

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

**PROJET D'AVIS**

**présenté au nom**

**de la section du cadre de vie**

**par**

**M. Gérard Le Gall, rapporteur**

## SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS : DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....</b>	<b>3</b>
<b>CHAPITRE I - 2003-2007, VERS UNE NOUVELLE DYNAMIQUE ?.....</b>	<b>7</b>
<b>I - DEUX LOIS D'ORIENTATION DE RÉNOVATION URBAINE     ET DE COHÉSION SOCIALE.....</b>	<b>7</b>
A - LA PREMIÈRE LOI DE PROGRAMME POUR LA VILLE (2003).....	7
1. Une innovation fondamentale pour le bâti : l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).....	8
2. Créer de l'activité économique au cœur même des quartiers .....	9
B - UNE LOI EN DIRECTION DES PERSONNES (2005).....	9
1. Les trois piliers de la loi .....	9
2. Des recoupements incertains avec la politique de la ville .....	10
C - LES APPRÉCIATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL .....	10
<b>II - LE CHOC DES ÉMEUTES DE NOVEMBRE 2005 .....</b>	<b>11</b>
A - UN RETOUR SUR LES FAITS ET LES COMMENTAIRES.....	12
B - DES RÉPONSES GOUVERNEMENTALES APPORTÉES EN DEUX TEMPS.....	13
1. Des dispositions essentiellement en direction des personnes.....	13
2. ... avec un renforcement des moyens d'action de l'État .....	13
3. Une loi pour l'égalité des chances composite .....	14
<b>CHAPITRE II - POUR UNE TRANSFORMATION DE LA VILLE PAR L'AMÉLIORATION DE LA VIE QUOTIDIENNE DES HABITANTS .....</b>	<b>17</b>
<b>I - RÉCONCILIER LA VILLE.....</b>	<b>17</b>
A - LE DÉFI ADRESSÉ AUX INSTANCES DE SOCIALISATION ET DE L'INTÉGRATION.....	19
1. L'éducation, prioritaire pour l'école .....	19
2. De la famille .....	23
3. Le sport : projet et contrat social .....	26
4. La culture par l'animation culturelle et l'éducation populaire .....	26
B - LA SÉCURITÉ, CONDITION DE LA RÉUSSITE.....	27
C - LA DEMANDE DE PROXIMITÉ DES SERVICES.....	30
1. Des facteurs de sociabilité.....	30
2. Services marchands et non marchands .....	33
<b>II - RÉUNIFIER DURABLEMENT LA VILLE .....</b>	<b>37</b>

## II

A - LA RÉNOVATION URBAINE DES QUARTIERS, UNE CHANCE POUR LA VILLE .....	37
1. Transformer le parc de logements pour changer la ville .....	38
2. L'objectif de mixité sociale à l'épreuve du droit au logement opposable .....	43
3. Renforcer les équipements pour valoriser durablement : .....	46
B - LA QUESTION DES QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS.....	49
1. Des espaces singuliers.....	49
2. Des outils particuliers.....	50
3. Amplifier durablement l'action .....	52
C - LE DÉVELOPPEMENT URBAIN FACE AUX DÉFIS DE L'ENVIRONNEMENT .....	53
1. La difficile conciliation... ..	54
2. ... mais des engagements de la société civile organisée.....	55
D - L'INDISPENSABLE MOBILISATION DE TOUS .....	57
<b>III - LE DÉFI DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET L'EMPLOI.....</b>	<b>59</b>
A - FAVORISER UN MEILLEUR ACCÈS À TOUS LES EMPLOIS ..	60
1. Un enjeu majeur .....	60
2. Une politique publique peu lisible.....	61
3. Des initiatives de la société civile .....	62
B - LES MARCHÉS PUBLICS COMME LEVIER DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE .....	64
C - LES ZONES FRANCHES URBAINES : UN DISPOSITIF À OPTIMISER.....	66
1. Des résultats avérés... ..	66
2. ...mais des interrogations persistent.....	67
3. ...en particulier son coût pour la collectivité .....	68
D - VALORISER LE POTENTIEL DE CRÉATION D'ACTIVITÉ.....	69
<b>CHAPITRE III - LA RATIONALISATION DE LA GOUVERNANCE ....</b>	<b>71</b>
<b>I - ANALYSE CRITIQUE DE L'ORGANISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE .....</b>	<b>71</b>
A - LES INSTITUTIONS : ENTRE INFLATION ET DYSFONCTION.....	72
1. Une floraison d'institutions nationales : une source de complexité.....	72
2. La potentialité de la décentralisation .....	76
B - À LA RECHERCHE DE LA TRANSPARENCE ET DE LA LISIBILITÉ DU BUDGET .....	77

1. L'ANRU : un potentiel de quarante-deux milliards d'euros sur neuf ans dont six milliards à la charge de l'État .....	77
2. Les contrats urbains de cohésion sociale.....	79
3. L'introuvable budget de la politique de la ville.....	79
C - DU « PASSAGE À L'ANRU » AU « PASSAGE À L'ACTE » .....	80
1. De la conception.....	80
2. ... au « passage à l'acte » .....	81
<b>II - POUR UN NOUVEL ÉLAN.....</b>	<b>81</b>
A - QUATRE SCÉNARI.....	81
1. Pour un retour à une organisation sectorielle .....	81
2. On crée un ministre de la Ville de plein exercice .....	82
3. On ne touche à rien de fondamental.....	82
4. Des changements et des orientations dans une continuité .....	82
B - LES PRINCIPES DE L'HYPOTHÈSE RETENUE : UNE CULTURE DE PROJET .....	83
1. La « culture de la solidarité » .....	83
2. La « culture de la négociation » .....	83
3. Vers une « démocratie participative ».....	83
4. La « culture du résultat ».....	83
5. La « culture de l'évaluation ».....	84
C - LES PROPOSITIONS : CONFORTER, ACCÉLÉRER, AMÉLIORER LES DYNAMIQUES ACTUELLES .....	84
<b>III - DES PARTICULARITÉS TERRITORIALES .....</b>	<b>86</b>
A - L'ÎLE-DE-FRANCE ET LA QUESTION DU « GRAND PARIS » .....	86
1. La difficile mise en œuvre de l'intercommunalité en Île-de- France .....	87
2. Un besoin flagrant de solidarité renforcée.....	87
B - RÉNOVATION URBAINE, POLITIQUE DE LA VILLE ET OUTRE-MER.....	89
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>91</b>
<b>DOCUMENTS ANNEXES.....</b>	<b>93</b>
Document 1 : Liste des personnalités rencontrées .....	95
Document 2 : Les caractéristiques du quartier de résidence selon le type de commune .....	97
Document 3 : Avancement du programme national de renouvellement urbain, novembre 2007 .....	99
<b>LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>	<b>101</b>
<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>103</b>

**LISTE DES ILLUSTRATIONS .....105**

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* ».

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 Baietto-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 CA 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 Bouillonec, 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 ;
- 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. JF Macaigne, chef de projet renouvellement urbain (RU) ;
- M. JP 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 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 25 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<sup>er</sup> 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 décloisonnement 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 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 de 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 de 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 moyen 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 dépôt 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 plateforme 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 responsabilités parentales 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 annoncé 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 urbain de cohésion sociale (CUCS). À cette fin, elle se voit confier les crédits spécifiques correspondants, soit 307 millions d'euros à compter du 1<sup>er</sup> 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 19<sup>ème</sup> 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 leurs apports 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 € 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, la dite 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**

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

**Proposition 4 : Généraliser les bureaux de 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 séniors 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 exprimé 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 vecteur 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 adulte-relais**. Selon les documents parlementaires préparatoires à la loi de finances pour 2008, les CUCS mobilisent des financements en faveur des dispositifs adulte-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, bailleur...).

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 permettent 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 ses 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<sup>er</sup> 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 commerçantes 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 : Incrire 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 : celle 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. Elle a été portée 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

correspondant 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, dérivés 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 sa 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<sup>er</sup> 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 quelle 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 spécifiquement 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<sup>er</sup> 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 délaissée 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<sup>ème</sup> siècle mais marqués par la désindustrialisation de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> 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 insuffisants.

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 adaptés 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-Etienne, 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 en 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/m<sup>2</sup> 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 € par m<sup>2</sup> dans le logement social neuf et de 24 € par m<sup>2</sup> 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 € 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, 78 € du m<sup>2</sup>. 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/m<sup>2</sup>/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/m<sup>2</sup>/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 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 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 clair 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 qu'ils ont été touchés plus que d'autres par la désindustrialisation et les délocalisations. 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.

#### 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 : 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 3 : Encourager financièrement les initiatives associatives en faveur de la réinsertion professionnelle**

*Moyen : ses initiatives pourraient donner lieu à des conventions pluriannuelles. Les associations concernées pourraient être utilement constituées en réseau.*

**Proposition 4 : Anticiper en matière de formation sur les évolutions du tissu économique du bassin d'emploi**

*Moyen : 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 5 : Favoriser l'insertion/réinsertion des jeunes très éloignés de l'emploi**

*Moyen : 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).

**Proposition 6 : Agir contre les discriminations qui touchent les jeunes quel que soit le niveau de diplôme**

*Moyen : 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 1 : 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 souvent été décrié comme favorisant 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<sup>er</sup> 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 M€ 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. **Le Conseil économique et social s'inquiète des effets d'aubaine dont profitent certaines entreprises sur le plan fiscal.**

**De même, 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 : Simplifier le montage des dossiers et alléger les démarches**

**Proposition 2 : Recentrer la clause d'embauche locale vers les habitants demandeurs d'emploi**

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

*Moyen : 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**

*Moyen : 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 importants 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 qui conduit leurs mises 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-Etienne, 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 combent 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 le 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.

La situation 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 milliards 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-Etienne... 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 (par exemple APL) 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 existants, 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 :*

- le financement du logement social sur ressources privilégiées ;
- 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.

**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 des 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<sup>er</sup> 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 devenirs ?* 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 concrète 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 € 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 laborieux. 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 accroître fortement son effort en direction des élèves issus des familles défavorisées dans les zones sensibles afin d'y former des citoyens responsables et mieux armés pour s'insérer socialement et professionnellement. Cette initiative, fondamentale entre toutes, loin de s'inscrire en opposition avec la « politique d'éducation prioritaire » qui tend à faire de l'éducation des enfants et des jeunes une mission partagée, doit en être le pivot.

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.



## 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. Eric 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. François Geindre, directeur de l'École d'architecture de Paris, Val-de-Seine, ancien maire d'Hérouville-Saint-Clair ;
- Mme Marilia Mendès, responsable du secteur habitat-cadre de vie à l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ;
- M. Monzani, directeur de l'Institut national des hautes études de sécurité ;
- 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 de la rénovation urbaine (ANRU) :

- 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 Dussert, UNHAJ
- Mme 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).

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
Gêne par l'alcool (déchets, bagarres, dégradations)	21	13	19	12	15	9	8	10	6	25
Gêne 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.

Tableau n° 2 : Autres opérations engagées  
en novembre 2007

	Nombre d'opérations
Equipement	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€



LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

À VENIR



## 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 interministérielle des villes
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	: la solidarité et au 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

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Encadré 1 : Rappel de saisine.....6