

Rapport pour le conseil régional
JUN 2006

Présenté par
Jean-Paul Huchon
Président du conseil régional
d'Île-de-France

COMMUNICATION POUR LE CONSEIL REGIONAL
ORIENTATIONS SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

Communication pour le Conseil régional
Orientations sur la politique de la Ville

RAPPORT POUR LE CONSEIL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE
PRESENTE PAR
MONSIEUR JEAN-PAUL HUCHON,
PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

JUIN 2006

SOMMAIRE

EXPOSE DES MOTIFS	7
-------------------------	---

EXPOSE DES MOTIFS

Avant 1998, le dispositif de la Région en matière de Politique de la Ville était exclusivement consacré à des opérations d'aménagement urbain et de réhabilitation du bâti en accompagnement de l'Etat dans le cadre du Contrat de Plan.

En 1998, la nouvelle mandature impulse deux nouveaux axes majeurs :

- la Région décide de compléter ses interventions sur le bâti et l'urbain par la création d'un budget dédié aux actions d'animation des quartiers et de services aux habitants, menées par les associations et les villes dans tous les domaines (accès aux droits, périscolaires, sport, culture, convivialité etc.). Cette décision procède de l'idée que la Région doit compléter ses interventions en investissement sur l'habitat et le cadre de vie des quartiers, par des interventions en fonctionnement plus centrées sur les préoccupations quotidiennes des habitants.
- la Région prend acte que les opérations de réhabilitation urbaine ne suffisent pas pour certains quartiers trop denses, enclavés et mal conçus. Il faut remodeler en profondeur, ce qui passe par la démolition de tours et de barres HLM. Pour ce faire, elle crée un fonds de démolition.

En 2000, le nouveau Contrat de plan consacre ces deux directions. Pour la première fois depuis la création des contrats de Plan, l'Etat accepte l'inscription de crédits de fonctionnement dédiés à la vie associative et aux services aux habitants. Parallèlement, un fonds régional pour les démolitions doté de 45 millions d'euros est créé. Il va permettre à des villes telles que Mantes la Jolie ou La Courneuve, jusque là bien seules et démunies pour mener leurs projets de démolition, d'accélérer les opérations et d'obtenir plus facilement les compléments de l'Etat.

En 2003, alors que la mise en oeuvre du Contrat de Plan Etat Région 2000/2006, atteint sa vitesse de croisière après une montée en charge progressive, l'Etat change brutalement et unilatéralement les règles du jeu avec la création de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (Anru). Celle-ci rompt avec la logique de décentralisation des crédits et des décisions qui prévalaient jusqu'alors en Politique de la Ville en se positionnant clairement comme un "guichet unique" qui a vocation à centraliser les crédits de tous les bailleurs de la politique de la ville (collectivités territoriales, bailleurs sociaux, caisse des dépôts etc.).

L'Agence lance directement avec les villes et sans associer la Région une nouvelle vague de programmations, sans vraiment chercher à les articuler avec celles en cours dans le cadre du Contrat de plan. Ce dernier connaîtra alors un coup d'arrêt brutal. Les ressources humaines des villes n'étant pas extensibles, pendant que les équipes municipales se consacrent à l'élaboration d'une nouvelle programmation, elles ne peuvent pas simultanément mettre en oeuvre celles qui sont en cours. Ainsi, alors qu'en 2003, l'intégralité du budget investissement de la Région, soit un plus de 40 millions d'euros d'autorisations de programme, est engagé, le budget 2004, pourtant calé au même niveau que l'année précédente, n'est consommé qu'à moitié.

La politique de la ville de la Région Ile-de-France se trouve alors dans une situation difficile. Alors qu'elle est pour l'essentiel une politique d'accompagnement de l'Etat en apportant 15% des fonds nécessaires, ce qui en fait un acteur incontournable financièrement mais au pouvoir limité, elle se retrouve sans cadre référent avec son principal partenaire, l'Etat, qui a dénoncé de fait le cadre contractuel existant sans l'associer au nouveau dispositif. Au niveau opérationnel, l'Anru élabore directement les nouvelles programmations avec les villes. D'un point de vue statutaire, la Région n'est associée à aucune instance décisionnaire de l'agence, que ce soit à son conseil d'administration ou à son comité d'engagement, alors que l'Ile-de-France comprend près de la moitié des sites classés en politique de la ville.

A ce stade, l'Etat a changé les règles du jeu en cours de route et, surtout, ne veut pas associer la Région Ile de France au nouveau dispositif, ce qui revient à la ramener au rang de distributeur automatique de crédits, qui paye sans avoir voix au chapitre. Le budget de la Région considéré par l'Anru comme une ligne de crédit ouverte, dans laquelle les villes viendraient puiser les unes après les autres, au bon gré de l'Agence qui assure la sélection et la présentation des heureuses élues, avec pour seule logique celle du "premier arrivé, premier servi". Or, les ressources régionales ne sont pas illimitées.

Prenant acte de cette situation, la nouvelle mandature régionale issue des élections de 2004 décide d'indiquer clairement aux villes que les seuls engagements financiers qui vailent pour la Région sont ceux contractualisés dans le cadre du contrat de plan. Elle signifie ainsi à l'ensemble des partenaires qu'elle ne prendra aucun engagement supplémentaire tant qu'elle n'aura pas un tableau de bord opérationnel et financier récapitulatif des programmations établies entre l'Anru et les villes, afin qu'elle sache combien on lui demande, sur quelle durée et pour quoi faire.

Parallèlement, pour éviter que les villes soient pénalisées par cette situation de blocage dans la relation entre l'Etat et la Région, l'Exécutif régional décide de lancer son propre processus de réflexion sur le devenir de la politique de la ville de la Région par le biais d'Assises régionales des collectivités territoriales. Elles sont préparées en amont par un état des lieux dressé par la Mission ville site par site, à partir des données fournies par ces derniers (présentées en commission permanente en décembre 2004).

A partir de cet état des lieux et des réflexions des élus territoriaux recueillies dans le cadre des Assises tenues en juin 2005, l'objectif est de dégager toutes les options possibles pour la Politique de la ville de la Région en évitant deux extrêmes, le développement d'une politique régionale indépendante de l'Etat, ou son inverse, une inféodation totale en acceptant le rôle de distributeur automatique de crédits.

Alors qu'à la suite des Assises, la Région mène cet exercice d'élaboration, deux paramètres nouveaux modifient profondément la situation en novembre 2005. L'Anru change radicalement d'attitude vis-à-vis de la Région. Elle fournit un tableau de bord opérationnel et financier récapitulatif de ses accords avec les villes et se dit ouverte au principe de l'entrée de la Région Ile-de-France dans ses instances de décisions. Simultanément, l'Ile-de-France est secouée par une vague d'émeutes urbaines sans précédent de par son intensité, sa violence, sa durée et son ampleur géographique.

Certains ont voulu voir dans ces événements l'échec patent de la Politique de la Ville, oubliant un peu vite qu'elle est une politique de réparation de maux aux multiples racines. Les habitants de ces quartiers connaissent les mêmes problèmes de chômage ou d'éducation que le reste de la population française, mais les subissent de façon plus

intense en résidant dans des cités mal conçues et enclavées, et en étant victimes de discriminations spécifiques en raison de leur lieu d'habitation ou de leur origine.

Faire porter à la seule politique de la Ville la responsabilité des événements de l'automne 2005 supposerait qu'elle a la vocation de résoudre l'ensemble des problèmes du pays, ce qui serait méconnaître les efforts déployés depuis 15 ans à travers la politique de la Ville par l'ensemble des acteurs concernés. Qu'en serait-il si ces efforts n'avaient pas été accomplis ? Peut-on croire que la vie y serait meilleure ?

En même temps, ces événements révèlent une urgence sociale à laquelle les pouvoirs publics doivent répondre en utilisant tous les leviers possibles. La politique de la Ville en fait partie, et si elle a une responsabilité à assumer c'est effectivement au niveau de la réponse à apporter aux problèmes des habitants de ces quartiers, en complémentarité avec les autres politiques publiques de lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, d'insertion par l'emploi, d'éducation ou de sécurité. A son niveau, la Région veut tirer les leçons de ces événements et propose à ses partenaires, en premier lieu le gouvernement, d'en faire plus et mieux pour ces quartiers.

S'il est nécessaire que la Région se positionne par rapport à l'Anru, pour autant la politique de la Ville régionale ne peut se résumer à une politique concernant le bâti, dans le cadre d'un partenariat imposé et qui ne peut être rompu. En réponse aux événements de novembre 2005, il faut clairement donner une autre dimension aux actions associatives ou institutionnelles qui s'adressent directement aux personnes et apportent des réponses aux problèmes dans des délais beaucoup plus courts que ceux qui portent sur le bâti ou l'aménagement urbain. La Région doit réfléchir et définir ses propres orientations sur le volet humain de sa Politique de la Ville en s'appuyant sur l'expérience acquise depuis 1998.

S'il est clair que la Politique de la Ville doit intervenir sur les infrastructures, l'habitat, les équipements, l'aménagement urbain, ainsi que sur les problèmes plus immédiats et quotidiens des personnes, il faut bien reconnaître qu'il s'agit de deux « métiers » différents au sein d'une même politique. Les regrouper dans le même ensemble administratif en 1998 répondait à un souci de communication, nous voulions afficher notre volonté de dépasser les seules interventions en investissement en créant un budget dédié aux associations et aux services aux habitants.

Force est de constater que ce nouveau volet à du mal à s'imposer comme le pendant indispensable et équivalent de l'aménagement urbain. Il est souvent perçu comme un volet accessoire du volet aménagement urbain.

Pour permettre l'émergence et la reconnaissance d'un pôle fort dédié à l'animation et la vie des quartiers, il est proposé de réorganiser les interventions régionales en matière de Politique de la Ville de la Région en distinguant celles portant sur le bâti de celles qui concernent la vie quotidienne des gens et les services que l'on peut leur offrir pour l'améliorer. Un pôle distinct « Habitat et cadre de vie » serait constitué en regroupant au sein du secteur Logement le volet strictement urbain de la Politique de la Ville, et les crédits d'investissement qui lui sont affectés. Cela présente en outre l'avantage d'éviter une organisation bicéphale de la Région face à l'Etat et l'Anru sur ces questions, le Vice-président chargé du Logement devenant de fait l'interlocuteur référent, avec des moyens et des compétences renforcées.

Pour constituer le pôle « Animation et vie des quartiers », sachant que la Région ne peut pas tout faire, il est proposé de retenir trois axes d'intervention :

- un premier axe, prioritaire, regrouperait tout ce qui relève de la réussite scolaire, de l'aide à la parentalité et du soutien aux familles dans ce domaine et de la prévention santé. L'idée directrice est de soutenir les parents dans l'éducation des enfants en s'appuyant sur l'école et sur les expériences qui ont fait leurs preuves telles que l'Ecole de la deuxième chance ou l'Ecole des parents,
- le deuxième axe rassemblerait le sport, la culture, la solidarité et la convivialité. L'idée directrice est de s'appuyer sur ce qui motive les adolescents et les jeunes adultes pour mener un travail d'éducation et de socialisation, que ce soit à travers l'action quotidienne des équipements de proximité ou de grandes opérations régionales ponctuelles comme celles qui ont été soutenues ces dernières années avec des structures telles que la Fondation PSG, l'Ucpa, le City raid aventure, Banlieue Bleue, Banlieue du Monde, Léo Lagrange, etc.
- Le troisième axe couvrirait la formation professionnelle ainsi que le développement et l'insertion par l'économique. En effet, le travail reste le meilleur remède à l'exclusion sociale, même s'il ne résout pas tout les problèmes que rencontrent les habitants des quartiers en difficulté.

Il est proposé de réorganiser les modalités d'intervention de la Région en concertation avec nos partenaires traditionnels, institutionnels et associatifs.

Une première réunion avec les collectivités territoriales sera organisée début juillet. Elle permettra de dessiner la feuille de route des interventions de la Région en matière d'habitat et cadre de vie, et de débattre en particulier des questions liées à la fin du Contrat de Plan.

C'est évidemment la question des rapports entre l'Anru et la Région et de leur formalisation qui est posée. D'un point de vue pratique et à court terme, se pose la question de la position de la Région vis-à-vis des sites dont les projets ont été validés par le comité d'engagement de l'Anru et pour lesquels existe un chiffrage précis, mais aussi le devenir des sites qui figuraient dans la géographie prioritaire du Contrat de plan et dont les projets n'ont pas été instruits ou validés par l'Anru.

Cette réunion permettra également à la Région de préciser ses conditions d'intervention concernant les opérations de démolitions et les reconstructions qui en découlent. Enfin, pourra être évoquée la question de la mise en place de nouvelles instances locales de pilotage de la politique de la ville pour assurer au plus près du terrain une représentation et un suivi politique de la Région par le biais de ses élus, ainsi que l'articulation entre la politique de la ville et les autres politiques régionales d'investissement (transport, aménagement, environnement).

Il sera proposé aux collectivités territoriales concernées de prolonger cette concertation par la création d'une Conférence régionale qui pourrait se tenir tous les deux ans. Elle constituerait le lieu privilégié d'échange et de débat sur la politique de la ville.

Une deuxième phase de concertation élargie aux associations sera organisée en septembre pour aider à définir les actions relevant de l'Animation et de la vie des quartiers.

Sur la base des travaux de ces deux réunions de concertation, la Région devrait être en mesure d'élaborer et d'adopter une nouvelle délibération cadre pour sa Politique de la Ville au mois de décembre 2006.

Nul n'est à l'abri d'une nouvelle flambée de violence à l'image de celle qu'a connue l'Ile-de-France à l'automne 2005. C'est pourquoi, notre collectivité doit avoir l'ambition de changer les conditions de vie quotidiennes de nos concitoyennes et concitoyens qui vivent dans les quartiers les plus démunis en jouant sur tous les outils dont elle dispose.

La nouvelle délibération doit être l'occasion d'émettre un signal fort pour montrer notre volonté de ne céder ni aux fatalismes, ni à l'incantation, mais d'être efficaces et concrets, que ce soit à court terme en développant la vie collective et les services aux personnes, à moyen terme en améliorant la qualité des équipements de proximité et de l'habitat, à plus long terme sur les infrastructures lourdes telles que les transports.

Par la prise de conscience générale qu'ils ont suscitée dans le pays, les événements de novembre 2005 marquent un tournant majeur pour la politique de la ville : la France ne peut pas vivre et se développer en tournant le dos à une partie de sa population ou en abandonnant une partie de son territoire.

Nous devons nous appuyer sur cette prise de conscience générale aussi bien de ceux qui vivent dans ces quartiers démunis que de ceux qui en sont loin pour créer une dynamique nouvelle à la hauteur du défi. En ce sens, dans sa conception comme dans sa communication, la future délibération régionale devra répondre à l'ambition de constituer un grand plan pour changer la vie dans nos banlieues.

Je vous prie de bien vouloir en débattre.

**Le Président du conseil régional
d'Ile-de-France**



JEAN-PAUL HUCHON