aussi recevoir du conseil municipal une mission de mise en œuvre des décisions de celui-ci en s'appuyant sur les initiatives et ressources locales. L'élu du quartier coprésidant ce conseil aurait la responsabilité de faire le lien conseil de quartier/conseil municipal. Le projet de loi devrait faire référence aux autres instances de concertation créées par le législateur afin de créer de la cohérence : les conseils de développement pour les projets d'agglomération devraient pouvoir s'appuyer sur les espaces publics de débat créés par les communes ; les conseils de concertation locative de la loi « solidarité et renouvellement urbain » devraient avoir des liens avec les instances de proximité.

Enfin, pour le CNV, un dispositif de concertation fonctionnant selon les mêmes principes devrait être créé à tous les niveaux pertinents d'organisation de la vie locale : ville, agglomération et au-delà...

---

21. Certains, évoquant l'existence de conseils ou autres instances présidés par un représentant de la société civile, autonome, sont réservés sur la coprésidence qu'ils considèrent comme une régression. Les autres considèrent que la coprésidence « incarne » le dialogue élu/population.

Le CNV s'étonne que l'échelle de l'agglomération ne soit pas évoquée. La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a étendu aux établissements publics de coopération intercommunale la possibilité de créer des conseils consultatifs issus de la loi du 6 février 1992. Il conviendrait également de s'interroger sur les démarches à promouvoir à cette échelle.

## **Les commissions consultatives de services publics et la participation des habitants**

Le projet de loi constate le peu de succès rencontré par les commissions consultatives pour les services locaux (en régie ou par gestion déléguée) créées par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Aussi, prévoit-il de renforcer les missions de cette commission consultative afin de donner aux usagers les moyens de contrôler le fonctionnement des services publics locaux. La création d'une telle commission est relevée au seuil de 10 000 habitants. Son champ de compétence est élargi à la présentation du rapport du délégataire et des rapports annuels des services publics locaux. Elle est consultée sur tout projet de création de service public.

Le CNV se réjouit de ces mesures qui vont dans le bon sens. Elles renforcent le pouvoir des citoyens comme levier du changement, instaurent un véritable droit des usagers à la définition, au contrôle des prestations et à l'évaluation du fonctionnement des services publics locaux. Toutefois, le projet de loi se limitant aux seuls services publics locaux en régie ou assurés par délégation de service public, le CNV préconise de soumettre à ce dispositif l'ensemble des services publics (collectivités, entreprises publiques, État) qui interviennent sur un territoire, dans une logique globale, économique et sociale.

Le CNV pense que des observatoires territoriaux de la qualité des services publics pourraient être créés au niveau d'une agglomération, d'un bassin de vie, d'un département ou d'une région. Ils regrouperaient des élus, des associations, des usagers, des représentants des services publics. Ils constitueraient des outils de connaissance et d'évaluation, mais aussi d'échanges d'expériences, de débats.

Des contrats d'objectifs signés entre les partenaires (usagers, collectivités locales, services) devront compléter le dispositif pour améliorer la qualité de chaque service public.

Ce domaine – complexe et évolutif – de l'exercice d'une démocratie participative qui appelle une révision de nos « modes de faire » et qui sous-tend un renouvellement de l'organisation de nos systèmes locaux, devrait pouvoir être facilité par l'exercice du « droit à l'expérimentation » pour les collectivités territoriales (proposition de loi constitutionnelle votée en première lecture à l'Assemblée nationale, en janvier dernier) ; mais le CNV insiste pour que ce droit à l'expérimentation soit rapidement prévu et organisé pour l'ensemble des services publics locaux afin de permettre leur adaptation. Le CNV appelle toutefois l'attention du gouvernement sur le fait qu'aucun texte de loi ne pourra trouver sa mesure si les « lourdeurs administratives », qui pèsent souvent sur la vie associative et sur le développement des initiatives des habitants, ne sont pas largement combattues.

## TITRE II : de la démocratisation des mandats locaux

Au-delà du développement de l'exercice de la participation des habitants à la vie locale, le projet de loi consacre un chapitre à la transparence des débats menés au sein de l'instance délibérative (conseils municipaux, généraux et régionaux), et assure aux conseillers d'opposition de nouveaux droits en matière d'information, d'initiative et de contrôle.

### **Le droit d'initiative réservé à l'opposition**

Le CNV approuve la démarche permettant aux conseillers d'opposition de pouvoir présenter des projets de délibérations au cours d'une séance annuelle spécialement consacrée à cet effet (art. 8) <sup>22</sup>.

Pendant le CNV attire l'attention du gouvernement pour que cette mesure soit d'application immédiate dès son adoption par le Parlement.

Le CNV invite le gouvernement à prévoir la modification du règlement intérieur des collectivités concernées dans les six mois qui suivront la promulgation de la loi. Ceci de façon à rendre cette mesure effective pour les mandats en cours, puisque les délais imposés par l'art. L. 2121-8 du CGCT obligent les conseils municipaux à établir un règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation, seront forclos au moment de la promulgation du présent texte. Par ailleurs, le CNV invite le gouvernement à préparer par voie réglementaire les moyens techniques, administratifs et juridiques nécessaires à la préparation et à l'élaboration des projets de délibérations présentés par les conseillers d'opposition.

### **Le droit à l'information reconnu**

#### Une meilleure publicité des débats publics

Le CNV se félicite de cette obligation de transparence dans le compte rendu des débats des différentes assemblées délibérantes et du fait de porter à connaissance de la population l'intégralité des débats et l'identité des intervenants y ayant pris part. (art. 9). Cette démarche s'accorde avec la volonté de renforcer la démocratie locale afin de permettre une meilleure présentation et transcription du débat politique local pour le citoyen. Par ailleurs, la réservation d'un espace spécialement dédié à l'expression de l'opposition sur tous les supports de communications de la collectivité constitue une avancée supplémentaire de nature à mieux faire vivre le débat démocratique local, nécessaire et utile à l'ancrage et à l'approfondissement de la décentralisation. Cependant, le CNV invite le gouvernement à préciser par voie réglementaire la liste des moyens de communication

---

22. Certains estiment, au contraire, que cette mesure limite le droit de l'opposition de faire des propositions à chaque séance, notamment lors du débat budgétaire.

concernés par cette nouvelle disposition afin d'éviter les contestations qui, à défaut, ne manqueraient d'être soulevées.

## La mission d'information et d'évaluation

Cette disposition du projet de loi renforce<sup>23</sup> encore les droits des conseillers d'opposition au sein de chaque collectivité territoriale – communes, EPCI, conseils généraux et conseils régionaux (art. 10). Néanmoins, le CNV souhaiterait que le règlement intérieur de l'assemblée délibérante précise, les modalités de fonctionnement de la mission d'évaluation et d'information.

Le CNV suggère qu'au-delà de la présentation du rapport final devant l'assemblée délibérante, une communication plus large soit organisée à destination du public au regard des supports habituels et ordinaires dont disposent chacune des ces institutions. En outre, il propose que la mission d'information et d'évaluation soit habilitée à faire des propositions et des améliorations sur les sujets dont elle est saisie. Pour les sujets ponctuels concernant les services publics locaux, la commission consultative prévue à l'article 6 devra être associée.

## Vers un statut de l'élu : des aménagements qui facilitent la candidature et l'exercice du mandat

### Des droits nouveaux pour le candidat

Le projet de loi constitue une novation politique parce qu'il reconnaît à la fois l'engagement du citoyen pour la chose publique et son statut d'agent économique et social (qu'il relève du régime salarié du secteur privé ou qu'il soit agent public).

Pour ce faire, il instaure un droit à congé électif. Cependant, et pour que cette avancée soit complète, il conviendrait de préciser que ces congés spécifiques sont bien distincts des congés annuels, et qu'ils ouvrent droit au maintien de la rémunération. À l'instar des préconisations contenues dans le rapport Mauroy sur la nécessité « d'assurer le dédommagement des entreprises » pour les absences légales de leurs salariés exerçant un mandat territorial, il conviendrait d'étendre le champ de ce dispositif à la phase de la campagne électorale. C'est pourquoi, le CNV attire l'attention du gouvernement sur la nécessité de prévoir les moyens financiers de compensation nécessaires à l'indemnisation des entreprises privées, lorsque le candidat fait valoir ce droit à congé spécifique. À défaut, il serait à craindre que l'égalité instaurée entre les salariés des secteurs privés et publics soit rompue.

23. D'aucuns craignent que cette disposition aboutisse à diminuer les droits des conseillers d'opposition, quand celle-ci représentera moins de 20 % des élus.

## La reconnaissance d'un droit au temps pour l'élu local

En instaurant un crédit d'heures majoré et significatif, l'avant-projet de loi jette les bases d'un futur statut de l'élu local. Sur ce point particulier, le CNV suggère que le crédit d'heures dont bénéficient les élus tienne compte des communes éligibles à certaines dotations (DSU au DSR) ; une modulation forfaitaire supplémentaire pourrait intervenir dans ce sens. Il convient, en effet, de souligner que les villes qui bénéficient de dispositifs contractuels, comme les contrats de ville ou les grands projets de ville, appellent de la part des élus un engagement substantiel se manifestant par un nombre important de réunions de concertation, de programmation et de médiation qui représentent autant de sujétions nécessitant une disponibilité supplémentaire au regard des enjeux et des objectifs affirmés.

### Un régime indemnitaire repensé

Le CNV se félicite que soit désormais pris en compte des pertes de revenus et des frais jusque-là supportés personnellement par les conseillers municipaux non indemnisés dans l'accomplissement de leur mandat. Seront donc désormais remboursés les frais de transport, de garde d'enfants et plus généralement d'aide à domicile. Ces mesures permettront d'accompagner concrètement le mouvement de rajeunissement et de féminisation de la vie publique. Au demeurant, et pour ce qui concerne les élus indemnisés, il nous semble que la rédaction de l'avant-projet soit en retrait par rapport à la réglementation actuelle, et ne corresponde pas aux exigences qu'appelle l'exercice et l'engagement personnel de la fonction (cf. article 30). Là encore, les fonctions exécutives au sein des collectivités engagées dans les dispositifs contractuels de la politique de la ville appellent un engagement fort des élus qui nécessiterait plutôt une majoration pondérée du régime indemnitaire en leurs faveurs.

L'interdiction du cumul de plusieurs majorations dans le calcul des indemnités de fonctions lorsque la collectivité peut y prétendre (communes chef-lieu d'arrondissement ou de canton, et attributaires de la DSU) ne rend pas compte de l'engagement réel dans la fonction.

### Un droit à la formation de l'élu reconnu et renforcé

Afin de faire face à la complexité de la gestion locale et à la nécessaire compétence qu'appelle la responsabilité électorale, le projet apporte des réponses positives en terme de formation, tout au long du mandat et tout particulièrement au cours de la première année.

Le CNV apprécie que ce droit à la formation des élus locaux soit adossé au régime général de la formation professionnelle prévu par le code du travail. Le CNV appelle néanmoins le gouvernement, les organisations patronales et syndicales à œuvrer en faveur de cette disposition de nature à concilier l'activité salariée et la responsabilité d'un mandat local. Une campagne à destination des organismes paritaires et des élus locaux semble néanmoins nécessaire, dès la promulgation de la loi. Par ailleurs, le CNV suggère au gouvernement de reporter le bénéfice des crédits d'heure formation normalement alloués au titre de la première année de mandat sur l'année qui suit la promulgation de

la loi au titre des mesures transitoires. Le Conseil approuve les mesures envisagées d'indemnisation et de reclassement professionnel des élus à l'issue de leur mandat. Enfin, d'une manière générale, le CNV s'interroge sur la pertinence du seuil de 20 000 habitants pour laquelle certaines obligations sont instaurées. En effet, le mode de scrutin des villes de plus de 3 500 habitants et le fait que des villes de moins de 20 000 habitants soient souvent intégrées dans un ensemble urbain plus vaste incitent à prévoir : conseil de quartier, commission consultative des services publics et droit d'initiative dès le seuil de 3500 habitants.

## ANNEXE 11

# COMPOSITION DU CNV ET GROUPES DE TRAVAIL

## Composition du Conseil national des villes (1998-2001)

### **Président**

Le Premier ministre, **Lionel Jospin**

### **Président délégué**

Le ministre délégué à la Ville, **Claude Bartolone**

### **Vice-présidents**

**Laurent Cathala**, député-maire de Créteil

**Gilles de Robien**, député-maire d'Amiens

### **Titulaires de mandats nationaux ou locaux**

**François Baroin**, député-maire de Troyes

**Pierre Bédier**, maire de Mantes-la-Jolie

**Jean-Pierre Bosino**, maire de Montataire

**Pierre Bourguignon**, député-maire de Sotteville-les-Rouen

**Pierre Cardo**, député-maire de Chanteloup-les-Vignes

**Roland Carraz**, député-maire de Chenôve †

**Maurice Charrier**, maire de Vaulx-en-Velin

**Anne-Marie Comparini**, adjointe au maire de Lyon, présidente de la région Rhône-Alpes

**Thierry Cornillet**, maire de Montélimar

**Danielle Darras**, vice-présidente du conseil général du Pas-de-Calais

**Michel Delebarre**, maire de Dunkerque, président de la région Nord-Pas-de-Calais

**Claude Dilain**, maire de Clichy-sous-Bois

**Jean-Paul Dova**, vice-président du conseil général des Hauts-de-Seine

**Véronique Fayet**, adjointe au maire de Bordeaux

**François Geindre**, maire d'Hérouville-Saint-Clair, conseiller régional de Basse-Normandie

**Marie-Hélène Gillig**, adjointe au maire de Strasbourg

**Christine Lazerges**, député de l'Hérault, conseillère municipale de Montpellier

**Serge Lepeltier**, sénateur, maire de Bourges

**Marie-Noëlle Lienemann**, maire d'Athis-Mons

**Nelly Olin**, sénateur, maire de Garges-lès-Gonesse

**André Rossinot**, maire de Nancy

**Michel Tamaya**, député-maire de Saint-Denis de la Réunion

**Michel Vaxes**, député-maire de Port-de-Bouc

## **Personnalités qualifiées**

**Azouz Begag**, écrivain, chercheur au CNRS

**Sara Briolin**, proviseur du lycée Romain-Roland à Goussainville

**Lia Cavalcanti**, responsable de l'association « Goutte d'Or »

**Bernard Elghozi**, médecin-généraliste, président de l'association « Créteil Solidarité »

**Antoine Grumbach**, architecte, urbaniste

**Daniel Lebègue**, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

**Luc Legras**, directeur de l'OPAC 62

**Pierre Lyon-Caen**, avocat général à la Cour de cassation

**Zoubida Meguenni**, présidente de l'association « Shebba » à Marseille

**Georges Mercadal**, président de la 3<sup>e</sup> section du Conseil général des ponts et chaussées

**Lucien Perret**, directeur départemental de la sécurité publique de l'Essonne

**Tahar Rahmani**, responsable de l'association « 3 CI »

**Joseph Ros**, animateur de l'Université des citoyens de Marseille

**Sylvie Savina**, chef de projet du contrat de ville des Mureaux

**Gérard Tonnelet**, directeur de ADNSEA



# Composition des groupes de travail

## **Groupe 1 : « Participation/implication des habitants »**

Joseph Ros, animateur de l'Université du citoyen de Marseille, membre du CNV, président du groupe

\* \* \*

Yves Aubert, CUS Strasbourg

Estelle Anne-Vigne, FIV

Azouz Begag, écrivain, chercheur au CNRS, membre du CNV

Jean-Pierre Bosino, maire de Montataire, membre du CNV

Gilles de Robien, député-maire d'Amiens, vice-président du CNV

Michel Delebarre, maire, président de la région Nord-PACA, membre du CNV

Jean-Paul Dova, vice-président du conseil général des Hauts-de-Seine, membre du CNV

Emmanuel Dupont, chargé de mission, DIV

Bernard Elghozi, médecin-généraliste, président de l'association « Créteil Solidarité »

Véronique Fayet, adjointe au maire de Bordeaux, membre du CNV

Marie-Hélène Gillig, adjointe au maire de Strasbourg, membre du CNV

Patrick Kamoun, UNFOPHLM

Daniel Lemang, communauté urbaine de Dunkerque

Luc Legras, directeur de l'OPAC 62, membre du CNV

Pierre Mahey, arpenteur

Jean-François Marrens, chargé de mission Formation/évaluation, DIV

Vanessa Maurin, assistante parlementaire auprès de Laurent Cathala

Zoubida Meguenni, présidente de l'association « Shebba », membre du CNV

Hélène Millet, adjointe au maire chargée de la démocratie locale

Tahar Rahmani, responsable de l'association « 3 CI », membre du CNV

André Rossinot, maire de Nancy, membre du CNV

Sylvie Savina, chef du projet de contrat de ville des Mureaux, membre du CNV

Michel Tamaya, député de la Réunion, membre du CNV

\* \* \*

Céline Brailion, chargée de mission CNV (secrétaire du groupe)

## **Groupe 2 : « Réforme des finances et de la fiscalité locales »**

**Pierre Bourguignon**, député-maire de Sotteville-les-Rouen, membre du CNV, président du groupe

\* \* \*

**Maurice Charrier**, maire de Vaulx-en-Velin, membre du CNV

**Michel Delebarre**, député-maire de Dunkerque, membre du CNV

**Claude Dilain**, maire de Clichy Sous-Bois, membre du CNV

**François Geindre**, maire d'Hérouville-Saint-Clair, membre du CNV

**Marie-Noëlle Lienemann**, maire d'Athis-Mons, membre du CNV

**Luc Legras**, directeur de l'OPAC 62, membre du CNV

**Sylvie Savina**, chef du projet de contrat de ville des Mureaux, membre du CNV

**Pierre Gaudez**, directeur des affaires économiques et financières

**Patrick Labia**, sous-directeur des affaires territoriales à la DAMGM

**Christine Bernard-Gelabert**, Crédit local de France

**Gilbert Elkaïm**, secrétaire général de la DIV

**Dominique Figeat**, CDC

**Sabine Thibaud**, chargée de mission, DATAR

\* \* \*

**Marie-Françoise Goldberger**, chargée de mission du CNV (secrétaire du groupe)

## **Groupe 3 : « Prévention/sécurité/violence urbaine »**

**Roland Carraz**, député-maire de Chenôve (+)

**Véronique Fayet**, adjointe au maire de Bordeaux, membre du CNV, présidente du groupe après la disparition de Roland CARRAZ.

\* \* \*

**Azouz Begag**, écrivain, chercheur au CNRS, membre du CNV

**Pierre Bedier**, maire de Mantes-la-Jolie, membre du CNV

**Jean-Pierre Bosino**, maire de Montataire, membre du CNV

**Pierre Bourguignon**, député-maire de Sotteville-lès-Rouen, membre du CNV

**Sara Briolin**, proviseur du lycée Romain-Roland, membre du CNV

**Pierre Cardo**, député-maire de Chanteloup-les-Vignes, membre du CNV

Lia Cavalcanti, responsable de l'association « Espoir Goutte d'Or », membre du CNV

Roland Carraz, député-maire de Chenôve, membre du CNV

Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin, membre du CNV

Georges Crey, ingénieur CGP, MELT

Jean Delles, chargé de mission « citoyenneté/prévention/sécurité », DIV

Michel Didier, responsable du centre de ressources, DIV

Jean-Paul Guislain, chargé de mission MDUS UNFOPHLM

François Geindre, maire d'Hérouville-Saint-Clair, membre du CNV

Marie-Hélène Gillig, adjointe au maire de Strasbourg, membre du CNV

Marie-Pierre de Liège, secrétaire générale du CNV

Christine Lazerges, députée de l'Hérault, membre du CNV

Luc Rudolf, DDSP des Yvelines

Luc Legras, directeur de l'OPAC 62, membre du CNV

Pierre Lyon-Caen, avocat général à la Cour de cassation, membre du CNV

Zoubida Meguenni, présidente de l'association « Shebba », membre du CNV

Georges Mercadal, président de la 3<sup>e</sup> section du Conseil général des ponts et chaussées

Nelly Olin, sénateur-maire de Garges-les-Gonesse, membre du CNV

Lucien Perret, directeur départemental de la sécurité publique de Seine-Saint-Denis, membre du CNV

Michel Tamaya, député de la Réunion, membre du CNV

Gilles de Robien, député-maire d'Amiens, vice-président du CNV

Joseph Ros, animateur de l'Université du citoyen de Marseille, membre du CNV

Sylvie Savina, chef du projet de contrat de ville des Mureaux, membre du CNV

Gérard Tonnelet, directeur de « L'espace du possible » à Lille, membre du CNV

\* \* \*

Adil Jazouli, chargé de mission CNV (secrétaire du groupe)

Éric Le Marec, chargé de mission CNV (secrétaire du groupe)

## **Groupe 4 : « Quelle ville voulons-nous ? »**

Georges Mercadal, vice-président du Conseil général des ponts et chaussées, membre du CNV

\* \* \*

Laurent Cathala, député-maire de Créteil, vice-président du CNV

Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin, membre du CNV

**Pierre Conroux**, directeur du service de l'urbanisme à Créteil

**Georges Crepey**, ingénieur des ponts et chaussées

**Agnès de Fleurieu**, présidente de la deuxième section « affaires juridiques et sociales » du Conseil général des ponts et chaussées

**François Geismar**, responsable du DSU et du logement

**Marie-Noëlle Lienemann**, députée européen., maire d'Athis-Mons, membre du CNV

**Jean-Paul Legrand**, chargé de mission

**Hélène Planque**, responsable de service urbanisme

**Olivier Brochard**, responsable du dép. « transformation et gestion urbaine », DIV

**François-Xavier Roussel**, directeur d'études, expert auprès du CNV

\* \* \*

**Claudine Bansept**, chargée de mission CNV (secrétaire du groupe)

## **Groupe 5 : « Éducation/famille/école/intégration »**

**Sarah Briolin**, proviseur du lycée Romain-Roland, membre du CNV, présidente du groupe

\* \* \*

**Azouz Begag**, écrivain, chercheur au CNRS, membre du CNV

**Maurice Charrier**, maire de Vaulx-en-Velin, membre du CNV

**Marie-Hélène Gillig**, adjointe au maire de Strasbourg, membre du CNV

**Serge Lepeltier**, maire de Bourges, membre du CNV

**Nelly Olin**, sénateur-maire de Garges-les-Gonesse, membre du CNV

**Zoubida Meguenni**, présidente de l'association « Shebba », membre du CNV, quartier Saint-Barthélémy-Pusserine, 13000 Marseille

**Jean-Paul Probst**, président de la CNAF, conseil social des HLM

**Gérard Tonnelet**, directeur de « L'espace du possible » à Lille, membre du CNV

\* \* \*

**Claudine Bansept**, chargée de mission du CNV (secrétaire du groupe)

## **Groupe 6 : « Santé et action sociale dans la ville »**

**Bernard Elghozi**, médecin-généraliste, président de l'association « Créteil Solidarité », membre du CNV, président du groupe

\* \* \*

**Danièle Dunkel**, responsable du service social à l'hôpital Lariboisière

**Laurent Elghozi**, adjoint au maire de Nanterre, chargé des affaires sociales

**Dr. Jean-Yves Fatras**, chef de PJJ

**Pierre Larcher**, DAS

**Christian Laval**, ORSPERE, hôpital de Vinatier

**Bernard Lawday**, adjoint au maire de Sotteville-lès-Rouen, chargé de la solidarité

**Marie-Pierre de Liège**, secrétaire générale du CNV

**Vanessa Maurin**, assistante du député Laurent Cathala

**Olivier Querouil**, DIRMI

**Antoine Ravello de Tovar**, directeur de l'hôpital de Versailles

**Dr Christophe Recasens**, CMP Créteil

**Catherine Richard**, chargée de mission, DIV

**Dr Marc Shøene**, institut Théophraste-Renaudot

**Mina de Suremain**, coordinatrice, Droits d'urgence

**Batist Umberto**, conseiller du président CG ; Lille

\* \* \*

**Adil Jazouli**, chargé de mission CNV (secrétaire du groupe)

## **Groupe 7 : « Économie/emploi/revitalisation des quartiers »**

**Tahar Rahmani**, membre du CNV, président du groupe

\* \* \*

**Maurice Charrier**, maire de Vaulx-en Velin

**Dominique Vernaudon**, conseiller technique au cabinet de Claude Bartolone

**Marie-Pierre de Liège**, secrétaire générale du CNV

**Brigitte Benett**, FACE, Marseille

**Roger Deschaux**, GPU, Marseille

**Hassan Bouod\***, président de chefs entreprises ZFU Marseille Nord

**Jean-Pierre Ayrault\***, France initiative réseau

**André Guinamard\***, société Casino

**Marc Vandaele\***, président de l'association des entrepreneurs de la zone Arnavant (13)

**Isabelle Robert\***, DRH Mac Donald

**François Magnan\***, société Adecco

**Gérard Nyssan\***, société Pernod

**Danièle Andréani\***, service économique de Vaulx-en-Velin

**Catherine Faudon\***, service économique de Vaulx-en-Velin

**Alain Satgé\***, CCI du Rhône

**José Germain\***, président de la commission emploi-formation de Vaulx-en-Velin-Entreprises

**Georges Papadopoulos\***, Assoc. Vaulx-en-Velin-Entreprises

**Armelle Lévy\***, Web Multiservices (69)

**Henri Labouret\***, Sarl Labouret (69)

**Daniel Pons\***, ANPE Vaulx-en-Velin

**Alain Fleury\***, mission locale Vaulx-en-Velin

**Claudette Chosson\***, PLIE, Vaulx-en-Velin

**Monique Decelle\***, Solidarité/service, Vaulx-en-Velin

**Daniel Dezé\***, chambre des métiers (69)

**Farouk Belkheddar**, association Startem 92

**Christian Caye**, fondation Vivendi

**Dominique Alla**, GIE « Villes et quartiers »

**Daniel Grande**, GIE « Villes et quartiers »

**Christian Perreau**, APCE

**Jean-Paul Plattier**, DIV

**Olivier Théry**, CDC

\* \* \*

**Claudine Bansept et Éric Le Marec** (secrétariat général du groupe)

---

\* Personnes auditionnées par le groupe de travail.

# Composition du secrétariat général du CNV

Conseil national des villes  
55, rue Saint-Dominique, 75007 Paris  
Fax : 01 40 56 61 41

## Secrétaire générale

Marie-Pierre de Liège  
Tél. : 01 40 56 61 33  
Mél : marie-pierre.de-liege@ville.gouv.fr

## Chargés de mission

Claudine Bansept  
Tél. : 01 40 56 61 52  
Mél : claudine.bansept@ville.gouv.fr

Céline Brailon  
Tél. : 01 40 56 61 43  
Mél : celine.brailon@ville.gouv.fr

Éric Le Marec  
Tél. : 01 40 56 61 45  
Mél : eric.le-marec@ville.gouv.fr

Arnold Stassiné  
Tél. : 01 40 56 61 42  
Mél : arnold.stassiné@ville.gouv.fr

## Secrétariat

Jacqueline Ngo Benell-Sinclair  
Tél. : 01 40 56 61 35  
Mél : de-liege-cab-secr-@ville.gouv.fr





# TABLE DES MATIÈRES

## CHAPITRE I

<b>LE CNV : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT</b> . . . . .	7
<b>COMPOSITION</b> . . . . .	9
Un CNV largement renouvelé . . . . .	9
Une mobilisation raisonnable mais irrégulière des membres . . . . .	9
Un secrétariat général renforcé . . . . .	10
<b>MODALITÉS DE TRAVAIL ET MISSIONS</b> . . . . .	10
Les assemblées plénières et les réunions de bureau . . . . .	10
Les thèmes prioritaires de travail . . . . .	11
• Participation/implication des habitants . . . . .	11
• Réforme des finances et de la fiscalité locales . . . . .	11
• Prévention/sécurité/violence urbaine . . . . .	11
• Quelle ville voulons-nous ? . . . . .	11
• Éducation/famille/école/intégration . . . . .	11
• Santé et pratiques sociales : vers des stratégies locales transversales et décloisonnées. . . . .	12
Le fonctionnement des groupes de travail . . . . .	12
Le CNV et ses relations avec les autres instances nationales en charge de la politique de la ville . . . . .	13
• Le ministre et le cabinet . . . . .	13
• La DIV . . . . .	14
• Le CIV . . . . .	14
• L'Institut des villes. . . . .	15
Ses relations avec les autres conseils et instances . . . . .	15
Le suivi de l'actualité . . . . .	16
• Les rencontres de la prévention à Montpellier . . . . .	16
• Le Festival international de la ville et « Place publique » . . . . .	17
• Participation à des groupes de travail extérieurs. . . . .	18
• Colloques et sessions de formation . . . . .	19
• Le CNV et l'international . . . . .	19
• Les trophées de la démocratie participative . . . . .	20
• La participation des habitants au renouvellement urbain . . . . .	21
Le CNV et l'évaluation de la politique de la ville . . . . .	21

La communication du CNV .....	22
Les missions du CNV .....	23
• Le CNV travaille sur commande du gouvernement et/ou d'initiative . . . . .	23
• L'émergence de modalités d'intervention nouvelles .....	23
• Aujourd'hui, le CNV pourrait résumer son rôle comme suit .....	24
• Vers une réforme du CNV ? .....	25
CHAPITRE II	
<b>LA PRODUCTION DES GROUPES DE TRAVAIL</b> .....	27
<b>PARTICIPATION/IMPLICATION DES HABITANTS</b> .....	29
Modalités de travail du groupe .....	29
Les thèmes développés .....	30
Les contributions et avis du CNV sur la participation des habitants à la décision publique. ....	31
L'évaluation participative .....	32
<b>« PRÉVENTION/SÉCURITÉ/VIOLENCE URBAINE »</b> .....	33
La préparation et les rencontres de Montpellier .....	34
Les audits .....	35
La police de proximité. ....	35
Quelques points clés de la réflexion du CNV autour de la thématique « prévention/sécurité » .....	36
Le thème de la prévention dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne .....	37
Le 2 <sup>e</sup> Festival international de la ville .....	38
<b>« QUELLE VILLE VOULONS-NOUS ? »</b> .....	38
Problématique et démarche de travail .....	38
• Première étape : travail avec Athis-Mons, Montataire et Créteil. ....	38
• Seconde étape des travaux : le recueil des contributions des membres du CNV et de contributions extérieures .....	39
Production du groupe .....	39
• Des cahiers préparatoires adressés à tous les membres du CNV .....	39
• Le séminaire « Quelle ville voulons-nous ? » .....	40
• La préparation d'un avis du CNV .....	40
L'évaluation du groupe de travail .....	40
• Des points faibles : la difficile implication des membres du CNV dans le groupe de travail et ses effets sur l'organisation et les contenus des travaux .....	40
• Des points forts : la recherche d'une démarche de travail suppléant à ces difficultés et le concours solide des villes et d'experts extérieurs . . .	41
2001, la deuxième étape des travaux. Une première lecture analytique des orientations et interventions des GPV .....	41

<b>« ÉDUCATION/FAMILLE/ÉCOLE/INTÉGRATION »</b> . . . . .	42
La définition d'une approche et d'une démarche de travail . . . . .	42
Les modalités de travail . . . . .	42
• L'élaboration d'un questionnaire pour conduire les auditions . . . . .	42
• Une première série d'initiatives auditionnées . . . . .	42
• L'évaluation du groupe de travail. Points faibles et points forts . . . . .	42
<b>RÉFORME DES FINANCES ET DE LA FISCALITÉ LOCALES</b> . . . . .	43
Le devenir de l'intercommunalité . . . . .	43
La dotation de solidarité urbaine (présentation par le directeur général des collectivités locales) . . . . .	44
<b>« SANTÉ ET PRATIQUES SOCIALES »</b> . . . . .	46
Historique . . . . .	46
Constat, problématique et questions . . . . .	46
Constitution et démarche du groupe de travail . . . . .	47
Introduction aux recommandations . . . . .	47
• La santé : un champ multifactoriel . . . . .	47
• Le local : un lieu pertinent pour agir . . . . .	48
• Agir ensemble . . . . .	48
Recommandations . . . . .	49
Perspectives et suites . . . . .	49
<b>« ÉCONOMIE/EMPLOI/REVITALISATION DES QUARTIERS »</b> . . . . .	50
De quoi parle-t-on ? . . . . .	50
Les constats . . . . .	50
Comment faire venir et conserver les entreprises dans les quartiers ? . . . . .	51
• Accompagner les entreprises . . . . .	53
• Proposer une offre foncière et immobilière . . . . .	53
Une main-d'œuvre peu ou pas qualifiée . . . . .	53
Créer une dynamique pour les quartiers . . . . .	54
Enseignements . . . . .	55
 CHAPITRE III	
<b>CONTEXTE, INTERROGATIONS ET PERSPECTIVES</b> . . . . .	57
<b>DES QUESTIONS NON RÉSOLUES</b> . . . . .	59
L'objet brouillé de la politique de la ville : villes en développement et/ou « plaques urbaines » à la dérive ? . . . . .	59
Peur et discrimination . . . . .	60
Contrat social . . . . .	60
Réglementation, espace d'initiative et « droit de faire » . . . . .	61

<b>LA POLITIQUE DE LA VILLE : DE L'EXPÉRIMENTATION À UNE POLITIQUE DURABLE</b> . . . . .	61
Les limites de la contractualisation et les blocages de l'État . . . . .	61
Une décentralisation à parfaire . . . . .	62
<b>DES POINTS QUI SE CLARIFIENT</b> . . . . .	63
La place des habitants . . . . .	63
La maîtrise d'ouvrage des élus et la notion de projet . . . . .	64
L'agglomération : destin « inexorable » pour les villes ? . . . . .	64

## ANNEXES

ANNEXE 1	
<b>AVIS DU CNV SUR L'ÉLABORATION DES CONTRATS DE VILLE 2000/2006 (DÉCEMBRE 1998)</b> . . . . .	69
Le fondement de la politique de la ville : « solidarité urbaine » et/ou égalité des droits ? . . . . .	69
Les processus de contractualisation : de nécessaires clarifications	70
• L'articulation des contrats, le rôle des différents niveaux territoriaux . . . . .	70
• Le rôle de l'État . . . . .	71
Le temps de la négociation et l'expérience acquise . . . . .	71
La participation des habitants au développement local . . . . .	72

ANNEXE 2	
<b>AVIS DU CNV SUR LES NÉCESSAIRES ARTICULATIONS ENTRE PRÉVENTION ET SÉCURITÉ, LE RAPPROCHEMENT DES POLITIQUES, STRUCTURES ET BUDGETS (MARS 1999)</b> . . . . .	73
Le constat . . . . .	73
Les propositions du CNV . . . . .	74
• La confirmation de la structure du conseil communal de prévention de la délinquance et la transformation de son appellation . . . . .	74
• La clarification des missions des conseils locaux de prévention et de sûreté . . . . .	74
• L'organisation et le fonctionnement du CLPS . . . . .	75
• Une contractualisation unique pour assurer la mise en œuvre des actions du plan local . . . . .	76
• Le contenu du contrat local . . . . .	77
• Des cahiers des charges . . . . .	77
• Le suivi de la mise en œuvre . . . . .	77
• Le soutien aux professionnels impliqués dans la production coordonnée de prévention et de sûreté . . . . .	78
• L'évaluation . . . . .	78
• Le niveau départemental . . . . .	78
En conclusion . . . . .	79

## ANNEXE 3

<b>AVIS DU CNV SUR LA PLACE DES HABITANTS DANS LES CONTRATS DE VILLE (MAI 1999)</b> .....	81
Le renouvellement de la décision publique dans le cadre des contrats de ville .....	81
Quelques principes pour organiser la participation .....	82
Des moyens clairement identifiés .....	83
• Des espaces publics de débat et de négociation .....	83
• De la formation .....	84
• Des moyens budgétaires et d'expertise .....	84
Rôle de chacun des partenaires .....	84

## ANNEXE 4

<b>AVIS DU CNV SUR LA PLACE DES HABITANTS DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE (FÉVRIER 2000)</b> .....	85
Le renouvellement de la décision publique dans la politique de la ville .....	86
• Les évolutions récentes du cadre législatif .....	86
• Une garantie : la charte locale de participation .....	87
Quelques principes pour organiser la participation .....	88
• L'élu garant de l'intérêt général .....	88
• L'implication des habitants jusque dans l'évaluation de l'action publique .....	89
• Les associations et la parole directe des habitants .....	89
Des moyens clairement identifiés .....	89
• Des espaces publics de débat et de négociation .....	89
• Un plan de participation .....	90
• Le renforcement des capacités des habitants .....	90
• Des moyens budgétaires et d'expertise .....	90
• Des moyens humains et des positionnements adaptés .....	91

## ANNEXE 5

<b>AVIS DU CNV « QUELLE VILLE VOULONS-NOUS ? » (FÉVRIER 2000)</b> .....	93
Exposé des motifs .....	93
• La mobilisation n'est pas à la hauteur des enjeux urbains .....	94
• Les entreprises et la société civile doivent s'engager aux côtés des acteurs publics .....	94
Les propositions du CNV .....	94
• Réfléchir avant d'agir .....	94
• Premier débat : voulons-nous encore la ville ? .....	94
• Deuxième débat : quelles sont les valeurs qui fondent notre civilisation urbaine ? .....	94
• Troisième débat : quelles villes et quel développement urbain voulons-nous ? .....	95
Élaborer un projet national sur la question urbaine .....	95

• Du renouvellement urbain à l'urbanité : une nouvelle ambition pour les villes...	95
• Les villes doivent revendiquer leur rôle de création collective	96
• Les autorités publiques doivent assumer leurs pouvoirs et leurs responsabilités	96
• Il faut établir les liaisons entre le spatial et le social	96
Introduire des changements significatifs dans la coopération entre l'État, les collectivités et les citoyens	97
• Le projet de ville doit être « porté politiquement » dans la durée	97
• L'État doit reconnaître clairement la responsabilité première du maire dans la maîtrise d'ouvrage locale : une nécessaire clarification entre le rôle du maire et celui du préfet	97
• L'État doit mieux se mobiliser autour du projet urbain local : la nécessité d'inverser certaines logiques et certains fonctionnements	98
• Les citoyens et les personnels doivent être considérés comme des partenaires de la coopération locale	98
• Les relations contractuelles doivent être plus équilibrées et les contrats devraient intégrer les nécessaires transformations des institutions	99
Renforcer les cohérences d'ensemble (pas moins d'État, mieux d'État)	100
• Le croisement des connaissances et l'échange d'expériences et de pratiques	100
• L'évaluation des actions, des programmes, des politiques	100
• La modernisation administrative et territoriale	101
Pour conclure	101

## ANNEXE 6

<b>AVIS DU CNV « SANTÉ ET PRATIQUES SOCIALES » (FÉVRIER 2000)</b>	103
---	-----

## ANNEXE 7

<b>AVIS DU CNV SUR LA LOI « SOLIDARITÉ ET RENOUVELLEMENT URBAINS » (MARS 2000)</b>	105
--	-----

Généralités	105
• Ambition, définition et cadre du renouvellement urbain	105
• L'agglomération	105
• Place des habitants	106
• Logement social pour les plus démunis	106
• Démolitions/reconstructions	106
• Durabilité des lois	106
• Limitation des recours contentieux	106
Documents d'urbanisme	107
• Les modalités de la concertation	107
• La commission de conciliation	108
• Schéma de cohérence territoriale	108
• Plans locaux d'urbanisme (PLU)	109
Habitat/logement	109
• Répartition des logements sociaux au sein de l'agglomération	109

- Droit à un logement décent . . . . . 110
- Concertation bailleurs/locataires dans le parc social . . . . . 110

## ANNEXE 8

**AVIS DU CNV SUR LA MISE EN PLACE DE LA POLICE DE PROXIMITÉ (MARS 2001)**

<b>AVIS DU CNV SUR LA MISE EN PLACE DE LA POLICE DE PROXIMITÉ (MARS 2001)</b>	113
Une réforme de la doctrine et des pratiques . . . . .	113
Des effectifs indispensables . . . . .	114
Une formation pour changer les comportements . . . . .	115
Un partenariat revivifié par les CLS . . . . .	115

## ANNEXE 9

**AVIS DU CNV SUR LE RAPPORT : UNE NOUVELLE AMBITION POUR LES VILLES, DE NOUVELLES FRONTIÈRES POUR LES MÉTIERS (MARS 2001)**

<b>AVIS DU CNV SUR LE RAPPORT : UNE NOUVELLE AMBITION POUR LES VILLES, DE NOUVELLES FRONTIÈRES POUR LES MÉTIERS (MARS 2001)</b>	117
Mieux connaître et suivre l'évolution des métiers de la ville. . . . .	117
Mieux mandater et légitimer les chefs de projet . . . . .	118
Réaliser les conditions de la transformation des services de l'État et autres services publics . . . . .	119
Garantir et organiser la variété des statuts . . . . .	120

## ANNEXE 10

**AVIS DU CNV SUR LE PROJET DE LOI « DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ » (MAI 2001)**

<b>AVIS DU CNV SUR LE PROJET DE LOI « DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ » (MAI 2001)</b>	121
TITRE I : de la démocratie de proximité . . . . .	121
• Les conseils de quartier et la participation des habitants à la vie locale. . . . .	121
• Les commissions consultatives de services publics et la participation des habitants . . . . .	124
TITRE II : de la démocratisation des mandats locaux . . . . .	125
• Le droit d'initiative réservé à l'opposition . . . . .	125
• Le droit à l'information reconnu . . . . .	125
• Vers un statut de l' élu : des aménagements qui facilitent la candidature et l'exercice du mandat . . . . .	126

## ANNEXE 11

**COMPOSITION DU CNV ET GROUPES DE TRAVAIL**

<b>COMPOSITION DU CNV ET GROUPES DE TRAVAIL</b>	129
Composition du Conseil national des villes (1998-2001) . . . . .	129
• Président . . . . .	129
• Président délégué . . . . .	129
• Vice-présidents . . . . .	129
• Titulaires de mandats nationaux ou locaux . . . . .	129
• Personnalités qualifiées . . . . .	130

Composition des groupes de travail . . . . .	131
• Groupe 1 : « Participation/implication des habitants » . . . . .	131
• Groupe 2 : « Réforme des finances et de la fiscalité locales » . . . . .	132
• Groupe 3 : « Prévention/sécurité/violence urbaine » . . . . .	132
• Groupe 4 : « Quelle ville voulons-nous ? » . . . . .	133
• Groupe 5 : « Éducation/famille/école/intégration » . . . . .	134
• Groupe 6 : « Santé et action sociale dans la ville » . . . . .	134
• Groupe 7 : « Économie/emploi/revitalisation des quartiers » . . . . .	135
Composition du secrétariat général du CNV . . . . .	137
• Secrétaire générale . . . . .	137
• Chargés de mission . . . . .	137
• Secrétariat . . . . .	137