

4. POLITIQUE DE LA VILLE

4.1. DÉFINITION

La politique de la ville est l'ensemble des actions visant à lutter contre les phénomènes d'exclusion des populations urbaines défavorisées et ce terme ne désigne donc pas l'ensemble des politiques urbaines. La politique de la ville est une politique contractuelle, interministérielle et globale, c'est-à-dire touchant tous les aspects de la vie quotidienne et qui consiste à mobiliser, organiser et structurer les interventions publiques sur des territoires définis comme prioritaires en raison des difficultés que rencontrent leurs habitants (habitat dégradé, chômage, échec scolaire, prévention de la délinquance, enclavement, etc.), et sur la base de diagnostics partagés élaborés par plusieurs partenaires. Ces derniers, liés par un cadre contractuel, s'engagent, à partir d'objectifs généraux et de programmes opérationnels, à intervenir sur un territoire dans un certain nombre de domaines : urbanisme et aménagement urbain, action sociale, développement culturel, éducation, prévention de la délinquance et sécurité. Depuis plusieurs années, le développement économique, l'emploi et l'insertion professionnelle, la lutte contre les discriminations constituent un axe prioritaire.

4.2. HISTORIQUE

Sa première manifestation intervient dans le cadre du VII^e plan (1976-1980) avec la création de la procédure « habitat et vie sociale » (HVS)⁴⁸. L'objectif est d'améliorer la qualité du cadre de vie et de réduire les inégalités en cherchant à associer les investissements pour l'amélioration de la qualité du cadre bâti, le confort des logements et les actions pour le développement de la vie de quartier (implantation d'équipements collectifs, aménagements des espaces extérieurs, animation sociale). En 1977, on assiste à la mise en place du premier plan banlieue afin d'aménager 53 sites en se basant sur ce projet « habitat et vie sociale ».

Au début des années 1980, l'alternance politique mais surtout les incidents survenus dans plusieurs quartiers de la banlieue lyonnaise, en particulier aux Minguettes à Vénissieux contribuent à la redéfinition d'une nouvelle politique pour les quartiers. En octobre 1981, est créée une Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ). Les travaux de cette dernière font émerger pour la première fois la possibilité de travailler à l'échelle d'un quartier, de manière transversale et autour d'objectifs contractuels définis en concertation avec les habitants. Dans le même temps, le ministère de l'Éducation nationale met en place les zones d'éducation prioritaires qui reçoivent des moyens supplémentaires de fonctionnement. Les missions locales sont créées et les premières opérations « prévention été » apparaissent. Enfin, en 1983, pour répondre à la question urgente de la lutte contre la délinquance, sont instaurés les conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance (CCPD et CDPD).

Les premiers programmes « développement social des quartiers » (DSQ) sont mis en œuvre dans le cadre du IX^e plan (1984-1988) et concernent 148 sites urbains. Malgré l'investissement de 150 villes aux côtés de l'État et de 18 régions, les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes. Faute de financements, de nombreux projets ne peuvent être menés à terme. Ce n'est qu'en 1988 avec la création d'une délégation interministérielle à la ville (DIV), d'un conseil national des villes (CNV) et d'un comité interministériel des villes (CIV) puis avec la création, à partir de 1990, d'un ministère de la Ville et la désignation de treize sous-préfets en charge de la ville que la politique de la ville connaît un nouvel élan. Cette institutionnalisation s'accompagne de la constitution d'un socle législatif. Tout d'abord, la loi

48 Circulaire du 3 mars 1977 relative au fonds d'aménagement urbain et au groupe interministériel habitat et vie sociale.

Besson⁴⁹ du 31 mai 1990 rend obligatoire l'élaboration d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et instaure les fonds de solidarité pour le logement (FSL). Puis la loi du 13 mai 1991⁵⁰ institue des mécanismes de péréquation financière en faveur des communes pauvres supportant de lourdes charges liées aux dysfonctionnements urbains : la dotation de solidarité urbaine (DSU). Enfin et surtout, la loi du 13 juillet 1991⁵¹ met en place un droit à la ville : « les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'État et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales. A ces fins, l'État et les autres collectivités publiques doivent, en fonction de leurs compétences, prendre toutes mesures tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier les types de logement, d'équipements et de services nécessaires au maintien et au développement du commerce et des autres activités économiques de proximité, à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel et récréatif, aux transports et à la sécurité des biens et des personnes ».

Si, en 1989, une nouvelle vague de contrats DSQ est lancée dans le cadre du X^e plan (1989-1993), un nouvel outil est peu à peu mis en place : le contrat de ville. C'est un acte d'engagement par lequel une ou plusieurs collectivités locales et l'État décident de mettre en œuvre un programme pluriannuel (5 ans) d'actions de développement social urbain. L'objectif est également de dépasser l'échelle du quartier et d'intervenir au niveau de la ville ou de l'agglomération. Dans un premier temps, treize contrats de ville sont conclus à titre expérimental en 1991 puis la procédure se généralise avec la signature en 1994 de 214 contrats dans le cadre du XI^e plan (1994-1999). En plus, pour les territoires dont les dysfonctionnements perdurent depuis de nombreuses années et pour lesquels de lourds investissements sont nécessaires, un dispositif supplémentaire est proposé : les grands projets urbains (GPU) qui deviendront en 1998 les grands projets de ville (GPV).

En 1996, le pacte de relance pour la ville⁵² redéfinit une géographie prioritaire plus rigoureuse en distinguant les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU). La méthode n'est plus contractuelle : il s'agit d'appel à projets mettant en concurrence les sites candidats avec arbitrage de l'État. Il faut attendre 1998 pour que les contrats de ville soient relancés, notamment à l'échelle intercommunale, dynamisée par la loi Chevènement⁵³ de juillet 1999 qui fait de la politique de la ville une compétence obligatoire pour les communautés d'agglomération. La loi Voynet⁵⁴ de juin 1999 lance les contrats d'agglomération. Ces derniers sont conclus entre l'État et les établissements publics de coopération intercommunale et permettent à la politique de ville d'être portée au niveau de l'agglomération. Les contrats de ville deviennent alors le volet social des contrats d'agglomération.

L'année 2003 marque une réorientation fondamentale de la politique de la ville avec l'adoption de la loi Borloo⁵⁵, qui abandonne la réhabilitation de quartiers et mise sur des opérations de démolition-reconstruction : ce qui relève de l'investissement sur le cadre bâti est repris en main par l'État dans le cadre de procédures recentralisées. Un programme national sur cinq ans, relayé par des actions locales, est prévu avec comme objectif la destruction de 200 000 logements jugés insalubres, la construction de

49 Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

50 Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements.

51 Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

52 Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

53 Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

54 Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

55 Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

200 000 nouveaux logements et la réhabilitation de 200 000 autres. En 2004, l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) est créée avec pour missions d'instruire les dossiers de candidature et de financer les projets. Au 1^{er} février 2008, 247 conventions de rénovation urbaine ont été signées. Dans le même temps, ce qui ressort de l'accompagnement social et économique de la population est laissé à l'initiative des collectivités locales dans un contexte de décentralisation accrue.

En mars 2006, le conseil interministériel des villes lance le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) qui succède aux contrats de ville le 1^{er} janvier 2007 dans le cadre d'une géographie prioritaire renouvelée. Il s'agit d'un contrat passé entre l'État et les collectivités territoriales qui engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés. Conclu pour une période de 3 ans (2007-2009), renouvelable une fois, il s'articule autour des priorités suivantes : accès à l'emploi et développement économique, amélioration du cadre de vie, réussite éducative, citoyenneté et prévention de la délinquance et santé. L'évaluation est systématique aussi bien annuellement qu'au terme des trois ans. Environ 490 contrats ont été signés concernant 2 200 quartiers. En juin 2009, une circulaire ministérielle a confirmé la poursuite des contrats signés en 2007 pour une année supplémentaire afin de préparer au mieux les contrats qui succéderont aux CUCS. Il a été annoncé par le Premier ministre une expérimentation en 2011 « d'un nouveau type de contrats urbains de cohésion sociale en négociant des avenants aux contrats urbains de cohésion sociale actuels dans une cinquantaine de villes ou d'agglomérations ». Ces expérimentations permettront d'affiner et de préciser le contenu de la réforme qui portera sur « le zonage de la politique de la ville, les modalités de contractualisation, la péréquation et la dotation de solidarité urbaine ».

4.3. EXERCICE DE LA COMPÉTENCE

La politique de la ville se caractérise par une démarche de partenariat entre l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale. Il est donc primordial pour chaque contrat de repérer la structure pilote qui peut être la commune ou l'EPCI, voire un organisme extérieur comme par exemple une agence d'urbanisme ou un groupement d'intérêt public (GIP). En outre, il peut subsister sur un même territoire plusieurs types de contrats dont les actions se complètent et dont le pilote n'est pas nécessairement le même. Les tris préconisés dans le tableau concernent donc les pilotes de chaque contrat.

En outre, la politique de ville a intégré peu à peu d'autres dispositifs conçus dans la même logique contractuelle : plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE), contrats locaux de sécurité (CLS), contrats éducatifs locaux (CEL), plans de déplacements urbains (PDU), programmes locaux de l'habitat (PLH) ou conventions de développement culturel. Pour le traitement de ces documents, il convient de se référer aux parties spécifiques du présent texte (partie 5 – urbanisme, partie 9 – habitat et logement social, partie 2 – police et sécurité publique).

La circulaire DAF/DPACI/RES/2006/11 relative au traitement et à la conservation des archives de la politique de la ville propose un premier cadre normatif pour l'ensemble des intervenants de la politique de la ville (préfecture, collectivité territoriale et structure porteuse). Le présent tableau en constitue donc une déclinaison propre aux communes et à leurs établissements de coopération intercommunale.

Textes de référence

- Code de l'action sociale et des familles ;
- Code de l'urbanisme.

Plan du tableau de tri et de conservation

Le tableau de tri qui suit est un tableau générique applicable aux opérations de politique de la ville de façon générale.

Id.	Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
400/01	Diagnostic.	5 ans	V	
400/02	Dossier de candidature.	5 ans après achèvement du contrat	V	
400/03	Documents contractuels.	5 ans après achèvement du contrat	V	<u>Rq.</u> : il s'agit par exemple du contrat de ville, contrat d'agglomération, contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), programme local de développement social (PLDS), convention avec l'ANRU, grand projet de ville (GPV).
400/04	Comité de pilotage : compte rendu, programmation, bilan.	5 ans après achèvement du contrat	V	
400/05	Commissions thématiques : compte rendu de réunion.	5 ans après achèvement du contrat	V	
400/06	Programme d'action annuel : tableaux transmis à la préfecture, fiches action des services.	2 ans	V	
400/07	Dossier de subvention pour des actions, demande et suivi : note de présentation, descriptif de l'action, budget prévisionnel, compte rendu de réunion, arrêt d'attribution des subventions, bilan.	10 ans ^e après achèvement du contrat	T	<u>Tri</u> : qualitatif.
400/08	Réalisations.	5 ans après achèvement du contrat	T	<u>Tri</u> : qualitatif.
400/09	Suivi financier.	10 ans ^e après achèvement du contrat	T	<u>Tri</u> : verser les documents récapitulatifs.
400/10	Bilan annuel ou pluriannuel.	5 ans après achèvement du contrat	V	

