

DOCUMENT N°4

La nouvelle politique de la ville Agir pour les habitants des quartiers populaires

Récemment adoptée par les deux chambres parlementaires et prochainement promulguée, le projet de loi de « programmation pour la ville et la cohésion urbaine » **répond à l'engagement pris par le Président de la République** de simplification et de renforcement des moyens en direction des quartiers prioritaires.

Ce projet de loi dont les principes ont été posés par le Comité Interministériel des Villes du 19 février 2013 et qui a fait l'objet d'une large concertation, constitue la première réforme d'ampleur de la Politique de la Ville depuis plus de dix ans.

Il propose de revoir en profondeur les instruments de la politique de la ville en inscrivant pour la première fois le principe fondamental de **co-construction de la Politique de la Ville avec les habitants**, en **redéfinissant les quartiers prioritaires à partir d'un critère unique**, en **instaurant un contrat urbain global**, et en engageant **une nouvelle étape de rénovation urbaine** indissociable du volet social.

Les dispositions de ce projet de loi viennent compléter les nombreux dispositifs mis en place par le Gouvernement depuis 18 mois en faveur de l'emploi (emplois d'avenir, emplois francs, etc.) ou encore de la solidarité financière pour les communes les plus défavorisées.

□ Premier axe de la réforme : La participation des habitants

Conformément aux conclusions du rapport *Mechmache/Bacqué* remis en juillet 2013, le principe de co-construction de la Politique de la Ville avec les habitants est inscrit pour la première fois dans la loi. Plusieurs dispositions sont proposées dans la réforme pour favoriser l'intervention citoyenne dans les projets de ville. **Des conseils citoyens** seront instaurés dans tous les quartiers prioritaires pour participer à l'élaboration des contrats de ville. Des maisons du projet seront créées pour toutes les opérations de rénovation urbaine.

Enfin, le Comité National des Villes (CNV) qui sera renouvelé d'ici à la fin de l'année, intégrera **un collège de représentants des habitants et des associations de proximité** des quartiers.

□ Deuxième axe de la réforme : la refonte de la géographie prioritaire

Comme le mentionnait le rapport de la Cour des Comptes de juillet 2012, la multiplication des zonages a rendu la politique de la ville illisible et trop diffuse pour être réellement efficace.

Avec ce projet de loi, les moyens seront concentrés sur les quartiers les plus en difficultés, qui seront désormais identifiés autour **d'un critère objectif et transparent : celui de revenu des habitants**.

Cette réforme de la géographie qui sera effective en 2015, permettra de **concentrer les moyens de la Politique de la Ville** sur 1300 quartiers environ et de mobiliser les dispositifs de droits communs sur les territoires qui seront retenus en veille active.

Un dispositif spécifique sera mis en place pour les territoires de l'Outre-Mer, en articulation étroite avec les acteurs locaux.

□ Troisième axe de la réforme : Un contrat de ville de nouvelle génération

Le projet de loi propose de mettre en place **un contrat de ville unique et global**, à l'échelle intercommunale. Ce contrat permettra de mobiliser l'ensemble des politiques publiques de droit

commun d'éducation, de transports, de santé, d'emploi, de justice,... pour rétablir l'égalité d'accès aux services aux publics pour les quartiers prioritaires.

Il permettra, autour d'un projet de territoire partagé par tous les acteurs, **d'articuler de façon cohérente** les enjeux de cohésion sociale, de développement économique et de renouvellement urbain.

Quatrième axe de la réforme : Un nouveau programme de renouvellement urbain

Indissociable du volet social de la Politique de la Ville, le volet urbain bénéficiera d'un nouveau programme de renouvellement urbain à hauteur **de 5 milliards d'euros pour l'ANRU sur la période 2014-2024, qui permettront d'en lever 15 autres par la mobilisation des collectivités locales et des bailleurs.**

Ce nouveau programme visera les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants, en favorisant la mixité de l'habitat, la qualité de la gestion urbaine de proximité et le désenclavement des quartiers.

Un effort spécifique sera engagé en direction des copropriétés dégradées, sur la lutte contre la précarité énergétique et l'articulation avec la lutte contre l'habitat insalubre, notamment en Outre-Mer.

1° La participation des habitants au cœur de la réforme

Un constat : des territoires dégradés et une participation citoyenne affaiblie

Depuis 30 ans, malgré les annonces, les mobilisations générales et les plans d'actions, la situation des territoires prioritaires a continué de se dégrader. Surtout, la consultation et la participation des habitants n'ont pas toujours été prises en compte lors d'opérations de renouvellement urbain, ou dans la mise en place de projets locaux.

Une nouvelle méthode : une co-construction de la politique de la ville avec les habitants

L'objectif de la réforme est de rendre les habitants acteurs à part entière dans les territoires, aux côtés de l'Etat et des collectivités. C'est une condition indispensable pour permettre aux habitants de se réapproprier les projets qui concernent leur vie quotidienne.

Ce changement de méthode dans la conduite des projets, se traduit par des mesures concrètes au niveau national, comme au niveau local avec :

- **La mise en place d'un collège de représentants** des associations de proximité et habitants des quartiers prioritaires au sein du Conseil national des villes (CNV) ;
- **La présence de représentants des locataires** au conseil d'administration de l'ANRU
- **La création de conseils citoyens** dans tous les contrats de ville, qui participeront à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des projets ;
- **Le soutien d'initiatives innovantes** sur la participation, et la capitalisation d'expériences pour créer une méthodologie commune.

Ces mesures sont accompagnées d'un **renforcement de la formation des habitants, des associations, des élus et des professionnels au « pouvoir d'agir ».**

Compte tenu du rôle essentiel joué par le tissu associatif dans la vie des quartiers, les démarches administratives et le financement des associations vont être simplifiés, notamment avec la mise en place des financements sur trois ans pour les actions structurantes.

Programme national sur la mémoire et l'histoire

Le recueil de la mémoire des habitants contribue à leur reconnaissance sociale, à celle de leurs quartiers et à la lutte contre les discriminations. Afin de sauvegarder ce patrimoine, le gouvernement s'est engagé à conduire un programme national sur la mémoire et l'histoire dans les quartiers populaires. Les habitants participeront à cette mise en valeur de leur patrimoine.

2° Une cartographie des concentrations urbaines de pauvreté

□ Un constat : des zonages illisibles et inefficaces.

La géographie prioritaire de la Politique de la Ville est aujourd'hui le résultat d'une accumulation au fil des années de zonages et de dispositifs, qui ont conduit à accroître de manière conséquente et inconsidérée le nombre de territoires concernés.

Des 39 quartiers des opérations « Habitat et vie sociale » (HVS) en 1977, aux 148 quartiers en Développement social des quartiers (DSQ) en 1982, aux 751 zones urbaines sensibles de 1996, **nous sommes aujourd'hui arrivés à 2492 quartiers Cucs.**

Et si de nombreux territoires sont entrés en Politique de la Ville, aucun n'en est jamais sorti ; aucun pratiquement n'a vu même son périmètre redécoupé. Cette sédimentation a, de fait, conduit à **une géographie complexe**, fonctionnant à la manière de « poupées russes » : un emboîtement de territoires et périmètres, présentant chacun des avantages et des financements propres, depuis les ZUS, les ZRU et les ZFU aux Cucs en passant par les quartiers en rénovation urbaine et les quartiers dit « articles 6 ».

Ces zonages se sont développés de façon anarchique, sans logique ou critère à la sélection des quartiers, occasionnant **un saupoudrage inefficace des crédits de la Politique de la Ville, et rendant toute évaluation des politiques mises en œuvre presque impossible.**

□ Une nouvelle méthode : un critère unique et objectif

L'objectif de la réforme de la géographie prioritaire est clair : simplifier la géographie actuelle.

- **En créant un périmètre unique** : le quartier prioritaire de la politique de la ville.

- **En créant un critère unique, lisible et objectif** : la concentration urbaine de pauvreté.

- **En utilisant un maillage statistique inédit et fin** : le carroyage, technique de quadrillage utilisée en topographie qui consiste à délimiter une surface en carrées identiques et localisées.

Cette nouvelle méthode permet également une actualisation régulière des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ainsi qu'une évaluation de son impact. La concentration urbaine de pauvreté (la part de populations à bas revenus) est le critère le plus englobant et révélateur des différents types de précarité et difficultés socio-économiques rencontrées par les habitants des quartiers prioritaires.

Cette méthode **va ainsi permettre de redonner tout son sens et son ambition à la Politique de la Ville** : une politique réparatrice, de lutte contre les fractures urbaines, contre les inégalités territoriales et contre les ségrégations sociales.

La nouvelle méthodologie retenue pour la Politique de la Ville, permet d'avoir une vision objectivée et transparente des concentrations urbaines de pauvreté.

La comparaison entre les zonages actuels et cette cartographie nouvelle donne déjà plusieurs indications, permettant d'imaginer un recentrage de la Politique de la Ville.

□□ **Environ 1300** quartiers potentiellement prioritaires ;

□□ **85 %** des ZUS actuelles concernées par une concentration urbaine de pauvreté ;

□□ **82%** des quartiers CUCS de priorité 1 actuels concernés par une concentration urbaine de pauvreté;

□□ **Une centaine** de communes prioritaires nouvelles, jusqu'à aujourd'hui oubliées de la Politique de la Ville, notamment des petites et moyennes villes en milieu rural (Auch, Guéret, Villeneuve-sur-Lot,

Joigny, Issoudun, Dinan, Pont-Sainte-Maxence, Sablé-sur-Sarthe...), mais aussi situées dans les grandes agglomérations (Le Bourget, Coulommiers, Ronchin,...).
L'objectif de la réforme sera de faire converger cette réalité avec les territoires retenus comme quartiers prioritaires.

Discrimination à l'adresse

Soutenu par le Gouvernement, un amendement déposé par le député Daniel Goldberg introduit dans le code pénal et le code du travail, la reconnaissance de la discrimination « à l'adresse ». Cette discrimination en fonction du lieu de résidence deviendra ainsi le 20^e critère juridiquement opposable. Des travaux récents ont démontré la réalité du phénomène de discrimination à l'adresse, distinct de celui de discrimination liée à l'origine réelle ou supposée.

Ce processus de discrimination peut conduire à aggraver les difficultés d'insertion professionnelle que les habitants des quartiers prioritaires rencontrent par ailleurs.

La Halde, dans une recommandation d'avril 2011, proposait déjà au législateur de reconnaître cette discrimination.

Les moyens déployés pour les territoires en Politique de la ville

□ Pour les communes prioritaires de la politique de la ville

- **Des contrats de ville** entre l'Etat, les collectivités et l'ensemble des acteurs concernés par les problématiques des habitants des quartiers prioritaires (Pôle Emploi, Agence Régionale de Santé, Caisses d'Allocations Familiales, entreprises, associations,...) ;
- **Une mobilisation renforcée de l'ensemble des politiques publiques de l'Etat pour les habitants de ces quartiers** : éducation (25% des postes nouvellement créés dans l'éducation nationale), emploi (25% des emplois d'avenir, 400 conseillers Pôle emploi), jeunesse (25% des services civiques), sécurité (les zones de sécurité prioritaire), transports (bonification des subventions pour les projets de désenclavement de ces quartiers), sport (priorité d'accès pour les crédits du CNDS), culture (30% des crédits d'éducation artistique et culturelle)... ;
- **Une mobilisation renforcée de l'ensemble des politiques publiques des collectivités** : 10% minimum des fonds européens FEDER et FSE dont les régions et les départements ont la gestion seront engagés au bénéfice de ces quartiers ;
- **Des avantages fiscaux et sociaux** pour faciliter la construction de logement, l'amélioration du cadre de vie par les bailleurs, le développement économique ;
- **Des crédits spécifiques pour le soutien au monde associatif** ;
- **De nombreux autres dispositifs** : éducatifs (programmes de réussite éducative, internats d'excellence), en faveur de la petite enfance (priorité dans le déploiement des 100 000 nouvelles places en crèche) l'accès à l'emploi et de la création d'activités (insertion dans les chantiers des opérations de rénovation urbaine, parrainage, mobilité des quartiers vers l'emploi, appui à la création d'entreprises), pour l'amélioration du cadre de vie, la qualité des services de proximité et la tranquillité des habitants, avec notamment la gestion urbaine de proximité (GUP) ; pour l'accès aux loisirs (Ville Vie Vacances) ; l'accès aux droits ; l'accès à la prévention et aux soins (Ateliers Santé Ville, maisons et centres de santé, dépistages, programmes de prévention) ; l'accès à l'offre et aux équipements culturels et le soutien des pratiques artistiques ; le soutien d'actions de prévention de la délinquance, de rapprochement police-population, de lutte contre les violences infra-familiales et les violences faites aux femmes ; le soutien des actions concourant à la lutte contre toutes les discriminations et stigmatisations ;
- **4 200 postes d'adultes-relais** pour assurer une médiation sociale dans ces quartiers ;
- Des moyens pour **une ingénierie locale renforcée** ;
- **Des programmes de renouvellement urbain** : 5 milliards pour l'ANRU dans le futur programme national qui permettront d'en lever 15 autres par la mobilisation des collectivités locales et des bailleurs ;

- **La dotation de développement urbain (DDU)** : 100 millions d'euros pour soutenir les projets d'investissements ou d'actions des communes bénéficiaires dans les domaines économique et social.

□ Pour les communes en veille active : pérenniser les dynamiques et capitaliser les acquis

- **Une observation et un suivi préventifs** de ces quartiers pour identifier les progrès réalisés depuis 10 ans, les actions à consolider et les points de vigilance ;

- **Le même cadre de travail unique et global : des contrats de ville** entre l'Etat, les collectivités et l'ensemble des autres acteurs concernés (Pôle Emploi, Agence Régionale de Santé, Caisses d'Allocations Familiales, entreprises, associations,...) qui permettront de dresser un diagnostic partagé des fragilités qui nécessitent une vigilance particulière des acteurs locaux ;

- **Une mobilisation renforcée de l'ensemble des politiques publiques** de l'Etat et des collectivités pour les habitants de ces quartiers ;

- **Le maintien jusqu'à leur terme des contrats des adultes-relais** pour poursuivre le soutien à la vie associative dans les quartiers ;

- **Une pérennisation du cadre des PRE et d'un accompagnement global des enfants** dans leur parcours scolaire dans le cadre de la mobilisation de l'Education nationale, des EPCI, des communes et des conseils généraux dans le contrat de ville.

Une retraite digne pour les immigrés âgés

Un amendement gouvernemental relatif à la situation particulière des immigrés âgés (ou chibanis) a été adopté à l'unanimité. Il vise à permettre de remédier aux difficultés rencontrées par les travailleurs migrants âgés pour accéder à leurs droits tout en choisissant librement leur lieu de résidence une fois à la retraite. Une avancée essentielle pour les immigrés âgés de plus de 65 ans, dont plus de 35 000 vivent actuellement dans des foyers.

3° Un contrat de ville unique et global, à l'échelle intercommunale

□ Un constat : des inégalités d'accès aux services dans les quartiers prioritaires

La politique de la ville n'a pas répondu à son objectif premier : rétablir l'égalité républicaine entre les territoires et réduire les inégalités dont souffrent les quartiers défavorisés. Trop de dispositifs, de complexité dans les procédures, et de dispersion des moyens ont rendu les interventions souvent inefficaces et pas toujours adaptées aux populations concernées.

□ Une nouvelle méthode : un cadre unique de mise en œuvre de la politique de la ville

L'objectif de la réforme est de mettre en place un contrat de ville unique et global, à l'échelle intercommunale, qui permettra de mobiliser l'ensemble des politiques publiques (éducation, transports, santé...) pour mieux répondre aux besoins sur le terrain. Le contrat de ville nouvelle génération se traduit par :

- **Une mobilisation de l'ensemble des acteurs**, notamment des élus, autour d'un projet commun. Les enjeux territoriaux dépassent aujourd'hui bien souvent la commune et les futurs contrats de ville devront s'inscrire dans une dynamique d'agglomération ;

- **Une démarche plus intégrée** pour élaborer les enjeux de cohésion sociale, de développement urbain, de développement économique et de développement durable. C'est ainsi que les projets de renouvellement urbain seront inscrits dans les contrats de ville ;

- **Un projet de territoire qui recouvre un nombre plus limité de quartiers prioritaires** et avec une concentration des moyens pour plus d'efficacité.

La particularité de cette nouvelle politique réside dans un **engagement de l'ensemble des ministères en faveur des quartiers en difficulté**. La politique de ville doit retrouver son ambition première : agir là où les difficultés sont les plus importantes. Il revient ensuite à tous les autres ministères de **mettre à disposition des moyens à la mesure des besoins de chaque territoire**. Ainsi, concernant les quartiers sensibles, chacun, dans son domaine de compétence, est appelé à mobiliser des interventions spécifiques, ciblées et adaptées. Par exemple :

- le ministère de l'Intérieur déploie des policiers supplémentaires ;
- le ministère de l'Education nationale mobilise ses services pour aider les collégiens en difficulté ;
- le ministère de l'Emploi renforce les emplois d'avenir dans ces quartiers...

Pour formaliser ces engagements, **des conventions d'objectifs ont déjà été signées entre l'Etat et 12 ministères, ainsi que Pôle Emploi, qui devront être déclinées dans ces contrats**. Les contrats de ville sont appelés à succéder aux contrats urbains de cohésion sociale dont l'échéance a été reportée à fin 2014 et à constituer le cadre unique de mise en œuvre de la politique de la ville.

4° Un nouveau programme de renouvellement urbain

□ Un constat

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) a permis d'améliorer le cadre de vie de 600 quartiers, mais s'est déroulé indépendamment des autres actions de la politique de la ville et certains volets, économique et social notamment, ont été insuffisamment pris en compte.

Les habitants n'ont de plus été que peu associés à l'élaboration des projets et au suivi de leur mise en œuvre.

□ Une nouvelle méthode : un cadre unique de mise en œuvre de la politique de la ville

Le gouvernement lance une nouvelle génération de projets qui modernise les objectifs et les modalités de mise en œuvre du renouvellement urbain. Il s'agit de mettre l'habitant au cœur du processus, et de mieux prendre en compte les aspects sociaux et économiques de la politique de la ville, dans le cadre des nouveaux contrats de ville.

Les nouvelles orientations :

- **Concentrer les interventions dans les quartiers prioritaires** présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants ;
- **Créer une « maison du projet »** dans chaque projet afin que les habitants disposent d'un lieu dédié à la co-construction ;
- Contribuer au renouvellement durable des quartiers et à l'amélioration de la performance énergétique. A cet effet, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) apportera 85 M€ de subventions complémentaires venant du nouveau Programme d'Investissements d'Avenir (PIA) pour des projets particulièrement ambitieux sur le plan environnemental ;
- **Favoriser le développement économique et la création d'activités** dans les quartiers de la politique de la ville. 250 M€ de fonds propres provenant du nouveau PIA seront gérés par l'ANRU pour favoriser l'investissement dans les quartiers de la politique de la ville. Les projets seront mis en œuvre dès 2014, pour dix ans. 5 milliards d'euros de subventions seront accordées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans le cadre de ce nouveau programme, qui permettront au total de lever **20 milliards d'euros d'investissements pour les quartiers concernés**.

Glossaire

CNDS, *Centre national pour le développement du sport*

CNV, *Comité national des Villes*

CUCS, *contrat urbain de cohésion sociale*

DDU, *dotation de développement urbain*

DSQ, *développement social des quartiers*

EPCI, *établissement public de coopération intercommunale*

FEDER, *Fonds européen de développement régional*

FSE, *Fonds social européen*

GUP, *gestion de proximité*

HSV, *« Habitat et vie sociale »*

PRE, *programme de réussite éducatif*

ZFU, *zone franche urbaine*

ZRU, *zone de redynamisation urbaine*

ZUS, *Zone urbaine sensible*