

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*RÉUNIFIER ET
RÉCONCILIER
LA VILLE
CONSTAT
ET PROPOSITIONS*

2008
Avis présenté par
M. Gérard Le Gall

MANDATURE 2004-2009

Séance des 8 et 9 janvier 2008

**RÉUNIFIER ET RÉCONCILIER
LA VILLE
CONSTAT ET PROPOSITIONS**

**Avis du Conseil économique et social
présenté par M. Gérard Le Gall, rapporteur
au nom de la section du cadre de vie**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 30 juillet 2007)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 9 janvier 2008	1
Première partie - Texte adopté le 9 janvier 2008	3
AVANT-PROPOS : DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	7
CHAPITRE I - 2003-2007, VERS UNE NOUVELLE DYNAMIQUE ?	13
I - DEUX LOIS D'ORIENTATION DE RÉNOVATION URBAIN ET DE COHÉSION SOCIALE.....	13
A - LA PREMIÈRE LOI DE PROGRAMME POUR LA VILLE (2003)	13
1. Une innovation fondamentale pour le bâti : l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	14
2. Créer de l'activité économique au cœur même des quartiers	15
B - UNE LOI EN DIRECTION DES PERSONNES (2005)	15
1. Les trois piliers de la loi	15
2. Des recoupements incertains avec la politique de la ville	16
C - LES APPRÉCIATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	17
II - LE CHOC DES ÉMEUTES DE NOVEMBRE 2005.....	18
A - UN RETOUR SUR LES FAITS ET LES COMMENTAIRES	18
B - DES RÉPONSES GOUVERNEMENTALES APPORTÉES EN DEUX TEMPS	19
1. Des dispositions essentiellement en direction des personnes... ..	19
2. ... avec un renforcement des moyens d'action de l'État	19
3. Une loi pour l'égalité des chances composite.....	20
CHAPITRE II - POUR UNE TRANSFORMATION DE LA VILLE PAR L'AMÉLIORATION DE LA VIE QUOTIDIENNE DES HABITANTS	23
I - RÉCONCILIER LA VILLE.....	23
A - LE DÉFI ADRESSÉ AUX INSTANCES DE SOCIALISATION ET DE L'INTÉGRATION	25
1. L'éducation prioritaire pour l'école.....	25
2. De la famille	29
3. Le sport : projet et contrat social	32
4. La culture par l'animation culturelle et l'éducation populaire.....	33

B - LA SÉCURITÉ, CONDITION DE LA RÉUSSITE	34
C - LA DEMANDE DE PROXIMITÉ DES SERVICES	37
1. Des facteurs de sociabilité	37
2. Services marchands et non marchands	40
II - RÉUNIFIER DURABLEMENT LA VILLE	44
A - LA RÉNOVATION URBAINE DES QUARTIERS, UNE CHANCE POUR LA VILLE	44
1. Transformer le parc de logements pour changer la ville.....	45
2. L'objectif de mixité sociale à l'épreuve du droit au logement opposable	49
3. Renforcer les équipements pour valoriser durablement.....	53
B - LA QUESTION DES QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS	56
1. Des espaces singuliers	56
2. Des outils particuliers	57
3. Amplifier durablement l'action	58
C - LE DÉVELOPPEMENT URBAIN FACE AUX DÉFIS DE L'ENVIRONNEMENT.....	60
1. La difficile conciliation... ..	61
2. ... mais des engagements de la société civile organisée.....	62
D - L'INDISPENSABLE MOBILISATION DE TOUS.....	64
III - LE DÉFI DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET L'EMPLOI.....	66
A - FAVORISER UN MEILLEUR ACCÈS À TOUS LES EMPLOIS ..	67
1. Un enjeu majeur	67
2. Une politique publique peu lisible.....	68
3. Des initiatives de la société civile.....	69
B - LES MARCHÉS PUBLICS COMME LEVIER DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE.....	72
C - LES ZONES FRANCHES URBAINES : UN DISPOSITIF À OPTIMISER.....	73
1. Des résultats avérés... ..	73
2. ... mais des interrogations persistent.....	75
3. ... en particulier son coût pour la collectivité.....	75
D - VALORISER LE POTENTIEL DE CRÉATION D'ACTIVITÉ.....	77

CHAPITRE III - LA RATIONALISATION DE LA GOUVERNANCE..... 79

I	- ANALYSE CRITIQUE DE L'ORGANISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	79
A	LES INSTITUTIONS : ENTRE INFLATION ET DYSFONCTION.....	80
	1. Une floraison d'institutions nationales : une source de complexité.....	80
	2. La potentialité de la décentralisation	84
B	À LA RECHERCHE DE LA TRANSPARENCE ET DE LA LISIBILITÉ DU BUDGET	85
	1. L'ANRU : un potentiel de quarante-deux milliards d'euros sur neuf ans dont six milliards à la charge de l'État.....	85
	2. Les contrats urbains de cohésion sociale.....	87
	3. L'introuvable budget de la politique de la ville	88
C	DU « PASSAGE À L'ANRU » AU « PASSAGE À L'ACTE ».....	88
	1. De la conception.....	88
	2. ... au « passage à l'acte »	89
II	- POUR UN NOUVEL ÉLAN	89
A	QUATRE SCÉNARI.....	89
	1. Pour un retour à une organisation sectorielle.....	89
	2. On crée un ministre de la Ville de plein exercice	90
	3. On ne touche à rien de fondamental	90
	4. Des changements et des orientations dans une continuité	90
B	LES PRINCIPES DE L'HYPOTHÈSE RETENUE : UNE CULTURE DE PROJET	91
	1. La « culture de la solidarité »	91
	2. La « culture de la négociation ».....	91
	3. Vers une « démocratie participative ».....	91
	4. La « culture du résultat »	91
	5. La « culture de l'évaluation »	92
C	LES PROPOSITIONS : CONFORTER, ACCÉLÉRER, AMELIORER LES DYNAMIQUES ACTUELLES	92
III	- DES PARTICULARITÉS TERRITORIALES	94
A	L'ÎLE-DE-FRANCE ET LA QUESTION DU « GRAND PARIS ».....	94
	1. La difficile mise en œuvre de l'intercommunalité en Île-de-France	95
	2. Un besoin flagrant de solidarité renforcée.....	96

B - RÉNOVATION URBAINE, POLITIQUE DE LA VILLE ET OUTRE-MER.....	97
CONCLUSION.....	99
Deuxième partie - Déclarations des groupes	101
ANNEXE À L'AVIS.....	137
SCRUTIN.....	137
DOCUMENTS ANNEXES.....	139
Document 1 : Liste des personnalités rencontrées.....	141
Document 2 : Les caractéristiques du quartier de résidence selon le type de commune	143
Document 3 : Avancement du programme national de renouvellement urbain, novembre 2007	145
TABLE DES SIGLES	147

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 9 janvier 2008**

Première partie
Texte adopté le 9 janvier 2008

Par lettre du 30 juillet 2007, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social sur *Réunifier et réconcilier la ville - constat et propositions*¹.

La préparation du projet d'avis a été confiée à la section du cadre de vie qui a désigné M. Gérard Le Gall comme rapporteur.

Pour son information, la section a entendu en audition les personnes dont les noms suivent :

- Mme Fadela Amara, secrétaire d'État auprès de la ministre du Logement et de la ville, chargée de la Politique de la ville ;
- Mme Sabine Baïetto-Beysson, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;
- M. Jean Bastide, président du comité de suivi du Plan de cohésion sociale ;
- Mme Christine Boutin, ministre du Logement et de la ville ;
- M. Michel Caron, représentant de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) au conseil d'administration de l'ANRU ;
- M. Robert Castel, sociologue ;
- M. Patrick Doutreligne, délégué général de la Fondation Abbé Pierre ;
- M. Dominique Dubois, directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) ;
- M. Étienne Guéna, représentant de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) au conseil d'administration de l'ANRU ;
- M. Gérard Hamel, président du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;
- M. Yves Jégo, député-maire de Montereau-Fault-Yonne ;
- M. Jean-Yves Le Bouillonnet, député-maire de Cachan ;
- M. Philippe Panerai, architecte-urbaniste ;
- M. Pierre Quercy, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (USH) ;
- M. Yves-Laurent Sapoval, délégué interministériel à la ville et au développement social urbain ;
- M. Louis Schweitzer, président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ;
- M. Alain Sionneau, président de la Foncière logement ;

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 177 voix et 25 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

- Mme Michèle Tribalat, démographe à l'Institut national des études démographiques (INED) ;
- M. Philippe Van de Maele, directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;
- M. Alain Zabulon, préfet délégué à l'égalité des chances auprès du préfet de l'Essonne ;

Lors du déplacement à Dijon, ont été rencontrés :

- Mme Myriam Bernard, conseillère municipale, déléguée à la vie des quartiers ;
- M. Mohamed Izimer, conseiller municipal, délégué à la vie des quartiers ;
- M. Jean-François Macaigne, chef de projet Renouvellement urbain (RU) ;
- M. Jean-Pierre Pirocca, directeur général adjoint du Grand Dijon ;
- Mme Colette Popard, conseillère générale, adjointe au maire de Dijon, chargée des relations avec les locataires.

Enfin, le rapporteur tient à exprimer ses plus vifs remerciements à Isabelle Sery et François-Xavier Roussel qui l'ont assisté dans sa tâche et ont mis leurs compétences au service de l'avis.

AVANT-PROPOS : DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Ce qu'il est convenu d'appeler les « quartiers sensibles » est depuis trois décennies, au regard de l'exigence républicaine d'égalité des chances, de cohésion sociale et de mixité sociale une question majeure de la société française. C'est une épée de Damoclès suspendue au-dessus du pays. La puissante explosion urbaine de novembre 2005 au sein des quartiers de nombreuses communes, dans la lignée d'incidents plus mineurs et plus localisés depuis 1981, illustre le péril. La récente émeute de Villiers-le-Bel, deux années après 2005, nous le rappelle. Cette réalité n'est pas propre à la France, même si elle y prend des formes particulières. Elle est toutefois, pour l'instant, sans aucune commune mesure avec les États-Unis.

- **La fin des « Trente glorieuses »**

À l'aube de la décennie soixante-dix, apparaît une nouvelle réalité urbaine en rupture avec « l'enchantement » des grands ensembles, « les cités radieuses » fierté des années cinquante-soixante. L'achèvement des « Trente glorieuses » et l'entrée dans une longue période de crise vont bouleverser le paysage social, économique, culturel et urbain.

Alors que se profile la crise de l'État-nation avec l'affirmation de la construction européenne et la mondialisation, la France connaît la désindustrialisation. Le chômage de masse, une précarisation croissante de l'emploi et la crise du logement vont rendre plus difficile l'intégration après une double décennie de forte immigration de travail, d'origine lointaine pérennisée, à compter de 1976, par le regroupement familial. Notre pays va parallèlement vivre un processus de montée de l'individualisme, une sensible désaffiliation sociale, une certaine forme d'opposition aux mécanismes de solidarité collective perçus comme de « l'assistanat », une métamorphose de la famille, la perpétuation des inégalités des chances à l'école malgré sa massification et l'affirmation d'une société de diplômés, le développement d'un sentiment d'insécurité concomitant avec la montée de la violence sur les personnes. L'approfondissement de la crise, l'accroissement de la population, l'aspiration à la propriété individuelle, une xénophobie ambiante que mesure chaque année depuis 1989 le Service d'information du gouvernement (SIG) pour la Commission nationale consultative des droits de l'homme vont parallèlement contribuer à l'aggravation de la division sociale de l'espace urbain.

- **Une forte concentration de problèmes**

Même si la saisine pourrait nous y inciter, on ne cédera pas à la tentation de livrer un état des lieux des quartiers sensibles, tant la production sur le sujet est abondante. Pour autant, on s'attachera aux traits communs de territoires marqués - soulignons-le - par une extrême diversité de situations, aussi bien d'un point de vue démographique que socio-économique.

Sous l'angle du travail, on retiendra la puissance du chômage, notamment chez les jeunes hommes et parmi les étrangers, ainsi qu'une grande précarité et l'importance numérique des ouvriers et des employés, à l'inverse des cadres moins représentés. D'un point de vue humain, on vérifie la persistance de la reproduction des inégalités scolaires à l'aune du retard scolaire, de l'échec scolaire, de la violence scolaire, de l'absentéisme scolaire, du fort pourcentage d'illettrisme, de la délinquance, de l'intensité du sentiment d'insécurité. On constate par ailleurs la présence plus importante de familles nombreuses, de familles monoparentales et d'une forte population jeune. Pourtant, le vieillissement y est sensible comme dans l'ensemble du pays. On observe en outre une mobilité résidentielle importante dans un parc de logements le plus souvent ancien, avec, dans les Zones urbaines sensibles (ZUS) des HLM dans deux logements sur trois. Les quartiers difficiles connaissent les plus forts taux de présence étrangère ou de populations issues de l'immigration extracommunautaire qui sont victimes de fortes discriminations.

Même si la grande majorité des populations qui connaissent des situations de chômage, d'échec scolaire, de pauvreté, de précarité, d'insécurité, de difficulté d'intégration, voire de désocialisation, se situe hors des ZUS, ce qui singularise ces dernières, c'est la forte concentration des problèmes. Cette surdétermination, cette densité critique justifie cette forme de discrimination positive qui a pris nom « politique de la ville ». Pour douloureuse qu'elle soit cette concentration de difficultés, plus complexe à traiter, ne saurait justifier de dangereuses dérives ou de hasardeuses analogies qui révèlent une méconnaissance et une incompréhension du passé comme du présent. Les références répétées à l'*apartheid*, au *goulag*, à l'*indigénat*, au *ghetto* sont une marque de dérision pour ceux qui en sont tragiquement morts. Il y a là un risque de stigmatisation pour ceux qui vivent aujourd'hui dans des espaces, certes dégradés et à rénover, certes discriminés mais qui, on en conviendra, sont aux antipodes des tragédies des siècles passés.

- **Du bon usage des rapports**

Depuis trois décennies, la France, interpellée par les défis de la question urbaine, de la question sociale et de la question de l'ethnisation de la société, réagit par l'action, mais choisit aussi souvent une forme de fuite intellectuelle. Elle se singularise par la multiplication de colloques, de séminaires, de livres savants ou de témoignages, par la commande de rapports officiels. Parmi ces derniers, certains ont plus particulièrement marqué notre vie politique, économique, sociale et administrative. En ce sens, parmi plusieurs dizaines, on distinguera les rapports Oheix *Entre la précarité et la pauvreté*, 1981 ; Dubedout *Ensemble, refaire la ville*, 1982 ; Delarue *Banlieues en difficulté : la relégation*, 1991 ; Belorgey *Évaluer la politique de la ville*, 1993 ; Duport-Idrac *L'intégration urbaine*, 1995 ; Sueur *Demain refaire la ville*, 1998 ; plus récemment Fitoussi-Laurent-Maurice *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, 2004. Si chacun approfondit l'objet étudié et au fil du temps a élargi la problématique - de plus en plus globale - si chaque lettre de saisine des plus

hautes autorités de l'État et chaque conclusion des rapports mériteraient d'amples réflexions, on se contentera ici de rappeler les principaux thèmes du rapport fondateur, celui d'Hubert Dubedout, qui voici vingt-cinq ans, avait, en termes simples, pratiquement tout dit.

Si depuis, les mots et les concepts ont parfois changé, la récurrence avec le questionnement du temps présent est frappante. On invite à une « *politique nouvelle* », on cherche à « *démocratiser la gestion de la ville* » par « *une présence active des habitants et des associations* », « *par une évaluation systématique des actions engagées* », on veut « *équilibrer la composition sociale des quartiers* », « *stopper à court terme le processus ségrégatif* » par « *une politique intercommunale* » et en « *adaptant les politiques d'attribution de logements* » ; on veut : « *insérer les jeunes dans la ville et dans la société* », « *relier le développement social au développement économique local* », « *redonner une valeur urbaine aux quartiers* », « *prévenir l'insécurité* »... Enfin, en conclusion Dubedout invite à recréer « *les relations entre la ville traditionnelle et les quartiers* », à enrayer « *la relégation* ». Il voyait dans le développement social des quartiers le « *défi* » qui dominera les quinze prochaines années !

- **Un diagnostic partagé, mais des tâtonnements institutionnels**

Au fil des décennies, par touches successives, par accumulation d'expériences, la politique de la ville va s'étoffer. Par une approche de plus en plus multidimensionnelle, de plus en plus multipartenariale, de plus en plus contractuelle. On passe du Habitat vie sociale (HVS) (1977), au Développement social des quartiers (DSQ) (1983), au Développement social urbain (DSU) (1987), puis aux différentes formes de contrats de ville. Parallèlement à cette dynamique va émerger une nouvelle culture administrative.

- **À la recherche d'une définition de la politique de la ville**

Si l'expression « *politique de la ville* » date de la fin des années quatre-vingt, pour l'essentiel la politique de la ville est depuis trente ans une politique des quartiers. Cette politique publique, correctrice, territorialisée, mal nommée, a néanmoins des finalités claires. Réunifier la ville par le décroisement et réconcilier la ville par le rapprochement des populations. À l'issue de sa mission, elle pourra un jour devenir la bien nommée « *politique de la ville* ».

- **Un bilan contrasté**

Un survol, comme une lecture approfondie de la politique de la ville depuis 1977, livre parfois une impression d'éternel retour, voire d'impuissance et suggère spontanément le parallèle avec le mythe de Sisyphe. C'est ce qui ressort du travail de beaucoup de sociologues et plus encore des médias. Tous deux oublieux de certains progrès, par exemple la présence des services publics et d'une reconquête urbaine et sociale dans de nombreuses villes. Mais chacun peut convenir de l'immensité de la tâche de la rénovation urbaine à accomplir pour satisfaire l'objectif de cohésion sociale !

Encadré 1 : Rappel de saisine

- Depuis la loi du 1^{er} août 2003 qui a notamment créé l'ANRU, votre assemblée a déjà apporté une contribution approfondie aux réflexions sur la rénovation des quartiers et la politique de la ville. Elle a ainsi rendu son avis sur « le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine » en juin 2003 et, en août 2004, sur « l'avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale ».
- Le moment est venu d'examiner si les mesures prises en application des textes promulgués au cours de la précédente législature et comportant des dispositions en ce domaine ont répondu aux attentes. Votre assemblée me paraît à même d'apporter son point de vue sur les dispositifs existants et de formuler des propositions pour en améliorer l'efficacité.
- Les orientations données à la politique de la ville ont progressivement évolué ces dernières années. Dans le cadre d'une nouvelle politique de la ville qui prenne en compte l'ensemble de celle-ci et de ses habitants, il convient désormais de mettre l'accent sur le décroisement des quartiers en difficulté afin de les réinsérer dans le tissu urbain ainsi que sur la composante humaine de cette action. Le gouvernement présentera ainsi, prochainement, un plan pour le respect et l'égalité des chances.
- Dans le même esprit, je souhaiterais que vous puissiez faire porter vos travaux sur la contribution des programmes de rénovation urbaine à l'intégration des quartiers et de leurs habitants dans la cité...
- Enfin, le programme de rénovation urbaine a insuffisamment concerné les centres anciens dégradés. Pourtant, nombre d'entre eux hébergent des habitants en situation de pauvreté. Dès lors, vous proposerez les moyens à mettre en œuvre pour réintégrer ces centres dans la continuité urbaine et pour qu'ils contribuent à l'effort national pour le logement. Vous examinerez dans cette perspective les dispositifs législatifs, réglementaires, financiers, techniques à mobiliser pour permettre aux habitants qui y vivent d'y demeurer.
- Votre travail et votre avis sont particulièrement importants tant pour la cohésion sociale que pour le développement durable. Vos propositions devront tendre à contribuer à ces deux objectifs prioritaires du gouvernement. Elles alimenteront ainsi la mise en œuvre de la politique gouvernementale, et notamment celle du plan respect égalité des chances...

Afin de répondre à la saisine gouvernementale, le présent avis développe une triple approche :

- 2003-2007 : vers une nouvelle dynamique ? (il s'agit d'une relecture des textes législatifs de la période) ;
- pour une transformation de la ville par l'amélioration de la vie quotidienne de ses habitants (*il s'agit de réconcilier toutes les parties de la ville - l'accent est mis sur la personne ; de la réunifier durablement - l'accent est mis sur le bâti et l'urbain ; de la développer économiquement - l'accent est mis sur l'emploi*) ;
- la rationalisation de la gouvernance (il s'agit d'effectuer une lecture critique de l'existant, le bilan du PNRU, qui ouvre un nouvel élan).

Chacun des développements évoqués ci-dessus est accompagné de propositions.

CHAPITRE I

2003-2007, VERS UNE NOUVELLE DYNAMIQUE ?

Durant la période considérée, une série de lois modifie sensiblement l'architecture de la politique de la ville, augmente ses moyens et renforce ses structures. Le coup d'envoi de ces modifications est donné par Jean-Louis Borloo alors ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine. Évoquant devant le Parlement les quartiers relevant de la politique de la ville, il refuse « *que l'idée même d'harmonie sociale disparaisse de ces quartiers, véritables foyers où brûle une braise incandescente, celle du mal-vivre, du repli sur soi et, parfois, malheureusement, de la haine de l'autre* » et en appelle au cours du débat à une « *mobilisation générale* ».

I - DEUX LOIS D'ORIENTATION DE RÉNOVATION URBAINE ET DE COHÉSION SOCIALE

Juridiquement démunies de toute force exécutoire, les lois de programmation n'en constituent pas moins des engagements politiques forts par le contrat moral qu'elles représentent. Elles encadrent les choix budgétaires et ni le Parlement ni le gouvernement ne peuvent sans dommages se déjuger en supprimant des lois de finances les autorisations de programme qui permettent leur exécution. C'est pourquoi elles ne sont utilisées qu'avec parcimonie, dans des secteurs jugés stratégiques et prioritaires (militaire, scolaire et universitaire...). Il est donc significatif que l'action économique et sociale de l'État dans le domaine de la politique de la ville ait été inscrite à deux reprises dans ce cadre. De longue date favorable à un recours systématique à cette procédure, la société civile représentée au Conseil économique et social a cependant attiré l'attention du gouvernement sur un certain nombre de faiblesses et de dangers lorsqu'elle a été saisie en 2003 et 2005 de ces projets de loi.

A - LA PREMIÈRE LOI DE PROGRAMME POUR LA VILLE (2003)

Dans ses titres I et II, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003 s'est concentrée sur le cadre bâti et le développement de l'activité économique dans les quartiers. Première loi de programme au bénéfice de la ville, elle témoigne de l'importance grandissante accordée à ce domaine, depuis la création du comité interministériel Habitat et vie sociale (HVS) en 1977 jusqu'à la création d'un ministère de la Ville de plein exercice en 1990 confié à un ministre d'État, Michel Delebarre. À partir d'un diagnostic partagé sur la nécessité de simplifier les procédures, accélérer et augmenter des financements, l'union des acteurs (État, collectivités locales, organismes d'HLM, partenaires sociaux...) s'opère autour d'un programme de cinq ans. La loi propose ainsi un changement d'échelle dans l'intervention

publique par les montants financiers mobilisés - les 30 milliards d'euros sur cinq ans annoncés par le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine ne sont cependant pas inscrits dans la loi - et introduit une « petite révolution » en confiant l'utilisation des fonds à une agence.

Par ailleurs, en raison du rôle du parc privé, fondamental dans le logement de nombreux ménages modestes, la loi confère aux préfets et aux maires des pouvoirs d'intervention supplémentaires pour agir sur les immeubles et copropriétés dégradés.

1. Une innovation fondamentale pour le bâti : l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

Pour changer durablement le cadre de vie des habitants, le réaménagement urbain du quartier est visé. Les espaces et équipements publics sont donc inclus dans la loi au même titre que l'habitat. C'est cependant ce dernier qui est au cœur du dispositif, l'ambition affichée à l'époque étant de construire 200 000 logements locatifs sociaux, de réaliser 200 000 réhabilitations ou restructurations lourdes et démolir 150 à 200 000 logements vétustes.

Pour atteindre cet objectif, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est appelée à globaliser et pérenniser les financements nationaux de l'État et de ses partenaires à hauteur de 1,2 milliard d'euros par an sur cinq ans. Forte de ces moyens, l'agence pourra financer les projets de restructuration et de développement global des quartiers présentés par les élus locaux. Il est même envisagé qu'en cas de difficulté du niveau local l'agence puisse à titre exceptionnel assurer la maîtrise d'ouvrage de tout ou partie des projets de rénovation urbaine (article 10) et apporter la majeure partie des financements. L'ANRU présente pour les acteurs du secteur un grand intérêt en devenant le guichet unique pour le bâti. Elle répond ainsi à une recherche d'unicité et de souplesse pour lutter contre la lenteur, la complexité et la dispersion des modes de financement antérieurs, souvent dénoncés.

Dernière grande innovation de cette loi : l'évaluation. Pour chaque quartier des objectifs de moyens et de résultats sont fixés par une évaluation permanente des programmes d'action, établie sur des critères précis figurant en annexe de la loi, dans différents domaines (santé, éducation, emploi, tranquillité et sécurité publiques...). En réponse aux critiques sur l'opacité des effets de la politique de la ville, il est créé un Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

2. Créer de l'activité économique au cœur même des quartiers

L'autre grand volet de la loi en matière de politique de la ville porte sur le développement économique des quartiers. Il est recherché par un doublement du nombre de Zones franches urbaines (ZFU), qui passent de quarante-quatre à quatre-vingt-cinq. Sur le point d'être supprimées par le gouvernement précédent au vu des premiers bilans sévères sur leur coût et leur relative inefficacité, elles venaient d'être réhabilitées à la fin de l'année 2002 par deux nouveaux rapports. Le gouvernement attendait d'elles une dynamique économique par l'implantation de petites entreprises, commerces et services dans les quartiers et la création de 80 000 à 100 000 emplois. Une clause d'embauche locale plus contraignante est par ailleurs fixée par la loi : un tiers des emplois devant être réservés à des habitants des quartiers en difficulté de l'agglomération pour que les entreprises de moins de cinquante salariés bénéficient d'exonérations fiscales et sociales.

B - UNE LOI EN DIRECTION DES PERSONNES (2005)

La loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 excède de beaucoup le champ de la politique de la ville, mais complète en partie la loi de 2003. Elle résulte d'une démarche inédite consistant à traiter simultanément les grands problèmes qui minent la cohésion du pays. Elle s'articule ainsi autour de trois piliers : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. À nouveau, l'arme principale est financière. Le plan bénéficie d'une programmation quinquennale de 12,8 milliards d'euros. Il comporte vingt programmes et 107 mesures. Pour Jean-Louis Borloo, il devait permettre dans la durée « *une mobilisation sans précédent de moyens importants* ».

1. Les trois piliers de la loi

Dans cette loi de programmation, la mobilisation pour l'emploi apparaît prioritaire. Onze programmes lui sont consacrés. Les principales mesures, d'ordre général, consistent dans la création de 300 « maisons de l'emploi », un accompagnement vers l'emploi des jeunes, en privilégiant la formation en apprentissage, la mise en place de « contrats d'avenir » conjuguant temps de travail et temps de formation pour les allocataires de minima sociaux, une simplification des contrats aidés et le soutien à la création de micro-entreprises et aux structures d'insertion par l'économie.

Le titre II organise un rattrapage en matière de logement social en s'engageant sur un programme ambitieux de construction sur cinq ans, avec la réalisation de 500 000 logements locatifs sociaux, la remise sur le marché de 100 000 logements vacants du parc privé et le renforcement du dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence pour atteindre 100 000 places.

Les dispositions essentielles du troisième pilier visent d'abord les enfants en grande fragilité dès la maternelle, avec la création de 750 équipes de « réussite éducative » en cinq ans. Rappelons que les dispositifs de réussite éducative s'adressent prioritairement aux enfants situés en zone urbaine sensible ou scolarisés dans un établissement relevant de l'éducation prioritaire. Les crédits consacrés par l'État à la mise en place de dispositifs de réussite éducative, ouverts par les lois de finances entre 2005 et 2009, sont fixés par la loi à près de 1,5 milliard d'euros. Par ailleurs, un renforcement de la Dotation de solidarité urbaine (DSU) en faveur des villes en grande difficulté est décidé.

2. Des recoupements incertains avec la politique de la ville

Compte tenu des champs d'action retenus, la loi de programmation pour la cohésion sociale bénéficie en premier lieu aux habitants des quartiers sensibles puisque ces derniers sont en proportion plus durement touchés que le reste de la population par le chômage, l'échec scolaire et les différentes formes d'exclusion. Pour autant, il s'agit d'une loi nationale qui échappe à toute logique territoriale. Ainsi, l'accentuation de l'effort collectif en faveur des demandeurs d'emploi, du développement de l'activité économique et de la création d'entreprises, ou encore de l'insertion professionnelle des jeunes - que les 300 « maisons de l'emploi » ont en grande partie à prendre en charge - touchent-elles tous les bassins d'emploi et non les seules ZUS. Il en va de même pour le rattrapage en matière de logement social puisque le traitement de la crise de l'offre en termes quantitatif et qualitatif, des dysfonctionnements du marché locatif privé, ou de l'hébergement d'urgence n'est évidemment pas ciblé sur les quartiers. Précisons que des aspirations essentielles pour leurs habitants, comme l'accès aux soins ou les transports, ne sont pas abordées dans la loi.

Au total, c'est au travers de la réforme de la DSU que l'on retrouve la politique territoriale : 120 millions d'euros supplémentaires sont dégagés pendant cinq ans au bénéfice des villes qui souffrent de charges socio-urbaines les plus importantes, parce qu'elles accueillent beaucoup des familles nombreuses et fragiles et supportent des budgets importants pour la jeunesse, l'éducation et les équipements publics. Cette mesure répond en partie et indirectement aux critiques formulées deux ans plus tôt, notamment par le Conseil économique et social, sur l'absence d'inscription dans la loi de crédits de fonctionnement permettant aux communes de faire face aux charges nouvelles créées par les investissements.

C - LES APPRÉCIATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Conseil économique et social, obligatoirement saisi des projets de loi de programme, a rendu deux avis sur les textes évoqués ci-dessus.

Au-delà d'une appréciation d'ensemble positive sur le projet relatif à la ville et la rénovation urbaine, notre assemblée soulignait la nécessité que les mesures en faveur des ZUS ne remettent pas en question le choix de l'agglomération comme cadre territorial d'intervention ni les contractualisations en cours (contrats de ville 1999-2006). Il était souhaité que les exonérations fiscales dans ces mêmes zones puissent aussi bénéficier aux associations et à l'investissement privé dans l'habitat. En outre, de nombreuses attentes étaient formulées sur le fonctionnement de l'interministérialité, l'équilibre des crédits de fonctionnement et d'investissement, la gestion urbaine de proximité et la qualité de l'évaluation, en particulier pour disposer d'une meilleure visibilité des parcours résidentiels. Les interrogations sur la future ANRU, dont la création était approuvée, portaient sur de possibles effets pervers (remise en cause des grands projets de ville, positionnement de la Délégation interministérielle à la ville [DIV]...) et sur la mise en œuvre ou l'accompagnement de la rénovation urbaine (réponse aux difficultés opérationnelles, moyens affectés à l'accompagnement social...).

À l'occasion de l'examen du plan de cohésion sociale et de l'avant-projet de loi qui lui ont été soumis, le Conseil économique et social a rappelé quelques convictions fortes sur l'emploi, qui demeure selon elle « *le meilleur rempart contre l'implosion sociale et la clé de la dignité humaine* », sur l'égalité des chances, qui « *doit cesser d'être un concept abstrait* » et que « *la notion de droits fondamentaux est un ensemble indissociable* ». Plutôt que de reprendre les très nombreuses remarques et réserves formulées à l'époque sur l'ensemble du texte, il apparaît plus judicieux de noter l'approbation du projet gouvernemental sur l'égalité des chances entre les territoires et le soutien aux villes en grande difficulté. Toutefois, sur le premier point, une évaluation était jugée nécessaire pour vérifier l'adéquation entre les besoins et les moyens des communes concernées et la diminution des disparités entre les villes. Sur le second il était considéré que la réforme de la DSU ne devrait constituer qu'une première étape vers la recherche d'une véritable autonomie financière des collectivités urbaines qui intègre mieux les charges socio-urbaines comme les spécificités de certains territoires.

II - LE CHOC DES ÉMEUTES DE NOVEMBRE 2005

Les violences urbaines qui ont touché en novembre 2005 de très nombreux quartiers en difficulté ont été suffisamment graves et prolongées pour contraindre le gouvernement. Symptomatiques d'une crise urbaine profonde, elles ont conduit à l'adoption de mesures structurelles visant à prévenir de nouvelles explosions tout en renforçant une cohésion sociale en péril.

A - UN RETOUR SUR LES FAITS ET LES COMMENTAIRES

C'est dans un contexte de polémique à propos de la délinquance dans les banlieues que, le 27 octobre 2005, deux adolescents trouvent la mort à Clichy-sous-Bois dans des circonstances alors mal définies, mais dans lesquelles la police apparaissait à l'époque directement ou indirectement impliquée. S'ensuivent vingt-cinq nuits de violences qui auront touché 300 communes en dépit de l'état d'urgence décrété dès le 8 novembre. Au niveau national, plus de 10 300 voitures, 200 bâtiments publics et 70 privés ainsi qu'une vingtaine de lieux de culte et de dépôts de transports en commun auront été dégradés ou détruits par incendie pour la seule zone police. Face à cette situation, les forces de police ont agi avec une retenue qui a permis d'éviter que les événements ne prennent une tournure plus tragique. Relevons que les dégâts humains ont été très limités au regard de l'ampleur des violences.

Plusieurs caractéristiques inédites de ces émeutes ont été soulignées par les observateurs : rapide extension au niveau national d'un événement localisé sur lequel la communication publique a été maladroite, mobilisation particulièrement importante des mineurs, politisation et très forte médiatisation des événements mais, en définitive, pas de mouvement social *stricto sensu* en l'absence de plate-forme revendicative, de leadership et d'organisation structurée. Parallèlement se développe un débat public sur des sujets tels que le chômage de masse, l'efficacité du travail social, les « zones de non-droit », les « ghettos scolaires », « l'islamisation des quartiers »... qui aboutit à une interrogation sur l'efficacité et l'utilité de la politique de la ville.

Une première explication est proposée par un rapport des Renseignements généraux du 23 novembre 2005 qui souligne une perte de confiance des jeunes envers les institutions dans leur ensemble et le risque que tout nouvel incident provoque une nouvelle flambée de violences généralisées. Ce rapport relève qu'aucun lien ne paraît exister entre ces violences et les mouvements religieux. D'autres témoignages n'en mentionnent pas moins l'émergence de formes de prosélytisme culturel et religieux très fort depuis de nombreuses années dans certains quartiers. De son côté, le Centre d'analyse stratégique insiste sur l'autonomisation des jeunes des cités par rapport aux adultes, la conflictualité des rapports entre ces jeunes et la police. Il relève que les violences urbaines ont été vécues par ces jeunes comme l'expression d'un malaise partagé.

Suite à ces émeutes, souvent concentrées dans les quartiers prioritaires de la politique de ville, le Premier ministre annonce dès le début du mois de décembre 2005 un plan d'action.

B - DES RÉPONSES GOUVERNEMENTALES APPORTÉES EN DEUX TEMPS

Au regard des effets socialement et matériellement dévastateurs que peut provoquer la concentration des difficultés dans un espace urbain réduit, une intervention renforcée et coordonnée des pouvoirs publics apparaît nécessaire au gouvernement. Dans le cadre de ce plan général pour l'égalité des chances, un train de mesures d'ordre réglementaire et législatif est arrêté le 2 décembre 2005 par le Premier ministre.

1. Des dispositions essentiellement en direction des personnes...

Réponse apportée dans l'urgence aux événements de l'automne, le Plan Villepin pour l'éducation et les ZEP est prioritairement tourné vers les jeunes élèves en difficulté et leurs familles. Considérant que 30 % des élèves de ZEP ne maîtrisent ni la lecture ni l'écriture - contre 10 % au niveau national - l'accent est porté sur l'apprentissage de ces deux disciplines. À cette fin, une généralisation de l'évaluation nationale uniforme au niveau du CE1 est annoncée, en complément du dispositif d'accompagnement personnalisé pour les élèves ne possédant pas ces savoirs élémentaires, grâce à des heures de remédiation prévues dans le cadre des Programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) mis en place par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Dans le même temps, la création d'un service public de l'orientation est annoncée pour mettre en œuvre une diversification des parcours scolaires.

Une remise à plat de la carte des ZEP - une des premières politiques publiques fondée sur la discrimination positive - est annoncée pour concentrer les moyens sur les 130 établissements les plus en difficulté, de même qu'une amélioration des conditions de rémunération et de carrière des enseignants et un triplement des bourses au mérite.

Pour lutter contre l'absentéisme scolaire et les troubles portés au fonctionnement de l'établissement, un contrat de responsabilité parentale est prévu mais renvoyé à des dispositions législatives.

2. ... avec un renforcement des moyens d'action de l'État

La cohésion sociale et territoriale, et l'égalité des chances, en particulier pour les personnes résidant dans les quartiers les plus en difficulté, sont des priorités fixées par le gouvernement. C'est sur la base de cette orientation qu'il est décidé de renforcer et réorganiser l'administration territoriale de l'État par la création de préfets délégués à l'égalité des chances dans les six départements les plus concernés par les problématiques urbaines (Bouches-du-Rhône, Essonne Nord, Rhône, Seine-Saint-Denis et Val-d'Oise), chargés de l'animation interministérielle de la politique de la ville. Dans les autres départements, une

redistribution des missions des préfets est décidée afin que chaque maire dispose dans son département d'un interlocuteur unique. Le dispositif est complété en amont et en aval par un référant « cohésion sociale » au niveau régional et un délégué de l'État au niveau des quartiers les plus en difficulté.

Une des priorités majeures des préfets délégués à l'égalité des chances réside dans le développement de dispositifs de prise en charge individuelle des personnes pour les aider dans leur parcours d'insertion et pour faire émerger des réussites individuelles auxquelles les jeunes pourront s'identifier. À cette fin, ils ont pour mission, en partenariat avec les élus, de piloter une action globale sur un territoire, d'encourager, d'accompagner et de cofinancer toutes les initiatives allant dans ce sens grâce à un effort financier substantiel de l'État. Dans l'Essonne, par exemple, les crédits de la politique de la ville ont augmenté de plus de 70 % en 2006, année de mise en place des préfets.

3. Une loi pour l'égalité des chances composite

Seconde étape de la réponse gouvernementale, la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances est annoncée comme un remède à la crise des banlieues. Elle se donne pour objet de mettre fin aux situations d'inégalité des chances et aux discriminations dont sont victimes les populations des quartiers difficiles, en particulier les jeunes. Elle est en réalité beaucoup plus large et concerne les personnes comme les territoires.

En matière d'éducation et d'accès à l'emploi, la loi institue un contrat de responsabilité parentale qui oblige les parents à s'engager sur la qualité du comportement de leur enfant en milieu scolaire en contrepartie, soit d'un soutien, soit d'une sanction (suspension de versement de tout ou partie des prestations familiales) en cas de refus du contrat ou de non-respect des obligations. Par ailleurs, dans le cadre de la diversification des parcours scolaires annoncée en décembre 2005, un « apprentissage-jeune » est proposé dès l'âge de quatorze ans, cette initiation aux métiers permettant cependant un retour à l'enseignement général. Au niveau territorial, quinze nouvelles zones franches urbaines sont créées afin de promouvoir l'emploi.

En faveur de l'égalité des chances et de la lutte contre les discriminations, la loi renforce les pouvoirs de la HALDE en lui donnant la faculté de prononcer des sanctions administratives et en légalisant la pratique du « testing ». Surtout, elle crée une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), chargée de mener des actions en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la ville dans le cadre des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). À cette fin, elle se voit confier les crédits spécifiques correspondants, soit 307 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2007. Visant en particulier des publics rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle, cette nouvelle agence reprend les actions du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). Pour son action, l'ACSé s'appuie sur des comités régionaux et des délégués départementaux : les

préfets. Au plan territorial ces derniers sont aussi les délégués de l'ANRU. C'est donc à eux qu'incombe en définitive la tâche de veiller à la bonne articulation des volets urbain et humain des CUCS.

*
* *

Par le recours à deux lois de programme, le début de rationalisation des moyens d'action de l'État et la place accordée aux partenariats institutionnels, une nouvelle dynamique a été incontestablement impulsée à la politique de la ville durant la période 2003-2007.

Certes, la loi de 2003 qui initie cette démarche invente peu. Pour ne citer que quelques exemples, l'idée d'un plan de cinq ans, celle d'une systématisation des conventions, d'un programme de démolitions-reconstructions ou encore d'un interlocuteur unique traitant un dossier unique et simplifié avaient déjà été formulées dans différents rapports et études. Elles n'avaient toutefois jamais été traduites dans les faits.

Cette loi n'a pas pour autant mis un terme aux contraintes et aux aléas budgétaires. Déjà en 2003 le Conseil économique et social pointait la faiblesse des moyens supplémentaires affectés par l'État à la politique de rénovation urbaine (60 millions d'euros), les financements ayant en partie été assurés par des ponctions sur le budget du ministère du logement et celui de la ville. Par ailleurs, le recentrage de la politique de la ville en direction des ZUS avait cette même année amputé de 42 % les crédits consacrés aux logements hors ZUS. Deux ans plus tard, la suppression des subventions à nombre d'associations opérant dans les quartiers sensibles était à son tour stigmatisée sans que l'on puisse cependant expliquer par la seule disparition de ces associations l'ampleur des émeutes de l'automne 2005.

Depuis l'adoption des lois et plans gouvernementaux évoqués dans le présent chapitre, la situation des quartiers sensibles a évolué de façon contrastée. La vie quotidienne des habitants demeure globalement difficile. Elle s'est même aggravée à certains égards, les flambées de violences sporadiques témoignant de façon spectaculaire et dramatique d'un malaise profond. Beaucoup reste à faire pour en réduire les causes qui tiennent pour une large part à un déficit de socialisation, à une offre de logements encore insatisfaisante, même si l'action de grande ampleur sur le cadre bâti commence à porter ses fruits, et à des difficultés rémanentes d'accès à l'emploi. Cette situation appelle un réexamen du mode d'organisation trop complexe de l'action conduite par l'État et de ses partenaires dans le cadre de la politique de la ville afin de répondre à l'urgence.

CHAPITRE II

POUR UNE TRANSFORMATION DE LA VILLE PAR L'AMÉLIORATION DE LA VIE QUOTIDIENNE DES HABITANTS

I - RÉCONCILIER LA VILLE

Avant de caractériser les quartiers sensibles et de formuler des propositions pour y améliorer la vie quotidienne, sans doute convient-il de prendre la juste mesure historique de l'espace social qu'ils forment. Une histoire des quartiers populaires rappellerait l'héritage du XIX^e siècle jusqu'à la seconde guerre mondiale, avec la double révolution, industrielle et urbaine, ses quartiers pauvres, le plus souvent des taudis, au cœur et à la périphérie des villes en croissance rapide des années cinquante et soixante. Les grands ensembles et le nouvel habitat social ont correspondu à un espoir avec une amélioration du cadre de vie pour des millions de nos compatriotes. Le milieu des années soixante-dix correspond à la fin d'un cycle économique ouvrant une période dominée par le chômage de masse et un basculement du parc du logement social vers les familles les plus défavorisées. Les quartiers populaires, comme ceux de la « banlieue rouge » de Paris, dominés un siècle durant par la « question sociale » et la culture qui l'accompagne, avec les valeurs portées par l'action syndicale et le parti communiste, deviennent des problèmes sociaux. Ils vont aussi insensiblement rencontrer la « question urbaine ».

Depuis trois décennies, les « quartiers », plus que tous les autres territoires vivent sous le regard, interrogatif, parfois méfiant, des populations des autres espaces de la ville et plus largement de l'ensemble de la société française. Ils sont de plus en plus souvent évoqués dans l'espace médiatique. En raison de violences, parfois à cause d'émeutes, qui défrayent la chronique, ils font aussi l'objet d'une production éditoriale abondante d'acteurs, d'observateurs, d'experts, de sociologues, de militants autour du thème récurrent du malaise des « banlieues ». Si leur apport à la connaissance et à la définition des politiques publiques est nécessaire, car fondé sur des enquêtes de terrains ou sur une expérience vécue, il convient aussi d'être attentif aux études récentes d'organismes officiels - IAURIF, INSEE - qui reflètent les opinions de milliers de personnes interrogées dans les zones sensibles.

La première, de l'IAURIF (2004), réalisée auprès de 2 420 habitants des ZUS de l'Île-de-France juge que ce n'est ni le bâti, ni le logement, ni l'insertion urbaine qui constituent, pour les habitants, les problèmes principaux dans les quartiers. Sur ces thèmes, la satisfaction est largement majoritaire quand 70 % trouvent leur quartier « agréable », chiffre cependant inférieur à l'ensemble de la région. En revanche, les Franciliens des ZUS soulignent plus intensément

qu'ailleurs l'importance des problèmes de gestion, d'entretien, de manque de qualité de cadre de vie, de mauvaise image des quartiers, d'insécurité. Ils font aussi part d'une forte inquiétude sur l'avenir de leurs enfants. Cette appréciation globale qui mériterait d'être relativisée selon les variables sociologiques comme le chômage, la situation financière, le niveau d'études, la taille des familles, le statut de locataire en logement social, ne contredit pas les remarques qui précèdent. La seconde, de l'INSEE (cf. annexe n° 2), interroge les Français sur leur mode de vie et leur cadre de vie (2005-2006). Elle le fait en proposant 21 items très variés : du « manque d'animation » à la « pollution » en passant par « le bruit », « le manque de commerce » ou « la gêne liée à la drogue ». La lecture des résultats selon les espaces - périurbain, pôles ruraux, rural isolé, ZUS - illustre le mal-vivre ou le moins bien-vivre dans la dernière catégorie. Alors que 94 % des citoyens hors ZUS jugent leur quartier de résidence « agréable à vivre », ils ne sont que 67 % en ZUS. Ces dernières se distinguent encore, nettement cette fois, sur quelques thèmes de préoccupation à propos de la « délinquance et des incivilités » 60 % (contre environ 22 % ailleurs), du « bruit » 43 % (contre 16 %), de « l'environnement dégradé » 52 % (contre 15 %), du « manque d'espaces verts » 34 % (contre 12 %), de la « mauvaise réputation » 58 % (contre 8 %), au regard de « l'insécurité » 32 % (contre 7 %), la « gêne liée à la drogue » 25 % (contre 8 %) enfin, par « la présence de groupes inquiétants » 17 % (contre 1 %). La troisième enquête « Vie de quartier » réalisée par l'INSEE (2005) est en résonance avec les deux précédentes quand, au total, 59 % des habitants des quartiers sensibles vivent une relation globalement négative avec leur quartier contre seulement 39 % en dehors.

Ces trois études confirment la singularité des ZUS en raison des handicaps économiques, des insuffisances d'habitat, des déficits d'intégration, des discriminations, consécutives aux territoires et aux origines ethniques, d'une faible mobilité sociale ascendante, d'une forte endogamie relationnelle et au total, pour la grande majorité de la population, d'un faible espoir de s'en sortir. Elles soulignent, ainsi que d'autres enquêtes, les demandes prioritaires de populations attentives aux réponses des pouvoirs publics. Afin de réconcilier la ville, et au-delà, il convient de prendre conscience des défis adressés aux instances de socialisation et de l'intégration, de l'importance des questions de sécurité et de la demande de services de proximité.

En effet, si les questions liées à l'emploi et au bâti sont très importantes - nous y viendrons - le « hard » de la politique de la ville est bien l'aptitude à « vivre ensemble ».

A - LE DÉFI ADRESSÉ AUX INSTANCES DE SOCIALISATION ET DE L'INTÉGRATION

1. L'éducation prioritaire pour l'école

L'école qui éprouve de grandes difficultés à offrir à chaque élève la même éducation indépendamment de son origine sociale et de son lieu de résidence, est particulièrement à la peine, dans un certain nombre de territoires, pour porter un projet de vie et pour assumer ses missions fondatrices : l'éducation, la formation, comme plus largement l'intégration sociale et l'apprentissage à la citoyenneté. Un grand nombre d'élèves sortent du système éducatif sans disposer de la maîtrise de la langue, à l'écrit comme à l'oral : 15 % d'entre eux éprouvent des difficultés en lecture à l'entrée en classe de sixième. Ils sont deux, parfois trois fois plus nombreux dans ce cas en ZEP.

Il ne s'agit pas dans les propos qui suivent d'appréhender le vaste champ des questions relatives à l'école mais, dans l'esprit de la saisine à propos de la politique de la ville, de centrer la réflexion sur sa place dans le dispositif, avant de formuler quelques propositions susceptibles d'améliorer la réussite scolaire dans les quartiers sensibles. Ici, les obstacles rencontrés par les jeunes pour leur insertion professionnelle sont, pour l'essentiel, dus à la conjonction de trois facteurs : la faiblesse de leur niveau scolaire, de qualification et de diplôme, leur insuffisante intériorisation de certains codes sociaux et la discrimination à l'entrée du monde du travail. La proportion des 15-24 ans non diplômés y est plus de dix points supérieure à la moyenne nationale, 40 % des jeunes en ZUS sortent du système éducatif sans bagage, 38 % des enfants de milieu défavorisé redoublent (contre 17 % dans l'ensemble de la population), 12 % des jeunes de Seine-Saint-Denis ont 16 ans et plus en troisième (contre 6 % en moyenne nationale).

Au cœur de la décennie qui a vu leur création (1982), les Zones d'éducation prioritaire (ZEP) ont souvent contribué à apporter des réponses adaptées aux élèves qui rencontrèrent le plus de difficulté. Mais en raison d'évolutions successives, de leur multiplication (363 en 1982, plus de 900 en 2005, 708 aujourd'hui), sans beaucoup de moyens supplémentaires, sans véritable formation du personnel, avec un pilotage incertain et la dilution des objectifs, la force initiale du projet s'est atténuée. Aujourd'hui, les 807 Réseaux d'éducation prioritaire (REP), environ 18 % des collégiens, concernent des territoires très variés. Si certains cumulent des taux d'échec très élevés, tous sont confrontés aux mêmes problèmes. De plus, les mesures de soutien individualisé (loi d'orientation pour l'avenir de l'école) comme celles de réussite scolaire (plan de cohésion sociale), en raison d'une insuffisante coordination et de cohérence entre elles, pèsent sur l'efficacité des ZEP.

Le Conseil économique et social favorable à la politique d'éducation prioritaire se satisfait de voir se concentrer les efforts sur un nombre plus restreint de territoires. Il souhaite que les moyens financiers, humains et de formation soient nettement renforcés par un engagement pluriannuel de l'État en privilégiant les élèves les plus en difficulté. Jusqu'à présent le supplément de ressources en faveur des ZEP est estimé à 10 %. Pour l'essentiel, il est affecté à la réduction uniforme du nombre d'élèves par classe, leur taille moyenne en ZEP atteint vingt-deux élèves contre vingt-trois ailleurs ! Une amélioration de la performance des ZEP pourrait venir de leur réduction ciblée. Les recherches les plus récentes indiquent qu'une réduction de la taille des classes à dix-sept élèves en CP et en CE1 en ZEP permettrait de réduire de près de 45 % l'inégalité constatée aux tests de mathématiques à l'entrée en CE2 entre ZEP et hors ZEP.

Fondé sur le volontariat, l'enseignement au sein des ZEP doit être confié à des personnels ayant une réelle expérience professionnelle. Aujourd'hui, un enseignant en ZEP ne reçoit de l'administration qu'une prime annuelle d'environ 1 100 euros par an. Avec l'élaboration de projets cohérents dans le cadre d'un partenariat efficace, le classement en ZEP doit être porteur d'espoir. Il doit permettre une véritable égalité des chances pour l'avenir de tous les élèves et non, comme trop souvent, être le symbole d'un « déclassement » ou d'une relégation. Outre la pédagogie, la gestion des ressources humaines, la nécessaire évaluation, peut-être le zonage lui-même, ce sont les politiques d'offre scolaire et la carte scolaire qui doivent être repensées afin de faire reculer efficacement l'échec et la ségrégation scolaires. L'offre en termes d'options de cours, par la diversité du choix de langues, de filières internationales, de sections musicales, artistiques, sportives tend à se raréfier dans les écoles en ZEP, à l'inverse des autres, aux publics plus aisés. Cette spécialisation de fait en direction des publics difficiles contredit les valeurs proclamées. Elle peut jeter un doute sur l'école dans sa volonté d'atteindre l'égalité des chances, tant il est vrai que la réussite d'un établissement contribue, avec d'autres facteurs, à construire la réputation d'un quartier. **Le Conseil économique et social estime que les collèges et lycées des quartiers sensibles devraient, comme les autres, disposer des options les plus attractives, avoir des classes préparatoires. Il suit avec intérêt les initiatives de plus en plus nombreuses au sein des grandes écoles afin de permettre aux élèves en ZEP d'accéder aux formations supérieures.** Du fait de sa mission éducative, l'école peut et doit mieux contribuer à la formation des citoyens et à préparer au « vivre ensemble » dans une société de plus en plus pluriculturelle.

En ce sens, l'éthique républicaine qui récuse la défiance de l'autre comme la recherche de « l'entre soi » exige la cohabitation à l'école d'enfants et d'adolescents issus de la diversité de la société. Si la sectorisation, à travers la carte scolaire, peut contribuer à la mixité sociale, c'est le cas encore dans beaucoup de villes, force est de constater que sous l'effet de la croissance de la division spatiale et sociale des espaces de vie et des stratégies d'évitement de la

part des parents, ladite carte scolaire renforce plus les particularismes sociaux qu'elle n'aide à les dépasser. Sans doute, à l'avenir, la carte scolaire qu'il faut adapter plus que supprimer, devra-t-elle s'affranchir des limites municipales pour recomposer des secteurs à l'échelle de bassins scolaires.

Plus globalement, il convient de favoriser la logique de prévention, sans négliger la réparation ; de veiller à assurer une bonne complémentarité entre les établissements, de redonner du sens à une autonomie aujourd'hui trop formelle, d'associer l'ensemble des acteurs (pouvoirs publics, services de l'Éducation nationale, collectivités territoriales, partenaires sociaux, parents d'élèves, associations péri-éducatives...) à l'élaboration des projets et à leur mise en œuvre. **Le Conseil économique et social souligne l'importance des responsabilités de l'État, son souhait de voir organiser une authentique interministérialité, ainsi qu'une inscription plus nette de la démarche d'éducation prioritaire dans une approche territoriale globale (logement, transport, services...). Alors la politique de la ville et le Plan national de rénovation urbaine (PNRU) prendront pleinement leur sens : contribuer au recul des discriminations et à la fin de la stigmatisation des quartiers sensibles en réconciliant la ville.**

Proposition 1 : Combattre l'absence de mixité sociale dans les écoles de toute la ville.

Moyens : assigner un devoir de solidarité aux établissements publics et privés du même bassin de formation par leur mise en réseau et la mutualisation de la richesse d'offre éducative.

Ouvrir à tous toutes les options et combattre ainsi le détournement à des fins ségrégatives de certaines d'entre elles. Développer les filières d'excellence (sections européennes, musicales, langues rares...) au sein des établissements prioritaires, ainsi que l'utilisation des TICE.

Fermer les établissements où la situation, sous le double rapport de la faiblesse des résultats scolaires et de l'absence de mixité sociale, paraît irréversible.

Proposition 2 : Concentrer plus d'efforts sur moins d'élèves.

Moyens : concentrer l'effort de réduction des effectifs scolaires sur les établissements prioritaires. Faciliter dans les écoles primaires un suivi individualisé très réactif en mettant à disposition de l'établissement des maîtres non chargés de classes.

Développer le partenariat avec et entre établissements pour permettre l'accès des élèves issus des quartiers aux filières d'excellence grâce à une préparation spécifique.

Diversifier dans les établissements en ZEP, après expérimentation, les méthodes d'apprentissage, encourager l'innovation pédagogique. Réexaminer l'organisation du temps scolaire. Généraliser les études encadrées en faisant appel à des intervenants rémunérés, par exemple retraités ou étudiants du service civil volontaire.

Proposition 3 : Faciliter le rôle des enseignants pour leur permettre un meilleur suivi des élèves.

Moyens : lors de la formation initiale, préparer les enseignants à la rencontre de publics scolaires différents. Leur donner des méthodes de dynamique de groupe et de résolution des conflits.

Favoriser le travail en équipe dans les établissements, le développement de projets, donner de la souplesse en termes de temps et de modalités de présence.

Veiller à ce que les enseignants débutants ne soient pas nommés en trop grand nombre dans les établissements prioritaires. Favoriser le volontariat des professeurs expérimentés ainsi que leur maintien en poste grâce à une politique incitative (bonification de retraite par exemple) et en s'appuyant sur le projet d'établissement.

Proposition 4 : Mobiliser localement tous les acteurs de l'éducation.

Moyens : clarifier le pilotage du projet éducatif local : redéfinir les instances de dialogue, organiser des rencontres entre enseignants, personnels scolaires et acteurs locaux (personnels d'éducation, élus, travailleurs sociaux, associations, entreprises, syndicats...). Mettre en place un projet éducatif local d'accompagnement à l'éducation qui intègre en particulier les aspects culturels et la formation à la citoyenneté.

Construire un « cadre » global d'éducation qui puisse par son exemplarité servir de référence sur les plans territorial et comportemental.

Renforcer les liens avec les parents. Développer le lien avec ceux d'entre eux qui sont le plus distants par rapport à l'école.

Proposition 5 : Lier les moyens des établissements à la contractualisation des objectifs.

Moyens : faire élaborer par chaque établissement un projet pluriannuel (trois à cinq ans) contenant des objectifs contractualisés. En contrepartie, octroyer plus d'autonomie de moyens pour atteindre les objectifs fixés. Évaluer les résultats.

Assouplir les conditions dans lesquelles les établissements sont classés en ZEP ou sortent du dispositif, sur la base de tels objectifs.

Renforcer les équipes de direction et l'encadrement des élèves afin de renforcer la présence humaine dans les établissements, limiter la taille pour faciliter la mobilisation sur les objectifs.

Proposition 6 : Organiser un suivi personnalisé des élèves déscolarisés.

Moyens : construire avec chacun d'eux un projet d'insertion sociale et professionnelle adapté en mettant en œuvre des actions de re-scolarisation, de formation et d'apprentissage, en favorisant les dispositifs spécifiques existants (dispositifs relais, écoles expérimentales...).

2. De la famille

La famille et les familles, par leur diversité, ne sont pas une catégorie sociale comme les autres. Toutes les questions traitées par ailleurs - sécurité, école, logement, services... - ordonnent la vie familiale. Les familles en sont les premiers acteurs. À ce titre, on peut regretter qu'elles soient souvent considérées comme relevant d'une politique sectorielle.

Bien des élus et responsables, dont ceux auditionnés en section, témoignent que la famille est à la fois le maillon nécessaire le plus fragile de la chaîne de solidarité et demeure le maillon le plus fort dans une société perpétuellement à la recherche de repères. Si la politique de la ville doit davantage prendre en compte les « personnes », elle doit être aussi à l'écoute des familles pour les replacer au sein de la vie sociale et civique et répondre à leurs attentes.

- La place et le rôle des deux parents

Plus la famille est dans des conditions difficiles, plus le père est dévalorisé et exclu, plus la mère est seule, plus il est difficile que s'exerce un pouvoir éducatif au moment le plus délicat (celui de l'adolescence, maintenant dès douze ans). Toutes les formules éducatives, les meilleures comme les équipes de réussite éducative par exemple, ont du mal à endiguer la solitude et la révolte des jeunes comme des adultes. Il est d'ailleurs statistiquement prouvé que les nouvelles pauvretés sont le plus souvent celles des femmes seules, des jeunes de la rue, des adultes au chômage ou rejetés de chez eux, parfois aussi des personnes âgées abandonnées. Pour toutes ces raisons, la responsabilisation des parents doit être recherchée. Elle passe par leur adhésion et leur association au processus éducatif dans toutes ses dimensions.

- La situation des femmes dans les quartiers

C'est une question essentielle, car les femmes portent plus souvent l'éducation et la transmission de valeurs. Dans les cités, le statut des jeunes filles a été longtemps un sujet tabou en raison d'une forte pression sociale et culturelle. Le mouvement « Ni putes, ni soumises » a révélé la chape de plomb qui pesait sur les violences faites aux femmes dans les cités. Le statut traditionnel des filles et des femmes demeure encore dans bien des quartiers sensibles. Il engendre un profond malaise. Les associations qui libèrent la parole sont une avant-garde du changement de mentalités. Elles ont besoin d'être soutenues.

- L'harmonie des temps

Plus la famille connaît des conditions difficiles, plus l'éclatement des temps dans la ville se révèle un grave handicap pour les couples eux-mêmes comme entre les générations.

Deux heures de trajet, domicile travail, ce qui est un minimum dans les grandes métropoles et *a fortiori* dans les quartiers sensibles, pour chacun des parents et avec souvent des horaires décalés, portent atteinte à l'harmonie et à toute cohésion familiales. Les crèches, les « nounous », les études surveillées et les centres sociaux, pour nécessaires qu'ils soient, ne peuvent combler toutes les demandes affectives.

- Le respect de la diversité culturelle et religieuse

Elle est une réalité en France et doit le demeurer. Depuis 1905, le principe de laïcité n'a jamais eu autant d'actualité ! Il implique, de la part de toutes les sensibilités religieuses et culturelles, un respect réciproque de la diversité des convictions. Il implique de leur reconnaître un espace public qui commence dans la famille par le respect de l'éducation donnée. Il implique en contrepartie une très grande vigilance face aux dérives sectaires, mais aussi face à toute idéologie prônant une discrimination entre hommes et femmes.

La famille est le premier lieu d'éducation où promouvoir l'égalité et la dignité de chaque personne, sans négation de la culture d'origine et dans le respect des principes généraux du pays d'accueil et de ses lois. Le regroupement familial est un principe universel.

- L'espace familial

Le logement est le premier espace de la famille. Il est de moins en moins adapté à sa composition et à ses besoins. Il doit donc pouvoir trouver un prolongement dans la proximité immédiate, un « espace familial » au sens large. Le quartier, comme jadis le village doit redevenir le lieu naturel de la mixité sociale.

Cet ensemble de communautés contribue au vivre ensemble. On s'étonne parfois lors des opérations de relogement à l'occasion du PNRU, que les familles les plus déshéritées résistent au relogement et surtout à la dispersion. On doit donc être vigilant dans la rénovation urbaine au moment de l'attribution des logements. Quoi de plus naturel en effet quand on a pour toute sociabilité que son voisinage ? Les objectifs de mixité sociale et de sociabilité sont cependant ambivalents. Soyons conscients que la réussite de la mise en œuvre de la loi DALO marquera autant une volonté politique que l'expression d'une maturité et d'une solidarité de la société.

Proposition 1 : Développer le parrainage.

Moyens : encourager les associations qui proposent des formules de tutorat individuel, développer dans ce cadre la notion d'adulte référent en renforçant l'attractivité du dispositif pour les personnes (crédit temps...).

Proposition 2 : Développer les services à la personne.

Moyens : les services à la personne, dans ces quartiers, doivent être développés in situ, pour pallier l'absence des mères qui travaillent loin de leur domicile.

Proposition 3 : Développer les solidarités intergénérationnelles.

Moyens : les solidarités intergénérationnelles doivent être développées, gardes à domicile ou chez les familles du quartier, services aux personnes âgées...

Proposition 4 : Généraliser les bureaux des temps.

Moyens : les bureaux des temps dont la généralisation avait été proposée par le Conseil économique et social, devraient partout être mis en place sous l'égide des maires.

Proposition 5 : Renforcer les services publics.

Moyens : les familles ont besoin de services publics, et leur disparition ne peut être acceptable quand le besoin de proximité est autant ressenti. Souvent aucune formule alternative n'est proposée. Le guichet unique est maintenant une formule consacrée, la polyvalence et la qualité doivent aller de pair. Dans ce cadre, l'emploi des seniors pourrait être envisagé comme « auxiliaires de la vie quotidienne » des familles, à l'exemple de ce qu'étaient les écrivains publics. Les municipalités pourraient être sollicitées pour concevoir et octroyer des lieux d'accueil proches et conviviaux.

Proposition 6 : Soutenir le tiers-lieu mais avec exigence.

Moyens : le tiers-lieu, selon l'expression de Guy Coq, regroupe l'ensemble du mouvement associatif, familial, éducatif, sportif, culturel, religieux. Si ce tiers-lieu doit être soutenu et si les associations doivent retrouver de quoi vivre et agir, il doit répondre à quelques exigences précises : dans tous les domaines accompagner et intégrer les parents dans leurs activités, accepter de travailler en synergie les uns avec les autres afin d'éviter les enfermements culturels et ethniques, avoir une gestion rigoureuse. Le tiers-lieu doit notamment permettre l'interface entre l'école républicaine et le milieu professionnel, ce qui exige la pratique de la langue française, le respect des valeurs civiques et des familles qui doivent pouvoir pratiquer et transmettre leurs langues propres : notion et concept de la seconde langue, très connus et appréciés dans tout processus de codéveloppement, mais peu acceptés dans les processus et procédures d'intégration.

Proposition 7 : Veiller aux besoins en logement des familles nombreuses dans la rénovation.

Moyens : veiller à ce que dans les programmes de rénovation ou de reconstruction de logements, les grands espaces habitables soient obligatoirement prévus et que l'évolution de la structuration des logements dans le temps (une génération) soit possible.

3. Le sport : projet et contrat social

Le sport offre à chacun son excellence ; cette excellence va parfois au plus haut niveau et il est heureux de constater que les équipes nationales traduisent la diversité de la population française. Il peut donc être source de promotion sociale. Mais c'est surtout ici sur ses richesses collectives qu'il convient d'insister dans la mesure où l'on se regroupe pour se rencontrer.

Le club, de droit ou de fait, est une microsociété à dimension humaine reposant sur un engagement librement consenti et un partage des responsabilités. La rencontre sportive - du local à l'international - est fondée sur le respect de la règle, le respect des autres et le respect de soi-même. Ainsi, la violence de l'affrontement est-elle codifiée et régulée, avec une dimension cathartique. L'adversaire est un concurrent, il n'est pas l'ennemi, il est le partenaire indispensable : pour bien jouer contre lui, il faut jouer avec lui, se jouer de lui.

S'il est intéressant de favoriser la pratique sportive pour développer la sociabilité, il l'est également d'utiliser la pratique sportive dans un souci éducatif. Le sport ne se réduit pas à la seule éducation physique et il concerne toutes les disciplines d'enseignement. Bon vecteur d'éducation, il est aussi un bon média de culture générale permettant, dès le plus jeune âge, d'appréhender de manière ludique et efficiente les notions fondamentales indispensables à la réussite scolaire et à la réussite éducative.

La construction d'un projet sportif au service du projet local passe par un véritable contrat social. Il s'agit de mobiliser les acteurs locaux - publics et/ou privés, non marchands ou marchands - pour établir un diagnostic partagé, définir les modalités d'une politique sportive et se doter d'outils de concertation et d'évaluation.

C'est sur une telle base que le projet sportif pourra jouer pleinement sa fonction d'insertion sociale et professionnelle dans le cadre des dispositifs de la politique de la ville, mais aussi en développant l'interministérialité autour des ministères en charge des Affaires sociales, de l'Éducation, de l'Égalité des chances, de la Justice, de l'Intérieur, de la Jeunesse, des sports, de la santé.

4. La culture par l'animation culturelle et l'éducation populaire

Très souvent, les infrastructures culturelles ont été co-construites en lien avec les grands ensembles et leur gestion a été dans la majorité des cas confiée au mouvement d'éducation populaire (maisons des jeunes et de la culture, maisons de quartiers, centres socio-éducatifs...). Sans mythifier « l'ère Vilarienne » des années 1950-1960, nous constatons que la multiplication des équipements culturels, la décentralisation et l'avènement de nouvelles formes d'arts et de pratiques culturelles depuis un quart de siècle, n'ont plus entraîné de progrès substantiel en matière de démocratisation culturelle. Les personnes des quartiers déshérités restent largement « exilées » de l'accès à la création, aux œuvres et aux institutions culturelles même si cette réalité dépasse largement le cadre des quartiers concernés.

Si les contraintes d'ordre économique peuvent expliquer en partie la faible fréquentation des équipements culturels, les facteurs d'ordre symbolique et culturel pèsent fortement sous la forme de censures qui existent dans les têtes « ce n'est pas pour nous ! »

Les enquêtes réalisées auprès des jeunes des quartiers sensibles montrent une forte intériorisation de l'ennui, une sensation que « rien ne leur est proposé », que « l'on ne s'occupe pas d'eux » et plus profondément une impression « d'enfermement » dans un univers clos, univers mental réduit aux limites du quartier dont on détient les repères, maîtrise les « codes » et dont on ne sortira pas.

Pourtant, des réseaux associatifs de création et de diffusion autour des « cultures urbaines », des friches ou des arts de la rue se sont multipliés ces dernières années : l'enjeu principal réside dans la capacité collective à dépasser les risques d'enfermement de ces pratiques dans leurs quartiers d'origine au profit d'un brassage des genres et des formes mais aussi à l'autre bout de les réduire à un « pansement social » en instrumentalisant la culture au service du social. Des expériences de « mixité » existent déjà : chorégraphies avec danseurs de hip-hop qui se frottent à un milieu de danse contemporaine labellisée, apprentissage de textes d'auteurs classiques comme Marivaux par des jeunes issus de l'immigration (repris dans le film « l'Esquive »)... Ces expériences qui nécessitent le soutien des collectivités locales, peuvent être élargies à condition de développer des réseaux alternatifs de création et de diffusion faisant l'objet d'un soutien spécifique, de renforcer le maillage d'équipements culturels de proximité en prenant en compte le respect mutuel, en misant sur la rencontre et l'émotion.

Proposition : La politique culturelle doit considérer les quartiers déshérités comme une priorité au plan des moyens humains et financiers.

Moyens : renouer avec une véritable politique d'éducation populaire soutenue par les collectivités territoriales, permettant à chacun de nourrir le besoin d'expression et d'élaborer une construction culturelle et artistique.

B - LA SÉCURITÉ, CONDITION DE LA RÉUSSITE

La forte préoccupation autour de l'insécurité des biens et des personnes ne date pas d'aujourd'hui. Dans son rapport de 1977, le Comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance présidé par Alain Peyrefitte, évoque en préambule : « *Longtemps tenue en marge, la violence s'est installée au cœur de la cité. Pas encore maîtresse, mais ce temps peut venir. Si rien n'est fait pour répondre à l'interpellation qu'elle nous adresse, ce temps viendra sans doute* ». Le rapport rappelle la montée des crimes et des délits entre 1967 et 1976, il les situe dans « les grandes cités ». L'analyse se poursuit « *à cette violence criminelle s'ajoute une violence ordinaire : comme si la vie elle-même devenait violente... Une agressivité nouvelle marque les relations personnelles et sociales* ». Nous sommes à la fin des Trente glorieuses et la France connaît le plein emploi. Il peut paraître aujourd'hui curieux de lire aussi : « *c'est moins le phénomène de violence en lui-même que la conscience qu'on en a qui est source d'insécurité* ».

À l'époque, la grande cause du mal, c'est la ville et l'urbanisation en raison de la dissolution des liens naturels de la communauté. À la répression policière, le rapport suggère la création de « *petits postes de quartier* », la « *méthode de l'ilotage* », l'amélioration des relations entre la police et les citoyens par un approfondissement de la formation des policiers.

Après l'été chaud (1981) aux Minguettes des commissions se mettent au travail sous la houlette du maire de Grenoble (Hubert Dudebout) et d'Épinay (Gilbert Bonnemaïson). Le rapport de ce dernier *Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité* pointe le caractère urbain des problèmes de sécurité. Plus tard, en 1987, Bonnemaïson souligne les principes qui ont guidé son action « *Ces quartiers des grandes villes, faits de grands ensembles ou de logements vétustes, que nous connaissons tous (...) D'eux il est pourtant répété les pires histoires. Que l'on n'y sort plus le soir, que la police n'y intervient qu'en force (...), qu'une poignée de jeune y sème l'angoisse...* ».

Si les analyses et les propos des années soixante-dix et quatre-vingt ont un certain parfum d'actualité, il ne faut pas s'y tromper, les choses se sont depuis très fortement aggravées. Si la violence urbaine n'est pas propre à la France, elle prend de plus en plus des formes particulières (attaque de commissariats, « caillassage » de bus, incendies de voitures - 44 157 en 2006 - guet-apens des forces de l'ordre...) qui la différencie des autres pays d'Europe. Les statistiques de la délinquance en témoignent comme l'élargissement du champ de violence (école, transport, hôpitaux, stades...), comme le statut des victimes dans les

quartiers sensibles : outre un nombre croissant de policiers, on compte aussi de plus en plus parmi les victimes des enseignants, des pompiers, des médecins, des commerçants, des conducteurs de bus, des usagers des services publics... L'analyse territoriale confirme les tendances lourdes qui sont à l'œuvre. En 1991, 105 quartiers étaient affectés par une petite violence au quotidien, on en compte plus de 1 000 aujourd'hui. Outre la multiplication des incivilités qui rend plus difficile la vie quotidienne, un autre phénomène préoccupant vient du constat que la délinquance concerne des auteurs de plus en plus jeunes et qu'une fraction d'entre eux récidivent, entraînant des tensions récurrentes entre forces de l'ordre et la justice des mineurs. Par ailleurs, les trafics de toute nature (drogue, recel...) sont courants dans les zones sensibles où la surdélinquance est manifeste, sans qu'on en connaisse exactement l'ampleur en raison de pratiques quotidiennes d'intimidation.

Quoi d'étonnant si, selon l'INSEE, dans les zones urbaines sensibles, 60 % des habitants considèrent la délinquance et les incivilités comme un problème, un tiers s'y sent en insécurité, 17 % renoncent « parfois » et « souvent » à sortir de chez eux en raison « de groupes de personnes qui les inquiètent près de leur domicile ». Toujours dans les ZUS, un habitant sur quatre se dit gêné par la drogue, soit par la présence de vendeurs soit par celle de consommateurs ou encore de leurs déchets.

Sans doute ne faut-il pas chercher ailleurs la « mauvaise réputation » dont sont victimes certains quartiers. Soulignons que cette représentation collective au regard des autres, est aussi une représentation pour soi quand elle est vécue comme un problème par 58 % de la population contre 7 % dans « le périurbain », 11 % dans les « pôles ruraux » et 7 % dans le « rural isolé ». Ajoutons l'importance de cette question de la sécurité dans le bilan de satisfaction à l'égard du quartier. Au total, c'est la somme des délinquances - petites et grandes - comme l'accumulation des incivilités qui mettent en cause l'idée d'une bonne vie collective possible fondée sur le respect mutuel. Ce sont elles aussi qui expliquent l'intensité du sentiment d'insécurité, le recul de la confiance dans les institutions, la croyance dans le Pacte républicain et prédisposent à plus de délinquance. Si l'emploi, le désenclavement, l'éducation figurent parmi les préoccupations les plus importantes que les jeunes ont exprimées à l'occasion de la concertation publique sur les banlieues organisée par le secrétariat d'État à la ville, au deuxième semestre 2007, la sécurité apparaît aussi comme une forte aspiration.

Face à ce défi grandissant et à ce fossé qui se creuse entre une partie de la jeunesse et la police - plus généralement avec l'ensemble des institutions - les autorités de la République cherchent depuis trois décennies à définir la voie la plus appropriée. Aujourd'hui, parler d'un retour à la confiance entre police et jeunesse dans les quartiers sensibles, est sans doute prématuré, la construction d'une attitude réciproque de « respect » serait déjà un sérieux pas en avant dans la bonne direction. Afin de respecter l'esprit de la saisine quand elle évoque la prise en compte de la « composante humaine » de la politique de la ville, le

Conseil économique et social souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics sur quelques principes, à ses yeux fondamentaux :

- la sécurité des biens et des personnes est l'un des droits fondamentaux de l'homme et du citoyen ;
- la sécurité ne saurait être l'affaire des seules forces de police, ni du seul ministère de l'Intérieur, c'est d'abord l'affaire de tout le gouvernement. C'est aussi en partenariat avec les représentants de l'État, l'affaire des élus locaux et des associations (médiateurs sociaux), quotidiennement au contact de la vie des quartiers où ils exercent des responsabilités et un rôle d'animation essentiels ;
- la citoyenneté est à la base de la sûreté. L'État ne pourra remplir efficacement sa mission que si chaque citoyen se sent lié à travers lui à toute la société par un contrat : le Pacte républicain. Bref la sûreté est l'affaire de tous ;
- « s'il faut être dur avec le crime, il faut être dur avec les causes du crime ». Cette philosophie de l'action, d'inspiration britannique, qui met l'accent sur la responsabilité personnelle sans oublier les conditionnements sociaux de tout individu doit inspirer les nombreux acteurs et institutions de la politique de la ville ;
- l'éducation civique, qui doit être plus largement dispensée peut offrir une première garantie de l'ordre contre la violence, par un apprentissage précoce des règles de civilité ;
- l'insécurité n'est pas un fantasme, c'est une réalité. C'est aussi l'une des inégalités qui sévit entre les citoyens d'une même communauté nationale à travers les territoires et les catégories sociales qui composent le pays. Elle contredit le principe selon lequel la sécurité doit être égale pour tous ;
- la sécurité dépend pour une large part des relations de confiance établies entre les services en charge de la sécurité et la population. Toutes les études et les enquêtes soulignent le rôle capital de la proximité dans cette relation et notent la détérioration du rapport police-citoyens (multiplication des procédures pour outrage, rébellion ou violence à agent...). Afin de les rapprocher, même si le contrôle d'identité est indispensable à l'action judiciaire, sans doute faudrait-il en réguler l'usage. Il conviendrait aussi d'avoir une police qui ressemble davantage à la société et mieux formée aux problèmes de la jeunesse et de généraliser la pratique des référents policiers.

C - LA DEMANDE DE PROXIMITÉ DES SERVICES

Ces services sont très souvent assimilés aux services à la personne, voire aux services à domicile. Il semble préférable de revendiquer au nom des habitants des quartiers sensibles la proximité des services. Certains d'entre eux concourent à la convivialité et au renforcement du lien social, d'autres répondent plus prosaïquement à des besoins élémentaires et essentiels : commerces, services de santé, services publics en général.

1. Des facteurs de sociabilité

Au-delà des discours convenus, il apparaît que **le rôle des associations** comme vecteurs de mobilisation et de participation des habitants à la vie de leur quartier n'est pas toujours reconnu. De multiples facteurs se conjuguent (coût de leur financement, suspicion sur la nature exacte de leur action et sur leur efficacité...) pour justifier les coupes budgétaires ou les retraits de subventions dont elles sont parfois victimes. Le Conseil national des villes a observé que depuis 2000, nombre d'associations de proximité ont vu leur financement dramatiquement réduit et que beaucoup d'entre elles ont dû cesser leur activité.

Le Conseil économique et social déplore qu'il faille attendre la survenue d'émeutes urbaines et d'études diligentées dans l'urgence pour en cerner les causes et pour s'apercevoir que dans les quartiers où le tissu associatif était plus solide les violences, quand elles ont existé, n'ont pas connu la même ampleur et que le retour au calme y a été plus rapide qu'ailleurs.

Qu'elles soient culturelles ou sportives, les associations sont de puissants facteurs d'intégration. Elles reposent en grande partie sur un public jeune mais favorisent dans le même temps l'échange intergénérationnel et la mixité. Elles concourent en outre à l'apprentissage des responsabilités. C'est pourquoi, dans le cadre d'un dialogue civil tel que préconisé dans l'avis du Conseil économique et social sur *Le sport au service de la vie sociale*, présenté par André Leclercq en 2007, un partenariat confiant et responsable doit s'établir entre les pouvoirs publics et le secteur associatif. Ce développement de l'engagement citoyen, fondé sur des projets élaborés en commun sur la base des besoins identifiés par les acteurs eux-mêmes, se situe nécessairement à l'opposé de la conception d'associations « courroies de transmission » des pouvoirs publics. Plus généralement, il serait souhaitable que les associations échappent aux difficultés de trésorerie consécutives aux retards de versement des subventions de l'État, qui perturbent leur action et faussent *ipso facto* les évaluations.

Les travailleurs sociaux employés par les collectivités locales sont environ 800 000. Opérant dans des domaines relevant de l'aide et de l'accompagnement des personnes (assistant de service social, médiateur familial, auxiliaire de vie sociale...), de l'éducation et de l'animation (éducateurs, moniteur, aide médico-psychologique...), ou dans des secteurs plus spécifiques (service social du travail, conseiller conjugal familial...), ils apportent une aide

d'autant plus précieuse aux habitants des zones urbaines sensibles que ceux-ci sont en moyenne plus fréquemment confrontés à des difficultés d'insertion sociale et professionnelle. Or, le travail de ces professionnels consiste précisément par les conseils qu'ils apportent et les projets qu'ils mettent en place, à faciliter « *l'adaptation réciproque des individus et de leur milieu social* » (définition des Nations Unies de 1959). Leur mission consiste également à cerner les besoins des personnes, à prévenir les inégalités d'accès aux droits, aux biens et aux services. Il semble hélas que ces professionnels de l'accompagnement et de la solidarité aient à répondre à des populations toujours plus nombreuses, confrontées à des difficultés toujours plus grandes. Ils sont en outre confrontés à la variabilité des politiques, aux complexités institutionnelles et aux critiques relatives du coût qu'ils représentent pour la collectivité. Ces risques objectifs sur la continuité de leur action n'ont pas empêché le développement depuis dix ans des emplois de médiation sociale, en particulier dans les ZUS, preuve que les initiatives pour aider les personnes fragiles dans leurs démarches, pour résoudre les conflits de voisinage ou pour établir le lien social dans les espaces publics sont plus que jamais nécessaires. Les pouvoirs publics en sont bien conscients qui ont décidé au CIV du 9 mars 2006, plusieurs fois mentionné, de réserver 5 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi et contrats d'avenir à ces emplois, mais aussi de doubler le nombre d'adultes-relais (il devrait passer de 3 000 à 6 000). Ce même CIV a par ailleurs décidé de qualifier et de professionnaliser ces médiateurs sociaux et d'envisager la pérennisation de ses métiers.

Le Conseil économique et social approuve cette initiative mais insiste sur la nécessité d'inscrire l'action dans la durée, l'efficacité de la prévention et du suivi des personnes ayant recours à ces services étant mise à mal par l'intermittence.

Dans les quartiers sensibles, la médiation sociale s'appuie principalement sur **le dispositif des adultes-relais**. Selon les documents parlementaires préparatoires à la loi de finances pour 2008, les CUCS mobilisent des financements en faveur des dispositifs adultes-relais à hauteur de 88,5 millions d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement. Les 4 000 adultes-relais recensés fin 2007 conduisent des actions de médiation sociale et culturelle auprès des résidents des quartiers prioritaires, tâche naguère confiée aux agents locaux de médiation sociale recrutés comme emplois-jeunes. Bien que leur importance soit institutionnellement reconnue, comme en témoignent les décisions du CIV déjà mentionnées, l'efficacité de leurs interventions dans le champ social demeure incertaine. Si le caractère essentiel de la médiation sociale qui leur est confiée ne saurait être contesté, encore faut-il s'assurer auprès des associations pour l'emploi d'adultes que cette mission est convenablement remplie.

Dans le cadre de cette action, un éclairage particulier mérite d'être porté sur les « femmes-relais ». Dans des territoires tels que le département de la Seine-Saint-Denis, qui connaissent des difficultés particulièrement sévères, elles occupent une place très importante de médiatrices sociales et/ou interculturelles. En se faisant l'interprète des attentes et des besoins des habitants auprès des institutions et en explicitant en retour les informations et demandes de ces dernières, elles brisent l'isolement de nombreuses familles qui maîtrisent insuffisamment les codes culturels de notre société pour que la communication puisse s'établir de manière satisfaisante. Elles évitent également aux enfants d'être les médiateurs directs entre leurs parents et l'ensemble de ces institutions (école, services de santé, services publics en général, bailleurs...).

De manière extensive, les services de proximité peuvent enfin être compris comme des services « ordinaires », c'est-à-dire indépendants de toute démarche individuelle ou collective préalable. Dans cette catégorie entrent par exemple le gardiennage et la surveillance, l'entretien et la réparation rapide des espaces et équipements collectifs ou encore le ramassage régulier des ordures ménagères. **Cette gestion urbaine de proximité** qui, si elle ne résulte pas d'une demande directe doit néanmoins s'appuyer sur la participation active des habitants, est en principe systématiquement intégrée dans les programmes d'intervention sur les quartiers qui implique les bailleurs, les collectivités locales et l'État. Tout déficit dans la gestion urbaine de proximité est lourd de conséquences par le sentiment d'abandon qu'il procure aux habitants, convaincus d'être victimes d'une inégalité de traitement par rapport aux résidents des autres quartiers de la ville. Il peut ainsi compromettre la réussite dans la durée des opérations de rénovation urbaine. En dépit de l'importance qu'elle revêt à cet égard, le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) relève dans une étude de 2007 que « *très souvent les améliorations des modes de gestion engagées dans le cadre de ces opérations ne sont pas à la mesure des problèmes qui se posent et des investissements engagés* ». Des dysfonctionnements graves peuvent donc s'ensuivre (dégradation et déprédations rapides, stationnements sauvages, nouveaux cheminements à travers les haies et les espaces verts...) qui invalident toute démarche de requalification, faute d'une analyse rigoureuse préalable des problèmes de fonctionnement social urbain et d'une réflexion sur les moyens de les résoudre.

Comme nous le verrons plus avant, la gestion urbaine doit être considérée comme une des dimensions incontournables du développement durable. La culture fonctionnaliste dominante continue pourtant d'occulter en partie ses enjeux et de minorer ses missions, réduites à des activités techniques et pratiques effectuées par du personnel peu qualifié. Cette dévalorisation sociale implicite des questions du quotidien et la méconnaissance de la complexité des modes d'organisation de la gestion urbaine expliquent en partie pourquoi les gestionnaires demeurent insuffisamment associés à la conception des projets de rénovation des quartiers, même si l'ANRU a commencé à prendre conscience

des enjeux qu'elle sous-tend et s'efforce désormais de l'intégrer à toutes les phases de réalisation des opérations.

2. Services marchands et non marchands

Rappelons d'emblée que les services de proximité comprennent des services publics et des services de nature plus strictement commerciale.

Dans la première catégorie, les initiatives visant à améliorer l'état de santé des populations résidentes de ZUS apparaissent particulièrement importantes. Non seulement celles-ci sont plus touchées que d'autres par un certain nombre de problèmes (addictions, souffrances psychiques, mauvaise hygiène bucco-dentaires, obésité...), mais encore vivent-elles dans des quartiers désertés par les professionnels libéraux de santé. Selon les chiffres du CNV, seuls 6 % des médecins libéraux et des professions paramédicales des communes exercent dans les quartiers sensibles alors que ceux-ci rassemblent 14 % de la population communale. Par ailleurs, près des deux tiers des étudiants en médecine et des jeunes médecins déclarent ne pas être prêts à exercer en banlieue de grandes villes ni dans une cité populaire. *Les inégalités sociales de santé en Île-de-France* ont été soulignées par le Conseil économique et social régional dans un rapport et un avis présentés en septembre 2007 par Guy Atlan. Ce document relève avec force que les progrès de notre système de soins profitent inégalement à la population : de fortes disparités régionales, spatiales et sociales persistent au regard de l'espérance de vie et de l'état sanitaire. Cette situation comporte des incidences fâcheuses, sachant que la dégradation de l'état de santé représente un frein à l'insertion sociale et professionnelle, des jeunes notamment.

Créés en 1999, **les Ateliers santé-ville** (ASV) ont pour mission de mettre en réseau des acteurs de santé des territoires en difficulté. Sur la base d'un diagnostic local, ils établissent des programmes de santé en lien avec les habitants, réduisant ainsi les inégalités territoriales face à l'accès aux soins et adaptant l'offre aux besoins de la population. Les CUCS consacrent actuellement douze millions d'euros à ces dispositifs.

L'attrait que peuvent présenter les ZRU et les ZFU pour l'installation de cabinets et de structures de soins, même s'il pourrait être encore renforcé, ne saurait dispenser de poursuivre l'action volontariste engagée à la fin du siècle dernier pour rééquilibrer l'offre de soins au profit des zones fragiles. Les ASV restent cependant inégalement répartis sur le territoire, l'engagement des collectivités territoriales, dont ils dépendent, étant lui-même variable. Pourtant, les premiers bilans font état d'un apport essentiel en termes de santé publique grâce à la mobilisation des professionnels de santé, des habitants et des élus que cette action impulse. Mieux, la prise en compte de l'apport spécifique des ASV dans les politiques de droit commun permet d'agir plus efficacement dans le sens d'une réduction des inégalités territoriales au regard de l'accès aux soins, preuve qu'un dispositif mis en place dans le cadre de la politique de la ville peut

parfaitement s'articuler avec l'action des structures de santé traditionnelles, voire les renforcer.

La présence de services publics de proximité considérés dans leur globalité est gage de réussite de la politique de la ville à un double titre : elle garantit un accès à ces services à des citoyens qui, pour une part, n'en bénéficieraient pas s'ils devaient emprunter un moyen de transport pour y accéder ; elle banalise les quartiers aux yeux de ses habitants comme à ceux des personnes extérieures. Si toutes les ZUS ne sont pas dépourvues de services publics, certaines d'entre elles sont particulièrement mal desservies, notamment lorsque la tranquillité et la sécurité publiques ne paraît pas assurée. La première difficulté résulte d'une réalité simple à énoncer : les services publics sont gérés suivant une logique sectorielle et non territoriale. La seconde tient à une gestion comptable qui conduit à fermer des guichets partout où l'investissement est jugé disproportionné par rapport à une situation donnée. Ainsi le risque existe-t-il d'une désertification des zones sensibles et d'une absence de réponse adaptée aux besoins de la population.

Le préfet ne pouvant intervenir, au mieux, qu'au niveau des services publics d'État, un pilotage territorial paraît seul à même d'assurer une organisation cohérente de l'ensemble des services publics en fonction des besoins et des particularités territoriales. Les maisons de services publics apparaissent comme l'outil le plus adapté dans cette optique. Elles permettent de surcroît un traitement transversal des demandes qui conduit à dépasser les logiques de guichets au profit de logiques de projets. Leur mise en place dépend du volontarisme des élus et acteurs locaux et des moyens dont ils disposent, les collectivités supportant l'intégralité de ces structures.

L'établissement de commerces dans les quartiers sensibles varie suivant que l'on se situe dans des ZRU, des ZFU ou des ZUS. Sans entrer dans le détail, soulignons que le tissu économique de ces quartiers se caractérise par une densité d'établissements particulièrement faible et une moindre longévité des unités présentes, comme le relève le dernier rapport de l'ONZUS. Dans les ZUS (hors ZFU et ZRU) le nombre d'établissements a progressé d'environ 10 % dans la première moitié de la décennie, puis s'est stabilisé. Environ 46 000 établissements étaient présents dans ces quartiers au 1^{er} janvier 2006, soit une densité de 36 établissements pour 1 000 habitants, sans qu'il soit possible d'indiquer la part exacte des commerces dans cet ensemble. Les enquêtes relèvent cependant l'insuffisance et la vétusté des commerces de proximité dans ces zones en périphérie desquelles sont fréquemment implantés de très grands équipements commerciaux. Cette configuration ne facilite guère l'installation de petites structures commerciales, dont on connaît pourtant le rôle essentiel pour l'animation et la convivialité des quartiers et la grande utilité pour une population qui commence à vieillir et qui ne dispose pas nécessairement des moyens de transport lui permettant d'accéder aux centres commerciaux. On sait également que l'absence d'activités commerciales renforce la déqualification

des quartiers et que leur maintien brise au contraire l'image monofonctionnelle de ces territoires.

Pour pallier ces handicaps, les incitations fiscales des ZFU et ZRU jouent leur rôle pour autant que la sécurité de l'activité soit assurée. En ZUS, les collectivités locales disposent également de la possibilité d'exonérer de la taxe professionnelle des établissements de taille petite ou moyenne. Cela ne dispense pas de suppléer à la défaillance des acteurs privés en faisant appel à l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), dont le rôle sera évoqué plus loin et dont les moyens ont été renforcés par le CIV du 9 mars 2006 de façon à tripler son rythme d'intervention.

Proposition 1 : Assurer la continuité dans la mise en œuvre des politiques de cohésion sociale.

Moyens : généraliser les conventionnements d'objectifs avec les associations, assis sur des engagements financiers clairs et pluriannuels, assortis d'un juste contrôle. L'efficacité est au prix de cette exigence de transparence réciproque.

Proposition 2 : Rationaliser le soutien au secteur associatif.

Moyens : anticiper les versements aux associations par une pré-programmation établie sur la base des résultats des évaluations, ainsi que le suggère la Cour des comptes. Pour préparer ces évaluations, les associations devraient pouvoir bénéficier du concours méthodologique de l'ACSé et des services de l'État compétents. Ces derniers devraient par ailleurs renforcer le suivi et le contrôle des subventions afin de vérifier leur utilisation au bénéfice des habitants dans la stricte réalisation de l'objet de l'association.

Proposition 3 : Revaloriser le rôle de la gestion urbaine de proximité.

Moyens : intégrer systématiquement et le plus en amont possible des projets de rénovation les questions de gestion urbaine de proximité. Poursuivre l'effort dans l'ensemble des ZUS. Rationaliser son organisation et ses financements aujourd'hui éclatés entre de nombreux intervenants locaux et nationaux.

Proposition 4 : Affirmer concrètement la santé comme pilier majeur de la politique de la ville.

Moyens : étendre et pérenniser les ASV en les rendant obligatoires dans chaque CUCS, en les prenant en considération dans les plans régionaux de santé publique et en en faisant un point d'appui des plans de santé publique nationaux, portant notamment sur la délicate question de la localisation des centres de soins et des professionnels de santé.

Les ASV jouant un rôle important dans la prévention, le Conseil économique et social estime que les exécutifs régionaux et départementaux devraient davantage s'impliquer en leur faveur. Enfin, l'arme fiscale des ZRU et ZFU devrait être optimisée pour renforcer la présence des professionnels de santé et des centres de soins dans les quartiers.

Proposition 5 : Rendre possible la coordination de l'action des associations et des travailleurs sociaux.

Moyens : organiser la cohérence des formations des intervenants, des bénévoles et salariés du secteur associatif et des travailleurs sociaux des collectivités publiques. Développer des habitudes de travail en commun (groupe de travail commun collectivités-services de l'État-associations) dans la perspective de pratiques coordonnées.

Proposition 6 : Inscrire la question de l'accessibilité des services publics dans un projet de territoire.

Moyens : créer une maison de services publics dans toutes les ZUS où les carences sont manifestes. Ces lieux, de préférence généralistes afin de réaliser des économies d'échelle maximales, regrouperaient les services publics confiés à l'État, mais aussi les services sociaux (CAF, CNAM...).

Afin d'adapter les réponses au plus près des besoins quantitatifs qualitatifs, des regroupements thématiques pourraient être prévus. Les dispositifs connus que sont les maisons de l'emploi ou les maisons de la justice et du droit en sont une illustration.

Un cofinancement du fonctionnement de ces maisons de service public par l'État et les grands services publics devrait être prévu.

Proposition 7 : Prolonger voire renforcer l'effort consenti en faveur du maintien des commerces de proximité de qualité.

Moyens : maintenir la dotation affectée à la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux à un niveau en rapport avec l'ampleur de la tâche à accomplir. Créer des antennes territoriales à un niveau pertinent et associer plus étroitement les acteurs économiques locaux aux projets conduits par cet établissement public à la demande de la collectivité ou de l'EPCI compétent et en lien avec lui.

Examiner l'extension du dispositif au bénéfice de zones qui ne peuvent pas se prévaloir d'une restructuration urbaine globale ou prévoir un dispositif associant collectivités et chambres consulaires, destiné à sécuriser les risques de l'investissement initial.

II - RÉUNIFIER DURABLEMENT LA VILLE

La mise en œuvre du programme de rénovation urbaine et du plan de cohésion sociale doit permettre de changer le visage des quartiers en difficulté. Il serait bon qu'ils permettent aussi de changer celui des quartiers anciens dégradés. Cette requalification d'envergure du cadre bâti offre de surcroît une formidable occasion d'inscrire l'action publique dans une perspective de développement durable en concevant et réalisant des bâtiments répondant aux nouvelles exigences environnementales.

A - LA RÉNOVATION URBAINE DES QUARTIERS, UNE CHANCE POUR LA VILLE

Depuis l'après-guerre, la France a connu plusieurs crises du logement. Celle que nous traversons aujourd'hui est une crise d'une nature nouvelle, paradoxale, alors que le rythme de construction est particulièrement important, nombre de ménages ne parviennent pas à se loger. La crise dure depuis plusieurs années. Elle pénalise nos concitoyens, particulièrement les plus modestes mais touche désormais aussi les classes moyennes dans les zones où la tension du marché est forte. Ce constat est bien connu et largement partagé. L'Union sociale de l'habitat (USH) fait état de plus d'un million de demandes de logements locatifs sociaux en France en 2007. L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (IAURIF) estime pour sa part en 2006 le nombre de demandes en attente pour la seule Île-de-France à 375 000, alors que le nombre d'emménagements annuels moyen dans le parc social francilien n'est que de 90 000.

Ce contexte de crise et de déficit de l'offre conduit à une augmentation sensible des loyers du secteur privé et des prix de vente en accession à la propriété dans les zones tendues. La pénurie est inégalement répartie sur le territoire. La mauvaise image de certains quartiers contribue à l'aggravation de la situation par un taux de vacance dans le parc HLM supérieur à la moyenne dans les ZUS. En effet si, globalement, le taux de vacances est, selon l'USH, de 3,3 % dans le parc HLM (de 6 à 7 % dans le parc privé), les indicateurs de performance de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) indiquent qu'il atteint 9 % dans les ZUS. L'un de ces indicateurs estime en 2005 l'écart entre le taux de vacance HLM dans les ZUS et hors ZUS à 5,6 points. Cet écart n'est pas négligeable, même s'il faut souligner que la vacance en ZUS est pour partie « organisée » en prévision de démolitions et de réhabilitations lourdes.

L'État a défini, pour remédier au mal du logement, trois priorités auxquelles participent les autres collectivités publiques. Elles font consensus dans leur principe : à l'échelon national, la production de logement en général et en particulier de logement locatif social ; le programme national de rénovation urbaine, clairement territorialisé ; le droit au logement opposable, pour donner un toit à des publics prioritaires. Ces trois ambitions engagent séparément et globalement de lourds moyens.

Notre assemblée estime cependant que ces trois priorités ne peuvent être hiérarchisées. Le succès de toutes dépend au contraire, en très grande partie, du succès de chacune d'entre elles.

C'est la raison pour laquelle celui de l'ANRU se mesurera au niveau de la ville, de l'agglomération et non à la seule échelle du quartier. Il devra pour y parvenir s'appuyer plus fortement sur les aspects relevant des aménagements et des infrastructures, en mobilisant bien au-delà de la seule sphère publique.

La mise en œuvre du droit au logement opposable à partir de 2008 ne pourrait quant à elle être jugée favorablement si elle devait différer, voire empêcher ou remettre en cause, l'amélioration de la mixité sociale.

Enfin, tous les acteurs doivent unir leurs volontés et leurs moyens d'action. La rénovation urbaine dans sa version récente est une affirmation forte de puissance publique. **Le Conseil économique et social considère qu'il ne faut pas décevoir les espoirs qu'elle commence à susciter.**

1. Transformer le parc de logements pour changer la ville

1.1. Des ambitions nationales revues à la hausse

Quelques chiffres sont indispensables pour situer le niveau actuel des objectifs en matière de logement : ceux de production de logements sociaux pour la période 2007-2009 s'établissait à 500 000 en cinq ans dans le Plan de cohésion sociale (PCS), comme cela a été rappelé plus haut. Ils ont été portés en mars 2007 par la loi sur le droit au logement opposable à 591 000 logements :

- 401 000 Prêts locatifs à usage social (PLUS) et Prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) - dont au moins 60 000 PLAI -, logements correspondants à ce que la Fondation Abbé Pierre appelle le « logement accessible », destiné à des familles à revenus modestes ;
- 190 000 Prêts locatifs sociaux (PLS), dénoncés par la même Fondation comme inaccessibles pour la quasi-totalité des demandeurs de logements sociaux en raison de niveaux de loyers trop élevés, mais néanmoins considérés comme du logement social. En 2005, toujours selon la même source, les logements accessibles à deux tiers des ménages ne correspondaient qu'à 14 % de la production totale de logements.

La mobilisation des moyens pour augmenter la production de logements locatifs sociaux dans son ensemble, en particulier la construction neuve, est donc bien la toute première des priorités. Elle se heurte concrètement à de nombreuses difficultés, qui expliquent la persistance d'un écart trop important entre l'offre et la demande de logements sociaux : coût trop élevé du foncier, inadéquation de la construction neuve au besoin, contradiction entre les intentions affichées de certains acteurs, favorables par principe au logement social, et leurs actes, dérive des coûts de construction, interrogations sur les capacités de production... On rappellera que 150 maires de communes de plus de 3 500 habitants sur

750 soumis aux obligations de la loi SRU qui les oblige à atteindre 20 % de logements sociaux dans leur commune, n'ont réalisé, depuis 2000, aucun effort dans ce sens.

S'agissant de ce dernier point, à Lyon, en octobre 2007, l'ensemble des professionnels du bâtiment se sont engagés devant la ministre du Logement sur leur capacité à répondre à l'objectif fixé par les pouvoirs publics de 500 000 logements par an dont 120 000 sociaux, dès 2009. Le mouvement HLM, en la même circonstance, a annoncé qu'il saurait faire face.

Par comparaison, il y a eu, en 2006, 430 000 logements mis en chantier en France. Dans ce total, la part de logements locatifs sociaux s'élève à 45 000 unités mises en chantier cette année, selon l'USH.

1.2. L'ANRU, un modèle de mobilisation à conforter

Comme le rappelle M. Jégo (rapport spécial ville du projet de loi de finances 2008), le programme national de rénovation urbaine, lui aussi revu à la hausse, vise désormais la démolition et la reconstruction de 250 000 logements et la réhabilitation de 400 000 autres. À la demande du comité de suivi et d'évaluation de l'ANRU, le Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) a conduit en 2006 une enquête sur huit sites concernés par des opérations de l'Agence. Les enquêteurs ont unanimement salué la dynamique collective positive enclenchée par ces opérations.

Lors des déplacements sur le terrain effectués dans le cadre du présent avis, comme lors des auditions, notamment celles des élus, aucune voix discordante ne s'est faite entendre, bien au contraire. Cette perception positive n'en a que plus de force.

Les critiques qui sont cependant formulées au sujet de l'Agence doivent pour cette raison être considérées avec un très grand soin, afin de remédier aux défauts éventuels qui pourraient nuire à l'exemplarité du programme de rénovation.

La première qui sera relevée ici porte sur les données qui permettent d'évaluer les résultats concrets des actions conduites sur les différents sites, en particulier le nombre de logements effectivement détruits et produits, et pas seulement ceux financés ou commencés. Au 1^{er} novembre 2007, l'ANRU relève avoir engagé 35 322 démolitions de logements, 22 923 constructions et 69 610 réhabilitations... En 2006 et depuis 2004, selon le rapport 2007 de l'ONZUS, 4 558 logements ont été démolis, 268 construits et 2 358 réhabilités, résultat qui témoigne du chemin qui reste à parcourir. De tels écarts de chiffres, même si l'engagement ne vaut pas achèvement, ne facilitent pas la lisibilité des politiques. Ils ont leur explication, mais sont source de confusion. Il conviendra d'y remédier. Il faut par ailleurs relever que le démarrage effectif des travaux n'a pu qu'intervenir postérieurement à la création de l'Agence et après les délais nécessaires à l'instruction des projets. Il ne semble pas que des chiffres relatifs

au remodelage des espaces publics soient disponibles, alors que ce remodelage est souvent déjà visible.

La seconde critique concerne très directement l'ambition nationale de production de logements, puisqu'il s'agit de l'application effective par l'ANRU de la règle dite du « un pour un », c'est-à-dire du « un logement produit pour un logement démolit », hors considération de taille. On ne pourrait admettre que l'action de l'ANRU ait des effets contraires à ceux recherchés en termes de production de logements. Le Conseil général des ponts et chaussées, dans sa contribution mentionnée plus haut, soulignait que les démolitions ont concerné d'abord les bâtiments les plus dégradés des quartiers, où il y avait des taux de vacance élevés (30 % en moyenne) et qui étaient partiellement amortis. Celles qui s'annoncent vont concerner, pour des raisons d'aménagement urbain, des habitations parfois en bon état, ce qui justifie de n'agir qu'en anticipant les reconstructions et après expertise précise.

Il apparaît par ailleurs, à la lecture du rapport 2007 de l'ONZUS, que la règle du « un pour un » est globalement respectée avec les deux réserves suivantes :

- la démolition et la reconstitution ne pouvant se faire simultanément, cette dernière ne sera effective qu'au terme du programme ;
- concernant les opérations engagées, il semble que la reconstruction se fasse au détriment des « cinq pièces » remplacés par des logements de trois pièces ou moins, la quantité de logements de quatre pièces restant à peu près inchangée.

Ce remplacement de l'existant par des appartements de taille inférieure peut s'expliquer par la volonté d'anticiper les évolutions démographiques et de tenir compte des changements de la société (réduction de la taille moyenne des ménages, accroissement du nombre de familles monoparentales et de personnes seules, alignement de la démographie de la deuxième génération d'immigrés sur la démographie du pays d'accueil...). Lors de déplacements sur le terrain, les responsables de projet ont également fait état des souhaits de décohabitation qui s'expriment à l'occasion des opérations de rénovation. L'ANRU s'efforce d'y répondre en fournissant une offre de logements adaptée.

Il est cependant très vraisemblable que le besoin de logements de grande taille se maintiendra à un certain niveau, pour fournir une réponse adaptée aux demandes des familles recomposées et à celles résultant du regroupement familial.

Il ne faut donc pas tirer des observations qui précèdent la conclusion que le processus de démolition-reconstruction devrait être remis en cause.

Deux types de préconisations peuvent être formulés. Les premières concernent les objectifs de construction de logements en général, partout où ils peuvent produire des synergies et entrer en résonance positive avec ceux de l'ANRU, c'est-à-dire dans les agglomérations. Les secondes concernent l'action de l'Agence afin de veiller à ce qu'elle conjugue au mieux ses efforts avec ceux prévus par le plan de cohésion sociale.

Proposition 1 : Accroître massivement l'investissement du pays pour le logement.

Moyens : doubler la part du PIB consacrée au logement en la montant à 2 % pour faire face aux objectifs conjugués du PCS, du PNRU et de la loi DALO.

Proposition 2 : Réinterroger la pertinence des démolitions à l'occasion des points d'étape et veiller à l'application du « un pour un » en temps réel.

Moyens : dans les opérations de construction-démolition, si le respect du principe du un pour un doit rester une règle fondamentale, les objectifs suivants doivent être systématiquement pris en compte dans l'ingénierie :

- étude d'impact et concertation avec les acteurs avant toute démolition ;
- anticipation des opérations de construction et des réservations foncières ;
- prise en compte de la mise en œuvre du parcours résidentiel dans les opérations de rénovation ou de reconstruction sur site ou hors site ;
- examen de l'évolution démographique, en prenant en compte les perspectives de vieillissement et d'isolement des personnes comme du logement des étudiants.

Proposition 3 : Mobiliser à coût attractif le foncier en particulier celui de l'État et de ses établissements publics.

Moyens : renforcer la durée et la bonification des prêts, aller jusqu'à l'apport à titre gratuit pour des opérations en zone dense et avec un coefficient d'occupation des sols élevé.

Proposition 4 : Faire appliquer et utiliser toutes les possibilités offertes par la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU), concernant les obligations des maires en matière de construction de logement social.

Moyens : à l'occasion des bilans triennaux prévus par les textes, aider les collectivités qui s'engagent dans un effort significatif de rattrapage et les exonérer des pénalités. Faire respecter l'esprit de la loi par les autres et appliquer toutes les sanctions qu'elle prévoit en cas de refus (constat de carence, pénalités, substitution). Renforcer la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU) par une information obligatoire des préfetures par les mairies en cas de non utilisation du droit de préemption urbain par les

communes faisant l'objet d'un constat de carence. Imposer 25 % de PLAI et de PLUS dans tous les programmes neufs de ces communes.

Proposition 5 : Continuer à mobiliser le secteur privé en faveur du logement social.

Moyens : en zone tendue, défiscaliser les revenus locatifs des bailleurs qui s'engagent à pratiquer des loyers accessibles à des locataires sous condition de ressources. Prévoir le contrôle de cet engagement. En contrepartie, mettre un terme au dispositif « de Robien » si l'échec de son recentrage en 2006 sur les grandes agglomérations est confirmé. Pour lever le frein à la location que constitue l'incertitude sur le paiement et la discrimination qui en découle, développer et populariser le PASS-GRL. Celui-ci va ainsi permettre la remise sur le marché de la location de nombreux logements.

Proposition 6 : Demander à l'ANRU d'assurer un suivi des réalisations des opérations. Développer rapidement des indicateurs de résultat, au-delà de ceux qui sont prévus par la loi de 2003. Être en mesure de les comparer avec ceux du PCS.

Moyens : susciter de manière harmonisée les remontées d'informations en provenance des chefs de projets. Mettre en place un suivi comparé des indicateurs de suivi du PCS et des indicateurs logement du PNRU afin de faciliter la conduite de ces deux politiques conjointes.

Proposition 7 : Rendre compatibles les chiffres produits par l'administration et les grands opérateurs.

Moyens : prévoir une harmonisation des bases de données techniques et financières relatives au logement pour aboutir à un système unifié.

2. L'objectif de mixité sociale à l'épreuve du droit au logement opposable

2.1. Un impératif à la mesure de la cohésion sociale...

Démographes, sociologues et urbanistes ont montré la dynamique de ségrégation à l'œuvre dans de nombreux quartiers, par exemple par regroupement de certaines catégories d'immigrés dans la partie la moins attractive du parc. Il existe des politiques d'attribution qui conduisent de fait à aggraver la situation sociale des quartiers et, au total, de plus en plus d'acteurs jugent que le système d'attribution fonctionne mal et ne remplit plus son objectif de mixité sociale.

Le système d'attribution des logements locatifs sociaux a pourtant été modifié à plusieurs reprises ces dernières années et en dernier lieu par la loi du 5 mars 2007. Le numéro départemental unique, institué par la loi en 1998, devait permettre de garantir les droits du demandeur et d'assurer l'examen prioritaire des demandes non satisfaites dans un délai anormalement long. Les demandeurs pouvant déposer plusieurs demandes sous le même numéro dans différentes communes, et pouvant même déposer des demandes dans plusieurs départements

sous un numéro à chaque fois différent, l'objectif n'a jamais été atteint. Un rapport conjoint IGA/CGPC publié en juin 2006 et consacré au numéro départemental unique remettait en fait à plat l'ensemble du système et concluait que le dispositif ne pouvait en l'état être amélioré.

Des propositions beaucoup plus larges sont formulées dans ce rapport : « *Rendre effectif le contrôle de toutes les demandes en délai anormalement long par l'État, lorsque les systèmes de gestion de la demande seront mis en place.*

Créer un mécanisme d'examen systématique des demandes de plus de trois ans, lorsque le délai anormalement long applicable dans le département dépasse ce délai.

Créer un formulaire unique de demande de logement social et le rendre obligatoire pour tous les lieux d'enregistrement.

Mettre en place des systèmes partagés de gestion de la demande au niveau départemental, répondant à des exigences nationales fixées par un cahier des charges ». Elles méritent un examen attentif. Il peut difficilement être réalisé dans le cadre du présent avis consacré à la politique de la ville. S'agissant de la seule exigence de la mixité sociale, on soulignera ici, concernant les besoins spécifiques des villes et des quartiers comptant une ZUS ou un site de rénovation urbaine, la pertinence d'une gestion intercommunale, à l'échelle de l'agglomération, de la demande et de l'attribution des logements. Elle peut permettre à la fois une meilleure connaissance de la disponibilité du parc et une clarification des procédures d'attribution.

L'importance de l'objectif de mixité sociale, ou de diversité sociale dans l'habitat, pour reprendre le titre du rapport du jury de la conférence de consensus récemment présidé par Mme Notat, a été maintes fois réaffirmée y compris dans le présent avis. Au-delà de l'unanimité qu'elle suscite, la notion demeure ambiguë. Cela tient à ses définitions, tantôt par des critères sociodémographiques (revenus, catégories socioprofessionnelles...), tantôt par des facteurs moins mesurables (origines de toutes natures, en particulier ethniques...). L'utilisation de certains de ces critères dans l'attribution de logements conduit de fait à des formes de discrimination.

Comme en témoigne la commande du rapport de ce jury, et comme beaucoup d'autres l'ont souligné, l'ouverture des quartiers sur la ville doit être mise en œuvre et améliorée. À cet égard, l'anticipation des parcours résidentiels est essentielle. La diversification de l'offre de logements est, sous cet aspect, impérative, même si elle n'est pas le seul moyen pour favoriser cet échange réciproque des différents quartiers d'une même ville. L'ANRU intègre cette dimension dans ses projets. Le PNRU cherche en effet à favoriser la mixité sociale et utilise à cette fin deux leviers.

Le premier consiste à inciter à l'installation ou au retour de familles des classes moyennes à l'intérieur ou sur les marches des secteurs qu'il restructure, en développant le logement locatif libre ou l'accession à la propriété.

Le second tend à installer des familles à faibles revenus habitant le quartier dans le centre-ville ou d'autres espaces de l'agglomération socialement plus favorisés à l'occasion des relogements liés aux opérations de démolition. Près de la moitié de la reconstitution de logements sociaux se fait hors des sites de rénovation urbaine. La part qui s'effectue en dehors de la ZUS voire de la commune est cependant soumise à des variations en fonction du contexte local.

2.2. ... contrarié par la loi du 5 mars 2007

La loi sur le Droit au logement opposable (DALO), tout en mettant l'accent sur l'obligation de loger les plus défavorisés, n'a pas remis en cause l'objectif de diversité puisqu'elle prévoit que l'attribution des logements par les préfets devra s'effectuer « *en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis par l'accord collectif intercommunal ou départemental* » (article 7 de la loi).

Pourtant, de nombreuses personnalités auditionnées ont fait part de la crainte que leur inspire la mise en œuvre de cette exigence dans le cadre des opérations de rénovation urbaine. Les organismes d'HLM ont eux-mêmes souligné que les besoins qui vont naître de l'application de la loi DALO vont sans doute conduire à solliciter très fortement l'offre à bas loyers qui est et restera concentrée sur les ZUS. On remarquera que les demandeurs prioritaires pouvant prétendre au bénéfice de cette loi au titre de l'une des six catégories qu'elle désigne, seraient, selon le rapport présenté par M. Scellier à l'Assemblée nationale en novembre 2007, entre 400 000 et 600 000. Les modes de calcul de ces chiffres font l'objet de discussions. Dans l'urgence, afin de donner rapidement satisfaction aux demandeurs et d'éviter les contentieux, les préfets, qui sont les garants de l'application du droit au logement opposable, seront amenés à privilégier la sortie des familles de la précarité à tout autre objectif. Il faut être conscient que cela aurait pour conséquence d'aggraver encore la concentration de populations défavorisées et de mettre en cause le patient travail engagé dans le cadre de la rénovation urbaine, voire de la politique de la ville elle-même.

Il convient également de rappeler ici que les flux migratoires - 184 000 personnes en 2005 en provenance de pays tiers dont 52 % au titre du regroupement familial, selon la Direction des populations et des migrations, et 40 000 entrées estimées au titre de l'Union européenne (UE) - viennent au moins partiellement peser sur la demande de logements en particulier en raison de leur concentration sur certaines parties du territoire.

On peut donc légitimement s'inquiéter de l'obstacle majeur que va rencontrer sur sa route une politique de diversification qui n'en est qu'à ses débuts.

Les préconisations qui suivent tendent simultanément à empêcher que soient remis en cause les efforts entrepris en faveur de la mixité sociale et à atteindre les objectifs de la loi DALO et ceux de la diversité.

Proposition 1 : Empêcher que les bénéficiaires prioritaires du droit au logement opposable ne soient relogés dans les ZUS, où sont déjà concentrées les populations les plus en butte aux difficultés sociales.

Moyens : la diversification de l'habitat justifie des politiques de peuplement adaptées au contexte des quartiers et en particulier des ZUS. Mettre en place en faveur des ZUS un régime spécifique d'attribution des logements, permettant de considérer la mixité sociale comme objectif prioritaire. Appliquer ce régime à la gestion des contingents réservataires, jusqu'à l'achèvement des travaux prévus par les conventions signées. Veiller à ne pas remettre en cause les opérations de relogement programmées.

Proposition 2 : Organiser l'attribution de l'ensemble du logement social à l'échelle de l'agglomération.

Moyens : systématiser au moins la coordination inter-bailleurs sous l'autorité du président de l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent. Mettre en place dans la durée un suivi social des demandeurs ayant déposé un dossier. Assurer une meilleure transparence par un élargissement des débats et du processus décisionnel à un plus grand nombre d'acteurs.

Proposition 3 : Faciliter la coordination en amont, à l'échelle intercommunale, de la gestion des ménages prioritaires.

Moyens : l'objectif de mixité sociale est explicitement rappelé dans les accords collectifs. Les préfets de département doivent mettre en place de tels accords avec l'ensemble des bailleurs - sociaux et privés -, les collectivités et les réservataires dans le délai d'un an afin de parvenir à concilier la mise en œuvre de la loi DALO et les impératifs de la mixité sociale. De tels accords doivent être conclus rapidement dans le prolongement des accords de Lyon passés entre le ministère du Logement et l'ensemble des acteurs.

Proposition 4 : Élargir et développer la possibilité offerte au préfet de réserver des logements dans le parc privé.

Moyens : prendre en compte les logements conventionnés à l'APL dont les propriétaires peuvent également bénéficier de la garantie des risques locatifs. Cette réservation ne devrait s'effectuer qu'en dehors de la ZUS.

Proposition 5 : Permettre au préfet de transformer des logements de type PLS qui lui sont réservés en PLUS ou en PLAI.

Moyens : lorsque les loyers des logements réservés sont très supérieurs à ceux qui peuvent être exigés du public relevant de la loi DALO (PLS), autoriser leur transformation en logements à niveaux de loyers plus faibles, de type PLUS ou PLAI, par refinancement pour certaines opérations réalisées hors ZUS : les subventions correspondantes seraient alors versées a posteriori.

Proposition 6 : Veiller à ce que les préfets disposent, en dernière analyse, d'un outil de relogement adapté aux besoins de la mise en œuvre des bénéficiaires du DALO.

Moyens : s'assurer que les préfets disposent d'une connaissance exacte de leur contingent de logements et qu'ils ont les moyens humains et matériels d'en suivre les évolutions. Veiller à ce que ce que le préfet de région ait la connaissance des contingents des départements de la région. Compte tenu de la décision prise, contrairement au vœu du Conseil économique et social, de faire du préfet de département le garant du DALO, mettre un terme, à l'échéance des conventions en cours, à la délégation des contingents préfectoraux.

3. Renforcer les équipements pour valoriser durablement

3.1. Accroître l'effort d'aménagement

L'ANRU consacre 58 % des sommes affectées aux opérations approuvées en comité d'engagement au 1^{er} octobre 2007 à la construction, à la réhabilitation et à la résidentialisation et 10 % à la démolition. Elle consacre par ailleurs 24 % de ce même total à des équipements et aménagements, ce qui est loin d'être négligeable. La rénovation des logements est en effet nécessaire, mais pas suffisante pour assurer une amélioration durable des conditions de vie des habitants.

La transformation en profondeur d'un quartier s'effectue donc au moyen d'opérations d'aménagement urbain, de réorganisation d'espaces d'activité, mais aussi de création, de réhabilitation voire de démolition d'espaces publics ou collectifs, pour lesquels il est évidemment difficile de prévoir et d'appliquer une règle équivalente à celle du « un pour un ». Tous ces investissements sont destinés, selon les termes du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, à « créer de la ville dans le quartier ». Il s'agit d'une démarche de projet, dans laquelle l'implication des élus et des habitants est fondamentale car ils doivent avoir eux-mêmes une idée claire de la manière dont fonctionnera ce quartier rénové de leur ville, une fois la convention avec l'ANRU arrivée à son terme.

Dans le même ordre d'idée, même si l'approche semble plus restreinte, le rapport du jury de la conférence de consensus, déjà mentionné, souligne le soin qui doit être apporté à l'unité des espaces publics, au traitement de la voirie, au choix du mobilier urbain. L'attention accordée à ces lieux de circulation, à l'image du quartier, à ses entrées, ne doit négliger aucun détail. Lors d'un déplacement au Val Fourré, à Mantes-la-Jolie, le rapporteur a pu constater combien cette volonté de traiter la périphérie sur un pied d'égalité avec, dans ce cas précis, le centre historique, participait de cet effort pour unifier la ville.

Dans un souci d'efficacité, cette dimension « aménagements de proximité » est bien entendu destinée à accompagner un travail profond de recomposition des espaces qui suppose des interventions à la fois lourdes et complexes. Cette logique d'aménagement au sens « d'opération d'aménagement » à part entière semble avoir été peu présente au démarrage des projets. Il serait regrettable de ne pas profiter de la dynamique créée par la rénovation des cités pour traiter jusqu'au bout cet aspect essentiel de la transformation de la cité. Au travers de l'aménagement durable d'un quartier, d'une ville ou d'une agglomération, la politique de la ville croise inévitablement celle de l'aménagement du territoire en particulier dans les domaines des transports et de l'emploi. Il convient de s'assurer que cette approche soit bien prise en compte.

3.2. Accroître la mobilité des habitants

Le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU insiste sur un deuxième point, qui consiste cette fois à « *intégrer le quartier dans la ville* », en favorisant la mobilité des habitants du quartier.

Le développement des transports en commun n'est pas seulement une question interne au quartier, mais concerne l'ensemble de l'agglomération. Le manifeste de l'Association des maires des villes de banlieue, publié en février 2007, insistait sur la double dimension de cette question, à la fois nationale (financement des grands réseaux d'infrastructures) et locale (politiques locales de déplacement).

Il s'agit là d'un enjeu essentiel, relevé comme tel par tous les acteurs, même si chaque territoire a, de ce point de vue, ses propres atouts ou difficultés : lors d'un déplacement réalisé dans le cadre du présent avis, il a été constaté que la question des transports ne revêtait pas la même acuité pour un quartier bien inséré dans la desserte collective du fait de sa localisation géographique que pour un autre excentré et coupé du centre de l'agglomération... sans aborder ici plus avant la question de l'insertion de la ville elle-même dans un maillage de transports collectifs plus large, à l'échelle de la région par exemple.

L'expérience démontre que le développement de transports urbains de qualité, reliant les différentes parties de la ville entre elles, aide à développer le sentiment d'appartenance commune : choix des trajets, régularité des horaires, fiabilité des interconnexions, image même du mode de transport retenu sont des éléments essentiels pour les habitants et donc pour le succès des politiques de revalorisation entreprises par l'ANRU. Le Conseil économique et social observe qu'à ce stade, l'Agence considère principalement la question des transports sous l'angle de leur impact urbain, architectural ou paysager. Certes, ils ne sont pas de sa responsabilité *stricto sensu*, mais on imagine mal que la question de la desserte soit en tant que telle absente d'un projet global pour le quartier. Au sein de chaque projet, la réflexion sur l'articulation entre la rénovation du bâti et l'amélioration des déplacements, qui doit être examinée avec toutes les autorités

publiques responsables des transports, devrait être la plus aboutie possible. L'insuffisance des transports est pour partie à l'origine de difficultés d'accès à l'emploi qui aggravent encore le sentiment d'enfermement éprouvé dans les ZUS.

Les propositions qui suivent ont pour objectif de permettre une meilleure prise en compte des questions relatives à l'aménagement et aux transports dans la mise en œuvre des projets du PNRU.

Proposition 1 : Renforcer la culture de projet dans la mise en œuvre locale du PNRU. S'assurer qu'elle est portée par les maires.

Moyens : inclure dans les conventions elles-mêmes la présentation des grands enjeux de chaque projet, de ses objectifs, des spécificités locales à prendre en compte, décrivant l'état final souhaité. Assurer une formation au pilotage stratégique des projets pour les élus.

Proposition 2 : Mobiliser les compétences des spécialistes de l'aménagement urbain en complémentarité avec les services des collectivités locales.

Moyens : améliorer l'ingénierie et la maîtrise d'ouvrage sur les projets, en ayant recours plus fréquemment aux aménageurs publics ou privés qui ont l'expérience du réaménagement urbain. Former de nouvelles compétences en maîtrise d'ouvrage publique pour renforcer les capacités des collectivités locales. S'inspirer de l'exemple de l'école de la rénovation urbaine, créée à l'initiative de l'USH.

Proposition 3 : Recourir aux outils d'aménagement éprouvés au profit des projets ANRU.

Moyens : revaloriser l'image des Zones d'aménagement concertées (ZAC), notamment pour favoriser la diversification foncière. Créer à cette fin un outil spécifique de ZAC/RU assouplissant l'exigence de compatibilité avec les documents locaux d'urbanisme.

Proposition 4 : Intégrer les besoins de transport dans le cadre des projets de rénovation urbaine.

Moyens : rendre obligatoire dans les conventions une évaluation précise de l'accessibilité des quartiers et des besoins qui conditionnent la réussite de l'opération. Développer un volet transport contraignant dans les conventions que signe l'ANRU, assorti d'un financement spécifique.

Proposition 5 : Adapter les politiques locales de déplacement en tenant compte de la nouvelle donne créée par la rénovation urbaine.

Moyens : mobiliser les différents outils existants comme les plans de déplacement urbains, les plans de déplacement d'entreprises...

B - LA QUESTION DES QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS

Au regard du nombre de logements à requalifier dans ces quartiers anciens des villes, l'enjeu est considérable. Ils se situent en effet dans des espaces fragiles, complexes, qui peuvent revêtir une forte charge symbolique dans la ville. Compte tenu de l'enchevêtrement des propriétés et du bâti, des outils d'intervention spécifiques sont nécessaires. En acceptant de déployer un effort de reconstruction de la ville sur elle-même, il y a pour celle-ci une chance à saisir.

1. Des espaces singuliers

Les quartiers anciens, dans le fonctionnement des villes, sauf lorsqu'ils sont identifiés comme quartiers « historiques », présentent un intérêt souvent méconnu : ce sont en effet très souvent des lieux d'identité, des lieux d'appartenance avec une dimension culturelle; les habitants ont une conscience du lieu, il existe une appropriation du patrimoine urbain.

Ces quartiers connaissent des phénomènes de valorisation et de dévalorisation qui peuvent être très accentués et très rapides avec des processus de forte dégradation. Certains quartiers entrent dans des processus de revalorisation et de « gentrification » (arrivée de la couche supérieure des classes moyennes, départ des classes modestes du fait du renchérissement du logement). D'autres quartiers se dévalorisent, se dégradent : les classes aisées et les classes moyennes s'en vont, des populations de plus en plus modestes et fragiles occupent des logements inconfortables, voire insalubres (même si le nombre de logements relevant de l'habitat indigne baisse régulièrement, il reste encore plus de 500 000 logements insalubres) et des dérives inacceptables perdurent : marchands de sommeil, etc. Bien que ces quartiers soient moins l'objet d'explosions sociales et donc d'expositions médiatiques que certains territoires de grands ensembles, les situations de fragilité et de grande pauvreté y sont souvent plus marquées. Dans le parc locatif privé (qui compte encore plus de 200 000 logements insalubres et/ou précaires) habitent environ un million de ménages pauvres (revenus inférieurs à 30 % des plafonds HLM) : à titre de comparaison le parc HLM accueille 0,9 million de ménages de cette catégorie.

Les quartiers anciens dégradés présentent de fortes complexités : propriétés émiettées, propriétaires modestes, habitants défavorisés avec très peu de ressources, petites parcelles parfois enchevêtrées, etc. Leur diversité est également très grande : hors des quartiers « ville-placement ou ville-monument », on peut distinguer des quartiers anciens centraux ou péri-centraux vétustes à la limite de la salubrité, des quartiers anciens péri-centraux ou faubourgs, banaux et se dégradant ou encore des quartiers anciens vétustes dans les villes et bassins industriels délaissés et/ou en reconversion. Le degré de dégradation des quartiers anciens déficients peut être assez différent : un certain nombre d'entre eux cumulent durablement difficultés sociales et économiques, conditions de logement indignes et cadre urbain

dégradé et relèvent fortement d'une « politique de la ville » au sens d'une action publique massive, soutenue, durable de rénovation urbaine et sociale.

Ces quartiers ont généralement des atouts et/ou des potentiels : localisation géographique dans la ville ou l'agglomération, trame viaire, diversité des fonctions, continuité urbaine, etc. Ils peuvent être, de ce fait, des lieux privilégiés de diversité sociale et de qualité de vie.

2. Des outils particuliers

Si la question de l'habitat ancien déficient a largement été délaissé jusqu'au milieu des années 1970 (les interventions majeures ont alors consisté à démolir les îlots ou quartiers insalubres), depuis les quartiers d'habitat ancien ont retenu l'attention des pouvoirs publics qui ont engagé mesures, moyens, démarches, interventions pour traiter de l'habitat insalubre ou inconfortable et des quartiers concentrant ce type d'habitat. La création de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH), le développement des opérations de Résorption de l'habitat insalubre (RHI), la mise en place d'Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et de Programmes d'intérêt général (PIG), la mise en œuvre d'un programme national de lutte contre l'habitat indigne en 2001, actions et interventions en milieu diffus ont permis, depuis une trentaine d'années, de réduire sensiblement le nombre de logements inconfortables, de réhabiliter et de requalifier bien des quartiers anciens sur tout le territoire. Les OPAH notamment, opérations conjointes et concertées (collectivité locale, État, ANAH) ont permis globalement d'améliorer le parc de logements, de donner plus de qualité urbaine, de maintenir, souvent sinon toujours, une certaine diversité sociale. Ces opérations ont été et sont jugées favorablement par les acteurs locaux.

Pour autant, si des résultats significatifs et reconnus ont été atteints sur un grand nombre de quartiers anciens déficients, force est de reconnaître que sur une série de quartiers (voire parfois sur de véritables « morceaux de ville »), l'ensemble des procédures et des moyens existants n'ont pas été capables de sortir ces quartiers de leur processus de déqualification et dévalorisation. Ces territoires anciens déficients se concentrent dans quelques grandes villes, dans des bassins industriels développés au XIX^e siècle mais marqués par la désindustrialisation de la seconde moitié du XX^e siècle (Nord de la France), dans un certain nombre de villes du sud de la France ainsi que dans les départements d'Outre-mer. Les difficultés de traitement de ces quartiers s'expliquent. D'une part, les populations concernées (propriétaires et locataires) sont pauvres et n'ont guère de moyens, les logements sont fort dégradés et nécessitent des restructurations lourdes, les propriétés sont émiettées, le parcellaire de très petite taille, les situations juridiques complexes, la qualité urbaine reste déficiente - l'image du quartier est durablement marquée négativement. D'autre part, il faut prendre en compte le poids des contextes immobiliers et de situations de marché très disparates, la difficulté de mobiliser des investisseurs « vertueux », l'existence d'un grand nombre d'acteurs aux objectifs souvent différents,

l'existence de contraintes urbaines patrimoniales et architecturales fortes. En outre, les nombreux dispositifs, procédures, démarches, moyens, règles de fonctionnement existants sont souvent inadaptés à ces situations. Les capacités et modalités de traitement particulier ou dérogatoire sont restées longtemps et restent encore très insuffisantes.

Depuis une bonne dizaine d'années cependant, des tentatives ont été lancées et développées, au départ au niveau local, pour tenter de démultiplier l'effort sur des interventions (Marseille, Roubaix, etc.) : mobilisation des outils d'actions, nombreux et complexes, des financements, de l'ingénierie, des opérateurs, etc. L'expérience menée depuis une dizaine d'années sur Roubaix, sur des quartiers particulièrement déficients et dégradés (sous les vocables de ville renouvelée et de réhabilitation requalifiante) est particulièrement significative de l'effort de mobilisation, d'innovation, d'adaptation, de durée que nécessite ce type de territoire.

Depuis quelques années, à partir de ces expériences, on constate une plus grande prise en compte nationale des spécificités et des difficultés de ce type de quartiers. Une première étape a consisté à initier, de la part de l'ANAH, des démarches OPAH RU (Renouvellement urbain), donc d'OPAH plus adaptées aux spécificités et aux difficultés évoquées plus haut. Actuellement 82 OPAH RU sont en cours. L'ANRU récemment est venu « compléter » la boîte à outil mise en place avec les OPAHRU. De manière articulée avec l'ANAH, l'ANRU cherche à développer et à proposer des outils opérationnels et financiers complémentaires permettant de faciliter la libération et le recyclage du foncier le plus dégradé, la production de logements sociaux, la diversification de l'offre immobilière, l'aménagement d'espaces publics, le réaménagement de voiries, la réalisation d'équipements publics et commerciaux, etc. Une dizaine de projets sont d'ores et déjà financés par l'ANRU. On peut notamment citer des projets importants sur Saint-Étienne, Mulhouse, Perpignan, Lille, Roubaix, Pantin, etc. Une dizaine d'autres projets sont en voie de finalisation.

3. Amplifier durablement l'action

Des actions importantes sur ce type de quartiers ont été et sont menées. Les progrès dans l'approche et le traitement sont incontestables. Les acteurs concernés par le sujet, les collectivités locales en particulier, partagent le constat de la nécessité d'une intervention publique massive, d'un recours à un dispositif global et de pratiques innovantes qui mettent en synergie les outils et les acteurs. Des expériences en cours, on tire l'enseignement qu'il faut investir fortement dans la requalification d'îlots d'habitat dégradé, le réaménagement urbain de qualité, le développement ou la rénovation des équipements publics, une diversification de l'offre de logements, un relogement adapté à la situation des habitants et surtout un savoir-faire très développé et performant. Il s'agit là des conditions de la réussite.

Dans cette perspective, **l'idée d'un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés est aux yeux du Conseil économique et social une idée d'autant plus pertinente que la pression de la demande de logements est et demeurera particulièrement forte dans les années à venir.** Fluidifier ce potentiel considérable de logements dont le stock existe pour partie, tout en maintenant une offre de logements à bas coûts, dans une optique de mixité sociale et afin que ces quartiers ne deviennent pas inaccessibles aux ménages modestes, est un enjeu majeur. À cet effet, les propositions suivantes peuvent être formulées :

Proposition 1 : Se préparer au lancement et la mise en œuvre d'un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

Moyens : mettre en œuvre et réaliser en parallèle, les démarches suivantes (une mise en œuvre dans les six mois semble possible, compte tenu des acquis existants) :

- *évaluation des opérations récentes et en cours : OPAH RU et premiers projets ANRU sur les quartiers anciens, afin d'identifier et/ou de confirmer les difficultés existantes, d'améliorer et de compléter les méthodes d'intervention et de financement, d'examiner le « point de passage » primordial que constitue les opérateurs ;*
- *repérer et identifier sur des critères socio-économiques et urbains les quartiers-cibles d'un programme national ;*
- *effectuer une première évaluation des moyens financiers pour mener à bien le programme et constituer le partenariat adéquat (ajustement et adaptation du partenariat du programme de rénovation urbaine), en particulier ceux que devra apporter l'ANAH pour le volet habitat ;*
- *définir la « méthode » : recours à un appel à projet auprès des collectivités locales, procédure de mise en œuvre et de gestion des projets (procédure PNRU, adaptée à ce type de projets), rôle, place et moyens d'une « mission quartiers anciens dégradés » associant l'ANRU et l'ANAH.*

Proposition 2 : Lever les freins à la rénovation et à la location pour le parc privé.

Moyens : comme dans le cadre des opérations ANRU, mettre à disposition des bailleurs et des locataires des mécanismes financiers adaptés, inspirés du PASS-GRL.

Proposition 3 : Engager le plan national de requalification des quartiers anciens dégradés.

Moyens : à l'issue des démarches précédentes, lancement du plan et des appels à projet.

En première approche et à partir des expériences en cours, une centaine de quartiers pourrait être concernée. Le coût moyen par projet pourrait se situer autour de 60 millions d'euros. L'investissement national nécessaire devrait alors être proche de 20 millions d'euros. Pour 100 projets, le coût « national » de ce plan serait alors de deux milliards d'euros. L'objectif de mixité sociale doit être clairement pris en compte.

Proposition 4 : Cibler et adapter les aides publiques.

Moyens : dans les quartiers anciens dégradés, les aides publiques à l'acquisition des logements anciens avec ou sans travaux ont besoin d'être adaptées.

Proposition 5 : Développer le savoir-faire.

Moyens : la question du savoir-faire est un enjeu essentiel. Dès le départ, il faut mettre un œuvre un programme d'actions diversifiées : formation des professionnels, appui aux montages opérationnels, animation/rencontre des partenaires (développer le fonctionnement du CORUM mis en place par l'ANAH et la CDC). À l'expérience (programme AMGVF/CDC 2003-2005 sur le renouvellement urbain), il est très productif de développer des rencontres sur le terrain entre collectivités locales, réunissant élus et techniciens.

C - LE DÉVELOPPEMENT URBAIN FACE AUX DÉFIS DE L'ENVIRONNEMENT

Le Conseil économique et social est récemment revenu sur la nécessité de concilier efficacité économique, exigence sociale et prise en compte des critères environnementaux (*Contribution au débat national sur l'environnement et le développement durable : synthèse des travaux du Conseil économique et social*, M. Bernard Quintreau, octobre 2007), sans méconnaître, bien au contraire, l'ampleur du chemin restant à parcourir. Les différentes composantes de la société civile organisée représentées au Conseil économique et social ont eu l'occasion d'exprimer sur ce sujet, auquel la saisine gouvernementale fait référence, des convictions fortes, tout particulièrement dans leurs travaux en lien avec le logement et la rénovation urbaine. Il semble important de les rappeler.

1. La difficile conciliation...

Cette mobilisation de notre assemblée en faveur du développement durable s'est manifestée sur des sujets qui sont en lien étroit avec la dimension « habitat et cadre de vie » de la politique de la ville, en particulier le logement (Cécile Felzines, *Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie*, décembre 2005) et l'urbanisme (Paul de Viguerie, *Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques*, mai 2006 ; Bernard Reygrobellet, *La nature dans la ville, biodiversité et urbanisme*, octobre 2007).

Le constat formulé était lucide, et n'a pas fondamentalement changé : les trois quarts du parc de logements ont été construits avant 1975, son renouvellement ne dépasse pas 1 % par an et la consommation énergétique moyenne se situe aux alentours de 210 KWh/m² alors qu'il faudrait tendre vers 50... L'habitat est fortement émetteur de gaz à effet de serre, puisqu'il représente 23 % des émissions de dioxyde de carbone, dont 70 % pour le secteur résidentiel et 30 % pour le tertiaire. Une maison individuelle consomme en moyenne deux fois plus, aux conditions actuelles, qu'un logement collectif.

Le « Grenelle de l'environnement » a sans doute constitué une étape décisive dans la prise de conscience publique de l'immensité de la tâche, même si de nombreux professionnels n'ont pas attendu pour se mobiliser la conclusion de ces groupes de travail. L'USH, tout en soulignant que le parc social est mieux placé que le parc privé en termes de consommation d'énergie, a par exemple annoncé la mise en place d'un plan « énergie-climat » sur cinq ans qui concernera 800 000 logements et sera financé au moyen de prêts spécifiques de la Caisse des dépôts.

Lors de l'établissement des premières conventions, l'Agence recherche avant tout, sans méconnaître la réglementation thermique en vigueur, à répondre aux objectifs qui lui étaient fixés en termes de production de logements. La volonté de s'engager dans une démarche de la Haute qualité environnementale (HQE), de réaliser des logements conformes au label Haute performance énergétique (HPE) ou Très haute performance énergétique (THPE) voire des écoquartiers était portée surtout par certaines collectivités territoriales et les bailleurs sociaux.

La gestion des immeubles et logements dans les quartiers rénovés constitue également un des enjeux du développement durable. Ces enjeux comprennent les coûts de gestion proprement dit, mais aussi les usages, le « mode d'habiter », et plus généralement l'attitude des habitants à l'égard de leurs lieux de vie, ce qui suppose qu'ils se reconnaissent dans le processus de valorisation de leur habitat, qu'ils l'acceptent comme un élément significatif de l'amélioration de leur situation. Ces questions doivent être considérées et intégrées avant que ne commence la rénovation, faute de quoi le processus de dégradation risque de reprendre très rapidement. Lorsque l'immeuble est réalisé ou bénéficie de

travaux qui lui apportent un certain niveau de performance environnementale, une éducation et une information spécifiques complémentaires doivent être dispensées aux habitants pour qu'ils adaptent leurs comportements.

Enfin, la qualité architecturale et paysagère mérite d'être traitée comme une composante essentielle des projets de rénovation urbaine, auxquels elle doit apporter sa valeur intrinsèque, afin de susciter chez les habitants de tous les quartiers de la ville un sentiment d'unité, de fierté et d'attachement à leur cadre de vie plus fort que celui préexistant à la rénovation.

2. ... mais des engagements de la société civile organisée

Outre les propositions déjà formulées par le Conseil, **trois convictions fortes de notre assemblée, qui concernent la ville même si elles ne s'appliquent pas, loin de là, qu'à elle seule, doivent être affirmées ou réaffirmées ici :**

- la première concerne le rapport entre le développement durable et l'économie. Bien que toute mesure nouvelle constitue à première vue un handicap pour cette dernière, il convient d'examiner attentivement de quelle façon de telles contraintes peuvent être utilisées à son service, grâce à l'innovation, grâce à la création de nouveaux emplois, grâce aux économies qu'elles entraînent et qui doivent être comparées aux dépenses voire aux dégâts qu'entraînerait leur absence. Le secteur du bâtiment et celui des transports sont directement concernés ;
- la deuxième concerne l'équilibre entre objectifs du développement durable, l'environnement devant être pris en compte au même titre que ses dimensions économiques et sociales, les trois domaines étant inséparables. Autrement dit, il s'agit de l'attitude à adopter devant des demandes d'arbitrage entre « quantité » et « qualité », favorables à la première, qu'il peut être tentant de formuler s'agissant de la production de logements ;
- la troisième concerne les effets négatifs d'un étalement urbain inconsidéré, fortement consommateur de terres agricoles fertiles. On réalise aujourd'hui qu'elles constituent une ressource stratégique, négligée en période de surproduction mais qui peut s'avérer indispensable à la satisfaction de nos besoins en alimentation, comme elle l'est déjà à la préservation de la biodiversité et des ressources biologiques. Au total, les avantages de la densification de la ville paraissent l'emporter en termes de développement durable.

Il s'agit de lier la lutte contre l'effet de serre à deux questions sociales majeures de la période et des quartiers : la baisse des charges et le développement de filières d'emploi de qualité. Une étude conduite en 2004 par l'Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies d'Île-de-France indique que la mise en œuvre d'une démarche de haute qualité environnementale dans la construction neuve peut permettre une économie de fonctionnement calculée sur dix ans de 38 euros par m² dans le logement social neuf et de 24 euros par m² en réhabilitation. Sur des programmes en cours de réalisation, des entreprises spécialisées dans la production de logements sociaux indiquent qu'elles ambitionnent, en obtenant le certificat Patrimoine habitat et environnement, de baisser les consommations d'énergie d'au moins 40 %, de diminuer les consommations d'eau de plus de 35 %, d'améliorer globalement les performances de chauffage, efforts qui devraient se traduire par une diminution de 340 euros de charges en moyenne annuelle par logement, sur la base d'estimations réalisées en avril 2007. Ces gains en fonctionnement peuvent avoir une importance dans les opérations de relogement sur les sites de la rénovation urbaine, sachant que le « reste à charge » des familles relogées doit demeurer constant à surface égale.

Les coûts d'investissement restent bien entendu élevés : une étude de l'ARENE faisait état d'un surcoût moyen (construction et réhabilitation) de l'investissement HQE de 48 à 78 euros du m². Ils sont le plus souvent, en fonction des exigences imposées, de l'ordre de 4 à 15 %, 10 % constituant une moyenne. Dans l'ancien, le coût global estimé est énorme : 600 à 800 milliards d'euros selon les sources pour atteindre l'objectif d'une consommation énergétique de 50 kWh/m²/an. Désormais, l'ensemble des acteurs de la politique de la ville doivent raisonner en coût global, incluant les coûts d'exploitation, les coûts de maintenance, ainsi que les coûts évités qui comprennent les externalités négatives en termes de santé et d'environnement.

Les propositions qui suivent sont parmi les plus récentes de notre assemblée. Elles sont en phase avec celles issues du « Grenelle de l'environnement » : d'ici à cinq ans, formule l'une d'entre elles, la moitié des constructions de l'ANRU et des logements sociaux, la moitié des bâtiments tertiaires et le tiers des logements privés neufs, devraient être à basse consommation (50 kWh/m²/an) ou à énergie positive. Il y a là une nouvelle dynamique à l'œuvre qui tient à la fois au contexte et au rôle de l'ANRU.

Proposition 1 : Établir un diagnostic thermique et un bilan carbone pour tout bâtiment à usage collectif.

Moyens : développer une filière de professionnels indépendants et de qualité, regrouper l'ensemble des diagnostics pour le simplifier et en réduire le coût, mettre en place des incitations financières afin de le généraliser aux particuliers (logement individuel). Contrôler la consommation.

Proposition 2 : Inciter le secteur public en général et l'ANRU en particulier à être exemplaires dans les programmes de construction.

Moyens : faire appliquer l'objectif de réduction par quatre des émissions de Gaz à effet de serre (GES) pour tout programme public de construction nouvelle. S'engager dans des contrats d'objectifs (collectivités, opérateurs, ANAH, associations...) de cinq ans renouvelables.

Proposition 3 : Initier une politique volontariste pour améliorer l'habitat existant.

Moyens : prise en charge par la collectivité du premier diagnostic, réorientation des crédits d'impôts vers les travaux d'isolation externe en incluant les frais de main-d'œuvre, développement des aides de l'ANAH, développement de produits bancaires associés.

Proposition 4 : Utiliser les leviers budgétaires et fiscaux en faveur de la lutte contre les gaz à effet de serre.

Moyens : mieux planifier l'effort budgétaire de l'État, mobiliser l'effort public-privé (création d'un fonds CO₂), faire évoluer les politiques fiscales locales.

Proposition 5 : Mettre en place des outils de financement nouveaux.

Moyens : examiner l'extension du marché des quotas à de grands opérateurs du secteur résidentiel, organiser la mise en œuvre des certificats d'économies d'énergie, mieux impliquer les secteurs de la banque et de l'assurance.

Proposition 6 : Répondre à la demande et maîtriser la consommation de foncier.

Moyens : lutter contre l'étalement urbain en accélérant l'adoption des documents d'urbanisme (PLU...) qui font le mieux apparaître les enjeux fonciers, renforcer la lisibilité et la cohérence des outils de l'action foncière, maintenir la pression fiscale sur le foncier non bâti en zone constructible (majoration de la TFNB...).

D - L'INDISPENSABLE MOBILISATION DE TOUS

Les opérations de renouvellement urbain ne peuvent se limiter à un face à face entre les collectivités locales, qui portent les projets, et les professionnels, en particulier les bailleurs sociaux, même si les relations entre ces deux catégories d'acteurs sont indispensables à la réussite du PNRU. Le principe d'une concertation approfondie avec les habitants, inséparable d'ailleurs d'un accompagnement social des locataires qui sont concernés par la démolition de leur logement, ne s'est imposé que progressivement, bien qu'il s'agisse d'une injonction de la politique de la ville depuis vingt ans. D'une manière générale, le succès des opérations de rénovation urbaine sur le long terme dépendra de l'appropriation de chaque projet par les populations impliquées, qui ne peut être

réalisée au moyen d'une simple information. L'analyse sur ce point de l'Union sociale de l'habitat rejoint celle du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU : la concertation est indispensable, mais en raison de la complexité de sa mise en œuvre, elle est parfois réduite au strict minimum. Au lieu d'être menée en amont, de manière à entendre les souhaits des habitants, elle s'effectue souvent en aval de l'instruction, et consiste alors au mieux à consulter les habitants sur des projets déjà finalisés.

Le caractère tardif et limité de la concertation ne doit cependant pas être généralisé. La prise de conscience des collectivités locales est manifeste, si l'on se réfère aux interventions, sur ce sujet, des élus auditionnés. Par exemple, lors d'un déplacement à Dijon, ceux-ci ont indiqué que la construction de la salle des fêtes sur le site de rénovation urbaine du quartier des Grésilles était directement née d'une demande de la population du quartier. L'intensité de la concertation dépend également en partie de l'intérêt concret qu'elle présente pour les habitants.

Notre assemblée considère qu'il ne s'agit d'ailleurs pas de dessaisir les maires et présidents d'intercommunalités de leur pouvoir d'arbitrage, mais de faire de la concertation un élément important du processus décisionnel. Les habitants doivent pouvoir exprimer leurs attentes, recevoir des réponses à leurs questions sur un projet qui ne doit pas leur être concédé ou leur échoir, mais mérite de leur appartenir le plus tôt possible. Une des clefs du succès de la rénovation urbaine est en effet de convaincre que la valorisation des quartiers est durable, qu'elle n'est pas une simple politique d'image, quels que soient les moyens déployés, et qu'elle traduit une volonté aussi forte d'écoute à l'égard de ceux qui y vivent qu'à l'égard des autres habitants de la ville. Outre le souci démocratique, le souci d'égalité de traitement doit aussi être pris en compte dans le choix des dispositifs de dialogue.

Il faut donc encourager l'action de l'ANRU, consciente des enjeux, lorsqu'elle agit auprès de ses délégués territoriaux, de ses partenaires, et facilite le montage de ces actions de concertation, qui nécessitent incontestablement un savoir-faire particulier et ne tolèrent pas l'improvisation.

Sur ce sujet comme sur bien d'autres, c'est en véritables partenaires qu'il convient également de traiter les associations, en les joignant à la concertation non seulement à l'échelle du quartier mais aussi à l'échelle de la ville, chaque fois que cela est pertinent. Le secteur privé, le secteur public doivent bien entendu être associés eux aussi à une réflexion sur l'avenir de la ville qui, rappelons-le, concerne l'agglomération dans son ensemble.

Les propositions qui suivent ont pour objectif de renforcer la participation des habitants afin qu'ils s'identifient au projet au travers d'un énoncé et d'une reconnaissance concrets de leurs besoins.

Proposition 1 : Faire de la concertation un critère majeur d'appréciation des projets.

Moyens : inscrire dans les conventions entre l'ANRU et les collectivités porteuses des projets des engagements précis de ces dernières en faveur de la concertation. Utiliser les méthodes et le retour d'expérience de la Commission nationale du débat public (CNDP). Faire animer le débat et la concertation par des structures spécialisées financées par les maîtres d'ouvrages (collectivités, bailleurs...).

Proposition 2 : Fixer des règles du jeu claires à chaque étape.

Moyens : démarrer la concertation en amont du projet, quand c'est encore possible, définir l'articulation entre la communication sur le projet et la concertation proprement dite, dont les objectifs, les différentes phases et le périmètre doivent être connus, déterminer le rôle des associations, expliquer les résultats.

Proposition 3 : Tirer le meilleur parti des compétences d'usage des habitants du quartier.

Moyens : dresser l'inventaire des besoins exprimés par les habitants dans tous les domaines, déterminer le cadre et les modalités des éventuelles négociations avec les acteurs, ne pas laisser de question sans réponse.

Proposition 4 : Assurer une représentation plus complète des habitants aux instances de pilotage des projets.

Moyens : veiller, en fonction du contexte local, à ce que la représentation des habitants y soit assurée. Cette représentation peut être confiée aux associations mais aussi s'ouvrir le cas échéant à une représentation directe des habitants (désignation de « référents »).

III - LE DÉFI DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET L'EMPLOI

Il serait illusoire d'imaginer améliorer durablement la situation économique des quartiers défavorisés et de leurs habitants sans qu'elle résulte de celle de l'ensemble de l'économie de notre pays. La mise en valeur de toutes les potentialités résultera d'une politique économique favorable à la croissance et à la création d'emplois de qualité. Le mode de croissance retenu doit créer de la « valeur globale » pour la société dans son ensemble. Les retombées de la croissance bénéficiant toujours en premier lieu aux territoires les plus performants, il faut qu'elle soit suffisamment forte et équilibrée pour que les quartiers prioritaires de la politique de la ville puissent espérer en recueillir les fruits. Ceci justifie qu'un effort particulier soit consenti en faveur de ces zones. C'est pourquoi la politique de la ville, centrée à l'origine sur le traitement du bâti, s'est progressivement attachée à favoriser le développement économique et l'emploi, depuis les régies de quartiers des années quatre-vingt jusqu'au dernières zones franches urbaines en 2006.

Elle se propose de réintroduire de la multifonctionnalité en rupture avec les années 1950-1960, dans un aménagement du territoire caractérisé par une ségrégation spatiale des activités, d'autant plus marquée dans ces quartiers, que leurs habitants ont été touchés plus que d'autres par le phénomène général de désindustrialisation et de délocalisation. Elle contribue dans le même temps, dans des zones où sévit un chômage de masse, à surmonter les obstacles à l'accès et à la connaissance de l'offre d'emploi, à réduire les distances psychologiques par rapport à l'univers du travail, existant parfois depuis plusieurs générations et dans lesquelles se sont développées au fil des ans une économie souterraine et une insécurité des biens et des personnes qui ne favorisent guère l'implantation d'établissements industriels, commerciaux ou artisanaux.

Rappelons que les habitants des ZUS connaissent un taux de chômage de 20 %, c'est-à-dire deux fois supérieur à la moyenne des autres quartiers de l'agglomération, des périodes de chômage plus longues, plus de contrats précaires, plus de discrimination, moins de qualification (un tiers des 20-29 ans ne sont ni en emploi, ni en formation), davantage d'illettrisme, d'échec ou de retard scolaire dès le plus jeune âge et des revenus fiscaux moyens par unité de consommation nettement inférieurs à ceux de la moyenne nationale.

Les politiques publiques doivent donc naturellement se donner pour objectif prioritaire l'accompagnement des habitants vers l'emploi. Ce but s'articule avec la diversification des fonctions dans les quartiers. L'implantation de commerces et d'activités, essentielle au développement économique, en constitue l'enjeu principal. Il participe à l'accès à l'emploi des habitants et à la qualité résidentielle du quartier.

La restructuration des quartiers en difficultés à travers les grands projets urbains et les opérations conduites par l'ANRU doit intégrer dès l'amont les besoins des activités économiques et commerciales. En effet ces quartiers ont des handicaps structurels qui ont limité l'impact positif des politiques de revitalisation économique (faible disponibilité foncière et immobilière, manque de locaux adaptés pour les entreprises, problèmes d'accessibilité, manque de sécurité dans les parcs d'activité et peu de services aux entreprises ou à leurs salariés).

A - FAVORISER UN MEILLEUR ACCÈS À TOUS LES EMPLOIS

1. Un enjeu majeur

Les habitants des ZUS ont des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Outre le chômage, une précarité générale et un niveau de qualification plus faible, ils souffrent de discriminations liées à la réputation du quartier, à leur adresse ou à leur origine. De surcroît, les recrutements se font de plus en plus par réseaux professionnels ou par relations personnelles. Or, la majorité des habitants des quartiers fragiles ne disposent pas de ces ressources.

L'accès à l'activité professionnelle, en particulier pour les jeunes, demeure cependant la clé de l'intégration dans la société, de l'émancipation matérielle par rapport à la famille et, pour les jeunes filles, de l'affranchissement de pressions culturelles.

Dans son rapport de 2007, l'ONZUS note un progrès dans l'accès aux emplois aidés des habitants des ZUS. Cette progression est nette pour les contrats aidés non marchands (Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), contrat d'avenir). Le taux d'accès au CAE est en 2006 de 8,3 % en ZUS contre 5,1 % hors ZUS. Par contre, la proportion d'habitants en ZUS accédant à des contrats aidés du secteur marchand (contrat initiative emploi) est en recul entre 2004 et 2006 (9,7 % de résidents en ZUS en 2006 contre 10,5 % en 2004). Cette préférence qui semble être donnée aux contrats aidés non marchands pour les habitants des ZUS est moins valorisante. En effet, les contrats aidés marchands mènent plus fréquemment vers l'emploi et doivent être privilégiés.

2. Une politique publique peu lisible

La quasi-stagnation de la situation de l'emploi évoquée plus haut s'explique. La lutte contre le chômage est considérée comme le « parent pauvre » de la politique de la ville. La dernière évaluation des contrats de ville le soulignait ; il ne semble pas que les CUCS lui fassent une place plus importante. De plus les actions sont souvent très dispersées et peu articulées. Les services publics pour l'emploi quant à eux n'ont pas toujours renforcé leurs actions sur ces quartiers.

Pourtant, la préoccupation gouvernementale pour l'emploi ne s'est jamais démentie. Un séminaire gouvernemental d'août 2006 s'est notamment conclu par la décision de rendre plus opérationnelle les actions en faveur de l'emploi dans les quartiers sensibles par la concentration des moyens dans des « groupes solidarité emploi » rassemblant les acteurs concernés, chacun de ces groupes étant chargé de désigner un pilote. Cette rationalisation apparaît d'autant plus pertinente qu'elle vise à mobiliser tous les outils de la politique de l'emploi développés par le plan de cohésion sociale en adaptant l'action aux spécificités territoriales des zones urbaines sensibles. Il revient à ces groupes d'établir un diagnostic et d'œuvrer de façon à faire baisser l'écart de taux de chômage entre la ZUS et la ville ou l'agglomération dans laquelle elle se situe. L'ACSé est appelée à soutenir ces « groupes solidarité emploi » dans leur action sur des volets tels que la prospection d'emplois « dormants », l'appui au développement des entreprises, le rapprochement offre-demande, les compétences présentes dans les quartiers... Cette création témoigne du souhait de conférer une priorité à l'insertion professionnelle dans les contrats urbains de cohésion sociale. Entrée en vigueur cette année même, cette mesure censée s'appliquer à terme à l'ensemble des ZUS, méritera d'être évaluée.

Il reste qu'au vu des différents dispositifs mis en place une interrogation surgit : l'identification des publics jeunes concernés par l'insertion professionnelle, la proposition de solutions d'emploi ou de formation, la mobilisation autour de ces enjeux de l'ensemble des partenaires et des opérateurs de l'emploi ainsi que des moyens mis en œuvre dans le cadre du service public de l'emploi ne sont-elles pas des missions relevant directement ou pouvant être confiées aux maisons de l'emploi précédemment créées ? Le Conseil économique et social s'interroge en outre sur la forme de recentralisation qu'induisent ces « groupes solidarité emploi », dont l'organisation est directement confiée aux préfets.

Ne viennent-elles pas en outre percuter l'architecture précédente ? Sur les 300 maisons de l'emploi prévues par le plan de cohésion sociale, 250 ont été créées, mais seules 150 d'entre elles bénéficient actuellement d'un conventionnement. Les financements de l'État étant assujettis à cette convention, une incertitude pèse sur l'avenir de toutes celles qui n'ont été que labellisées. **Par ailleurs, le Conseil économique et social s'interroge sur les effets éventuels du projet de fusion des Assedic et de l'ANPE sur le service public de l'emploi**, conçu, dans la philosophie du plan de cohésion sociale, comme devant rapprocher non seulement les institutions entre elles mais aussi ces dernières les élus et les acteurs privés de l'emploi (chambres consulaires, clubs d'entreprises, établissements de l'économie sociale...) de façon à agir au plus près du terrain par un travail en commun conduit dans une logique partenariale et territoriale. Ce rapprochement « par la base » dans le cadre des maisons de l'emploi est aujourd'hui gelé. On peut donc s'interroger sur la poursuite du programme.

3. Des initiatives de la société civile

Le souci de l'activité économique et de l'emploi dans les quartiers ne se manifeste pas uniquement au niveau des pouvoirs publics.

Des entreprises se mobilisent de leur côté dans une démarche collective pour créer une relation dynamique avec leur environnement social local. En partenariat avec les collectivités locales et les acteurs associatifs et institutionnels locaux, elles aident les personnes en difficulté à se réinsérer dans le monde du travail. À titre d'exemple, la Fondation agir contre l'exclusion (FACE) en croissance continue depuis sa création en 1993 à l'initiative de quatorze grandes entreprises, rassemblait en 2006 1 706 entreprises nationales et locales. Elle se définit comme un réseau de clubs d'entreprises locaux. Cette origine entrepreneuriale n'exclut pas des partenariats institutionnels, noués dans ce cas avec l'ACSé, le Fonds social européen, différents ministères, les collectivités locales...

On soulignera que les objectifs que s'assignent des structures de ce type recourent en tout ou partie ceux des pouvoirs publics nationaux et locaux comme des associations du secteur : retour d'activités économiques dans les territoires en difficulté, exploitation de nouveaux gisements d'emplois, soutien à la création et au développement de structures d'insertion, accompagnement des créateurs d'entreprise... Les résultats sont parfois tangibles. Une fondation comme la FACE a ainsi assuré en 2006 la formation de près de 16 000 acteurs économiques et sociaux via des modules spéciaux. Ses actions ont impliqué 2 147 entreprises, elles ont permis d'accompagner 3 382 personnes et de procurer 1 623 emplois durables.

Il convient également de souligner l'apport des initiatives associatives. Si leur rôle direct en matière d'insertion est connu et reconnu, leur action pour lutter contre les discriminations, qui constituent un frein puissant à l'embauche, mérite d'être signalée. Dans ce but les associations se situent à l'interface des demandeurs d'emploi et des entreprises. Par des formations appropriées, elles redonnent confiance aux uns et modifient les attitudes et les réflexes professionnels des autres. Reconnues pour leur efficacité, certaines bénéficient de financements publics et privés pour accomplir leur mission.

Proposition 1 : Mettre en place un programme national d'action ciblé sur les quartiers.

Moyens : introduire une continuité dans l'accompagnement vers l'emploi en coordonnant les moyens de droit commun et les moyens spécifiques de la politique de la ville ; développer des politiques volontaristes de prospection et d'aide à la création d'emploi auprès des entreprises (notamment les plus petites).

Proposition 2 : Généraliser la concertation en amont.

Moyens : il faut dès le départ et très en amont recueillir l'avis de tous les acteurs de la vie économique et sociale en associant leurs représentants aux projets de rénovation urbaine pour cerner les besoins en matière d'implantation et de développement.

Proposition 3 : Relancer la mise en place des maisons de l'emploi.

Moyens : labelliser et conventionner des maisons de l'emploi prioritairement dans les ZUS en associant l'ensemble des partenaires (service public de l'emploi, élus, organisations socioprofessionnelles, associations...). Une fois le système stabilisé, assurer une information méthodique des publics visés sur les outils à leur disposition.

Articuler les « groupes solidarité emploi » avec les maisons de l'emploi dans les ZUS, renforcer la mesure par un programme d'action volontariste de prospection d'emplois, d'accompagnement des entreprises, en particulier les plus petites, pour les aider à embaucher. S'appuyer pour la mise en œuvre sur les besoins des entreprises au plus près du bassin d'emploi. Accompagner également les demandeurs d'emploi sans rupture jusqu'à l'intégration dans l'entreprise.

Proposition 4 : Encourager financièrement les initiatives associatives en faveur de la réinsertion professionnelle.

Moyens : ces initiatives pourraient donner lieu à des conventions pluriannuelles. Les associations concernées pourraient être utilement constituées en réseau.

Proposition 5 : Anticiper en matière de formation sur les évolutions du tissu économique du bassin d'emploi.

Moyens : cibler prioritairement les actions de formations sur les métiers offrant des débouchés (plus de 300 000 chefs d'entreprise artisanales vont cesser leur activité dans les dix ans à venir...) afin d'éviter les parcours aléatoires et au final sans débouchés.

Proposition 6 : Favoriser l'insertion/réinsertion des jeunes très éloignés de l'emploi.

Moyens : généraliser les expériences de « coaching » et d'accompagnement individualisé vers l'emploi ; agir sur l'apprentissage des savoirs fondamentaux et pratiques, la maîtrise des codes sociaux de l'entreprise, de la présentation de soi. S'inspirer de l'exemple développé par Comité français des olympiades des métiers (COFOM).

Donner la priorité à la formation des jeunes de ces quartiers par la formation en alternance en la rattachant à un objectif professionnel concret.

Instiller l'esprit d'initiative par l'accompagnement de projets individuels ou de création d'activités.

Mettre en place la création d'une action de formation « préparatoire à l'embauche » proposée aux jeunes de moins de 26 ans qui sont les plus éloignés de l'emploi, sur le modèle de ce qui existe actuellement dans le régime d'assurance chômage.

Proposition 7 : Agir contre les discriminations qui touchent les jeunes quel que soit le niveau de diplôme.

Moyens : créer un compte mobilité-emploi pour que les jeunes diplômés des quartiers puissent avoir les moyens matériels de se déplacer et de bénéficier de toutes les ressources susceptibles de les aider à accéder à l'emploi. À partir d'un certain niveau de formation, prévoir un accompagnement du jeune par un cabinet de placement.

B - LES MARCHÉS PUBLICS COMME LEVIER DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE

En qualité de maître d'ouvrage, certaines villes et agglomérations utilisent la possibilité qui leur est offerte par le nouveau code des marchés publics d'inscrire des clauses sociales dans les commandes publiques. Elles peuvent ainsi valoriser les opérations par la promotion de l'emploi sur leur territoire et l'insertion professionnelle de personnes en difficulté à cet égard (chômeurs de longue durée, travailleurs handicapés, jeunes sans qualification, allocataires de minima sociaux). Ces clauses en faveur de l'emploi sont inscrites dans le cahier des charges en tant que condition d'obtention du marché.

Des expériences novatrices ont été menées par des collectivités territoriales. Elles montrent que les marchés avec clauses sociales peuvent permettre de faire revenir sur le marché du travail des personnes qui en étaient écartées et, concomitamment, contribuer à détendre les tensions du marché du travail dans certains secteurs qui ont des besoins de main-d'œuvre comme celui du bâtiment et les travaux publics.

Dans la loi du 3 août 2003, Jean-Louis Borloo a souhaité que les importants investissements de la rénovation urbaine intègrent « *les exigences d'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles* » (article 10).

L'insertion professionnelle des habitants des ZUS est ainsi posée comme un élément fondamental pour la réussite des projets de rénovation urbaine « durable ». Étant donné le volume d'activité économique qu'ils sont appelés à générer, les projets de rénovation urbaine constituent un levier important pour favoriser le développement de l'emploi des résidents des quartiers concernés. Pour maximiser l'effet de levier, l'ANRU a élaboré une charte nationale d'insertion qui traduit l'exigence de la loi dans les faits. Son objectif est de réserver 5 % des heures travaillées sur les marchés de l'ANRU aux habitants des Zones urbaines sensibles (ZUS) et 10 % des embauches nécessaires à la gestion des équipements et du quartier.

Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre des projets de rénovation, les acteurs locaux s'engagent à respecter la charte nationale d'insertion et à mettre en œuvre un plan d'application de cette charte dans les six mois qui suivent la signature de la convention pluriannuelle avec l'ANRU. Ces plans d'actions reposent essentiellement sur l'utilisation des clauses sociales dans les marchés et sur la mise en place au niveau local d'une coordination des acteurs locaux. Elle doit permettre d'apporter un appui aux maîtres d'ouvrage et aux entreprises qui accueilleront des personnes en insertion et un accompagnement des demandeurs d'emploi afin que l'emploi tenu à l'occasion d'une clause d'insertion débouche sur un véritable parcours professionnel.

La mise en œuvre des clauses sociales dans le cadre des marchés ANRU a rendu nécessaire un partenariat et un recentrage des moyens locaux autour de cet objectif. Il a permis dans certains endroits de lancer la réflexion sur l'emploi des habitants des ZUS et mis en synergie de moyens souvent très dispersés dans ce secteur. Les services publics de l'emploi, les structures d'insertion par l'activité économique, les Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ), les organismes de formation tels que l'AFPA, les dispositifs de type PLIE ou maisons de l'emploi, les collectivités locales, les bailleurs mais aussi les représentants des professions (FFB, CAPEB, FNTP...) sont les partenaires du Plan d'application local (PAL) de la charte d'insertion de l'ANRU.

Les premiers résultats de l'application dans le cadre de l'ANRU montrent un effet positif sur l'insertion professionnelle. Lorsqu'une collectivité locale avait déjà expérimenté les clauses sociales dans ses propres marchés, l'ANRU a conforté cette pratique et permis de diriger cette clause vers les habitants des ZUS. Là où cette pratique n'existait pas, l'exigence de l'ANRU de réserver des emplois aux habitants des ZUS en difficultés d'insertion professionnelle a permis de générer une organisation locale des acteurs de l'emploi et de l'insertion pour atteindre ces objectifs.

En dépit des pratiques mentionnées, les clauses sociales demeurent peu appliquées par les pouvoirs publics, soit par méconnaissance soit par crainte d'une mise en œuvre difficile. On suivra avec attention les travaux du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi sur la question.

Proposition : Développer l'insertion des clauses sociales.

Moyens : assurer leur promotion par une communication adaptée et une mise en commun des premiers retours d'expérience. Rendre obligatoire l'utilisation des clauses sociales pour les donneurs d'ordre publics (collectivités locales, État) et un dispositif d'appui aux donneurs d'ordre et aux entreprises. Mettre en œuvre un dispositif d'accompagnement vers l'emploi des jeunes dont le contrat s'achève avec le marché.

C - LES ZONES FRANCHES URBAINES : UN DISPOSITIF À OPTIMISER

1. Des résultats avérés...

Créées comme les ZUS et les Zones de redynamisation urbaine (ZRU) par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, les Zones franches urbaines (ZFU) ont pour objet le développement de l'activité économique et de l'insertion professionnelle dans des quartiers souffrant de handicaps économiques et sociaux particulièrement lourds. Elles sont en effet choisies parmi les ZRU présentant les plus fortes valeurs de l'indice synthétique calculé à partir des critères significatifs suivants : taux de chômage élevé, forte proportion des jeunes dans la population, pourcentage important de jeunes sortis du système scolaire sans diplôme, faible potentiel fiscal par

habitant. Leur délimitation géographique est fixée par un décret en Conseil d'État.

Afin de favoriser le développement de l'activité économique et de l'emploi dans ces quartiers prioritaires de la politique de la ville, des exonérations fiscales et sociales particulières sont accordées aux entreprises qui y sont implantées ou viennent s'y installer - à l'exception inéquitable et inexplicable des professionnels libéraux indépendants (les commerçants, artisans en bénéficiant) - à condition qu'elles comptent moins de cinquante salariés à la date d'installation. En contrepartie, les établissements doivent réserver une part des emplois créés, soit aux résidents de la ZFU, soit à ceux des ZUS de l'agglomération. Ces exonérations s'appliquent à taux plein sur une période de cinq ans. Elles sont ensuite dégressives dans des conditions variables selon leur nature et la taille des entreprises, celles de moins de cinq salariés bénéficiant de conditions plus favorables.

Depuis le 1^{er} janvier 1997, les ZFU ont vu leur nombre augmenter passant de 44 à 85 en 2004, puis à 100 en 2006 (dont 79 en France métropolitaine). Vingt-neuf d'entre elles ont par ailleurs connu une extension de leur périmètre au 1^{er} janvier 2007. Enfin, leur régime, qui devait s'éteindre en 2007, a été prorogé jusqu'en 2011. Un engagement ayant été pris devant la Commission européenne, le dispositif ne devrait désormais plus connaître d'extension.

Selon les données publiées par la Direction de l'administration et de la recherche des études et des statistiques (DARES) du ministère du Travail, les ZFU ont rapidement eu un effet positif sur l'emploi puisque les effectifs salariés déclarés sont passés de 31 000 en 1997 à 57 000 en 1999.

Les derniers résultats publiés par la DARES concernent l'année 2005. Dans les ZFU métropolitaines, 13 300 établissements bénéficiaient à cette date d'une exonération des cotisations sociales patronales pour l'emploi de 62 000 salariés. 3 989 de ces entreprises ont été à l'origine des 13 463 embauches ouvrant droit à exonération, soit une progression de 13 % par rapport à 2004. Cette croissance des embauches à un rythme légèrement supérieur à celui observé depuis le début des années 2000 recouvre des réalités diverses. Ainsi, en dépit du doublement de leur nombre, les ZFU de première génération (1997) concentrent encore près de 80 % des recrutements. Toutes ZFU confondues, ces recrutements s'opèrent très majoritairement sur la base de CDI (91 %) à temps plein (82 %).

Les chiffres de la DARES indiquent que depuis 2002, les salariés embauchés sont de plus en plus qualifiés - la part des salariés sans qualification diminue progressivement de 32 % à 27 % entre 2002 et 2005 - et que leur rémunération s'améliore légèrement - le salaire médian mensuel brut passe de 1 138 en 2002 à 1 254 en 2005. Les résidents des ZFU, qui représentent le quart des effectifs recrutés, présentent des caractéristiques reflétant en partie celles de la population de ces zones. Plus jeunes et moins qualifiés que les autres, ils sont plus souvent demandeurs d'emploi avant l'embauche et perçoivent en moyenne des rémunérations plus faibles.

2. ... mais des interrogations persistent...

À l'instar de tous les systèmes incitatifs fondés sur des allègements fiscaux, le dispositif des ZFU a été décrié comme favorisant parfois un effet d'aubaine. Au vu d'une première évaluation défavorable de l'IGAS en 1998, il a même failli être supprimé avant 2002. Aujourd'hui le débat semble apaisé dans la mesure où le ralentissement de l'hémorragie de l'activité correspond à l'effet attendu et où le regain d'attractivité dans ces zones est une réalité.

Le taux d'installation d'établissements en ZFU est bien supérieur à celui des autres ZUS. Dans les 44 premières zones franches, le nombre d'établissements a plus que doublé et les études réalisées par l'association « Entreprendre villes et quartiers » indiquent sur les premières années que le taux de disparitions, de faillites et de départ des entreprises des zones franches est le même que dans le reste du pays. Enfin, un effet d'entraînement positif peut parfois être porté à leur crédit : dans certaines communes, des entreprises sont venues s'implanter hors zone franche parce que le territoire était devenu plus attractif.

Il convient néanmoins de rester vigilant sur le degré d'intégration de l'entreprise dans le quartier. En effet, les ZFU sont généralement situées aux franges du quartier. Comme nous l'enseigne l'expérience, un investissement local fort (services aux entreprises, aux salariés, qualité des transports, de l'environnement...) est indispensable pour favoriser les interactions positives entre la ZFU et les zones d'habitat de la ZUS.

On doit par ailleurs s'interroger sur l'impact des ZFU sur la création d'emplois. La clause de réservation aux habitants de la zone s'applique : un cinquième des effectifs pour les entreprises implantées avant le 1^{er} janvier 2002, un tiers pour celles implantées depuis cette date. Pour autant, sur les 79 ZFU métropolitaines, le taux de chômage reste équivalent à celui des ZUS qui ne bénéficient pas d'une ZFU. Trois facteurs peuvent partiellement expliquer cette situation : 50 % des entreprises en ZFU n'ont pas de salariés, celles qui ne font que transférer leur activité ne créent pas d'emplois et, enfin, la clause locale d'emploi impose de réserver des emplois aux habitants des ZUS, qu'ils soient ou non demandeurs d'emploi.

3. ... en particulier son coût pour la collectivité

Au-delà de la stigmatisation de l'effet d'aubaine, les critiques sur les ZFU portent sur le rapport entre le coût du dispositif, les effets produits et leur durée. Il faut toutefois rappeler que les exonérations sont temporaires et dégressives. Les moins-values fiscales sont donc passagères et l'objectif final est bien d'avoir recréé par une démarche volontariste une activité économique pérenne dans les quartiers. Il s'agit d'un pari raisonné dans le temps.

Il convient de distinguer les exonérations fiscales des exonérations de cotisation sociale. Le montant global des premières s'élève pour 2008 à 171,2 millions d'euros suivant le document de politique transversale de la ville mais à 216 millions d'euros selon le projet annuel de performance. Dans son avis présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le budget ville du projet de loi de finances, le député Philippe Pemezec regrette à juste titre « *le manque de clarté des documents budgétaires eu égard aux montants élevés en discussion* ». S'agissant des exonérations sociales, leur coût pour 2008 est estimé à 335,6 millions d'euros dans le projet annuel de performance.

En raison du coût indiscutablement élevé de ce dispositif, près de 552 millions d'euros en additionnant exonérations fiscales et sociales, il serait légitime de renforcer les contreparties en termes de création d'emplois et de soutien au recrutement des entreprises.

Il conviendra d'être attentif au risque de dérives. Le Conseil économique et social recommande un examen particulièrement rigoureux des implantations d'entreprises qui doivent être physiquement sur les territoires des ZFU.

Proposition 1 : Préparer la sortie des zones franches et réunir les conditions du maintien des entreprises dans les quartiers au-delà de la fin des zones franches en 2011.

Proposition 2 : Aider les habitants dans leur parcours vers l'emploi en rappelant que la clause d'embauche locale doit bénéficier prioritairement aux habitants demandeurs d'emplois.

Proposition 3 : Accompagner l'embauche et l'intégration dans l'entreprise de personnes en insertion professionnelle.

Moyens : développer un dispositif de services aux personnes et assurer leur suivi au sein de ce dispositif.

Proposition 4 : Encourager les initiatives des entreprises vers l'insertion professionnelle.

Moyens : actions de parrainage, stages de découverte en entreprise, tutorat... et labels de qualité.

Proposition 5 : Généraliser les démarches globales et partenariales.

Moyens : mettre en synergie fiscalité et projets locaux de développement (hôtels d'entreprise, pépinières d'entreprises, parcs d'activités...).

Proposition 6 : Expérimenter des ZFU spécialisées sur des secteurs particuliers.

Moyens : utiliser la valeur ajoutée de pointe (pôles d'excellence...) ou jouer de la défiscalisation en fonction de la filière

Proposition 7 : Favoriser le sens de l'engagement et du devoir civique comme facteurs d'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans.

Moyens : renforcer le service civil volontaire en raison de son caractère de projet valorisant. Pérenniser les dispositifs plus ciblés (défense deuxième chance...).

Proposition 8 : Inciter et faciliter l'installation des professions libérales (médecins, infirmières...) en ZFU.

Moyens : étendre le bénéfice de l'exonération des cotisations sociales personnelles d'assurance maladie aux professionnels libéraux dans les mêmes conditions que les commerçants et artisans.

D - VALORISER LE POTENTIEL DE CRÉATION D'ACTIVITÉ

Il existe un potentiel de création d'activités insuffisamment exploité dans les quartiers. Une enquête de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) en 2006 montre qu'il existe une forte demande dans ce sens, en particulier chez les jeunes.

Le succès des coopératives de femmes témoigne des dynamiques que la création d'activité génère, non seulement en termes de revenus et d'émancipation, mais aussi pour acquérir un statut social par le travail.

Malheureusement, les initiatives des jeunes créateurs d'entreprises se heurtent souvent au manque de locaux, que ce soit dans le quartier (manque d'offre) ou dans la ville (problème d'accessibilité physique ou économique). Les opérations de rénovation pourraient être l'occasion d'en produire, soit en construction neuve, soit par des changements d'usage de logements en pied d'immeuble.

Or, force est de reconnaître que l'objectif de développement économique par le commerce, l'artisanat, les professions libérales, demeure un volet faible en investissement de la rénovation urbaine (2 % du coût total des projets en moyenne). Particulièrement complexe à réaliser, il n'est pas suffisamment pensé en début de projet. L'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), qui aurait pu pallier cet inconvénient, manque pour sa part de moyens d'intervention pour faire face à l'ampleur des besoins d'accompagnement pour le développement des commerces et activités dans les quartiers.

À côté des locaux, l'aide à la création d'activité, par le microcrédit en particulier, effectué par l'ADIE dans certains quartiers, montre une vraie efficacité. Ce type d'intervention n'est néanmoins pas assez développé sur l'ensemble du territoire des ZUS.

Proposition 1 : Développer les permanences des réseaux d'accompagnement à la création d'entreprises dans les quartiers.

Moyens : favoriser les « services d'amorçage » des projets, les structures en amont de la création d'activités telles les couveuses d'entreprises (une centaine seulement aujourd'hui). S'appuyer sur des « guichets uniques » associant tous les partenaires concernés (chambres consulaires, élus locaux, associations...) qui assurent à la fois le conseil, le financement, la formation et le suivi des porteurs de projets.

Proposition 2 : Soutenir les actions sur le développement économique à la faveur de la rénovation urbaine (restructuration des commerces, développement de locaux d'activité...).

Moyens : renforcer l'ingénierie de l'ANRU sur ce volet.

Proposition 3 : Rééquilibrer notablement les moyens de l'ACSé dédiés à l'accès à l'emploi et au développement économique.

CHAPITRE III

LA RATIONALISATION DE LA GOUVERNANCE

I - ANALYSE CRITIQUE DE L'ORGANISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Une bonne politique de la ville suppose globalité et transversalité, solidarité nationale et dynamique locale, durée et adaptation aux temps et circonstances, souci de l'aménagement du territoire. Elle se manifeste au travers des institutions, des modes et des moyens de financements, des méthodes de mise en œuvre.

- Malgré une longue histoire, une organisation instable

Depuis trente ans, les pouvoirs publics se sont efforcés de mettre en œuvre un traitement particulier des difficultés des quartiers sensibles en recourant à diverses formes d'organisation et de mobilisation de moyens. Depuis vingt ans, ce traitement s'inscrit dans une politique initiée par l'État (1988) et mise en œuvre localement en partenariat avec les collectivités territoriales. Ses formes d'organisation n'ont jamais été très stables. Elles ont connu de multiples ajustements, pas seulement des changements de sigles ! Au-delà des alternances politiques, les changements de ministre en charge (17 en une vingtaine d'années), de leur titre et de leur rang, sont le signe d'une instabilité chronique. Une double explication s'impose. D'une part, chacune des « politiques » successives ne permettait pas ou guère de sortir ces quartiers fragiles du processus qui aboutissait à leur dévalorisation et à leur relégation. D'autre part, les situations et leur environnement (économique, social, culturel, etc.) évoluaient rapidement. Ces éléments rendent nécessaire de revisiter l'organisation globale, la mobilisation des acteurs, les méthodes et les pratiques.

- Derrière l'inflation de sigles, une ambition et des principes constants

Depuis le milieu des années 1970, mais avec un net « coup de pouce » lié au rapport Dubedout, la philosophie de l'action est de faire travailler ensemble, « de concert », dans un partenariat dynamique les collectivités locales et l'État. L'ambition demeure la même depuis trente ans, même si les termes varient : équilibrer la composition sociale des quartiers, stopper les processus ségrégatifs, accroître la mixité sociale et la diversité sociale. La méthode consiste à pratiquer une discrimination positive par rapport aux gens et par rapport aux lieux, l'accent mis sur les personnes ou sur les espaces pouvant être plus ou moins important selon les périodes.

Si les grands principes d'organisation ont assez peu évolué, le contexte de son côté a sensiblement changé. En trente ans, la décentralisation s'est imposée. L'intercommunalité a fait des progrès considérables, même s'ils sont inégaux. Il faut prendre soin de ne pas voir cette évolution qu'au prisme de l'Île-de-France. Le pouvoir d'agglomération a acquis des compétences, des moyens, un début de légitimité. Celle-ci ne sera complète que lorsque le président de l'agglomération sera élu au suffrage universel, seul gage d'une véritable politique de développement et de solidarité. Parallèlement, alors qu'il est encore souvent perçu comme trop tutélaire, trop administratif et même s'il reste beaucoup à faire, l'État évolue vers un rôle d'animateur, de régulateur, dans un souci d'intérêt général et d'efficacité au service des habitants.

- Des inflexions sensibles de méthodes.

Depuis 2003, l'organisation de la politique de la ville a connu des inflexions. L'État impulse, rassemble et garantit les moyens et contrôle mais laisse aux autorités locales la définition et la conduite du projet. Les collectivités locales ou intercommunalités ont désormais la possibilité dans le cadre d'un projet concerté, piloté par les maires ou présidents d'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI), répondant à certaines exigences et à une géographie prioritaire, d'accéder à des moyens financiers durables par un guichet unique.

A - LES INSTITUTIONS : ENTRE INFLATION ET DYSFONCTION

1. Une floraison d'institutions nationales : une source de complexité

Dans l'actuelle structure gouvernementale, la « politique de la ville » s'inscrit dans la compétence du ministère du Logement et de la ville et bénéficie d'un secrétariat d'État en charge de la politique de la ville. À l'expérience, il est difficile de définir la bonne formule : bien des « rattachements » ont été pratiqués, allant du secrétariat d'État jusqu'au ministre d'État ! Aucune formule n'a vraiment donné pleine satisfaction. Les enjeux de la ville - urbains, sociaux, économiques, culturels - par essence interministériels, mériteraient d'être confiés directement au Premier ministre. Au minimum, ces enjeux indissociables de ceux du logement, pourraient être confiés à un grand ministère. Dès lors stabilisé, lui seraient directement rattachées les directions et les organismes d'État qui concourent à l'élaboration des politiques de la ville et du logement.

1.1. Une injonction d'interministérialité et de conseil

Deux institutions incarnent aujourd'hui d'interministérialité, le Comité interministériel des villes (CIV) et la Délégation interministérielle à la ville (DIV), l'un et l'autre créés en 1988.

a) Le Comité interministériel des villes (CIV)

Le CIV a été institué pour mobiliser tous les ministères concernés par la mise en œuvre de la politique de la ville. Ils doivent se réunir deux fois par an, dont une sous la présidence du Premier ministre. On regrettera que depuis plusieurs années, ils ne se réunissent que très épisodiquement. **Le Conseil économique et social estime que cela n'est pas une bonne pratique et qu'il conviendrait de revenir à un fonctionnement plus conforme à l'exigence d'interministérialité.**

b) La Délégation interministérielle à la ville (DIV)

Afin d'épauler le Premier ministre, on a recouru à la mise en place d'une administration de mission sous la forme d'une Délégation interministérielle à la ville. Cette administration de mission a joué un rôle dans les phases successives de la politique de la ville, dans la mobilisation « interministérielle » (au travers de l'animation du CIV, dans la mise en œuvre des « contrats de ville », dans le lancement et le suivi des Grands projets de ville (GPV) et des Opérations de renouvellement urbain (ORU), dans l'animation de cette politique et dans son suivi (observation, évaluation, réseau de professionnels). Avec le temps, elle a changé de nature, d'administration de mission en administration de gestion. La nouvelle donne apparue avec la création « d'agences » (l'ANRU puis plus récemment l'ACSé) perturbe le rôle traditionnel de la DIV et ses missions. **Notre assemblée observe que le rôle de tutelle administrative et de mise en synergie des deux agences n'apparaît pas clairement. Il s'interroge sur le devenir de l'institution. La question « interministérielle », question nodale, ne paraît plus devoir être traitée sous cette forme.**

c) Le rôle trop discret du Conseil national des villes

La politique de la ville s'est aussi accompagnée, en 1988, de la création du Conseil national des villes (CNV). Cette instance rassemblant l'État, les villes (élus des communes et intercommunalités notamment), les partenaires sociaux, le monde associatif et des personnalités « qualifiées » a la charge d'émettre des avis, des conseils et des recommandations au gouvernement. Et ce sur toutes les politiques concernant la ville en particulier au regard des quartiers et territoires fragiles. L'intérêt de cette instance est d'associer les « villes », leurs élus à un suivi et une évaluation continus, chemin faisant, des politiques, de leur conception à la mise en œuvre. Un travail consistant a été accompli. Il apparaît toutefois insuffisant : une « commande » imprécise et peu concertée, un manque de moyens d'expertise, un rôle bien trop limité des collectivités locales (État méfiant, collectivités locales pas assez organisées et peu entreprenantes dans ce cadre). Par ailleurs, ces travaux ne sont pas suffisamment pris en compte par les acteurs, notamment par les gouvernements. **Le Conseil économique et social estime que le rôle et la place du CNV devraient être revalorisés par une consultation obligatoire sur tout texte législatif ou réglementaire portant sur la politique de la ville, par une implication plus forte des villes, par un**

accroissement des moyens d'expertise et d'échanges, par une réorganisation de ses travaux et de sa composition, ainsi que par un développement de sa mission d'information du public.

1.2. ANRU : malgré des retards initiaux, une innovation prometteuse

Le rôle de l'ANRU est de faire en sorte que les projets de rénovation urbaine définis par les élus locaux avec tous leurs partenaires locaux puissent répondre aux grands objectifs impartis et se réaliser opérationnellement dans les délais définis (dans une logique de résultats). Cette agence est un outil original dans la culture administrative française. Elle est adjacente à l'État, très proche de lui mais distincte. L'État, représenté par ses services, ne dispose d'ailleurs que de la moitié des sièges au conseil d'administration (où se retrouvent des élus, des partenaires sociaux, la Caisse des dépôts et consignations, l'Union sociale de l'habitat...). De même, les administrations centrales n'ont pas tout pouvoir, ce qui est normal compte tenu du mode de financement de l'Agence mais peu fréquent. La direction de l'Agence dispose d'un réel pouvoir d'attribution de moyens aux responsables des projets locaux. Outil mixte de centralisation et de décentralisation - pour certains de « désétatisation » - sa mise en œuvre n'a pas été sans problèmes. Il a fallu construire des règles et des modes de fonctionnement, se confronter à des réalités locales fort diverses. Des procédures complexes, des circuits administratifs pesants, des règles parfois inadaptées ou manquant de souplesse face à des situations particulières, des contrôles lourds et lents, des moyens financiers qui tardent à arriver dans un premier temps (les acteurs locaux, élus et bailleurs notamment n'ont pas manqué de les évoquer), des projets locaux pas toujours au point ou pas assez ambitieux ou peu cohérents ont conduit à décaler d'un an à dix-huit mois, la mise en œuvre opérationnelle des projets. Ces défauts et difficultés « de jeunesse » ont été identifiés. Des mesures ont été prises progressivement pour y remédier. Les améliorations apportées récemment semblent atténuer les difficultés initiales. **Le Conseil économique et social a pu constater que les partenaires de l'ANRU et tout particulièrement les élus locaux expriment aujourd'hui une satisfaction globale à propos du fonctionnement de l'ANRU, qui reste cependant perfectible.**

1.3. L'ACSé : bien des interrogations

L'ACSé, créée en 2006, vise à renforcer l'action de l'État en faveur des habitants des quartiers prioritaires et à mettre en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration. L'action « politique de la ville » stricto sensu de l'ACSé se concrétise sous la forme de 495 contrats urbains de cohésion sociale d'une durée de trois ans (2007-2009) et regroupant plus de 2 000 quartiers. Il faut noter aussi que l'ACSé a en charge des crédits attribués par les ministères à des actions précises tels ceux du programme « réussite éducative », du programme « adultes relais ». Ces CUCS, qui font suite aux contrats de ville 2000-2006, sont des contrats-cadres. Ils ne sont ni des

projets, car ils ne reposent pas sur la définition claire d'une stratégie globale, territorialisée et de long terme, ni des contrats en ce sens qu'ils ne reposent pas davantage sur des engagements réciproques, précis et contraignants. Les CUCS restent trop prisonniers d'une sectorisation ministérielle, d'une logique de rattrapage plus que d'anticipation, d'une simple action d'accompagnement de la rénovation urbaine. L'organisation de l'ACSé se veut fortement déconcentrée avec des délégués de l'Agence dans chaque département : le préfet décide en son nom de l'attribution des subventions, en suit l'exécution et en évalue les résultats. L'Agence est une sorte de maître d'œuvre.

L'ACSé étant de création récente, le jugement porté sur son action ne peut être que limité. Dès lors, le Conseil économique et social questionne des principes de base : est-il pertinent de faire cohabiter dans une même agence une politique ciblée territorialement et une politique générale concernant les personnes (les immigrés) ? Le contrat-cadre qui n'est ni projet, ni véritable contrat juridique est-il satisfaisant ? Est-il raisonnable d'avoir une politique nationale portant sur 500 contrats et plus de 2 000 quartiers ? N'est-ce pas la marque du saupoudrage ? N'est-ce pas mettre en œuvre une machine bien lourde pour des actions très localisées, ciblées et parfois de dimension limitée ? **Le Conseil économique et social estime qu'au-delà de programmes prioritaires, cette politique devrait être pour l'essentiel plus déconcentrée et plus décentralisée.**

1.4. L'EPARECA : un outil ciblé mais isolé

L'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) a été créé par le Pacte de relance pour la ville de 1996. Il a été conçu pour maintenir un service commercial de proximité et de qualité, préserver la mixité des fonctions, favoriser à terme la mixité sociale et contribuer à l'arrivée de nouvelles populations. Sur les territoires de la géographie prioritaire, il intervient à la demande des communes ou des intercommunalités. Dans une démarche concertée, le dossier jugé éligible est mis à l'étude pour aboutir à un projet de restructuration économiquement viable. L'établissement a la faculté d'exproprier (DUP) et de financer la revitalisation commerciale. Faute de moyens humains et opérationnels et à cause de sa complexité, il n'a pas pu remplir tous ses objectifs et sa capacité a été renforcée, en 2006, pour lui permettre d'atteindre une trentaine d'opérations par an. L'importance des missions qui ont été confiées à cet établissement est reconnue. Néanmoins une interrogation subsiste : son isolement.

2. La potentialité de la décentralisation

Dans l'approche locale, il convient d'évoquer la place et le rôle du préfet, représentant de l'État et dès lors de l'interministérialité. **Le Conseil économique et social a pu observer, à l'écoute de différents intervenants, qu'une étroite collaboration du couple maire ou président d'intercommunalité/préfet est un gage de réussite.**

2.1. Les collectivités locales : le couple commune/intercommunalité « chef de file »

L'acteur principal d'une politique d'action en faveur des quartiers sensibles est la commune ou, mieux, quand l'intercommunalité existe et qu'elle est suffisamment forte, le couple intercommunalité/État. Ce couple, en concertation avec les autres partenaires, bailleurs, opérateurs, habitants, définit et élabore le projet de rénovation urbaine et les actions de cohésion sociale. Il met au point les conventions d'engagements de moyens et de résultats et conduit leur mise en œuvre. **Notre assemblée considère que la collectivité, en partenariat étroit avec l'État, doit en être « le chef de file ». Il en assure la cohérence avec la politique de développement et de solidarité, d'aménagement et d'urbanisme sur l'ensemble du territoire de l'agglomération et avec l'ensemble des partenaires qui contribuent aux opérations et aux actions de rénovation urbaine et de cohésion sociale.**

Le Conseil économique et social souhaite formuler quatre observations :

- les situations des communes sont très diversifiées quant à leurs charges et à leurs capacités ;
- les intercommunalités, elles aussi très diversifiées peuvent, en outre, se situer à des degrés de pratique intercommunale assez différents ;
- l'intercommunalité a fait des progrès assez considérables depuis la fin des années 1990 (loi Chevènement, loi SRU, loi libertés et responsabilités locales) en particulier sur l'habitat ;
- la démarche de l'ANRU a vu les communes et intercommunalités s'investir fortement dans le champ de la rénovation urbaine et de la cohésion sociale.

Compte tenu de ces diversités, il est difficile d'effectuer un bilan global. On soulignera cependant une dynamique encourageante. Dans un certain nombre d'agglomérations, le jeu de l'intercommunalité et le couple commune/intercommunalité ont bien fonctionné, les projets de rénovation assez ambitieux se sont insérés dans une politique plus globale, en référence, entre autres, aux Programmes locaux de l'habitat (PLH) et un investissement conséquent a été entrepris pour leur mise en œuvre. On citera entre autres : Lyon, Nancy, Nantes, Dijon, Saint-Étienne, Mulhouse...

Dans les intercommunalités et dans les communes, surtout en région parisienne, il faut noter que les projets de rénovation urbaine et de cohésion sociale n'arrivent à se mettre en œuvre qu'avec une concertation et un pilotage réguliers entre le maire et/ou le président de l'intercommunalité et le préfet et/ou son délégué. Pour une part, les difficultés et les retards ont été dus à une insuffisante mobilisation réciproque d'une ingénierie compétente et efficace. Ces retards se combinent progressivement. **Le Conseil économique et social estime, à l'aune des auditions, qu'il est essentiel d'encourager le portage intercommunal et de redoubler d'efforts en termes d'ingénierie et de conduite de projets et d'opérations.**

D'autres collectivités locales participent aux projets de rénovation urbaine : conseils généraux et conseils régionaux. Les implications de ces collectivités sont variables d'un département à l'autre, d'une région à l'autre. Au bout du compte, leurs participations ne seront pas négligeables. Elles sont cependant complexes à mettre en œuvre, du fait de compétences mal définies. **Le Conseil économique et social estime en ce sens qu'il conviendrait, demande récurrente de sa part, de clarifier ce problème de compétences partagées et enchevêtrées : blocs de compétences, délégation de compétences...**

2.2. Les bailleurs sociaux : un acteur central

Parmi les acteurs locaux, les bailleurs sociaux sont naturellement très impliqués. Les situations sont très diverses : selon le nombre d'organismes, selon leur taille, selon leurs charges et leurs capacités. Confrontés à la complexité des projets de rénovation urbaine (construction, relogement-réhabilitation, résidentialisation, démolition etc.) et aux besoins globaux de construction de logements, ils ont ou peuvent parfois avoir des difficultés à assumer l'ensemble des tâches qui leur incombent et des contraintes qui les affectent. Des partenariats étroits et balisés entre collectivités locales, bailleurs sociaux et services de l'État sont mis en œuvre dans certaines agglomérations. Ils apportent une valeur ajoutée incontestable à la politique locale de la ville et produisent des solidarités. **Le Conseil économique et social souhaite que ce type de partenariats se développe plus systématiquement.**

B - À LA RECHERCHE DE LA TRANSPARENCE ET DE LA LISIBILITÉ DU BUDGET

1. L'ANRU : un potentiel de quarante-deux milliards d'euros sur neuf ans dont six milliards à la charge de l'État

Le plan de financement du PNRU, calée sur la période 2004-2013 se structure de la manière suivante :

- 6 milliards d'euros sont inscrits dans une loi de programmation, ce qui signifie que ces crédits sont en principe sanctuarisés. Ceci est une nouveauté dans le domaine de l'intervention de l'État sur la politique de la ville ;

- 6 milliards d'euros sont en provenance de l'Union économique et sociale du logement (UESL) qui gère ce qu'on appelle communément le 1 % logement. Ils sont mobilisés et eux aussi sanctuarisés en principe dans la loi de programmation. Le principe est celui d'un financement symétrique à celui de l'État ;
- 12 à 13 milliards d'euros constituent l'engagement de cofinancement des collectivités locales, communes et intercommunalités qui interviennent majoritairement mais aussi des départements et des régions qui progressivement se sont impliqués dans les projets locaux ;
- 17 milliards environ sont mobilisables par les bailleurs, sur leurs fonds propres, sur ceux de la Caisse des dépôts et consignations et surtout grâce aux prêts de cette dernière (prêts renouvellement urbain et aides à l'ingénierie des projets).

Au total les fonds État/UESL rassemblés dans l'ANRU représentent douze milliards d'euros, soit près de 30 % du montant des projets de rénovation urbaine. Les fonds en provenance des différentes collectivités locales seront, à peu près du même ordre, un peu plus de 30 %. Il faut rappeler que les fonds européens interviennent aujourd'hui à hauteur de 1 % environ.

Fin 2007, l'état d'avancement « financier » de la mise en œuvre du PNRU est le suivant :

Sur les 12 milliards gérés par l'ANRU :

- 9,87 milliards sont affectés aux projets déjà signés (droit de tirage) ;
- 2,82 milliards sont engagés sur des opérations physiques ;
- 0,85 milliard sont payés.

Il convient de préciser qu'actuellement 293 conventions sont signées entre l'ANRU et ses partenaires locaux (signées pour la plupart ou en cours mais déjà passées au comité d'engagement pour une petite part) concernant 484 « quartiers », trois millions d'habitants et potentiellement 33 milliards de dépenses. Il est prévu que les conventions en cours d'instruction soient signées avant la fin 2008. Alors les douze milliards confiés à l'ANRU par la loi de programmation seront affectés. En principe, aucun nouvel engagement ne pourra être signé après 2008, sauf annulation de projet ou de partie de projet.

Les projets de rénovation urbaine entrant aujourd'hui dans la phase active de leurs réalisations, il est important pour une plus juste appréciation de l'engagement du programme de préciser leur montée en régime en fonction du calendrier défini dans les conventions.

- fin 2009, dans deux ans, au regard des douze milliards de la loi de programmation :
 - 5,5 milliards seront engagés sur des opérations physiques ;
 - 2,6 milliards seront payés.
- en 2011, dans quatre ans, la situation suivante est prévue :
 - 8,1 milliards devraient être engagés sur des opérations physiques ;
 - 4,83 milliards seraient payés.

Au-delà de ces prévisions financières, comment formuler une juste appréciation de la réalisation de près de 500 projets ?

L'ANRU estime que plus de la moitié des projets sont entrés dans une phase de réalisation, au sens où les chantiers sont ouverts et où les premières réalisations émergent. Le Conseil économique et social pour sa part a vu des réalisations déjà substantielles lors de son déplacement à Dijon et a eu des échos venant des élus, sur des réalisations concrètes achevées ou en cours sur d'autres villes : Montereau, Perpignan, Lyon, Saint-Étienne... Passées les interrogations des premières années, il semble que les prévisions de réalisations puissent être tenues. Néanmoins, au regard de projets locaux de ce type, jamais, eu égard au passé, les conditions de réalisation n'ont été aussi favorables. **Pour autant, le Conseil économique et social n'ignore ni les difficultés renforcées par la pression de la demande en logement, ni certaines inquiétudes. Notre assemblée relaie en particulier le constat assez partagé qu'il convient d'aider fortement et rapidement les villes et agglomérations en matière d'ingénierie.**

2. Les contrats urbains de cohésion sociale

Les CUCS représentent le volet « social » de la politique de la ville. Leurs actions sont tournées essentiellement vers les personnes et concourent au lien social, au développement économique, à la réussite éducative, à la médiation sociale. Le budget alloué est de 300 millions d'euros en 2007 et de près de 400 millions en 2008 (du fait de la prise en charge des départements d'Outre-mer et de la totalité du programme des adultes relais). D'autres crédits (Jeunesse et sports, DDASS, etc.) devraient être progressivement mutualisés par l'ACSé. L'objectif est de développer des conventions pluriannuelles de trois ans garantissant les engagements de chacun.

Dans les CUCS, la part des autres financements dans une globalisation nationale semble méconnue.

Ces crédits n'ont pas fait comme ceux de l'ANRU l'objet d'une loi de programme ni d'une mutualisation avec d'autres partenaires.

3. L'introuvable budget de la politique de la ville

Quand on pénètre dans les arcanes du financement de la politique de la ville, on ne parvient guère à se faire une idée même approximative de son coût. On pourrait se consoler en observant que la Cour des comptes éprouve, semble-t-il, les mêmes difficultés. Il est important d'essayer d'en comprendre les raisons. De ce flou récurrent, selon le moment, l'angle d'approche ou l'humeur, se déduit l'idée que la politique de la ville est un tonneau des Danaïdes ou une aumône pour territoires à l'abandon...

Pour sortir du dilemme, encore faudrait-il définir avec précision le champ de la politique de la ville.

Par exemple, faut-il aux financements évoqués plus haut, ajouter les financements des autres collectivités (département, région) qui concernent des aides aux personnes ou à certains équipements dans les quartiers prioritaires (un collège, un musée, une médiathèque ?) Comment intégrer les financements de la DSU, dotation qui n'est pas ou pas directement territorialisée dans l'usage qu'en font les communes ? Doit-on faire abstraction du financement de « droit commun » ? Par ailleurs, le droit commun (droit commun de l'État, droit commun des autres collectivités) doit-il contribuer à la remise à niveau, au rattrapage de situations de retard ? Faut-il définir l'action en faveur la politique de la ville, comme un moyen supplémentaire par rapport à ce qui se fait ou devrait se faire au titre du droit commun ? À titre d'exemple, si l'on rénove une école ou un collège dans un quartier fragile, faut-il prendre en compte l'ensemble de l'investissement de rénovation ou simplement, les suppléments nécessaires liés à la situation du quartier et de sa population ?

Si l'État, au travers de la LOLF a essayé depuis trois ans de développer un effort de clarification, on reste loin du compte...

Le Conseil économique et social juge à travers ces quelques énumérations des obstacles à la vérité que la situation est inquiétante. Il estime que cette situation qui grève toute approche évaluative rigoureuse est préjudiciable et qu'il faudra s'efforcer d'y remédier rapidement, d'autant qu'il s'agit d'une politique publique au cœur du débat public.

C - DU « PASSAGE À L'ANRU » AU « PASSAGE À L'ACTE »

1. De la conception...

Les projets de rénovation urbaine reposent sur un travail important d'élaboration, de mise au point et de finalisation. Selon la situation initiale, les moyens et la mobilisation de compétences des villes ou agglomérations, les projets ont été plus ou moins laborieux. Le processus collectif et partenarial de « passage » à l'ANRU contribue à une meilleure prise de conscience des enjeux fondamentaux. Même si toutes les ambitions et les objectifs de départ ne sont pas atteints, les projets finalisés sont susceptibles de changer à terme la donne et d'interrompre les processus de dévalorisation et de ségrégation.

2. ... au « passage à l'acte »

La mise en œuvre est une étape cruciale. Il y faut un pilotage stratégique du projet réel qui ne se relâche pas et un fort « management » qui nécessite un triple alliage : temps, coûts, qualité. Cette phase du management reste encore dans beaucoup de projets une dimension insuffisamment maîtrisée.

Dans les difficultés de mise en œuvre, il reste en effet souvent des ajustements plus ou moins douloureux à effectuer entre les rythmes, les contraintes et les aléas du projet « local » et ses modalités de financement gérées par le central. Il existe aussi parfois de la part des services de l'État au niveau local, des difficultés de gestion de ces projets lourds et complexes, faute de moyens suffisants.

Dans la mise en œuvre concrète, les points durs se focalisent sur des retards dans les démolitions qui peuvent rendre difficile la production rapide d'une nouvelle offre de logements, la faiblesse de la construction de logements sociaux dans les dix dernières années qui freine les relogements, l'insuffisante préparation foncière et opérationnelle pour les reconstructions hors site de logements sociaux.

Dans la réussite de la mise en œuvre, les conditions d'un suivi efficace doivent exister. Des « revues de projet » et/ou des points d'étape, qui sont prévus tous les deux ans ont commencé. Ils permettront d'évaluer les premiers résultats au vue des objectifs fondamentaux du programme, d'apporter des réponses à des insuffisances constatées, de négocier d'éventuelles réorientations sous forme d'avenants.

II - POUR UN NOUVEL ÉLAN

A - QUATRE SCÉNARI

1. Pour un retour à une organisation sectorielle

Devant la complexité de la politique de la ville, on considère, le mieux étant l'ennemi du bien, qu'il serait sage d'en revenir à une gestion des problèmes ministère par ministère, domaine par domaine. Cette orientation peut avoir l'avantage apparent de la simplicité et peut-être d'une plus grande rapidité d'action. Elle présente cependant une série d'inconvénients majeurs. Même si on fait l'hypothèse que les différents ministères feront « *ce qu'il faut, là où il faut* », la mobilisation de tous les acteurs locaux, l'adaptation des aides aux réalités locales fort diverses, l'exercice indispensable de mises en cohérence des différents politiques ministérielles, seront incontestablement plus difficiles. **Cette orientation aboutirait à la fin de la politique de la ville alors que la plupart des élus de tous bords l'estiment indispensable, même lorsqu'ils la jugent insatisfaisante, analyse que partage le Conseil économique et social.**

2. On crée un ministre de la Ville de plein exercice

Pour donner tout son poids à la politique de la ville, on nomme une personnalité politique de premier plan, ministre d'État, ministre de la Ville. L'interministérialité se pratique à l'intérieur même du ministère qui se dote d'autant de directions spécialisées que de départements ministériels concernés. Cette organisation donnerait un poids national à la politique de la ville. Toutefois, cette hypothèse présente trois inconvénients :

- elle relève d'un État centralisé et beaucoup d'acteurs estiment que ce ne serait guère la bonne solution ;
- elle ne semble pas réaliste compte tenu des cultures des administrations ;
- elle risque de conduire à une dissociation des banlieues, à un isolement des populations alors même que l'on veut réunifier la ville. Sa mise en application prendrait beaucoup de temps, or nous sommes dans l'urgence.

Le Conseil économique et social ne l'estime pas souhaitable.

3. On ne touche à rien de fondamental

On considère que, même si le fonctionnement actuel n'est pas satisfaisant, il est plus important de stabiliser au moins pendant dix ans l'organisation. Cela n'exclut pas d'apporter ici ou là quelques améliorations, quelques ajustements et, même, d'accroître les moyens. Cette orientation est cependant contradictoire avec toute une série de constats, issus de nombreux rapports et des auditions qui soulignent un certain nombre de déficiences rendant ce statu quo impossible. **Le Conseil économique et social n'adhère pas à cette orientation.**

4. Des changements et des orientations dans une continuité

On considère comme pertinent et utile d'apporter à mi-parcours (2004-2013) une réforme consistante de rationalisation, de simplification, de clarification sans bouleverser cependant les institutions de manière à ne pas trop perturber la mise en œuvre de ce qui a été entrepris. S'il faut éviter le « stop and go », **à l'écoute de nombreux acteurs, le Conseil économique et social estime qu'il convient de concentrer les politiques et les actions, de réduire la dilution des moyens et des énergies, de renforcer l'implication, la responsabilisation et une certaine autonomie des autorités locales à l'échelle pertinente. Une refonte bien ciblée, souple mais résolue de l'organisation peut contribuer à une évolution positive vers une plus grande efficacité.**

C'est cette quatrième orientation que le Conseil économique et social retient.

B - LES PRINCIPES DE L'HYPOTHÈSE RETENUE : UNE CULTURE DE PROJET

Ce nouvel élan, pour être efficace, devra reposer sur la synergie de pratiques culturelles administratives, fondées sur des principes exigeants, en un mot une culture de projet.

1. La « culture de la solidarité »

La solidarité se vit, se pratique, se développe pas à pas, se construit à différents niveaux. Chaque niveau a cependant ses possibilités et ses limites : à chaque fois la solidarité doit se garantir par l'échelon supérieur selon les principes de la « subsidiarité active ».

2. La « culture de la négociation »

En société, il existe de multiples intérêts, de multiples exigences, de multiples besoins, de multiples contraintes qui peuvent être plus ou moins complémentaires, contradictoires, voire antagoniques. L'intérêt général ou plutôt l'intérêt commun ou encore l'ajustement des intérêts doit se négocier pas à pas, patiemment mais tenacement. Cette culture de la négociation est de plus en plus indispensable dans une société moderne en quête de repères.

3. Vers une « démocratie participative »

La ville, telle qu'elle est dans ces territoires sensibles, a besoin d'être transformée, d'être renouvelée rapidement pour être efficace. Ceux qui habitent ces espaces dévalorisés de la ville ont besoin d'être aidés. Au-delà de la démocratie représentative qui demeure la base et dont il faut soutenir « l'usage », il est de plus en plus important d'associer, d'impliquer les habitants aux mutations nécessaires par la démocratie participative. L'implication des habitants peut s'exercer selon de multiples formes (conseils de quartier, cercles de qualité, ateliers de travail...). Les pratiques existantes, à l'écoute du niveau local, ne sont pas négligeables : la meilleure voie à cet effet est l'échange d'expériences.

4. La « culture du résultat »

La culture du résultat n'est guère en usage dans les domaines qui nous préoccupent. Elle est pourtant une dimension cardinale de la culture de projet. Elle est indispensable au regard de la politique de discrimination positive. Elle exige que les partenaires déterminent de manière réaliste des engagements financiers, techniques, opérationnels.

5. La « culture de l'évaluation »

Elle est trop souvent une culture du verbe. L'évaluation dans les champs de la politique de la ville est complexe. Elle convoque de nombreuses thématiques qui interfèrent. Elle ne sera parfois possible qu'au terme des réalisations, quand le temps aura fait son œuvre. Pour autant, un suivi permanent critique s'impose, qui permette d'ajuster et d'adapter le projet et une évaluation au sens strict qui soit vraiment indépendante.

*
* *

Réunifier la ville, refaire la ville, rénover les quartiers, développer la cohésion sociale demande une démarche de projet, c'est-à-dire une démarche qui s'appuie sur une stratégie d'ensemble à moyen et long termes, sur des objectifs structurants, bref, sur une vision d'avenir. Le travail en mode « projet » doit être le fait de tous : bailleurs, opérateurs, collectivités locales, services de l'État, qui doivent pour partie acquérir cette culture.

C - LES PROPOSITIONS : CONFORTER, ACCÉLÉRER, AMÉLIORER LES DYNAMIQUES ACTUELLES

Il s'agit, dans les propositions qui suivent, de rendre le niveau national plus stratégique, plus ciblé, plus cohérent, plus lisible, plus rapide, plus efficace (regroupement d'institutions, réorganisation des procédures...).

Dans le même temps, il conviendra de renforcer à la fois la déconcentration et la décentralisation en s'appuyant beaucoup plus sur l'intercommunalité, sur les pouvoirs et les responsabilités de cet échelon stratégique au regard des réalités de fonctionnement de la société (bassins d'emplois, d'habitat, de vie...).

Proposition 1 : Assurer la stabilité et veiller à la cohérence pendant au moins cinq ans, des politiques de la ville et du logement.

Moyens : une stabilisation de l'architecture gouvernementale est indispensable dans le domaine étudié.

Compte tenu de l'urgence sur les problèmes de logement, la DGUHC, la DIV, la Délégation interministérielle au développement de l'offre de logement (DIDOL), la Délégation à l'action foncière (DAF) seraient directement et pleinement rattachées au ministère du Logement et de la ville voire fusionnées en une direction du logement et de la ville.

Proposition 2 : Garantir la ressource en financement du logement social.

Moyens : le Conseil économique et social propose qu'un acteur public unique garantisse :

- la passation de contrats d'objectifs avec les constructeurs sociaux ;
- le contrôle de ces constructeurs et la de la réalisation de leurs objectifs ;
- un système de caution mutuelle.

Cette démarche doit s'accompagner d'une attention très forte des pouvoirs publics au maintien des ressources apportées par le livret A et à leur centralisation par la Caisse des dépôts et consignations pour lui permettre de financer le logement social.

Proposition 3 : Un conseil national des villes redynamisé et resserré.

Moyens : son rôle de conseil, avis, recommandations est important. Les collectivités locales doivent avoir un rôle majeur. Ses moyens doivent être étoffés et diversifiés (cofinancement État, collectivités locale, autres). Il doit s'appuyer sur des experts ou des spécialistes indépendants.

Proposition 4 : Fusionner l'ANRU et l'ACSé.

Moyens : par souci de cohérence, l'ACSé est rattachée à l'ANRU, pour ce qui relève de la politique de la ville (CUCS et programmes liés) en décentralisant les financements ponctuels.

Proposition 5 : Rapprocher l'ANRU, l'EPARECA et l'ANAH.

Moyens : rapprocher les interventions de l'EPARECA et de l'ANRU.

Développer le travail en commun, conjuguer les compétences de l'ANAH et de l'ANRU dans la perspective d'une action sur les quartiers anciens dégradés.

Proposition 6 : Renforcer les intercommunalités « chefs de file » ; revoir le partage de compétences entre collectivités locales pour simplifier et assurer la cohérence.

Moyens : affirmer clairement le rôle de chef de file des agglomérations. Renforcer les intercommunalités (accroître leur légitimité par un recours au suffrage universel direct). Dès qu'existe une intercommunalité, toutes conventions, tous contrats doivent être signés par les intercommunalités.

Proposition 7 : Une Dotation sociale et urbaine et de cohésion sociale plus efficace.

Moyens : en référence à l'avis récent du Conseil national des villes, concentrer les crédits de la DSU sur les communes ayant les plus faibles ressources et ayant à gérer des quartiers à charges socio-urbaines lourdes en rendant les critères plus discriminants. Évaluer l'utilisation de la DSU.

Proposition 8 : Établir un véritable « plan de campagne » sur le développement des « savoir-faire ».

Moyens : sensibilisation et formation aux méthodes d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des projets complexes devant s'adresser à la fois aux élus et aux techniciens de l'État, des collectivités locales, aux bailleurs et aux différents opérateurs. Mettre en œuvre de manière systématique des échanges entre collectivités locales (communes et agglomérations).

Proposition 9 : Aboutir à une meilleure évaluation de la politique de la ville.

*Moyens : élaborer une méthodologie nationale permettant d'évaluer les dépenses réalisées par l'État et les collectivités locales au nom de la politique de la ville, cette dernière définie comme des dépenses supplémentaires effectuées dans les quartiers sensibles. Confier l'évaluation concrète aux chambres régionales des comptes. Approfondir la connaissance de la part des politiques de droit commun dédiées à ces mêmes territoires. **Le Conseil économique et social souhaite pour sa part continuer d'être associé aux réflexions gouvernementales.***

Proposition 10 : Réfléchir à un PNRU II.

Moyens : certains projets de rénovation urbaine devront être complétés au-delà de 2013 pour éviter que le processus entamé de réunification de la ville ne s'arrête brutalement. Ce PNRU II, fort de l'expérience du PNRU I poursuivi, schématiquement, selon la même architecture mais peut-être avec une gestion plus décentralisée devrait avoir comme objectifs : une prolongation ambitieuse sur un nombre de quartiers resserré, grands ensembles ou quartiers anciens dégradés, une forme de « droit de suite » pour d'autres quartiers.

III - DES PARTICULARITÉS TERRITORIALES

A - L'ÎLE-DE-FRANCE ET LA QUESTION DU « GRAND PARIS »

L'Île-de-France a connu, en 1964, une réforme administrative importante : la transformation de Paris en département, alors que la capitale appartenait à celui de la Seine, qui comptait 81 communes, et la création à partir de ceux de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne de sept autres nouveaux départements, dans le souci de rapprocher l'administration du citoyen.

Les difficultés que celui-ci rencontre dans sa vie quotidienne en matière de logement, d'emploi, de transports, d'environnement, de sécurité n'ont pas disparu et ont pu, pour certaines d'entre elles, s'aggraver. Ces difficultés, jointes au besoin de conduire des politiques transversales comme la politique de la ville, imposent de traiter en commun certaines questions en réfléchissant au meilleur niveau d'efficacité possible.

L'Île-de-France concentre en effet sur un territoire restreint, de manière accentuée, toutes les difficultés qui ont été signalées ailleurs dans le présent avis : environ 375 000 demandeurs de logements sociaux en 2006, 70 000 à 100 000 ménages concernés par l'application de la loi DALO, selon le même organisme, représentant 285 000 à 400 000 personnes. Son territoire est très largement concerné par le PNRU (64 conventions signées au 1^{er} novembre 2007) loin devant Rhône-Alpes (20 conventions). Elle compte 157 ZUS sur 751. Richesses, activités économiques et infrastructures y sont inégalement réparties entre le nord et le sud, l'est et l'ouest. Vingt-cinq communes y ont plus de 25 000 habitants. La grande majorité des espaces de la région sont cependant agricoles ou forestiers.

L'intercommunalité et la solidarité sont donc difficiles à mettre en œuvre, entre ses 1 300 communes, au profit de ses onze millions d'habitants...

1. La difficile mise en œuvre de l'intercommunalité en Île-de-France

Dans un avis rendu en 2005 sur la décentralisation (*Communes, intercommunalités, quels devenir ?* M. Pierre-Jean Rozet, juin 2005), le Conseil économique et social consacrait un chapitre spécifique à la question de l'intercommunalité en région Île-de-France. Cet avis soulignait les particularités de la situation francilienne, ainsi que les difficultés à venir, et précisait qu'entre une intercommunalité inachevée et une péréquation imparfaite, la région capitale n'avait pas encore trouvé de cadre à sa mesure.

Deux ans et demi plus tard, la situation a un peu évolué, mais sans doute insuffisamment. Au début de l'année 2007, selon les données du ministère de l'Intérieur, la région comptait 29 communautés d'agglomération (+ 2), 72 communautés de communes (+ 10), l'ensemble de ces intercommunalités regroupant environ 5,5 millions d'habitants soit 49 % (+ 7 %) de la population francilienne. À titre de comparaison, plus de 90 % de la population de chacune des autres régions métropolitaines relève à un titre ou à un autre d'une intercommunalité. Le poids démographique de Paris, à la fois ville et département, explique à lui seul cette différence de pourcentage.

Paris, en effet, n'a pas d'intercommunalité. S'il n'est pas question ici des frontières physiques et administratives de Paris, qui n'ont cependant cessé d'être repoussées tout au long de notre histoire, il semble opportun de s'interroger sur les moyens qui permettraient de développer une telle intercommunalité efficace à l'échelle de la ville et des communes les plus proches, sous la forme, par exemple, d'une communauté urbaine adaptée au contexte. Le Président de la République a observé, en juin 2007, que Paris est la seule grande agglomération française à ne pas avoir de communauté urbaine. Il a souhaité qu'un comité interministériel d'aménagement du territoire consacré à l'Île-de-France se tienne fin 2008. Le débat sur ce sujet n'a, à ce jour, pas encore débouché concrètement. La seule application avait consisté dans la mise en place par le maire de Paris, en

juillet 2006, d'une conférence métropolitaine purement consultative, lieu de débat et d'échanges avec les communes limitrophes.

Plus généralement, le besoin d'intercommunalité vaut aussi pour les autres agglomérations de la région, même si la situation se présente, sous l'aspect institutionnel, de manière comparable à ce qu'elle est ailleurs en France.

2. Un besoin flagrant de solidarité renforcée

Cette solidarité soit s'exprimer non seulement au plan financier mais encore en matière de gestion territoriale.

En 1991, en créant le Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF), le législateur avait la volonté de résoudre, de manière pérenne, le problème de la solidarité entre ses communes aisées et ses communes défavorisées.

Le montant total du FSRIF est de 185 872 415 euros en 2007, en hausse de 7,11 % par rapport à 2006 selon les chiffres de la DGCL. Toutefois, le montant du FSRIF, comme d'autres fonds de même nature dont l'enveloppe annuelle est calculée sur des bases et selon des méthodes complexes, a connu des évolutions contradictoires, à la baisse en 2004, en assez forte hausse en 2005, en très faible hausse en 2006. En effet, le jeu des mécanismes de plafonnement ou d'abattement peut diminuer la contribution de communes favorisées. De plus, la création de certains types d'intercommunalités a pour effet d'abaisser le niveau de la contribution au FSRIF des communes qui en sont membres, ce qui conduira, à législation inchangée, à sa diminution progressive. On relèvera que le nombre de communes bénéficiaires est identique en 2007 à ce qu'il était en 2006. En sens inverse, les administrations concernées apportent des correctifs techniques (loi de Finances 2005) pour s'efforcer, avec un succès inégal, de maintenir une enveloppe au moins constante.

L'étalement urbain en Île-de-France constitue, à bien des égards, un phénomène aggravant : il accroît les charges des communes de la périphérie, peu préparées à accueillir de nouvelles populations. Il consomme des espaces naturels et agricoles et crée de nouvelles difficultés de transport au détriment des populations périurbaines. Le développement durable implique, dans les domaines qui viennent d'être évoqués comme dans celui du logement et du cadre de vie, de nouvelles solidarités qui ne peuvent trouver leur pleine efficacité que dans un cadre intercommunal.

*

*

*

Dans l'avis cité ci-dessus, notre assemblée soulignait qu'« à défaut de l'intercommunalité que les gouvernements n'ont pas réussi à instaurer, l'État a imposé une péréquation financière entre les communes riches et les communes pauvres de l'Île-de-France (FSRIF). Cette mesure financière ne constitue pas une réponse au déficit d'intercommunalité... Il est nécessaire de prendre la mesure du problème et de la spécificité du cas de l'agglomération parisienne ». **Le Conseil réaffirme la justesse de cette remarque, et ne peut que souhaiter qu'un débat dépassionné s'engage rapidement sur cette question. Notre assemblée émet le vœu d'être associée à cette réflexion, sous une forme qui pourrait être celle d'une saisine gouvernementale.**

B - RÉNOVATION URBAINE, POLITIQUE DE LA VILLE ET OUTRE-MER

La situation de l'Outre-mer, au regard de la politique de la ville, nécessite de bien identifier les spécificités de ces territoires. Quelques particularités par rapport à la métropole doivent être soulignées : l'éloignement, l'insularité (sauf pour la Guyane bien que son positionnement et son environnement lui donne un certain caractère d'insularité), les climats, tropicaux pour l'essentiel, les topographies très mouvementées, les phénomènes naturels (volcans, cyclones, sismicité) et bien sûr le peuplement et l'histoire du développement, tous éléments qui ne sont pas sans influence sur les conditions de vie, l'urbanisation et la situation du logement et de l'habitat. Ces territoires ont connu et connaissent encore, mais à un moindre degré, une forte croissance démographique. Les ressources agricoles qui ont besoin d'être très soutenues (au regard du marché mondial) pour survivre ne peuvent faire vivre l'économie de l'Outre-mer : le tourisme apporte et peut apporter d'autres ressources. Il reste que l'économie locale est nécessairement fortement soutenue par la métropole. Le taux de chômage est élevé et le niveau de vie reste nettement inférieur à celui de la métropole.

Les principales villes des départements et territoires d'Outre-mer sont confrontées à de nombreux défis qui se cumulent et se concentrent : afflux de population qui viennent de la campagne, des zones agricoles, des zones de montagne (toutes proportions gardées) ce qui conduit au développement de zones « d'habitat spontané » et de squats. Elles ont à gérer leurs centres-villes qui se sont dégradés et déqualifiés pour une bonne part. Elles ont à résoudre des poches encore importantes de zones d'habitat insalubre. Elles ont aussi à traiter des ensembles de logements locatifs sociaux qui commencent à se déqualifier ou qui sont à risques (risques sismiques à Pointe-à-Pitre dans le grand quartier des années 1970 « de la rénovation urbaine »). Sans compter qu'elles doivent conduire des travaux très lourds d'assainissement et accompagner le processus continu d'urbanisation.

Les investigations conduites à la charnière des années 1990 et des années 2000 ont montré dans les différentes villes qu'elles mériteraient, pour une bonne partie, d'être classées en quartiers fragiles. Dans les DOM-TOM plus qu'en métropole, une politique de la ville ou de rénovation urbaine, c'est à la fois mettre à niveau l'urbanisation de base (réseaux, assainissement, désenclavement), éradiquer l'habitat insalubre, contenir et traiter l'habitat spontané et les squats, réhabiliter, voire rénover certains ensembles HLM, rénover les centres-villes (enjeu essentiel de structuration, de qualité et d'attractivité), ne pas se laisser dépasser par l'urbanisation.

Les principales villes (Fort-de-France, Pointe-à-Pitre/les Abymes, Saint-Denis-de-la-Réunion, Cayenne mais aussi Basse-Terre, Saint-Pierre, Nouméa, Papeete) ont connu, plus ou moins, les différentes strates de la politique de la ville. Elles ont été plus particulièrement intéressées, compte tenu de leur situation, par les problématiques de renouvellement urbain. Elles se sont efforcées de monter des projets GPV, puis des projets de rénovation urbaine pour les plus importantes d'entre elles (Pointe-à-Pitre/Les Abymes, Cayenne, Kourou, Fort-de-France, Le Port, Saint-Pierre et bientôt Saint-Denis de la Réunion).

Ces projets sont ici plus complexes et plus lourds. Leur élaboration et leurs mises au point sont nécessairement difficiles, voire laborieuses. L'accompagnement social indispensable, compte tenu des nombreuses situations précaires, doit mobiliser beaucoup de moyens. Le passage à la mise en œuvre opérationnelle, aux réalisations est un défi difficile à relever car, même s'il existe des opérateurs de qualité, les compétences et les capacités d'ingénierie restent, comme en métropole, insuffisantes, les contraintes sociales et techniques restent très pesantes.

La mise en réseau de tous les acteurs de la politique de la ville pour mieux mutualiser les expériences et acquérir l'ingénierie nécessaire au développement et à la mise en œuvre de projet global de territoire fondé sur la cohésion sociale fait partie des enjeux pour la réussite de la politique de la ville. La diffusion des expériences afin qu'elles servent de catalyseur aux territoires ne bénéficiant pas des mêmes potentialités est à encourager.

CONCLUSION

Après trois décennies de politiques publiques sur des territoires qui connaissent de graves problèmes urbains, sociaux et de sécurité, deux lectures se font jour et s'affrontent, rarement de manière explicite. Pour les uns, l'argent coulerait à flots et le travail effectué ne servirait à rien ou à peu de chose. Il n'est, susurrent-ils, que de voir ce qui s'est passé fin novembre 2007 à Villiers-le-Bel (Val-d'Oise), quand des émeutiers tirent sur la police. Pour les autres, les quartiers sensibles seraient, de fait, livrés à l'abandon. Les événements de novembre 2005, uniquement interprétés sous l'angle d'une demande sociale, d'un refus des discriminations et d'un cri de désespoir illustreraient leurs thèses.

Aux premiers, deux réponses peuvent être apportées. Nul ne peut aujourd'hui dire la réalité des sommes consacrées aux quartiers sensibles qu'il s'agisse de la part qui leur revient au titre des politiques de droit commun ou des moyens qui leur sont spécifiquement dédiés à celui de la politique de la ville. Nul ne pourrait dire ce que serait la réalité sans « politique de la ville ». Gageons que certains quartiers seraient proches du bidonville.

Aux seconds, il est plus difficile de répondre en raison de la concentration de souffrances et de légitimes demandes qui s'y manifestent, mais beaucoup d'élus de tous bords, d'habitants et d'acteurs de terrain peuvent témoigner de substantielles améliorations. Le Programme national de rénovation urbaine en est une nouvelle illustration qui, par un investissement sans précédent sur le cadre bâti, traduit la volonté de la collectivité nationale de ne laisser aucun territoire en déshérence. L'État devrait toutefois et en priorité accroître, en concertation et avec l'appui de tous les acteurs concernés, son effort en direction des élèves et des familles vivant dans les zones sensibles, afin d'y former des citoyens responsables et mieux armés pour s'insérer socialement et professionnellement. Ainsi toute politique d'insertion culturelle, citoyenne et professionnelle, doit mobiliser autant les collectivités territoriales que les entreprises et le monde associatif pour conforter l'école et la « politique d'éducation prioritaire ». Cette mission partagée doit en définitive être le pivot de toute politique de la ville dans les zones sensibles.

Si la politique de la ville est loin d'être parfaite, la Cour des comptes nous le rappelle à juste titre, comme elle le fait sur tous les champs de l'action publique, elle est, comme le souhaite l'avis du Conseil économique et social, perfectible. Hors son abandon pur et simple et le retour à des politiques sectorielles gouvernementales d'avant les années quatre-vingt, il n'apparaît pas d'alternative au sens fort du terme. Au risque de graves disconvenues, la « politique de la ville », véritable investissement national, doit être élevée au rang de grande cause nationale. Les quartiers sensibles rassemblent très majoritairement une population avide de travail, de création, qui souhaite participer pleinement à l'avenir de notre pays.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Au prime abord, le sujet de *Réunifier et réconcilier la ville* paraît dépasser les seules préoccupations agricoles. Et pourtant, la multiplicité des problèmes évoqués, l'interaction des divers champs d'action et les incidences sur l'environnement immédiat des villes éveillent inévitablement l'attention des conseillers agricoles.

La ville est un sujet complexe dont les réponses doivent nécessairement être multiples.

On ne manque pas d'être frappé, à la lecture des travaux, de l'enchevêtrement et du cumul des handicaps qui viennent grever l'avenir des quartiers défavorisés. Le chômage plus élevé qu'ailleurs, l'insuffisance des logements, l'insécurité toujours présente, la formation scolaire précaire, les espaces publics à l'abandon, etc., tout cela se conjugue pour casser une dynamique de développement que l'on souhaiterait positive.

On comprend alors que la réinsertion des zones sensibles demande des actions multiples et ciblées, qui s'inscrivent dans le temps et qui soient conduites de concert avec les populations concernées. L'avis l'explique avec beaucoup de justesse.

La restructuration de la ville passe également par la recherche d'une meilleure conciliation entre les différentes exigences économiques, sociales et environnementales de la société. L'avis insiste fort justement sur les conséquences d'un étalement urbain excessif sur le territoire. Les terres agricoles qui entourent les villes sont souvent des terres fertiles que nous devons protéger dans le but d'assurer l'indépendance de notre alimentation. Nous devrions également penser à réhabiliter les espaces en friches au cœur des villes. C'est là une obligation morale forte de tout État responsable. Aujourd'hui, tous les six ans, nous perdons en terres agricoles l'équivalent d'un département français. Si l'on n'y prend pas garde, les effets en termes d'autosuffisance et de qualité alimentaire peuvent rapidement se révéler désastreux.

Centrer la réflexion autour de la ville ne doit pas conduire à masquer les préoccupations existantes en milieu rural tant les similitudes sont réelles. Il n'est qu'à se pencher sur les problèmes d'emploi, de logement ou d'organisation sociale pour s'en rendre compte.

Le nombre d'agriculteurs est en forte diminution : les nouvelles installations ont chuté de 6 % entre 1995 et 2000 et on ne compte plus les départs précoces avant 55 ans. Comme dans les autres activités, les reconversions ne sont pas toujours faciles, loin de là.

L'habitat des agriculteurs, des salariés agricoles et de façon plus générale des ruraux, est très peu pris en compte dans les politiques de logement trop centrées sur les villes et notamment dans les plans départementaux pour le logement des personnes en difficulté. À la suite d'une liquidation judiciaire ou d'une rupture du bail rural, les problèmes des ménages agricoles pour se loger s'apparentent malheureusement à ceux des ménages urbains. Les uns n'ont rien à envier aux autres.

À l'instar des villes, le milieu rural a besoin d'espaces publics cohérents, de services publics minimum, d'activités diverses pourvoyeuses d'emplois et de cohésion sociale afin de tisser un réseau homogène et accueillant. Cela est d'autant plus important que le visage du monde rural évolue. Cela est d'autant plus nécessaire que la diminution du nombre d'agriculteurs pèse sur la solidarité locale et conduit à ce qu'une multitude de services ne soit plus assurée. À l'exode rural s'est substitué depuis plusieurs années maintenant un véritable exode urbain. Cela signifie que le milieu rural est devenu une terre d'accueil pour de nouvelles populations. Certaines ont fait le choix d'un projet de vie différent. D'autres ont fui les problèmes des grandes villes.

Le monde rural n'est pas un monde à part qui serait épargné, comme par magie, des maux qui enferment certaines populations dans des spirales infernales. Prenons garde à ne pas récréer ici ce que l'on cherche par tous les moyens, et souvent à grands frais, à faire disparaître là.

Groupe de l'artisanat

Pour avoir rendu un avis en 1993, sur *L'équilibre des fonctions dans la ville pour une meilleure qualité de vie*, l'artisanat constate, dix ans après, la permanence des problèmes et des solutions dès lors que ses préconisations de l'époque, à savoir une approche globale et l'agglomération comme espace pertinent d'intervention sont toujours d'actualité.

Au-delà du bilan sans concession des politiques mises en œuvre depuis 2003 sur la ville, le groupe de l'artisanat apprécie l'orientation choisie de poursuivre les efforts dans la continuité plutôt que de remettre en cause une fois encore les politiques en cours, ainsi que la place réservée à la spécificité des petites entreprises.

Concernant le logement, les organisations professionnelles de l'artisanat du bâtiment ont mis en place des démarches de conventionnement pour permettre aux artisans de répondre de manière efficace aux consultations relatives aux marchés publics et à ceux de l'entretien et rénovation des centres anciens dégradés. Par ce biais, ils sont aujourd'hui en capacité de remplir les conditions nouvelles qui viennent d'être imposées en matière d'embauche de personnel sur les lieux de la réhabilitation. Si ces clauses d'insertion peuvent répondre à leur problème de recrutement et contribuer à redonner toute sa valeur au travail dans ces quartiers, il faut néanmoins veiller à ce qu'elles ne créent pas de discrimination à l'embauche en dehors des marchés publics et sur l'ensemble

des agglomérations. C'est la raison pour laquelle le groupe de l'artisanat insiste sur la nécessité d'associer les professionnels en amont, afin que les dispositifs soient adaptés à la taille des marchés et tiennent compte de la situation de l'emploi en cours et des besoins en compétences de ces entreprises.

Sur les centres-villes, s'il faut se réjouir de la reconnaissance du rôle social du parc privé, il est regrettable que là aussi les moyens ne soient pas à la hauteur des ambitions. L'habitat indigne est aujourd'hui encore à un niveau inacceptable et surtout doit impérativement être soumis aux règles d'amélioration du bilan énergétique. Quant au périmètre d'intervention opérationnelle il faut impérativement le conserver tant dans le privé que dans le public dans la mesure où il permet de fédérer plusieurs acteurs autour d'objectifs définis en commun et de mobiliser les aides financières cumulatives. Toutefois, pour améliorer son efficacité, il faudrait simplifier ses règles de fonctionnement, sécuriser davantage les procédures et rendre plus lisible la durée des programmes et l'engagement des opérateurs.

Sur les zones franches urbaines, l'attraction des entreprises par des incitations budgétaires et fiscales a souvent montré ses limites. Les distorsions de concurrence créées aux frontières de ces zones entre les entreprises avec toutes leurs conséquences sur les pertes d'emploi, de repères sociaux, appellent à la prudence. L'installation durable des activités passant avant tout par l'existence d'un marché et d'un environnement économique et social porteur, le groupe de l'artisanat approuve la présence obligatoire d'équipements et de services dans les programmes et celle d'accompagnement spécifique des petites entreprises. À ce titre, les chambres de métiers et les organisations professionnelles doivent être confortées dans leurs missions et surtout être entendues lorsqu'elles réclament des conditions normales d'exercice pour ces activités sur ces territoires. Il s'agit notamment de la mise à disposition de locaux adaptés aux besoins des artisans en fonction de leur métier, de l'accès aux outils et techniques relatifs à l'environnement, de la préservation des intérêts des cédants face au droit de préemption des collectivités locales. Plus globalement, elles souhaitent être associées à l'élaboration des choix urbanistiques afin de préserver l'équilibre de l'appareil commercial et de l'ensemble des fonctions dans la ville pour une meilleure qualité de vie.

Cet avis préconisant une politique de la ville bâtie sur une culture de projet avec comme maître mots la solidarité, la négociation, la participation, le résultat et l'évaluation, le groupe de l'artisanat l'a voté.

Groupe des associations

Vaulx-en-Velin en octobre 1991, Clichy-sous-Bois en novembre 2005, et, tout récemment, Villiers-le-Bel : demain la même étincelle peut remettre le feu car l'exaspération exprimée par l'émeute a d'autres traductions dans la vie quotidienne : le sentiment d'insécurité, fondé sur une montée réelle de la délinquance (avec une économie parallèle et ses caïds) des agressions et des incivilités, le sentiment d'abandon, le sentiment d'exclusion. Mais il faut cesser d'opposer prévention et répression.

La question est complexe, dix-neuf ministres en dix-sept ans le savent. Les rapports n'ont pourtant pas manqué depuis vingt-cinq ans et les différentes formes de contrats de ville ont essayé d'apporter des solutions. Il faut donc changer de regard. Aujourd'hui, il est proposé d'aller plus loin pour « *réunifier la ville par le décroissement et réconcilier la ville par le rapprochement des populations* ». La démarche en appelle à une culture de projet, ce qu'approuve le groupe des associations qui sait que plus un phénomène est complexe, plus on doit l'appréhender à partir du local. C'est bien dans le cadre du développement d'une « intelligence sociale » que le groupe des associations porte son regard sur les quatre-vingt-une propositions du projet d'avis.

Le bon usage des mots conditionne le bon usage des choses et nous suivons le rapporteur quand il dénonce de hasardeuses analogies : « *apartheid, goulag, indigénat, ghetto* ». La violence verbale ne fait qu'encourager la violence sociale. C'est en se laissant aller à un discours perfide et sournois que l'on déclenche la peur. C'est par des stigmatisations insidieuses que l'on déclenche la haine. La présence de ces douteuses analogies n'est pas innocente : les comportements qui ont conduit à ces mots/maux redoutés sont effectivement présents. Le sujet délicat et sensible de la politique de la ville demande à tout-un-chacun de bien mesurer ses propos.

Même aux contours incertains, les différentes politiques de la ville se sont affinées et on doit d'abord tenir compte des acquis, notamment des plus récents. En 2003, la loi s'intéresse au bâti et au développement de l'activité économique dans les quartiers. En 2005 elle s'articule autour de trois piliers : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Elles engendrent deux nouveaux outils : l'Agence nationale de rénovation urbaine et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Les différents domaines sont liés et l'aménagement du territoire étant la conséquence d'un projet construisant l'aptitude à vivre ensemble, il est opportun de les regrouper. De manière générale, une meilleure mutualisation des moyens de l'État est possible dans une gouvernance rénovée qui devrait mieux associer les grands réseaux associatifs. Des conventions-cadres avec ces têtes de réseaux débouchant sur des conventions d'objectifs pluriannuelles permettraient de mieux mettre en cohérence les différentes politiques ministérielles, d'assurer la pérennité des

actions, de soutenir plus efficacement les associations locales, bref de s'inscrire dans un développement durable.

L'organisation de la gouvernance nationale n'a d'autre objet que de favoriser et soutenir l'initiative locale, c'est là qu'intervient la précieuse culture de projet qui doit mobiliser ensemble les différents acteurs.

Les habitants doivent être associés à la rénovation de leur quartier dans tous les domaines (bâti, entretien, surveillance, sécurité, éducation, transports, vie économique, vie sociale, insertion, emploi...). Il ne s'agit pas seulement d'informer ou de consulter, la concertation a des exigences et elle se fait sous la vigilance d'un arbitre, seul garant de l'égalité des participants.

Dans cette mobilisation, la richesse associative a toute sa place pour que le « tiers-lieu », selon l'expression reprise par le rapporteur, puisse donner toute sa puissance.

On a trop couru le risque d'instrumentalisation des associations par les pouvoirs publics. Il serait très dangereux de vouloir faire jouer aux associations les pompiers d'urgence dans certaines situations ou de les utiliser comme un moyen commode pour la puissance publique de faire exécuter à son extérieur des missions qui relèveraient davantage de la solidarité.

Notre assemblée a déjà souligné l'importance, avec et à côté de l'école, d'une éducation non formelle. Le présent avis souligne le rôle structurant des associations sportives, culturelles et d'éducation populaire. Sur le plan de l'insertion sociale et professionnelle, il revient à différentes reprises sur l'efficacité du mouvement associatif. On aurait pu évoquer son rôle sur la place des parents, sur celle de la femme, ou bien dans le domaine du handicap, des personnes touchées par la dépendance, de l'accueil des immigrés récents...

Le groupe des associations approuve le projet d'avis parce qu'il propose de revitaliser la politique de la ville par une dynamisation de l'intelligence sociale fondée sur la notion de contrat pour un projet territorial - sollicitant à juste titre l'intercommunalité - à installer dans la durée grâce à des dispositifs et des dispositions pérennes et il félicite le rapporteur pour un travail qui, malgré les contraintes de temps, s'avère très détaillé et précis.

Groupe de la CFDT

Toute politique de la ville devrait reposer sur une affirmation : la ville est la même au centre et à la périphérie. Le citoyen doit être considéré avec les mêmes égards quel que soit son lieu de résidence dans sa ville. La politique de la ville est une et globale.

Cet avis met essentiellement l'accent sur trois points fondamentaux de la politique de la ville et tente d'en dresser le bilan de ces quatre dernières années et de faire des propositions sur :

- le logement avec le dynamisme de construction créé par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), soutenu par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) et percuté par la loi Droit au logement opposable (DALO) ;
- l'éducation avec la mise en transversalité des différentes institutions que tente d'impulser l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) par la coordination des Contrats urbain de cohésion sociale (CUCS) ;
- l'emploi pour tous par la création de zones franches, des emplois aidés marchands et non marchands et par le soutien à la personne dans les différents dispositifs.

La CFDT milite pour :

- l'intégration des réponses aux difficultés des quartiers (logements, transports, défection des services publics, sur-représentation de la jeunesse et des familles monoparentales, chômage, échec scolaire, surendettement, discriminations liées aux lieux d'habitation, aux origines ethniques ou sexuelles.) dans des politiques publiques coordonnées ;
- la diversification de l'habitat, la mixité sociale et le désenclavement des quartiers par son engagement et ses initiatives dans les instances consacrées au logement : 1 % logement, ANRU, PASS-GRL (la garantie des risques locatifs) ;
- un investissement plus soutenu, plus innovant, plus partenarial et plus concentré sur un nombre restreint de zones d'éducation prioritaire afin de faire de l'école un rempart contre l'exclusion et les inégalités.

En effet, la CFDT s'inscrit dans une démarche globale fondée sur :

- le développement des mutualisations et des partenariats entre les entreprises, surtout pour les plus petites, afin d'accroître les offres d'insertion et de qualification avec l'instauration de référents insertion dans et hors de l'entreprise ainsi qu'une articulation entre l'accompagnement professionnel et l'accompagnement social ;

- le décloisonnement et la transversalité des différents dispositifs, ainsi que la complémentarité des différentes formes d'accompagnement dans le suivi des personnes ;
- la prééminence du niveau intercommunal, car c'est à cette échelle que se construit une politique urbaine. Cela peut concerner la gestion des transports de proximité ou la mixité sociale dans les relogements ;
- l'articulation entre le niveau national et les autres niveaux : régional, départemental et local, par la création d'accords clarifiant les missions des différents acteurs : service public de l'emploi, ville, agglomération, département, région, partenaires sociaux et associations - leur coordination et leur évaluation - mettant en place systématiquement un chef de file territorial et assurant la coordination et l'évaluation.

Ces objectifs étant clairement identifiés dans l'avis, nous le faisons nôtre.

Nous devons apprendre à gérer le paradoxe des différents temps, les harmoniser et non pas exacerber les contradictions. Prenons comme exemple les lois sur le logement social avec la loi SRU, dont 175 communes sur les 406 ciblées ne respectent pas leur quota d'HLM et l'urgence de la mise en place de la loi DALO dans un contexte de carence de logements sociaux. Ces deux lois mal appliquées portent le risque d'aller à l'encontre de la construction de la mixité sociale, de la diversité et du désenclavement des quartiers pour construire une ville globale avec les objectifs de l'ANRU.

Cela nécessite aussi de ne pas désorganiser les mécanismes permettant un engagement financier important pour le logement social, comme son financement par la mutualisation du livret A.

Enfin, la CFDT soutient l'idée qu'une politique de la ville réussie nécessite l'engagement et la coordination de tous les acteurs mais aussi du temps et de la continuité pour sa réalisation, son évaluation et ses réajustements.

La CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Pour le groupe de la CFE-CGC, la saisine devait répondre à une question fondamentale : quelle politique de la ville mener, pour lutter contre les phénomènes d'exclusion des populations urbaines défavorisées au regard de l'exigence républicaine d'égalité des chances, de cohésion sociale et de mixité sociale ? C'est une question majeure que la société française doit résoudre !

Les qualités d'écoute et de synthèse du rapporteur ont permis d'aboutir à un avis qui répond, pour notre groupe, à cette question.

La réussite de cette politique passe par une rationalisation de ces actions, laquelle nécessite des clarifications.

1) Une transformation de la ville et l'amélioration de la vie quotidienne de ses habitants

La situation des quartiers sensibles a évolué de façon contrastée. Elle s'est même aggravée, à certains endroits, les violences actuelles révélant un malaise profond. Beaucoup reste à faire pour en réduire les causes qui tiennent pour une large part à une perte des repères sociaux, à un manque d'éducation, à une immigration importante et mal contrôlée, à une offre de logements sociaux insuffisante, aux difficultés d'accès à l'emploi, à un urbanisme sauvage et mal pensé, etc. Cette situation appelle donc à un réexamen du mode d'organisation.

L'objectif fondamental de cette politique doit donc bien être l'aptitude au « vivre ensemble ».

L'avis préconise de nombreuses solutions.

Le groupe de la CFE-CGC réaffirme que l'école doit revenir à sa mission première : l'enseignement, la formation, et plus largement l'intégration sociale et l'apprentissage à la citoyenneté. L'école doit en priorité se recentrer sur ses objectifs fondamentaux, apprendre à ces populations, avant toutes choses à lire, écrire et compter, pour pouvoir surmonter ces obstacles !

Il faut alors dégager des moyens financiers, humains et de formation par un engagement pluriannuel de l'État en privilégiant les élèves les plus en difficulté. Mais cela implique des modifications de fonctionnement de l'administration de l'Éducation nationale et de gestion des effectifs !

Pour ce qui est de la gestion des temps, et la régulation que cela implique, il nous faut être conscient qu'avec l'éclatement des formes d'emplois, la flexibilité des horaires et la réduction du temps de travail, les rythmes de vie se sont désynchronisés. Les temps de travail ne sont plus forcément en harmonie avec les horaires d'ouverture des services publics, dont les écoles, et des commerces et ne correspondent plus aux heures de fonctionnement des transports. Le guichet unique est reconnu, la polyvalence et la qualité doivent aller de pair. Notre groupe approuve complètement le souci de l'avis de voir le sport retrouver la place, qu'il n'aurait jamais du perdre, au sein des programmes scolaires, et ce dès le plus jeune âge de l'enfant.

Les violences urbaines ont touché l'ensemble du territoire. La sécurité et la prévention de la délinquance doivent être considérées comme des éléments fondamentaux de la réduction des inégalités territoriales et sociales. L'insécurité est une réalité et la sûreté pour tous est l'affaire de tous. La sécurité ne saurait être l'affaire des seules forces de police, ni du seul ministère de l'Intérieur, c'est d'abord l'affaire de tout le gouvernement, comme du Conseil économique et social ! Ces questions mériteraient, sans conteste, à elles seules, une saisine du CES !

Nous pensons que les besoins en logements exigent une mobilisation de moyens humains et financiers très importants. Toutes les difficultés résident cependant dans le fait qu'il faut mener simultanément plusieurs types d'opérations qui vont de la construction à l'aménagement et à la réhabilitation et qu'il faut s'adapter à chaque fois à des géographies et des modes de vie différents. Dans un tel contexte, et pour réussir, il est nécessaire d'associer les habitants à la définition et à la gestion quotidienne des opérations qui se mettent en place.

Il faut accroître les investissements pour le logement dans les opérations de construction-démolition et le respect du principe du « un pour un » doit rester une règle fondamentale. L'ANRU doit assurer un suivi précis des réalisations de ces opérations. Il faut faciliter la coordination en amont, à l'échelle intercommunale, de la gestion des ménages prioritaires et élargir la possibilité offerte au préfet de réserver des logements dans le parc privé.

Il faut agir à la fois sur le logement locatif social, l'accession à la propriété et le logement intermédiaire dont la construction doit être une priorité. Chaque fois qu'un logement intermédiaire sera construit, il libérera du logement social dans une catégorie inférieure, et donc relancera, de ce fait, la fluidité.

L'aide à la réhabilitation du patrimoine existant doit être confortée et amplifiée

Enfin, il est nécessaire de concilier efficacité économique, exigence sociale et prise en compte des critères environnementaux.

2) Concernant le développement économique et l'emploi

L'avis rappelle que la lutte contre le chômage est considérée comme le « parent pauvre » de la politique de la ville

L'insertion professionnelle des jeunes est en effet un processus complexe. Il met en présence de nombreux facteurs, comme le parcours de formation, les dynamiques professionnelles, la situation du marché de l'emploi ou encore l'environnement familial et social. Il faut donner une priorité à l'insertion professionnelle dans les contrats urbains de cohésion sociale.

Le groupe de la CFE-CGC insiste pour que toute la formation soit continue.

Certains secteurs peuvent offrir des débouchés plus nombreux dans les années à venir. Il n'est pas inutile de rappeler que les entreprises ont un rôle primordial à jouer en matière d'intégration, de formation et de fidélisation des jeunes.

3) Pour ce qui est de la clarification de la gouvernance

Trop d'acteurs, à l'heure actuelle, s'occupent de la politique de la ville, ce qui ne facilite pas sa visibilité. Si les dispositifs doivent être rapprochés des niveaux locaux de décision et adaptés selon les territoires, l'État, en revanche, doit conserver son rôle de garant de la solidarité nationale. La décentralisation ne doit pas mener à des inégalités de traitement entre les citoyens.

La bonne collaboration des élus locaux et de l'administration est un gage de réussite. Il faut donc renforcer les intercommunalités « chefs de file » et clarifier les compétences entre les différentes collectivités locales, pour assurer la cohérence. C'est un débat à ouvrir.

Enfin, nous devons nous préoccuper à la fois de répondre aux attentes immédiates des habitants et réfléchir de façon plus prospective à la ville de demain et à son développement. Il faut agir sur des périmètres plus larges, à l'échelle de l'agglomération, afin d'assurer un rééquilibrage de la ville au profit de ces quartiers. Les problèmes d'emploi, de transport et de logement, par exemple, dépassent largement le cadre du seul quartier.

Le groupe CFE-CGC a voté l'avis

Groupe de la CFTC

Monsieur le rapporteur a eu le mérite de s'attaquer à un dossier particulièrement sensible et qui occupe notre pays depuis trois décennies. Il a évoqué l'origine de ce problème avec la fin des Trente glorieuses, la montée du chômage, la précarisation de l'emploi et une forte immigration.

Les rapports se sont multipliés, ainsi que les colloques et les séminaires. Or, les violences, loin de régresser, se sont aggravées. D'où le sentiment que l'argent dépensé pour la politique de la ville l'est en pure perte ou, à tout le moins, ne permet pas l'obtention de résultats tangibles.

C'est un sujet important sur lequel la CFTC s'est exprimée.

D'abord, sur le thème général de l'avis, elle écrivait dans son « Statut du travailleur », en novembre 2006 : « *Aménager la cité, c'est organiser dans un même lieu la place de chacun et non juxtaposer des espaces isolés* ». On voudrait que tous les citoyens soient « citoyens », mais ont-ils une cité ? Une cité de béton et de services publics, peut-être, mais pas une cité d'hommes et de femmes organisés, pour mieux vivre ensemble.

Ensuite, dans une approche focalisée sur le logement, la CFTC s'est exprimée, à l'occasion des avis du CES conduits par Mme Felzines puis par M. de Viguerie :

« La CFTC ne pourra tolérer que s'accroisse le phénomène de logement à deux classes, celle qui suit les exigences des normes de sécurité, de confort et d'économie d'énergie, et celle qui s'enfoncé dans la précarité et le danger » . Notre confédération préconisait un effort financier de l'ANAH pour améliorer le parc existant, et davantage d'information : *« Nous constatons que ce qui manque le plus, outre les moyens financiers, c'est l'information. C'est par défaut d'information que des travaux sont menés sans souci du chauffage, de l'isolation phonique, de l'accessibilité pour les personnes handicapées »*.

M. Borloo annonçait, en présentant le 1^{er} août 2003, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, fondatrice de l'ANRU, *« le plus grand projet de reconstruction réalisé depuis la dernière guerre »*.

Le groupe de la CFTC salue les résultats intéressants, et il approuve Monsieur le rapporteur lorsqu'il préconise de poursuivre cette politique de la ville.

Toutefois, les démolitions de logements précédant leurs reconstructions, il ne faudrait pas qu'il y ait, dans un premier temps, un déficit supplémentaire qui aggraverait la pénurie. Il ne faudrait pas non plus que les populations écartées pendant la rénovation de leur quartier, créent dans leurs immeubles et leurs cités provisoires, de nouvelles zones sensibles, et surtout, il ne faudrait pas oublier les centres anciens de beaucoup de nos villes.

Il y a toujours un danger à choisir des zones, des populations, des catégories : danger de stigmatisation d'une part, danger de laisser des secteurs négligés se dégrader d'autre part.

Mais, Monsieur le rapporteur a su donner des réponses concernant cet aspect négatif de la politique actuelle de la ville, en soulignant très fortement la nécessité d'un effort général sur la réhabilitation et la modernisation du parc ancien, effort demandé en particulier à l'ANAH.

Il faut éviter la perte de milliers de logements en locatif ou en accession à la propriété, alors que, selon une enquête de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) de janvier 2006, 75 % des propriétaires bailleurs n'ont pas l'intention d'investir, et que les aides à l'accession du 1 % Logement sont devenues quasi symboliques... Arriverons-nous à un parc privé orienté soit vers le haut de gamme, soit vers l'habitat indécemment ?

Si le groupe de la CFTC reste sceptique quant au succès des efforts de mixité sociale dans les ZUS, elle estime en revanche que dans les quartiers anciens souvent en mauvais état, une politique de la ville volontariste permettrait de conserver ou de recréer cette mixité si nécessaire pour « faire la ville ».

Enfin, nous suivons Monsieur le rapporteur quand il préconise :

- d'augmenter les moyens dans les ZEP, afin de réduire les difficultés entravant la réussite scolaire ;
- d'accroître massivement l'effort de la nation pour le logement ;
- de rénover les quartiers anciens dégradés ;
- de faire évaluer les réalisations des zones franches urbaines ;
- d'agir au plus près du terrain avec les intercommunalités, les préfets, les acteurs locaux du logement ;
- de rapprocher les efforts et les financements ANRU, ACSé EPARECA et ANAH.

Nous partageons votre point de vue, selon lequel la sécurité est la condition indispensable de la réussite.

« Réunifier et réconcilier la ville », c'est un très grand projet. Monsieur le rapporteur aborde avec courage et compétence dans un document qui nous apporte beaucoup pour poursuivre ce qui a été engagé avec succès et pour compléter ce qui fait encore défaut. C'est pourquoi notre groupe a émis, un vote positif sur l'avis présenté.

Groupe de la CGT

L'avis fait le choix d'accorder une place centrale à la « composante humaine » de la politique de la ville ce que nous approuvons car nous sommes en présence d'un véritable « fait social global ».

La loi de programme pour la ville et la mise en place de l'ANRU en 2003 ont constitué un élan qui doit être poursuivi et approfondi. Transformer un quartier ne peut se réduire à l'habitat : il faut aussi penser les espaces d'activité à vocation économique, l'unité des espaces publics par le traitement de la voirie, le choix du mobilier urbain, la place des services publics et surtout des moyens de transport de qualité aptes à relier et ouvrir les quartiers. Mais face à l'ampleur des problèmes, l'action doit s'inscrire dans la durée.

En effet, selon le sociologue Jacques Donzelot, « *la ville ne fait plus société* ». Depuis plusieurs décennies, l'ascenseur social est en panne, la relégation urbaine devient durable. Certains quartiers cumulent chômage massif, échec scolaire, mal-logement, discriminations... La question de l'emploi est fondamentale parce que le succès des autres mesures en dépend. Nous partageons le souci de renforcer les contreparties en termes de création d'emplois dans les Zones franches urbaines (ZFU), pour éviter les effets d'aubaine dont profitent certaines entreprises sur le plan social et fiscal. L'avis préconise une démarche volontariste axée sur un programme national d'actions ciblé sur les quartiers, la relance des maisons de l'emploi, le développement des formations qualifiantes qui débouchent sur des emplois durables.

Cette démarche commence par l'école et l'éducation placées à juste titre au cœur des propositions. Les ZEP doivent être dotées de moyens humains et financiers accrus. Il faut donc réduire les effectifs des classes, renforcer l'encadrement des élèves, favoriser le volontariat d'enseignants expérimentés. De ce point de vue, le groupe de la CGT déplore la suppression massive programmée d'emplois publics ! L'avis propose une adaptation de la carte scolaire mais pourtant sa disparition est déjà programmée !

L'avis aborde aussi la dimension culturelle. Les habitants des quartiers déshérités restent largement exilés de l'accès aux œuvres et aux institutions culturelles. Cette véritable « fracture culturelle » est aggravée par certains médias audiovisuels prônant une concurrence de « chacun contre tous » ou vantant une image de la réussite fondée sur le « tout consommation » et l'argent ostentatoire. Il faudra donc renouer avec une politique d'éducation populaire respectueuse de l'identité des jeunes mais aussi exigeante.

Pour réunifier durablement la ville, il faut accroître massivement l'investissement public et privé dans le logement social. Il n'est pas acceptable que sur 750 communes de plus de 3 500 habitants, seulement 150 respectent la loi SRU et les 20 % de logements sociaux ! Il faudra bien faire appliquer la loi SRU et utiliser toutes les possibilités offertes par la loi. Il serait souhaitable d'imposer les plus-values pour permettre un retour sur investissement au profit des collectivités territoriales qui investissent dans le logement social. Au moment où le gouvernement s'apprête à banaliser le livret A, il faut conserver un mécanisme spécifique à la Caisse des dépôts et consignations pour financer le logement social. Pour favoriser la mixité sociale, l'attribution de logements sociaux devrait pouvoir se faire à l'échelle de l'agglomération.

Plus généralement, l'intercommunalité doit être renforcée et la concertation avec les populations concernées considérée comme un véritable défi démocratique. Enfin, l'avis préconise une rationalisation de la gouvernance : il faudra par exemple fusionner l'ANRU et l'ACSé et poursuivre la démarche de projet. Nous ne pouvons dissimuler notre inquiétude face aux gels de crédits prévus sur le budget ACSé, sur les baisses de subventions aux associations opérant sur le terrain social et culturel. Pourtant personne ne peut souhaiter l'échec de la politique de la ville : les événements de l'automne 2005 et plus récemment ceux de Villiers-le-Bel nous montrent que la confiance doit renaître, que la sécurité elle-même dépend des relations de confiance entre les services qui en ont la charge et au-delà de l'ensemble des institutions avec la population. Il faut redonner de l'espoir à des jeunes en déshérence, à des parents inquiets sur l'avenir de leurs enfants et mettre fin aux discriminations.

Souhaitons que les propositions de cet avis seront suivies d'effet en particulier dans le plan « Respect et égalité des chances » qui sera présenté prochainement. Le groupe de la CGT a voté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe FO tient à féliciter le rapporteur pour le travail réalisé dans un temps record du fait des différents sujets abordés qui auraient mérité plusieurs avis séparés.

Pour le groupe Force ouvrière, c'est bien entendu la place des femmes, des hommes, de leurs enfants et de leur famille au sein de la cité qui est au cœur du sujet.

Déjà en 2004, à l'occasion de l'avis sur l'avant-projet de loi sur la cohésion sociale, le groupe dénonçait le délitement de cette cohésion, du fait de l'extension du libéralisme économique au capitalisme libéral qui réduit le social à une variable d'ajustement. Cette situation perdue aujourd'hui, voire est même amplifiée par une recherche de croissance fondée sur l'inégalité.

FO traduit le titre de la saisine *Réunifier et réconcilier la ville - constat et propositions* comme une volonté de mettre l'économie au service du citoyen. C'est pourquoi le groupe soutient le rapporteur quand il affirme « *qu'il serait illusoire d'imaginer améliorer durablement la situation économique des quartiers défavorisés et de leurs habitants sans qu'elle résulte de celle de l'ensemble de l'économie de notre pays* ».

En effet, une politique économique volontariste est nécessaire pour lutter contre le chômage et non la recherche du profit maximum qui conduit à la précarité, aux travailleurs pauvres et à l'exclusion. À défaut, des quartiers et des villes sont entraînés dans la spirale infernale des dégradations et des violences.

Seule une politique de croissance dynamique, permettrait de créer de véritables emplois.

À cet égard, le projet de fusion des Assedic et de l'ANPE conduira inéluctablement à un affaiblissement du service public, le but n'étant pas l'efficacité, mais simplement de faire des économies. Au-delà de l'emploi c'est, d'une façon générale, la présence des services publics près des citoyens qui est en cause.

Le groupe FO est d'accord pour affirmer que la présence de services publics de proximité, considérés dans leur globalité, est gage de réussite de la politique de la ville en garantissant l'accès à ces services mais aussi en restaurant l'image de ces quartiers au regard, bien entendu, des personnes qui y habitent, mais aussi de celles qui sont à l'extérieur.

Concernant la politique du logement, le groupe Force ouvrière soutient fortement la proposition de doubler la part du PIB consacrée au logement.

FO est favorable au processus de destruction reconstruction, dès lors que soit respecté au moins l'équilibre « du un pour un » en temps réel.

Le recours au locatif privé, et surtout les mesures fiscales l'accompagnant, doivent être parfaitement encadrés, pour que cela profite réellement à des familles locataires sous conditions de ressources.

Le groupe FO marque également son accord pour mettre un terme au dispositif « de Robien ».

S'agissant de la loi DALO, le groupe Force ouvrière rappelle son adhésion au principe actif de l'opposabilité du droit au logement, mais son application doit se faire sans remettre en cause les efforts entrepris en faveur de la mixité sociale.

Cet avis démontre qu'une politique de la ville ne peut se résumer à la juxtaposition de structures et de formules. Compte tenu des nombreux domaines qu'elle recoupe, elle est fondamentale pour promouvoir une véritable égalité des droits.

C'est en la mettant réellement en œuvre, et donc en dégageant les moyens adéquats, que les pouvoirs publics pourront démontrer leur volonté de mettre un terme au phénomène de l'exclusion, qui malheureusement, perdure et s'amplifie.

Elle doit conduire à une véritable mobilisation nationale.

Le groupe Force ouvrière a voté l'avis.

Groupe de la coopération

Le problème de ce qu'il faut appeler « la relégation » de certains quartiers remonte loin, et a fait l'objet d'une attention constante, dont les effets n'ont pas toujours été ni heureux ni perceptibles, mais personne ne sait non plus ce que seraient devenus ces quartiers sans la politique de la ville mise en œuvre depuis trente ans. Le groupe de la coopération partage le constat et une large part des propositions de l'avis, mais il regrette que les habitants ni au travers de leurs associations, ni au travers de leurs collectifs n'aient pu s'exprimer.

Il considère comme fondamental de porter la part du PIB consacrée au logement à 2 %. On ne peut en effet résorber la crise actuelle du logement, qui touche aussi les classes moyennes, sans un investissement massif de l'État. Ce n'est ni aux entreprises seules, ni aux associations caritatives, ni au tiers secteur de permettre aux ménages de se loger.

Croire que l'on va résoudre la crise en rendant la totalité des ménages propriétaires est un leurre, et surtout un contresens à un moment où la mobilité dans l'emploi est devenue une nécessité et que se profile une nouvelle crise immobilière. La catastrophe des prêts dits « subprime », c'est-à-dire les prêts accordés à des personnes peu solvables et vulnérables, montre bien les dérives d'une idée poussée à l'absurde.

Il est plus que jamais nécessaire de rattraper le retard en matière de construction de logements sociaux et ce particulièrement dans les zones urbaines tendues, en dehors des communes largement pourvues. Les sanctions demeurent faibles et les efforts mal répartis. L'heure ne serait-elle pas venue de promouvoir une véritable planification et d'assigner à chacun (les communes en particulier)

des objectifs chiffrés pour faire face à la crise ? Les plans départementaux de l'habitat créés récemment par le Parlement en seraient le moyen.

La construction sociale, c'est également le moyen de renouveler un patrimoine et des quartiers parfois stigmatisés. C'est offrir à ceux qui habitent ces quartiers une possibilité de bouger, de choisir un logement au lieu d'être assignés à résidence. La tension de la demande sur le marché du logement fait que les immeubles, même les moins attractifs, sont complètement occupés, notamment par ceux qui ne peuvent aller ailleurs. Il faut qu'une vacance spontanée soit recréée dans ces immeubles et que la démolition devienne la conséquence du choix des familles et non le choix *a priori* des décideurs indépendamment de l'avis des habitants.

Il n'y a pratiquement plus de ménage sans logis en Angleterre. L'objectif est donc possible à atteindre. L'expérience anglaise des *Housing associations*, location sociale dans le parc privé avec une garantie de la collectivité locale donnée au propriétaire, imitée désormais par la ville de Paris, est également intéressante. Il faut se donner les moyens financiers et techniques de produire du logement social ; vendre le patrimoine pour financer la construction neuve et banaliser le livret A ne peuvent être la réponse attendue.

Les nouvelles mises en service de logements sociaux ont été de 53 000 en 2006. Si on en retranche les démolitions, soit environ 13 000 logements, on arrive à 40 000 logements sociaux supplémentaires pour l'année. L'avis ne s'est pas engagé dans le débat sur la vente, mais si l'objectif de 40 000 ventes dans le patrimoine est atteint, alors il n'y aura pas un seul logement supplémentaire dans le parc social. Or, la file d'attente est de plus d'un million de demandeurs de logements sociaux. La conférence de consensus de la HALDE a affirmé que la vente du patrimoine social n'était pas opportune. La crise ne peut être résorbée qu'au prix de la production annuelle de 120 000 logements sociaux ; on en est loin.

La banalisation du livret A fait par ailleurs courir deux risques au logement social : l'assèchement de la ressource, car les banques pourront se servir du livret A comme produit d'appel pour ensuite proposer le transfert des fonds sur des placements qui les intéressent davantage ; l'utilisation des fonds de manière autonome par chaque banque en fonction de critères qui ne seront probablement ni sociaux ni d'intérêt général. Cette menace sur le logement social au moment où le Parlement vient de voter une loi sur le droit au logement donne une image de totale incohérence.

Concernant la mixité sociale, dans le cadre des démolitions, les habitants sont encore trop souvent relogés sur place, parce que les centres-villes et les logements sociaux qui y sont construits ne leurs sont pas proposés ou sont inaccessibles en termes de loyer.

Certes, certains quartiers changent de physionomie et sortent du carcan du ghetto. D'autres malheureusement semblent y être condamnés à vie. L'avis ne fait guère de propositions coercitives pour les élus comme pour les bailleurs pour empêcher cette dérive.

Saluant la qualité du travail, le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises privées

Dans l'avant-propos du projet d'avis, le rapporteur parle « *du bon usage des rapports* ». Celui présenté aujourd'hui est volumineux et pourrait constituer à lui seul un rapport regroupant des propositions et recommandations très nombreuses : nous en avons relevé 97 !

Pour autant si le groupe des entreprises privées est globalement d'accord sur le constat, il considère que les propositions ne sont pas assez ambitieuses et sont dans le droit fil d'une politique dont tout le monde s'accorde à dire qu'elle est non seulement coûteuse mais qu'elle ne donne pas les résultats espérés. En effet, malgré les efforts consentis depuis trente ans et les alternances politiques, les tendances fondamentales n'ont pas été inversées.

Lors de son intervention devant la section cadre de vie, Christine Boutin, ministre du Logement et de la ville, nous avait demandé d'être innovants, iconoclastes et si nécessaire de l'étonner : nous n'y parviendrons pas ! Cet avis aurait pu être l'occasion de s'interroger sur les choix de la France en matière de politique de la ville, sur l'intégration des populations immigrées, et de comparer nos dispositifs avec ceux d'autres pays, en particulier européens.

Le groupe des entreprises privées souhaite mettre l'accent sur deux points qui sont les principaux leviers pour l'amélioration de la situation des quartiers :

- l'intégration par la formation et l'apprentissage ;
- la vie des entreprises et le développement économique, même si ce sujet devrait être traité ultérieurement par la section des activités productives, de la recherche et de la technologie du Conseil économique et social.

L'intégration par la formation et l'apprentissage.

Le projet d'avis évoque l'éducation prioritaire par l'école. Notre groupe souhaite qu'on donne également la priorité à la formation des jeunes de ces quartiers par l'apprentissage et l'alternance en la rattachant à un objectif professionnel concret, en instillant fortement l'esprit d'entreprise par l'accompagnement de projets individuels de création d'activités.

La vie des entreprises et le développement économique

Le groupe rappelle que dans sa lettre de saisine, le Premier ministre parle de l'impact de la rénovation urbaine des quartiers dans le développement économique. Notre groupe considère que le projet d'avis est timoré sur la question. La restructuration des quartiers en difficultés à travers les grands projets urbains et les opérations conduites par l'ANRU ne doit pas se limiter aux logements mais doit intégrer dès l'amont les besoins des activités économiques et commerciales. En effet ces quartiers ont des handicaps structurels qui ont limité l'impact positif des politiques de revitalisation économique :

- faible disponibilité foncière et immobilière ;
- manque de locaux adaptés pour les entreprises ;
- problèmes d'accessibilité ;
- manque de sécurité dans les parcs d'activité ;
- peu de services aux entreprises ou à leurs salariés.

Il faut donc dès le départ recueillir l'avis des entreprises en associant leurs représentants aux projets de rénovation urbaine pour cerner les besoins en matière d'implantation et de développement.

À ce sujet notre groupe souhaite mettre l'accent sur le fait que la politique en faveur des zones franches a eu un effet bénéfique sur le développement de nouvelles entreprises et de création de nombreux emplois dans ces quartiers. Il convient donc de créer les conditions de leur ancrage afin d'assurer leur maintien et leur développement au-delà de 2011.

Pour conclure, malgré nos demandes il n'y a pas eu de chiffrage des propositions alors même qu'est regretté le manque d'informations sur les montants des financements des politiques de la ville. Nous souhaitons que le financement de ces propositions nouvelles ne vienne pas grever, une fois de plus, l'activité des entreprises par une pression fiscale supplémentaire.

Le groupe des entreprises privées a déposé plusieurs amendements. À l'issue de leur examen, il a décidé de s'abstenir.

Groupe des entreprises publiques

L'avis est incontestablement complet - peut-être même trop complet eu égard aux règles que s'est fixé le CES - sur les dispositifs et possibilités d'interventions directement étatiques ou sur les aspects concernant la politique du logement ou le rôle de l'Éducation nationale.

Après avoir rappelé les lois de 2003 et 2005 et analysé les causes et impacts des violences urbaines de novembre 2005, l'avis propose, à juste titre, de se fixer comme objectif l'amélioration de la vie quotidienne des habitants, notamment en ciblant mieux les efforts en matière d'éducation et en facilitant le rôle essentiel de la famille, sans oublier le rôle du sport et de la culture.

Il rappelle que la sécurité est la condition de la réussite et que les services de proximité sont des facteurs essentiels de sociabilité et de lien social : il est indispensable de veiller aux conditions dans lesquelles ces services sont fournis, en particulier aux personnes les plus vulnérables.

La rénovation urbaine des quartiers fait l'objet de nombreuses propositions souvent ambitieuses dont les moyens et les financements gagneraient à être mieux évalués et précisés, ne serait-ce que pour mieux en marquer les priorités. La requalification de l'habitat ancien est une orientation, de surcroît créatrice d'emplois, que l'on ne peut que partager, de même que le souhait de voir les habitants concernés le mieux associés possible. En revanche, il aurait été bien venu de mieux souligner la diversité des situations locales et de prévoir une large adaptabilité des solutions aux spécificités locales, sociales et territoriales.

L'accompagnement de la rénovation urbaine par une politique sociale de l'emploi et de la réinsertion est un élément clé de la réussite même si là aussi le volet économique, mériterait d'être approfondi, le tout dans un cadre institutionnel simplifié et lisible, mais en continuité avec les dynamiques déjà lancées.

Le rôle des entreprises publiques aurait pu être mieux mis en avant, par le rôle qu'elles jouent notamment par leurs services, - à cet égard, on peut regretter que la politique des transports n'occupe pas totalement la place qu'elle mériterait, en particulier les modes de transports collectifs et les moins polluants - leur implantation et par leur recrutement, et par leur lutte contre les incivilités. Les entreprises publiques concernées dans les programmes de rénovation urbaine pourraient y participer plus largement, par exemple :

- En renforçant le partenariat entre l'ANRU et ces entreprises publiques dans les programmes de rénovation urbaine et en les associant aux Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ou aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat.
- En insistant davantage sur le rôle que les entreprises publiques jouent déjà et à l'attention qu'elles portent à leurs implantations territoriales et à leurs réseaux de services.
- En cédant les terrains dont elles n'ont plus l'usage, notamment au travers des établissements publics fonciers lorsqu'ils existent, pour la construction de logements sociaux. Cela contribuerait à la nécessaire relance d'une véritable politique foncière.

De même, leur participation au programme de cohésion sociale pourrait être renforcée tout en rappelant qu'elles font déjà beaucoup et qu'elles opèrent ou opéreront à court terme dans des marchés totalement concurrentiels. À titre d'exemple, elles pourraient :

- Favoriser des politiques de recrutement volontaristes des populations issues de ces quartiers, notamment au travers des actions menées avec des maisons de l'emploi ou des missions locales.

- Favoriser dans la politique d'achat des entreprises publiques la prise en compte de l'objectif d'insertion sociale.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement

M. Ferry : « Je remercie le groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement, de me permettre de m'exprimer à cette tribune de manière un peu improvisée. Je tiens à féliciter le rapporteur pour l'excellent travail qu'il a réalisé, ce projet d'avis constituant une remarquable synthèse pour ceux qui connaissent mal le sujet, regorgeant en même temps de nombreuses idées originales, ce qui n'est pas toujours le cas.

Je souhaite ici insister sur ce que, dans le jargon de l'Éducation nationale, on nomme la remédiation, c'est-à-dire le versant éducationnel de l'intégration. De ce point de vue, l'on ne peut qu'être consterné de ce que le chiffre de cent soixante mille sorties du système scolaire sans diplôme ou sans qualification reste exactement le même depuis 1994. Il a même un peu augmenté, illustrant la fameuse formule, devenue canonique au ministère de l'Éducation nationale, selon laquelle " l'école est en panne ". Elle ne parvient plus, en effet, à intégrer un certain nombre de jeunes, ce qui explique, en grande partie, ce chiffre quasi incompressible depuis quinze ans. Celui-ci est évidemment très inquiétant puisque se répétant chaque année, il indique à quel point les politiques d'intégration au sens large sont un échec.

Plus consternant encore est le fait que la France continue, sans réfléchir, de promouvoir deux types de politiques, la première consistant à doter certains établissements d'un peu plus de moyens, soit en fait la politique des ZEP, et la deuxième qui rassure tout le monde, mais ne marche pas, que l'on appelle depuis 1978 la pédagogie de soutien. Or, ces politiques constituent les deux plus grands échecs de l'Éducation nationale depuis trente ans. Il faut d'ailleurs n'avoir aucune idée de ce qu'est vraiment un enfant en difficulté pour s'imaginer qu'en lui faisant faire deux heures de français ou deux heures de mathématiques supplémentaires par semaine, il va rattraper son retard. Il existe en France environ cent mille collégiens absentéistes chroniques mais bien qu'aucune de ces deux politiques ne fonctionne, on continue et on recommence, simplement parce que l'on a peur. Pourquoi ? Parce que lorsque l'on évalue les politiques et que l'on constate leur échec, personne à l'Éducation nationale ne sait vraiment quoi faire. Doit-on retirer les moyens alloués aux malheureux établissements en difficultés ou au contraire en rajouter, comme de l'eau sur du sable dans le désert ?

En réalité, il n'existe que deux leviers qui ne sont malheureusement pas utilisés aujourd'hui et il faut d'ailleurs craindre de ce point de vue que les collèges Ambition Réussite ne fonctionnent pas plus que les ZEP, c'est même une certitude absolue ! Le premier de ces leviers repose sur un chiffre terrible : 80 % des enfants qui n'apprennent pas à lire et à écrire convenablement

au cours préparatoire n'apprennent jamais par la suite. Autrement dit, il faut donner la priorité au cours préparatoire et diviser par deux le nombre d'élèves de ces classes dans toutes les écoles difficiles de France, celles où plus de 50 % des enfants qui arrivent en sixième ne savent pas lire et écrire.

Deuxième levier : la mise en place pour les jeunes en grande difficulté, mais aussi pour ceux qui le souhaitent, des classes en alternance dès l'âge de 13 ou 14 ans, ce qui ne veut surtout pas dire apprentissage. Il faut être clair : l'apprentissage à 14 ans est non seulement une ânerie, mais aussi une vilénie. Pour aider les enfants en difficulté, l'apprentissage d'un métier doit s'accompagner d'un minimum d'enseignement général leur permettant un jour ou l'autre, s'ils le souhaitent, de passer un bac professionnel. L'apprentissage ne doit donc pas intervenir avant 16 ans, contrairement aux classes en alternance. Ainsi, deux ou trois après-midi par semaine, un enfant peut découvrir des métiers, soit dans un bon lycée professionnel - certains sont excellents -, soit, pourquoi pas, au sein d'une entreprise. À charge alors pour les enseignants de collège de mettre en place la remédiation et de maintenir le minimum d'enseignement général.

Lorsque l'on réfléchit à la place de l'éducation dans les procédures d'intégration à l'intérieur des villes, on doit privilégier ces deux stratégies et non comme on le fait encore aujourd'hui, des politiques totalement inefficaces, qui ont échoué depuis trente ans. J'ai bien connu le lycée de Dammarie-les-Lys, qui compte plus de deux mille élèves : ce ne sont évidemment pas cinq surveillants en plus qui vont y résoudre le problème de l'intégration ! Les politiques qui consistent à dépenser bêtement plus d'argent sont tout à fait ridicules...

Pour conclure, je remercie le rapporteur d'avoir eu la gentillesse d'intégrer ces quelques remarques dans son projet d'avis que j'aurais voté de toute façon, compte tenu de ses grandes qualités et de ses propositions concrètes ».

Groupe de la mutualité

La saisine gouvernementale sur la politique de la ville porte à la fois sur les dispositifs existants et sur les orientations à favoriser, tant pour assurer la cohésion sociale que le développement durable.

Une telle vision, particulièrement large, était évidemment souhaitable mais elle pouvait conduire à un projet d'avis peu concret, plus proche de l'incantation ou de la seule dénonciation que de l'action. Le rapporteur a su éviter les principaux écueils d'un tel exercice, le groupe de la mutualité l'en remercie et le félicite.

Il fallait en outre tenir compte des diverses initiatives gouvernementales, les missions lancées par Madame la ministre du Logement et de la ville sur la préfiguration d'un plan national de valorisation des centres-villes ou sur la redynamisation du commerce dans les villes, sans oublier bien sûr, la prochaine présentation du plan « Respect et égalité des chances » de la secrétaire d'État chargée de la politique de la ville.

Si la politique de la ville depuis trente ans qu'elle est ainsi nommée, connaît autant de difficultés, c'est évidemment parce qu'elle est le symptôme le plus visible du délitement de la cohésion sociale et de la montée, de la permanence, et maintenant de la reproduction des inégalités, et qu'elle requiert que l'on s'attaque aussi aux racines du mal.

Le groupe de la mutualité approuve la proposition de faire de la santé un des piliers de la politique de la ville. Les nombreuses actions menées par les mutuelles dans les quartiers difficiles montrent bien sûr l'importance de l'accès aux soins et à la prévention. Mais au-delà, et le développement des Ateliers santé-villes (ASV) va dans ce sens, les enseignements tirés par les acteurs de terrain mutualistes confirment que plus encore que l'accès aux soins, c'est l'accès à la santé, à l'information et à l'éducation qu'il faut considérer pour réduire réellement et durablement les inégalités de santé.

Dans ce domaine comme dans d'autres, si les dispositifs de prise en charge individuelle des personnes sont incontestablement utiles, les solutions pérennes passent par un investissement durable de l'État et des collectivités territoriales dans les services collectifs au premier rang duquel les services publics. C'est un préalable indispensable pour changer la perception des habitants vis-à-vis de leur lieu de vie et ne plus intérioriser un sentiment d'abandon.

Cet investissement en services collectifs concerne tous les secteurs, mais tout particulièrement deux domaines. Celui de l'Éducation nationale qui doit, comme le projet d'avis le souligne, intégrer les aspects culturels et la formation à la citoyenneté pour répondre, au delà des questions de niveau scolaire, à l'« insuffisante intériorisation de certains codes sociaux ». Celui des transports enfin, qui avant même la question du logement, apparaît comme la principale préoccupation des intéressés, à juste titre puisque, au delà d'une réponse à des besoins immédiats de déplacement, c'est aussi un facteur essentiel d'attractivité pour l'implantation d'emplois.

Le groupe de la mutualité partage pleinement les propositions du projet d'avis concernant la gouvernance, tant en ce qui concerne la complexité des institutions concernées... qui rend les efforts financiers difficiles à évaluer et ne favorise pas les engagements de long terme, qu'en ce qui concerne la décentralisation qui doit redonner toute sa place aux acteurs locaux.

La question de la mixité sociale enfin doit rester une préoccupation première, qui pourrait trouver une première traduction de la volonté gouvernementale dans l'application effective des obligations de la loi SRU, pour éviter le piège de l'opposition entre les plus démunis et les plus modestes.

Le groupe de la mutualité a voté le projet d'avis.

Groupe de l'Outre-mer

Le groupe de l'Outre-mer prend acte de l'ampleur du travail mené dans le cadre de cette saisine.

L'avis traite de façon approfondie des problématiques liées à la conception, à la définition et à la mise en œuvre de la politique de la ville depuis un certain nombre d'années, et le groupe soutient l'ensemble des propositions faites afin de rendre plus efficiente cette politique, et plus particulièrement toutes celles relatives à la mise en œuvre du PNRU, dont celles qui gravitent autour de l'application du droit opposable au logement.

Concernant la politique de la ville dans les collectivités d'Outre-mer, le groupe note qu'à l'heure actuelle, ces territoires sont surtout confrontés aux problèmes suivants :

- difficultés économiques croissantes (taux de chômage élevé...) ;
- production insuffisante de logements à caractéristiques sociales (qu'il s'agisse de logements locatifs sociaux, de logements évolutifs sociaux, de logements en accession très sociale ou de logements intermédiaires) ;
- existence de zones insalubres, conséquence immédiate du développement de la précarité, qui prend ses racines dans la crise économique conjuguée à un taux de croissance démographique élevé, et à l'immigration clandestine (Mayotte, Guyane) ;
- difficulté d'accéder au foncier (manque criant de terrains et coût d'achat élevé).

Ainsi l'accès au logement reste fondamental. La crise du logement est commune à l'Outre-mer.

Une réflexion approfondie doit être menée pour déterminer l'adéquation de l'offre de logements avec les aspirations des personnes concernées. Il y a un intérêt évident à développer, dans les collectivités d'Outre-mer, la recherche sur la prise en compte des identités culturelles dans le domaine de l'habitat et sur la diversification des sources de financement pour la production de logements.

À cet effet, il serait intéressant de voir comment, et à quel niveau de financement, l'ANRU pourrait être associée aux opérations de réhabilitation, de résorption de l'habitat insalubre et d'aménagement de logements Outre-mer.

Comment mettre en place un dispositif qui associerait des financements privés à des financements publics, pour construire du locatif social, devenu une priorité, suite aux orientations recommandées dans le rapport Saubert qui est en cours de mise en application ?

Afin de rattraper le retard accumulé par les collectivités d'Outre-mer, il faudrait également développer leurs partenariats et leurs échanges avec l'ensemble du territoire national, afin de mieux profiter des expériences novatrices vécues par les uns et les autres.

Parallèlement aux problèmes relatifs au logement et au développement économique se posent ceux de l'accompagnement des populations vivant dans les zones urbaines sensibles, même si par ailleurs la géographie législative et réglementaire Outre-mer ne leur reconnaît pas toujours cette classification. La politique de la ville s'étant surtout intéressée à la résolution des problèmes urbanistiques jusqu'à ces derniers temps, il s'agira de mieux prendre en compte la dimension humaine de celle-ci. Et, comme cela a été rappelé par le gouvernement actuel, elle doit maintenant intégrer l'homme au cœur de cette politique.

Dans ce but, les habitants des zones sensibles doivent participer pleinement à la réflexion menée pour définir les réponses à apporter à leurs difficultés, et leur permettre d'acquérir la qualification requise pour s'impliquer réellement dans la détermination des choix proposés.

La mise en réseau de tous les acteurs de la politique de la ville, pour mieux mutualiser les expériences et acquérir l'ingénierie nécessaire au développement et à la mise en œuvre de projet global de territoire fondé sur la cohésion sociale, est un élément essentiel pour la réussite de la politique de la ville.

Le groupe a voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Massoni : « Je partage largement vos analyses et propositions et, tout en indiquant que je voterai favorablement en faveur de votre texte, je souhaiterais souligner trois points qui se relient à votre thème de travail et qui me tiennent à cœur : la sécurité dans la ville, l'intégration dans la République, la politique de la ville et son rapport au territoire. Ces deux derniers aspects, évoqués succinctement, pourraient faire l'objet d'études plus approfondies auxquelles contribuerait notre assemblée.

Les émeutes de l'automne 2005 et les violences graves, récentes, de Villiers-le-Bel, où des tirs d'armes à feu ont été constatés sur les forces de l'ordre, trouvent leur origine dans des formes nouvelles de délinquance présentant, au moins, trois caractéristiques : une délinquance de territoire, qui répond au développement de zones de relégation urbaine de certaines populations ; le glissement d'une délinquance acquisitive traditionnelle vers une délinquance contre les personnes accompagnant une économie souterraine (se consacrant principalement au trafic de drogue) ; l'accroissement de la part des mineurs dans la délinquance générale.

Les acteurs de premier rang de la sécurité : policiers et gendarmes, mais aussi les services de secours, remplissent leur mission en allant parfois jusqu'au dévouement extrême. Si l'on doit leur rendre un hommage particulier, ils ne sauraient, seuls, traiter les dysfonctionnements de la société.

On pourrait, pour les aider dans l'accomplissement de leur tâche :

- développer une doctrine de la sécurité en mesure de constituer un cadre d'action commun à l'ensemble des acteurs (formation des personnels, connaissance des contextes d'intervention...);
- élargir le champ de la prévention en définissant la place que doivent y prendre tous les acteurs stratégiques, les établissements scolaires et la justice par exemple ;
- éradiquer l'économie souterraine, génératrice de grande criminalité : le rôle des Groupes d'intervention régionaux (GIR) créés en 2002 est capital ;
- déployer rapidement, après la décision prise par le gouvernement, les nouveaux matériels de protection des personnels et de neutralisation des individus violents.

La thématique de la discrimination s'ajoute, aujourd'hui, à celle de l'intégration. Or celle-ci s'intéresse à toutes les étapes (de l'arrivée sur le territoire à l'acquisition de la nationalité française), à tous les domaines (logement, emploi, formation, santé, culture, etc.), ainsi qu'à tous les publics. En fait, le Haut conseil à l'intégration (HCI) et la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) se complètent dans l'action. On doit se réjouir qu'au fil des ans l'intégration se fasse. Des exemples de rapide ascension sociale et de créations originales ayant leur source dans les milieux de l'immigration existent : cette assemblée et ses services peuvent en être un exemple.

La dimension particulière de l'Île-de-France, la multitude des problèmes qui s'y posent, rendent souhaitable une approche globale étendue à l'ensemble de la région. Ce pourrait être le cas, notamment, sur des sujets aussi importants que les transports, la sécurité, l'emploi, le logement, la politique de la ville d'une façon générale. Le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, a souhaité que de larges débats s'engagent sur ce thème du " Grand Paris " et qu'ils se concluent par un comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire fin 2008. Le Conseil économique et social pourrait être associé à cette réflexion, sous la forme d'une saisine gouvernementale. Je me félicite que l'avis ait repris cette proposition que nous avons défendue en section.

Le " plan banlieue " décidé par le Président de la République, et qui sera présenté prochainement, est fortement attendu car il est porteur d'espérance. Il devrait présenter une série de propositions concernant, en particulier, l'emploi et la formation des jeunes des quartiers et le développement de ceux-ci. L'ambition est de désenclaver les banlieues, notamment par le biais des transports publics,

de prendre en compte des rénovations sans destruction, s'il était possible, qui accompagneraient, notamment, la restructuration des centres-villes. C'est un effort important qui doit être accompli, notamment sur le plan budgétaire. Il conditionne largement la paix civile et, surtout, l'égalité des chances entre tous les citoyens de ce pays ».

Mme Benatsou : « J'ai hésité à parler de ce sujet que je connais, mais je me suis convaincue de prendre la parole dans une assemblée qui reflète la diversité.

Ce qu'il est convenu d'appeler les quartiers sensibles ont fait l'objet depuis de nombreuses années de rapports, de lois, de programmes, d'actions. Vous l'avez bien analysé. Les choses avancent difficilement, Les dernières émeutes en octobre 2005 nous le rappellent.

Je voudrais apporter quelques observations sur ce sujet :

Les quartiers sensibles sont nés d'un urbanisme qui a permis de produire à grande échelle, dans une période de pénurie de logements, des appartements avec le confort moderne. Ce sont surtout les politiques de peuplement et la dégradation de l'emploi qui ont considérablement aggravé les inégalités sociales entre quartiers. Dans les années soixante-dix, je me souviens que mes parents étaient heureux de quitter le bidonville pour aller vivre dans un appartement HLM, qui se trouvait au bord du périphérique nord, près d'un cimetière et enclavé, mais pour nous c'était Versailles. Plus de trente ans après, je vous le dis très sincèrement, je ressens un double sentiment : d'impuissance d'abord, même si des progrès ont été faits pour améliorer l'habitat, mais aussi de colère quand je vois la désespérance des familles, des jeunes. Je m'interroge surtout pourquoi nous n'arrivons pas à utiliser tous ces talents pour notre économie.

Vous le rappelez, ces quartiers cumulent des inégalités sociales. Ils concentrent ainsi le chômage des ouvriers et des populations d'origine étrangère. Mais vous ne parlez pas du problème grave qui est celui de la misère. C'est à mon sens le problème de fond que nous devinons en décodant votre rapport, Victor Hugo disait dans son discours prononcé à l'Assemblée nationale, en juillet 1849 qu'il n'est pas "*de ceux qui croient qu'on peut supprimer la souffrance en ce monde*", mais qu'il est "*de ceux qui pensent et qui affirment qu'on peut détruire la misère*" par l'éducation et l'emploi .

Il y a dans nos villes, dans nos campagnes, il y a aussi à Paris, des familles entières, vivant pêle-mêle, hommes, femmes, jeunes filles, enfants, n'ayant que les restos du cœur pour améliorer leurs repas, où ils vivent dans des logements insalubres loin des centres-villes, ou ils sont regroupés entre pauvres, entre personnes de mêmes cultures. Voilà un fait. En voici d'autres, il y a dans ces quartiers un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale, plus de 35 %. Il y a des mères de familles, qui ont deux à quatre heures de transport par jour pour aller faire les ménages et qui travaillent pour deux employeurs pour pouvoir avoir le SMIC.

Il y a dans ces zones, un taux d'illettrisme et d'échec scolaire insupportable.

Il y a aussi des violences quotidiennes, des trafics de drogue.

Je suis sensible à vos propositions, en particulier celles de poursuivre et de renforcer l'éducation, de créer des passerelles entre l'école et les entreprises. Il conviendra d'encourager les entreprises qui agissent déjà et qui recrutent des jeunes issus de la diversité. Elles ne sont pas encore nombreuses, hélas. Vous n'en parlez pas mais les quartiers en difficulté sont aussi caractérisés par un potentiel fiscal faible. On le voit grâce à l'Observatoire des zones urbaines sensibles mis en place par la Délégation interministérielle à la ville. La population des quartiers en difficulté est très diversifiée, en général plus jeune que la moyenne avec 30 à 35 % de moins de 25 ans. En fait, ce qui spécifie le plus ces quartiers en France, c'est la part importante de logements sociaux de type HLM. Par ailleurs, la France porte aussi l'échec de sa politique d'intégration. Il conviendrait aussi d'apporter des réponses, et débattre avec lucidité de la discrimination positive.

La France aura prochainement la présidence de l'Union européenne et nous savons que l'Europe intervient dans le financement des quartiers en difficulté. Nous pourrions saisir l'occasion pour revoir la politique des fonds structurels et en simplifier les procédures.

J'aborderai aussi la participation des habitants. Quelle est leur participation réelle ? Il existe des conseils de quartiers. Il s'agit de miser sur la capacité des habitants et sur la volonté des élus de leur accorder leur confiance.

Plus frappant encore, les préoccupations sécuritaires semblent se confondre avec les inquiétudes que génèrent ceux que l'on qualifie tantôt de jeunes, tantôt de mineurs et que l'on n'ose plus appeler des enfants - nos enfants - de peur d'être traités, au mieux d'angéliques, au pire de dangereux irresponsables.

Tout en réaffirmant la légitimité du droit de vivre en sécurité, condition nécessaire à la possibilité de vivre ensemble, de partager un monde commun, il faut s'inquiéter d'un discours, et plus grave, d'une pensée qui laisserait dans un face à face violent et destructeur, une société et sa jeunesse.

Comment éviter que ne se lézarde le mur de la citoyenneté laissant sur le carreau une partie significative de cette jeunesse, pour laquelle la société a, selon le beau titre d'un rapport de mars 2001 du Commissariat général au Plan, un "devoir d'avenir" ? C'est ce pari que vous tentez de relever par vos propositions.

Je m'adresserai aussi au président du Conseil économique et social et je souhaiterai lui proposer de créer une délégation sur les quartiers sensibles. Ces observations faites, je voterai l'avis ».

Groupe des professions libérales

La ville est l'équilibre entre collectif et individuel, entre solidarité et rivalité, sécurité et danger, activités laborieuses et loisirs... et la coexistence parfois choquante entre richesse et pauvreté.

De tous temps les habitants ont construit leur ville, l'ont fait évoluer au rythme de leurs besoins, l'ont modelée comme un matériau. Ils l'ont rendu mouvante dans sa forme et ses fonctions, pour qu'elle s'adapte et offre toujours plus de services à une société urbaine toujours plus exigeante.

En reconstruisant la France, par nécessité d'abord, par facilité ensuite, on a pensé et construit la ville à la place de ses futurs habitants et sans eux. Cela aurait pu réussir et fonctionner, si l'accélération des changements sociétaux n'avait pris de court les projets les mieux étudiés, les plus ambitieux, les intentions les meilleures, les plus généreuses.

De la satisfaction immédiate de loger nos concitoyens dans des cités neuves, plus confortables, on est rapidement passé à la déception d'un rythme : « Métro-boulot-dodo » lassant et triste, conséquence d'un manque de cohésion avec les centres urbains, mais aussi d'un abandon des programmes initiaux qui rendait alors caduque l'idée d'intégrer les activités artisanales, commerciales et de services et qui entraînait bientôt la disparition de la présence administrative nécessaire.

Le chômage aujourd'hui dans « ces quartiers » assigne ses habitants à résidence, résidences qui ne sont plus que des blocs numérotés définis par des voies sans issues sociales. Le projet d'urbanisme s'est réduit en un quadrillage de zones ; l'architecture du bâti, qui méritait mieux, n'est plus visible qu'au travers du délabrement de la construction, les espaces publics ne sont plus que des délaissés fonciers que personne ne veut ou ne peut entretenir.

Ces « morceaux » de ville ne sont plus des quartiers de la cité. Ils s'enfoncent dans un sommeil léthargique dont les habitants se réveillent de plus en plus souvent en sursaut, dans un redoutable et traumatisant cauchemar destructeur de biens et de liens sociaux.

Ces « évènements », comme il est dit pudiquement, ont créé un électrochoc tardif mais réel. Loin des « émotions » nombreuses, mais passagères, qui s'effaçaient rapidement dans une non-politique de la non-ville, il a été récemment proposé et réalisé en cinq ans plus de solutions et de dispositifs que durant les vingt années précédentes... il s'agit bien sûr, des lois d'orientation et de rénovation urbaine, de la loi de cohésion sociale et des applications immédiates qui en ont été faites.

Le rapporteur a accompli sa tâche avec réalisme et objectivité. Il a listé, dans une triple approche, la quasi-totalité des problèmes à traiter pour réconcilier la ville avec ses habitants, tous ses habitants et réunifier les quartiers, tous les quartiers de nos ensembles urbains :

- école, éducation civique, apprentissage, formation professionnelle, tutorat ;
- encadrement social, associatif, sportif, culturel et culturel ;
- accueil et accompagnement familial.

Mais aussi et surtout :

- retour des activités économiques de l'entreprise industrielle, artisanale, commerciale, entreprise de service de proximité et activités libérales, bien sûr ;
- enfin, maintien des services administratifs essentiels.

Il s'agit de prescrire des remèdes spécifiques à une population trop longtemps malade de la dangereuse indifférence de leurs concitoyens. Il s'agit de régler les problèmes humains, les solutions matérielles seront justement trouvées si elles répondent aux bonnes questions. Il n'y a pas d'urbanisme criminel. Mais il serait criminel de ne pas accorder l'importance qu'il mérite au cadre de vie de nos concitoyens.

La restructuration du bâti de nos quartiers nécessite qu'on lui accorde le temps nécessaire à la réflexion préalable, la conception, la concertation, la synthèse et la décision. Pour ne pas tomber dans certaines erreurs du passé, le projet de vie et de ville doit être partagé dans une réflexion cohérente et collective. À cet égard, il est nécessaire de substituer une réelle participation démocratique de nos concitoyens à une trop fréquente demande démagogique de participation des usagers.

Il faut éviter aussi de raisonner dans l'urgence de façon théorique ou expérimentale : on ne vit pas dans un « concept ». En revanche, des hommes et des femmes ont été formés pour concevoir le cadre de vie et traduire les demandes exprimées par leurs concitoyens. Formons des vœux pour qu'ils constituent de véritables équipes avec les décideurs locaux et que les projets de rénovation ou de construction soient portés par l'ensemble de la collectivité.

Le rapporteur nous a rassurés en appelant à la rationalisation de la gouvernance qui doit donner aux actions gouvernementale et locale, la cohérence et la durée nécessaires. C'est la mesure la plus urgente. Il ne s'agit plus, ici, du contenu d'une lettre de mission adressée à tel ou tel ministre. Il s'agit d'une demande ferme et sans concession. Moins de sigles, moins de dispersions, plus de compétences, plus d'actions concertées ! Plus d'argent mieux utilisé !

La politique de la ville, la réflexion prospective doivent être établies dans la continuité pour la pérennité de l'équité et de la paix sociale. Il y va de la stabilité de notre société. Au travers de cet avis, nous avons trouvé la passion, la générosité et l'humanisme que partagent les professions libérales. Notre groupe a donc voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF salue le travail considérable réalisé par le rapporteur, M. Gérard Le Gall, dont la qualité et la pertinence doivent être soulignées.

La crise du logement est certes l'une des causes premières de la « crise des banlieues » et l'actualité récente nous a fait encore toucher ces deux réalités, si douloureuses pour les familles et les populations qui les vivent au jour le jour. L'avis rappelle que le mal-être des banlieues n'était pas et ne devait pas être considéré en soi, comme une réalité dont les causes seraient strictement limitées aux quartiers dits sensibles... Le rapporteur a, tout au long des débats, refusé avec la plus grande énergie, l'emploi du mot « ghetto », et le groupe de l'UNAF lui en est reconnaissant.

Pour l'UNAF, c'est donc bien la responsabilité de notre société tout entière qui est en jeu, pour accueillir et traiter au sein de nos cités toutes ces personnes comme des citoyens à part entière, bénéficiant des mêmes droits et ayant les mêmes devoirs.

En effet, les difficultés grandissantes que nous constatons sont non seulement celles des plus démunis, de plus en plus nombreux, qui nécessitent les mesures les plus urgentes, mais elles sont aussi celles de toute une partie de nos concitoyens pris dans le cercle terrible des trappes à pauvreté qui freinent toute fluidité résidentielle : personnes âgées, jeunes et familles nombreuses.

Ce constat posé, le groupe de l'UNAF voudrait attirer l'attention sur trois aspects, parmi tant d'autres, des mesures proposées :

- Le lien entre la politique des zones franches urbaines et celle des services de proximité, publics ou non.
- Le lien entre les politiques de l'ANAH, de l'ANRU et de l'ACSé.
- Le lien de la famille avec l'école et ce que nous appelons « le tiers-lieu ».

1 - Le lien entre la politique des zones franches urbaines et celle des services de proximité, publics ou non

L'avis souligne à juste titre le succès des premières et le semi-échec du maintien et du développement des seconds. Or, à notre sens, l'un ne va pas sans l'autre. Tout d'abord, les deux créent de l'emploi à tous les niveaux et pour toute qualification. Ensuite, à terme, l'activité économique ne peut se maintenir sans services et réciproquement. L'effet d'aubaine, quelquefois dénoncé, des ZFU, est de courte durée si l'environnement ne se transforme pas, si la sécurité des biens

et des personnes n'est pas assurée et si les commerces de proximité et les services publics ne se développent pas parallèlement. Ainsi, il nous paraît essentiel de lier étroitement les efforts que les différents acteurs conduisent sur ces deux champs d'intervention. Nous voyons dans ce constat une raison de plus pour que la politique de la ville et de ces quartiers soit vraiment managée localement par le maire et le préfet.

2 - Le lien entre l'ANRU, l'ACSé, l'ANAH, l'EPARECA

La section a largement débattu de la rationalisation de la gouvernance. Le groupe de l'UNAF voudrait souligner une seule nécessité : ***la politique de la ville et du logement est et doit être sous la responsabilité essentielle des acteurs locaux***, alors que la politique du développement durable rejoint celle de l'aménagement du territoire, dont l'impulsion et la conduite ressortissent du niveau national et international. Ce constat justifie à lui seul l'orientation en définitive prise par la section de différencier clairement les deux ministères, même si les deux ont un caractère interministériel marqué.

En ce qui concerne la politique de la ville, trois conséquences sont à tirer de ce constat.

- Le Conseil national des villes, comme la DIV si elle doit continuer à exister, doit être placé auprès du Premier ministre pour avoir un réel pouvoir d'action sur les ministères impliqués, en particulier celui de l'Éducation nationale et des Affaires sociales.
- Les agences précitées (fusionnées ou non, redessinées ou non), doivent être des administrations de mission placées sous l'autorité unique du ministère de la Ville et localement sous la responsabilité des administrations déconcentrées et des collectivités territoriales compétentes. La révision générale des politiques publiques et la réforme engagée des administrations déconcentrées de l'État, ainsi que les évolutions annoncées du paysage des collectivités, devraient permettre cette mini-révolution culturelle.
- L'ANRU et l'ANAH ont des missions parfaitement complémentaires, si l'on considère que la même attention doit être portée aux quartiers anciens dégradés. L'ANRU et l'ANAH doivent sur ce plan collaborer étroitement sur les mêmes objectifs, ces deux organismes couvrant à eux deux le champ social et le champ privé.

C'est sans doute en ce sens qu'il faut réfléchir à une nouvelle gouvernance plutôt qu'à un regroupement de l'ANRU et de l'ACSé, hypothèse retenue par l'avis.

3 - Le lien de la famille avec l'école et le « tiers-lieu »

Le rapporteur a accepté de faire une large place aux propositions du groupe de l'UNAF qui l'en remercie très sincèrement. Cependant, sur ce point, le groupe de l'UNAF a relevé la divergence qui a perduré tout au long des débats et a déposé un amendement sur la conclusion. Pour l'UNAF, justement dans ces quartiers difficiles, l'école n'est pas tout et la politique des ZEP ne peut se passer d'un effort complémentaire et tout aussi important en direction des familles et des enfants. Certes, valoriser l'expérience des enseignants et réduire les effectifs des classes en ZEP sont des priorités essentielles. Mais faire porter l'effort sur la réinsertion éducative et sociale des parents, par l'accompagnement à la fonction parentale, développer l'apprentissage et l'alternance très tôt pour les jeunes déscolarisés, multiplier les tiers-lieux à travers les associations familiales, les mouvements de jeunesse, sportifs et culturels, sont tout aussi prioritaires si l'on veut que la responsabilité civique et le lien social ne reposent pas uniquement sur la seule école. Tous les éducateurs le savent.

Le groupe de l'UNAF s'est prononcé en faveur de l'avis.

Groupe de l'UNSA

Pour l'UNSA, au regard de l'exigence républicaine d'égalité des chances, d'égalité de traitement, de cohésion sociale et de mixité sociale, ce qu'il est convenu d'appeler les « quartiers sensibles » aurait dû être, depuis trois décennies, une question majeure de la politique française.

Certes un effort indéniable a été réalisé. Pour autant, cet effort n'a pas été à la hauteur de l'enjeu représenté par la politique de la ville. Le bilan est à ce point décevant qu'après la loi d'orientation et de programmation pour la ville en 2003, la loi de programmation pour la cohésion sociale en 2005, la loi pour l'égalité des chances en 2006 - pour ne citer que les plus récentes - on évoque aujourd'hui un « plan Marshall » pour les banlieues. D'ailleurs, le gouvernement prépare en ce moment un nouveau plan « Respect et égalité des chances ».

L'avis relève à juste titre que la vie quotidienne des habitants demeure globalement difficile, qu'elle s'est même aggravée à certains égards. Les flambées de violences sporadiques témoignent de façon spectaculaire et dramatique d'un malaise profond. Cette situation appelle un réexamen du mode d'organisation trop complexe de l'action conduite par l'État et ses partenaires dans le cadre de la politique de la ville. Au-delà de l'aspect institutionnel, les problèmes des banlieues requièrent une réponse globale qui passe par des avancées dans les transports, l'intercommunalité, le logement, l'emploi, l'éducation, la sécurité, la santé et la lutte contre les discriminations.

Chacun s'accorde à reconnaître qu'il faut désenclaver ces quartiers.

Pour l'UNSA, les habitants des banlieues ne doivent pas être des citoyens de seconde zone. Ils ont le droit à la même qualité de vie que les autres et tous les efforts doivent être faits pour y parvenir. Il convient de renforcer la solidarité financière nationale et locale afin que les communes les plus pauvres puissent offrir à leurs habitants des services publics comparables à ceux des villes mieux dotées. À cet égard, la diminution drastique du nombre de fonctionnaires de l'État va peser sur la qualité des services publics. Il en est ainsi à l'éducation nationale où il sera très difficile d'améliorer la réussite éducative qui est pourtant un point central pour l'insertion sociale, professionnelle et citoyenne des jeunes.

L'insécurité dans nombre de quartiers n'est pas un fantasme et la sécurité est un droit fondamental. Aussi, comme l'avis, l'UNSA considère que la sécurité dépend pour une large part des relations de confiance établies entre les services en charge de la sécurité et la population. Elle préconise de réhabiliter et de rétablir la police de proximité sous sa double dimension de prévention et de répression.

Quant au développement économique local, il requiert d'associer, lors de l'élaboration des projets, tous les acteurs économiques pour relever le défi de l'emploi et de veiller à l'articulation entre l'Agence nationale de rénovation urbaine et le dispositif des Zones franches urbaines.

L'UNSA attache une importance particulière à l'évaluation de la politique de la ville et s'étonne de la difficulté de l'État à mesurer l'efficacité de son action pour les quartiers. On note le manque d'information fiable sur le montant des crédits de droit commun et des crédits spécifiques destinés aux quartiers en difficulté. Les crédits spécifiques doivent intervenir en complément afin de créer un effet de levier par rapport aux politiques de droit commun. En tout état de cause, la réussite repose, avant tout, sur la mobilisation de toutes les politiques publiques.

Un nouvel élan est nécessaire. Comme l'avis, l'UNSA ne préconise pas un retour à une organisation sectorielle, pas plus qu'un maintien du *statu quo*. Elle est favorable à une évolution qui reposerait sur une culture de projet. La politique de la ville doit être élevée au rang de grande cause nationale.

L'UNSA, qui partage globalement l'analyse et les propositions formulées, a voté l'avis tout en insistant sur le manque de temps imparti à son élaboration pour approfondir les propositions exigeantes afin de rendre effectif le « Pacte Républicain » pour « vivre ensemble ».

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....202

Ont voté pour.....177

Se sont abstenus.....25

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 177

Groupe de l'agriculture - MM. Aussat, Bailhache, Barrau, Bastian, Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisgontier, Boisson, Canon, Cartier, Chifflet, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Gremillet, Guyau, Lemétayer, Lépine, Lucas, Marteau, Meurs, Pelhate, Rougier, Sander, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillason, Pérez, Perrin.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, M. Bérail, Mmes Boutrand, Collinet, MM. Heyman, Jamme, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mme Pichenot, M. Quintreau, Mme Rived, M. Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweege, Vérollet.

Groupe de la CFE-CGC - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Vivier, Voisin.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Michel, Muller, Prada, Rozet, Mme Vagner.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bécuwe, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Lemercier, Mazuir, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Rathonie, Reynaud, Veyrier, Mme Videlaïne.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Budin, Dezellus, Fritsch, Grallet, Prugue, Ségouin, Thibous, Verdier, Zehr.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Bailly, Blanchard-Dignac, Brunel, Duport, Mme Duthilleul, MM. Gadonneix, Graff.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

Groupe de l'Outre-mer - Mme Moustoifa, MM. Osénat, Paoletti, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, MM. Cannac, Charon, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Ferry, Figeac, Gentilini, Geveaux, Mme Kristeva-Joyaux, MM. de La Loyère, Le Gall, Masanet, Massoni, Nouvion, Obadia, Pasty, Plasait, Mme Rolland du Roscoät, MM. Roulleau, Roussin, Slama, Sylla, Mme Tjibaou, M. Valletoux.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

Se sont abstenus : 25

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, M. Buisson, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Schilansky, Simon, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

DOCUMENTS ANNEXES

Document 1 : Liste des personnalités rencontrées

- M. Jean-Paul Alduy, sénateur-maire de Perpignan ;
- M. Francis Ampe, ancien maire de Chambéry ;
- M. Xavier Benoist, directeur adjoint du Pact-Arim ;
- M. Thierry Berlizot, directeur adjoint du cabinet, ministère du Logement et de la politique de la ville ;
- M. Éric Comparat, administrateur à l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ;
- M. Alain Dru, secrétaire général de la CGT-PJJ (Protection judiciaire de la jeunesse) ;
- M. Alain Fourest, ancien secrétaire général de la commission nationale pour le Développement social des quartiers (DSQ) ;
- M. François Geindre, inspecteur général des Ponts et Chaussées, ancien maire d'Hérouville-Saint-Clair ;
- Mme Marie-Françoise Lecaillon, conseillère technique au cabinet de la ministre du Logement et de la ville ;
- Mme Marilia Mendès, responsable du secteur habitat-cadre de vie à l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ;
- M. Pierre Monzani, directeur de l'Institut national des hautes études de sécurité ;
- M. Frédéric Paul, directeur de la formation professionnelle à l'Union sociale pour l'habitat (USH) ;
- M. Jean-Luc Poidevin, président de l'institut Nexity pour le logement ;
- Mme Marie Rey, responsable du secrétariat de la coordination interministérielle et territoriale à la Délégation interministérielle à la ville (DIV) ;
- Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)
 - M. Frédéric Ebling, directeur des relations extérieures ;
 - Mme Guillemette Karpeles, directrice de la coordination territoriale ;
 - Mme Pascale Rieu, directrice de la coordination du programme ;
 - M. Pierre-Philippe Zemmour, directeur financier, agent comptable ;
- Fondation Abbé Pierre
 - M. Christophe Robert, fondation Abbé Pierre ;

- Associations
 - Mme Nadine Dussert, UNHAJ ;
 - Mme Marie Trellu-Kane, UNIS-CITE ;
- CFDT
 - M. Jean-Luc Berho ;
- CFTC
 - M. Olivier Gournay ;
 - M. Jean de Mathan ;
- CGT
 - M. Christian Chevé ;
- CGT-FO
 - M. Bernard Loth ;
- FSU
 - M. Gérard Aschieri ;
- Déplacement à Mantes-la-Jolie
 - M. Pierre Bédier, président du conseil général des Yvelines ;
 - M. Nicolas Samsoen, directeur général de l'Établissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA).

Le rapporteur tient à s'excuser auprès des personnalités qu'il aurait omis de citer.

Document 2 : Les caractéristiques du quartier de résidence selon le type de commune

Caractéristiques du quartier de résidence	Agglomération parisienne		Agglomération de plus 100 000 hab.		Agglomération de moins de 100 000 hab.		Péri-urbain	Pôles ruraux	Rural isolé	ZUS
	Paris	Banlieue	Ville centre	Banlieue	Ville centre	Banlieue				
Agréable à vivre	89	88	86	92	87	92	95	94	94	67
Dangers de la circulation	41	42	47	45	49	44	49	42	38	49
Manque de places de stationnement	76	51	57	39	44	28	26	38	19	47
Manque d'animation	25	32	32	24	34	24	30	28	31	38
Manque de commerces	17	29	18	23	19	26	38	26	43	22
Manque d'activités pour les jeunes	22	24	30	22	28	26	34	26	34	34
Préoccupé par délinquance, incivilités	38	35	38	30	33	26	23	26	14	60
Pollution	61	32	40	30	30	24	20	20	15	36
Manque d'équipements sportifs	32	25	26	26	20	22	31	24	26	27
Bruit	46	28	37	27	30	26	19	18	12	43
Manque de transports en commun	8	19	7	19	17	21	40	30	37	11
Environnement dégradé	43	25	34	19	28	16	14	18	11	52
Manque d'espaces verts	42	27	34	23	26	14	11	16	8	34
Quartier loin de tout	8	18	8	12	11	15	23	18	34	31
Renoncer à sortir seul par insécurité	21	21	24	16	22	16	10	14	7	30
Mauvaise réputation	19	21	22	15	19	8	7	11	4	58
S'y sentir en insécurité	20	18	21	12	16	9	6	8	4	32
Gêné par l'alcool (déchets, bagarres, dégradations)	21	13	19	12	15	9	8	10	6	25
Gêné par la drogue (revente, consommateurs, déchets)	19	14	13	9	11	8	7	7	3	25
Insécurité au domicile	8	10	10	9	12	9	8	9	8	16
Présence de groupes inquiétants	9	8	9	5	7	4	1	2	1	17

Source : Enquêtes permanentes sur les conditions de vie « Cadre de vie et sécurité » 2005-2006 empilées, INSEE.

Lecture : 76 % des Parisiens pensent que leur quartier manque de places de stationnement.

Champ : population de 14 ans ou plus résidant dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants.

Document 3 : Avancement du programme national de renouvellement urbain,
novembre 2007

	Nombre de logements affectés (projets présentés au CE ou au CA)	Nombre de logements engagés sur 251 gîtes
Production logements sociaux	118 126	22 923
Déconstructions	123 781	35 322
Réhabilitation	260 460	69 610
Résidentialisations	289 685	51 622
Habitat privé		2 229
AQS (qualité service)		47 074
Changement d'usage		247

Source : ANRU

Autres opérations engagées
en novembre 2007

	Nombre d'opérations
Équipement	785
Aménagement	499
Espaces commerciaux	48

Source : ANRU

Logements voués à la démolition et programmés, ils représentent :

- 2 % du nombre total de logements sociaux ;
- 10 % du montant total de logements sociaux en ZUS.

Cette proportion se situe dans dix-huit régions sur 23 entre 8 et 15 %.

- 46 % des projets ont un investissement supérieur à 100 M€
- 13,2 % des projets ont un investissement supérieur à 200 M€

TABLE DES SIGLES

ACSé	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADIE	Association pour le droit à l'initiative économique
ANAH	Agence nationale de l'amélioration de l'habitat
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CGPC	Conseil général des ponts et chaussées
CIV	Comité interministériel des villes
CNDP	Commission nationale du débat public
COFOM	Comité français des olympiades des métiers
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DAF	Délégation à l'action foncière
DALO	Droit au logement opposable
DIDOL	Délégation interministérielle au développement de l'offre de logement
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DSQ	Développement social des quartiers
DSU	Dotation de solidarité urbaine
DSU	Développement social urbain
EPARECA	Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
FASILD	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FSRIF	Fonds de solidarité de la région Île-de-France
GEIQ	Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification
GES	Gaz à effet de serre
HPE	Haute performance énergétique
HQE	Haute qualité environnementale
HVS	Habitat vie sociale
IAURIF	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France
LOLF	Loi organique relative aux lois de finance
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
OPAH	Opérations programmées d'amélioration de l'habitat
PAL	Plan d'application local
PCS	Plan de cohésion sociale
PIG	Programmes d'intérêt général
PLAI	Prêts locatifs aidés d'intégration
PLH	Programmes locaux de l'habitat
PLS	Prêts locatifs sociaux

PLUS	Prêts locatifs à usage social
PPRE	Programmes personnalisés de réussite éducative
REP	Réseau d'éducation prioritaire
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
SIG	Service d'information du gouvernement
SRU	Solidarité et renouvellement urbains
THPE	Très haute performance énergétique
UE	Union européenne
UESL	Union économique et sociale du logement
USH	Union sociale de l'habitat
ZAC	Zones d'aménagement concertées
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZFU	Zones franches urbaines
ZRU	Zones de redynamisation urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible

Les réponses apportées par les pouvoirs publics aux difficultés que connaissent les quartiers sensibles depuis trente ans n'ont pas été à la hauteur des attentes.

Si le programme de rénovation urbaine suscite des espoirs de réunification physique de la ville, beaucoup reste à accomplir, en matière de cohésion sociale, pour la réconcilier avec elle-même.

Saisi par le gouvernement, le Conseil économique et social juge que les efforts entrepris doivent être poursuivis, dans le cadre d'une politique de la ville clarifiée et rationalisée. À cette fin, il formule plus de quatre-vingts propositions.