



COMITE EXECUTIF DU 28 OCTOBRE 2009

RAPPORT SUR LA REVISION DE LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE ET LA CONTRACTUALISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

De Messieurs Gérard Hamel et Pierre André, fait à la demande de Monsieur François Fillon, Premier Ministre et présenté le 23 septembre 2009.

Remarques de l'USH

Le comité exécutif de l'USH a exprimé son avis sur la révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville lors de sa réunion du 15 avril 2009.

La diffusion du rapport parlementaire qui préconise la suppression des ZUS et l'organisation de la politique de la ville à l'échelle des communes est l'occasion pour l'USH de réaffirmer ses positions.

■ Le constat

Le zonage de la politique de la ville, comme le souligne le rapport, s'est effectivement complexifié au fil du temps et a connu une tendance inflationniste : 2493 quartiers ciblés par les CUCS (classés cependant par degré de gravité des difficultés), dont 751 ZUS auxquelles sont attachés des avantages, dont les 542 quartiers du PNRU (430 ZUS et 116 article 6).

Cependant, l'USH souhaite rappeler que ce zonage a permis d'organiser la solidarité nationale avec souplesse : sa définition s'étant appuyée sur la confrontation d'une priorisation nationale à une priorisation locale, il a permis de concentrer l'essentiel des moyens sur les grands quartiers connaissant les situations les plus critiques tout en menant des actions préventives dans les territoires en cours de fragilisation et en prenant en compte les villes moyennes affectées par des phénomènes d'exclusion territoriale et sociale.

Le rapport s'interroge sur l'efficacité du zonage, faisant notamment les constats suivants : effets limités des mesures associées aux ZUS, ZFU et ZRU au niveau du développement économique et de l'emploi, pas de réduction des écarts entre les ZUS et reste de l'unité urbaine notamment au niveau des taux de chômage, décalage entre les emplois créés dans les ZFU et la qualification des habitants, zonage contrariant l'objectif de mixité sociale puisque les habitants sortant des quartiers (dans le cas du relogement par exemple) ne peuvent plus bénéficier de la politique de la ville, pas de sortie de quartier du zonage.

L'USH regrette que ce bilan ne mette pas en évidence les impacts de la politique de la ville sur les parcours individuels des ménages. Menée en faveur des habitants de quartiers en difficulté, la politique de la ville a globalement joué un rôle d'amortisseur social et a permis une évolution sociale et professionnelle positive pour certains ménages qui ont ainsi pu retrouver une capacité de mobilité résidentielle. Elle a rendu possible que ces quartiers continuent de jouer le rôle de sas pour une partie de leurs habitants.

Les indicateurs socio économiques se limitant à mesurer la situation de la population des quartiers à un instant donné ne rendent pas compte de ces impacts qui n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation précise (flux des départs de ménages retrouvant une autonomie économique et d'accueil de ménages fragiles).

Enfin le bilan du zonage doit être établi en faisant une distinction plus claire entre les territoires - cibles de la politique de la ville (les quartiers prioritaires) et les périmètres des leviers de l'action qui sont généralement plus larges (la nécessité de travailler à différentes échelles ayant motivé le passage de contrats de quartier à des contrats de ville dans les années 90).

■ **Les propositions**

Le rapport appelle des remarques de l'Union Sociale pour l'Habitat sur cinq points.

1. Les quartiers prioritaires et les territoires d'intervention

Le rapport préconise que soient sélectionnées des communes éligibles à la politique de la ville et non plus des quartiers. Il renvoie à la négociation locale la définition des quartiers qui bénéficieront des priorités d'intervention dans le cadre d'un contrat de projet.

Pour l'USH, l'objectif central de la politique de la ville doit continuer d'être la lutte contre les phénomènes de ségrégation socio spatiale qui affectent durement certains quartiers dans les agglomérations (notamment quartiers Hlm et copropriétés en difficulté).

Aussi l'USH considère t-elle que doit être maintenu un « noyau dur » de quartiers établis au niveau national au regard de critères sociaux et urbains.

Pour les autres quartiers, au-delà de ce noyau dur, comme le suggère le rapport, c'est dans le cadre de concertations locales, que pourraient être étudiés les territoires d'intervention de la politique de la ville.

En tout état de cause, il conviendra que l'Etat soit vigilant à ce que le processus de décision n'aboutisse à l'exclusion de fait de certains quartiers.

Et il est important que les quartiers bénéficiaires de la politique de la ville soient en cohérence avec le PNRU. Il est en effet impératif que les efforts engagés sur ces quartiers soient poursuivis pour conforter et rendre irréversibles les transformations enclenchées. L'évaluation de l'impact du PNRU et des CUCS devrait permettre d'apprécier les besoins d'actions de développement social dans les quartiers en rénovation urbaine. Il serait souhaitable également que le périmètre administratif d'intervention et d'application de mesures spécifiques dans ces quartiers soit mis en adéquation avec les démarches de projet menées.

Les leviers de l'action pour traiter les problèmes de ces quartiers s'organisant à des échelles géographiques différentes selon les thèmes (par exemple sécurité, transport à l'échelle de l'agglomération, vie sociale et cadre de vie à l'échelle de proximité du quartier), l'USH partage la proposition du rapport de varier les périmètres d'intervention selon les mesures (principe selon lequel ont d'ailleurs été bâtis les contrats de ville, puis les CUCS).

L'Union soutient également la proposition de mise en place d'un dispositif spécifique sur les quartiers connaissant des difficultés de grande ampleur, avec une mobilisation importante de l'Etat à condition que la collectivité locale conserve une responsabilité globale de l'action conduite.

2. La prise en compte du potentiel financier des communes

Le rapport envisage un scénario consistant à utiliser l'indicateur du potentiel financier au stade de la détermination de l'éligibilité de la commune, ce qui conduirait à exclure de la solidarité nationale certains quartiers implantés dans des communes disposant de ressources.

Si la modulation des aides de l'Etat en fonction des ressources des collectivités locales concernées, comme le fait par exemple l'ANRU est justifiée, l'USH considère que les quartiers en difficulté doivent être pris en compte par la politique de la ville quel que soit le potentiel financier de la commune.

Tous ces territoires doivent pouvoir bénéficier de mesures de soutien à une gestion locative renforcée par les bailleurs sociaux et de dispositifs en faveur de la mixité sociale. La reconnaissance de leur classement dans la géographie prioritaire de la politique de la ville est également nécessaire pour faciliter la mobilisation des services de l'Etat aux côtés de ceux des collectivités locales.

L'USH est donc opposée à ce que le potentiel financier soit un critère de non éligibilité à la politique de la ville.

3. Les rôles respectifs de la commune et de l'EPCI

Tout en reconnaissant le rôle croissant des EPCI, le rapport retient la commune comme l'échelon pertinent du pilotage.

Si la commune est bien l'acteur légitime de la proximité comme le souligne le rapport, les questions structurantes sur lesquelles il faut agir pour traiter les causes des phénomènes de ségrégation socio spatiale relèvent aujourd'hui de la compétence des EPCI (transport, habitat, développement économique, désenclavement ...) : pour l'USH leur rôle est incontournable.

C'est à l'échelle intercommunale que doit être appréhendée notamment la redistribution géographique du parc de logement locatif social et que peuvent être conciliés la mise en œuvre du droit au logement et l'objectif de mixité sociale dans les différents segments du parc social.

La contractualisation devrait se faire à ce niveau dans la continuité du mouvement engagé dans les contrats de ville dès 2000 et que la loi du 12 juillet 1999 a contribué à renforcer (en intégrant la politique de la ville dans les compétences obligatoires des communautés d'agglomération).

Cependant dans l'attente d'une évolution de la gouvernance des EPCI, et notamment d'un renforcement de leur légitimité par l'élection au suffrage universel, la contractualisation et le pilotage de la politique de la ville devraient s'organiser autour d'un tandem EPCI / commune.

4. Les mesures en faveur de la gestion locative des quartiers en difficulté

Le rapport suggère que les mesures en faveur de la mixité sociale (SLS, dérogation au Plafonds de ressource) et l'abattement TFPB pour les bailleurs se définissent, dans les communes éligibles, moyennant des engagements contractuels et en lien avec la CUS.

L'USH considère que les bailleurs doivent disposer d'une visibilité des aides dont ils peuvent bénéficier pour mobiliser dans la durée les moyens nécessaires à une gestion renforcée et adaptée des quartiers. Aussi souhaite-elle que le principe actuel de l'application de l'abattement TFPB soit maintenu : à savoir une mesure de droit, pouvant être assortie d'obligations de performances qui seront précisées dans le cadre des CUS.

L'USH rappelle que le montant actuel de l'abattement TFPB en ZUS s'élève à 150 M€ : le montant de cette mesure doit être préservé au profit notamment de la mise en place d'un projet de gestion à la hauteur des enjeux spécifiques des quartiers en rénovation urbaine. Il doit continuer d'être compensé par l'Etat. Le maintien de cette mesure en l'état suppose donc le maintien d'un zonage. Si tel n'était pas le cas, il conviendrait d'inventer un nouveau dispositif qui garantirait une neutralité d'aide pour le Mouvement Hlm.

Il convient également de souligner que **le calcul de la cotisation additionnelle de la CGLLS** tient compte du patrimoine situé en ZUS. Dans l'hypothèse d'une modification ou d'un abandon du zonage, il sera nécessaire de reconsidérer ce critère.

Enfin les textes actuels prévoient que **l'avantage de la TVA à 5,5% pour les opérations d'accession** sociale dans les PRU se termine à la fin de la convention ANRU de 5 ans. Or c'est le moment où l'impact de la transformation du quartier sur son attractivité permet d'enclencher réellement une dynamique de diversification de l'habitat : **il est donc nécessaire que soit prévue la pérennisation de la TVA à 5,5 %.**

5. La contractualisation de la politique de la ville et les moyens affectés

Le rapport prône un contrat global et unique comme outil privilégié de la politique de la ville (de préférence à un système d'appel à projet) : l'USH adhère à cette proposition.

Cependant elle remarque que le contrat de ville, puis le CUCS ne sont pas parvenus à jouer le rôle de fédérateur et de mise en cohérence des différents dispositifs et politiques sectorielles contribuant à la politique de la ville.

Aussi propose-t-elle qu'en amont du contrat soit établi au niveau de l'agglomération un « programme local de développement urbain et social » qui s'impose aux politiques de droit commun (Politique de planification urbaine, PDU, PLH, politique de développement d'agglomération) et qui serve de base à la contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales.

Les bilans de la politique de la ville mettent souvent en évidence le manque de synergie entre l'équipe de conduite du projet PRU et celle qui pilote le CUCS. Aussi apparaît-il nécessaire de prévoir sur les sites, **un pilotage politique et technique unique du projet de rénovation urbaine et du futur CUCS.**

Pour les sites en rénovation urbaine il semble donc légitime de conserver un périmètre d'intervention du CUCS à l'échelle du quartier qui soit ainsi en cohérence avec celui du PRU.

Comme le souligne le rapport, la question récurrente de la mobilisation des moyens de droit commun est centrale : les moyens de droit commun, humains et financiers, mis à disposition par la puissance publique doivent être objectivés et évalués.

Cependant l'USH tient à rappeler que la politique de la ville doit également bénéficier de moyens spécifiques conséquents permettant d'amplifier, de compléter et d'adapter les politiques de droit commun.