RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

284
NUMÉRO
Lundi 7 janvier 2008

NOTES D'IÉNA
INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

RÉUNIFIER ET RÉCONCILIER LA VILLE

CONSTAT ET PROPOSITIONS
(saisine gouvernementale)

RAPPORTEUR :
GÉRARD LE GALL
AU NOM DE
LA SECTION
DU CADRE DE VIE
PRÉSIDÉE PAR
BERNARD QUINTREAU

Assemblée Plénière
des 8 et 9 janvier 2008

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. L'explosion urbaine de 2005, la récente émeute de Villiers-le-Bel, nous rappellent la réalité du péril. Depuis la fin des « Trente Glorieuses », ces quartiers sont en effet devenus des lieux de forte concentration des problèmes de chômage, d'échec scolaire, de pauvreté et de précarité, traits communs de territoires dont les situations peuvent cependant illustrer des réalités très diverses, tant du point de vue démographique que socio-économique.

Cette surdétermination et cette densité critique justifient une certaine forme de discrimination positive qui a pris nom « politique de la ville ». Au fil des décennies, par touches successives, par accumulations d'expériences, celle-ci va s'étoffer. Son caractère correctif, sa territorialisation, font d'elle une politique mal nommée. Elle a cependant des finalités claires : réunifier la ville par le décloisonnement et réconcilier la ville par le rapprochement des populations. Ce n'est qu'à l'issue de sa mission qu'elle pourra un jour devenir la bien nommée « politique de la ville ».

Le présent avis, rendu sur saisine gouvernementale, développe une triple approche : il effectue tout d'abord une relecture de la production normative de la période récente écoulée (2003-2007), il examine ensuite les modalités de transformation de la ville par l'amélioration de la vie quotidienne de ses habitants, il se livre enfin à une approche critique des choix effectués en matière de gouvernance.

Avertissement : cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 8 et 9 janvier 2008

■ Publication-Communication : 01 44 43 64 58
■ Diffusion-Distribution : 01 44 43 63 30
■ ISSN 1767-8188

■ www.ces.fr

CHAPITRE I : 2003-2007, VERS UNE NOUVELLE DYNAMIQUE ?

1 Deux lois d'orientation de rénovation urbaine et de cohésion sociale : 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. L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) en constitue l'innovation principale. La loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 se donne trois grandes directions d'action, l'emploi, le logement et l'égalité des chances.

Saisi par le gouvernement sur les deux projets de texte, le Conseil économique et social avait émis une appréciation d'ensemble positive, assortie de remarques dont certaines sont reprises dans le présent avis.

2 Le choc des émeutes de novembre 2005 : Ces violences urbaines ont conduit à l'adoption d'un plan en faveur des élèves des Zones d'Education Prioritaire (ZEP). Les moyens de l'Etat sont renforcés par la création de préfets délégués à l'égalité des chances. La loi de mars 2006 pour l'égalité des chances crée l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), chargée de la mise en place des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS).

Depuis, la situation des habitants a évolué de manière contrastée. La vie quotidienne reste difficile et s'est même aggravée à certains égards. Il convient de réexaminer l'organisation des actions conduites.

CHAPITRE II : POUR UNE TRANSFORMATION DE LA VILLE PAR L'AMELIORATION DE LA VIE QUOTIDIENNE DE SES HABITANTS

1 Réconcilier la ville

A. Le défi adressé aux instances de socialisation et de l'intégration : L'école, qui éprouve de grandes difficultés à donner à chaque élève la même éducation quelle que soit son origine sociale et son lieu de résidence, a pu grâce aux ZEP apporter des réponses adaptées. Les évolutions du dispositif, sans véritables moyens supplémentaires, l'ont affaibli. Notre assemblée, favorable à la politique d'éducation prioritaire, souhaite que ses moyens soient renforcés par un engagement pluriannuel de l'Etat, et formule les **six propositions** suivantes :

- Combattre l'absence de mixité sociale dans les écoles de toute la ville ;

- Concentrer plus d'efforts sur moins d'élèves ;

- Faciliter le rôle des enseignants pour leur permettre un meilleur suivi des élèves ;

- Mobiliser localement tous les acteurs de l'éducation ;

- Lier les moyens des établissements à la contractualisation des objectifs ;

- Organiser un suivi personnalisé des élèves déscolarisés.

La famille est un maillon nécessaire de la chaîne de solidarité, dans une société à la recherche de repères. La politique de la ville doit être à l'écoute des familles pour les replacer au sein de la vie sociale et civique. Le Conseil formule **sept propositions** dont les finalités sont les suivantes :

- Développer le parrainage ;

- Développer les services à la personne ;

- Développer les solidarités intergénérationnelles ;

- Généraliser les bureaux de temps ;

- Renforcer les services publics ;

- Soutenir le tiers-lieu, avec des exigences ;

- Veiller aux besoins en logement des familles nombreuses dans la rénovation.

Le sport et la culture doivent jouer un rôle essentiel dans l'effort collectif d'intégration et de socialisation. Le premier est un bon vecteur s'il repose sur un véritable contrat social, par lequel doit passer la construction d'un projet sportif au service du projet local. Le second doit ramener à la création et à la fréquentation des œuvres ceux qui en sont « exilés », en évitant l'enfermement des pratiques dans le quartier d'origine. **Le Conseil estime que la politique culturelle doit considérer les quartiers déshérités comme une priorité au plan des moyens humains et financiers**.

B. La sécurité, condition de la réussite : Dans les ZUS, les habitants considèrent la délinquance et les incivilités comme un problème. Elles mettent en cause l'idée d'une bonne vie collective possible fondée sur le respect mutuel. Ce défi grandit en même temps que se creuse le fossé entre une partie de la jeunesse et la police, et plus généralement avec l'ensemble des institutions.

Le Conseil économique et social souhaite rappeler quelques principes à ses yeux fondamentaux : l'éducation civique peut offrir une première garantie de l'ordre contre la violence ; l'insécurité est une inégalité, puisque la sécurité n'est pas égale pour tous ; celle-ci dépend en grande partie des relations de confiance établies avec la population, dont il faut s'efforcer de se rapprocher.

C. La demande de proximité des services : Les associations sont des acteurs majeurs de la sociabilité et des facteurs d'intégration, dont le rôle n'est pas toujours reconnu. **Les travailleurs sociaux** apportent une aide précieuse aux habitants des quartiers, mais ont à intervenir au profit d'une population toujours plus nombreuse. Le dispositif des **adultes relais** permet le développement de la médiation sociale, mais l'efficience de leurs interventions n'est pas encore mesurée avec exactitude.

Des services à proprement parler, publics ou non, concourent à la qualité de vie des habitants. La demande de santé est l'une des plus importantes, les **ateliers santé-ville** s'efforcent de mettre les acteurs locaux en réseaux. Certaines ZUS, en matière de services publics, sont particulièrement dépourvues. Les **maisons de services publics** apparaissent comme l'outil le plus adapté. Enfin, si l'établissement de commerces varie selon les zones, le tissu économique reste très fragile. Les **commerces de proximité** ne sont pas assez nombreux et souvent vétustes. Notre assemblée formule sur ces sujets **sept propositions** :

- Assurer la continuité dans les politiques de la mise en œuvre de la cohésion sociale ;

- Rationaliser le soutien au secteur associatif ;

- Revaloriser le rôle de la gestion urbaine de proximité ;

- Affirmer concrètement la santé comme pilier majeur de la politique de la ville ;

- Rendre possible la coordination de l'action des associations et des travailleurs sociaux ;

- Inscrire la question de l'accessibilité des services publics dans un projet de territoire ;

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

2 Réunifier durablement la ville

A. La rénovation urbaine des quartiers, une chance pour la ville : La priorité fixée à l'ANRU en rejoint deux autres, celle de la production de logement, et celle du droit au logement opposable. La rénovation urbaine des quartiers doit les changer durablement . Elle est une affirmation forte de puissance publique. **Le Conseil estime qu'il ne faut pas décevoir les espoirs qu'elle commence à susciter.** Une dynamique positive, unanimement saluée, est enclenchée. Les critiques formulées au sujet de l'Agence doivent être écoutées avec d'autant plus de soin, par exemple celles relatives à l'évaluation ou à l'application de la règle du « 1 pour 1 ». Notre assemblée formule **7 propositions :**

- Accroître massivement l'investissement du pays pour le logement ;

- Réinterroger la pertinence des démolitions à l'occasion des points d'étape et veiller à l'application du « 1 pour 1 » en temps réel ;

- Mobiliser à coût attractif le foncier en particulier celui de l'Etat et de ses établissements publics ;

- Faire appliquer et utiliser toutes les possibilités offertes par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain concernant les obligations des maires en matière de construction de logement social ;

- Continuer à mobiliser le secteur privé en faveur du logement social ;

- 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. Etre en mesure de les comparer avec ceux du Plan de Cohésion Sociale ;

- Rendre compatibles les chiffres produits par l'administration et les grands opérateurs.

Si l'objectif de mixité sociale dans le logement apparaît comme un impératif, que l'ANRU intègre dans ses projets, il existe des politiques d'attribution des logements sociaux qui le contredisent de fait. De nombreux acteurs jugent que le système d'attribution fonctionne mal et ne remplit plus son objectif de mixité sociale.

La mise en œuvre concrète du droit au logement opposable inspire à cet égard de nombreuses craintes. Dans l'urgence, la sortie des familles de la précarité sera vraisemblablement privilégiée à tout autre objectif. Pour permettre d'atteindre à la fois celui de la diversité et celui du droit au logement, le Conseil formule **six propositions** :

- 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 ;

- Organiser l'attribution de l'ensemble du logement social à l'échelle de l'agglomération ;

- Faciliter la coordination en amont, à l'échelle intercommunale, de la gestion des ménages prioritaires ;

- Elargir et développer la possibilité offerte au préfet de réserver des logements dans le parc privé ;

- Permettre au préfet de transformer des logements de type PLS qui lui sont réservés en PLUS ou en PLAI ;

- Veiller à ce que les préfets disposent, en dernière analyse, d'un outil de relogement adapté aux besoins de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

Enfin, si la rénovation des logements est nécessaire, elle n'est pas suffisante pour assurer une amélioration durable. Il convient de renforcer la dimension d'aménagement présente dans les projets de l'ANRU, et veiller à sa prise en compte jusqu'à l'échelle de l'agglomération. La satisfaction des besoins de mobilité des habitants est de ce point de vue essentielle. Le Conseil formule **5 propositions** pour une meilleure intégration des questions d'aménagement et de transports dans les projets :

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

- Mobiliser les compétences des spécialistes de l'aménagement urbain en complémentarité avec les services des collectivités locales ;

- Recourir aux outils d'aménagement éprouvés ;

- Intégrer les besoins de transport dans les projets ;

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

B. La question des quartiers anciens dégradés : L'enjeu est considérable au regard du nombre de logements à requalifier. Il s'agit d'espaces très complexes, mais bénéficiant généralement d'atouts, et devant pour ces raisons recevoir un traitement particulier. Les interventions déjà menées en milieu diffus ont permis d'obtenir des résultats significatifs. Elles n'ont pas suffi à sortir ces quartiers du processus de déqualification. Le Conseil avance **5 propositions** :

- Se préparer à lancer et à mettre en œuvre un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés ;

- Lever les freins à la rénovation et à la location pour le parc privé ;

- Engager le plan national de requalification ;

- Cibler et adapter les aides publiques ;

- Développer le savoir-faire.

C. Le développement urbain face aux défis de l'environnement : S'il est urgent d'atteindre les objectifs fixés, en particulier ceux de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, les mesures à prendre soulèvent de considérables difficultés et demandent une forte mobilisation. Le présent avis rappelle les convictions de notre assemblée en ce domaine ainsi que **6 propositions** formulées dans de récents rapports et avis.

D. L'indispensable mobilisation de tous : Le principe d'une concertation approfondie avec les habitants s'est imposé progressivement, mais sa mise en œuvre reste souvent tardive et incomplète. Le Conseil formule à ce propos **4 propositions** :

- Faire de la concertation un critère majeur d'appréciation des projets ;

- Fixer des règles du jeu claires à chaque étape ;

- Tirer le meilleur parti des compétences d'usage des habitants du quartier ;

- Assurer une représentation plus complète des habitants aux instances de pilotage des projets.

3 Le défi du développement économique et de l'emploi :

A. Favoriser un meilleur accès à tous les emplois : C'est un enjeu majeur, compte tenu des difficultés d'emploi des habitants des ZUS. Pourtant, la politique conduite apparaît peu lisible. L'incertitude pèse sur le devenir de mesures comme les maisons de l'emploi. Notre assemblée fait sur ce thème **6 propositions** :

- Mettre en place un programme national d'action ciblé sur les quartiers ;

- Relancer la mise en place des maisons de l'emploi ;

- Encourager financièrement les initiatives associatives en faveur de la réinsertion professionnelle ;

- Anticiper en matière de formation sur les évolutions du tissu économique du bassin d'emploi ;

- Favoriser l'insertion/réinsertion des jeunes très éloignés de l'emploi ;

- Agir contre les discriminations qui touchent les jeunes quel que soit le niveau de diplôme.

B. Les marchés publics comme levier de l'insertion professionnelle : La mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés ANRU a, selon les premiers résultats, un effet positif sur l'insertion professionnelle. **Le Conseil recommande un développement de cet outil** en particulier par les donneurs d'ordres publics.

C. Les Zones Franches Urbaines (ZFU), un dispositif à optimiser : Les ZFU ont eu un impact positif sur l'emploi. Toutefois, leur coût élevé pour la collectivité, les interrogations sur « l'effet d'aubaine » et le degré d'intégration des entreprises dans le quartier, incitent à rester vigilant. **8 propositions** indiquent les axes d'effort souhaités par notre assemblée:

- Simplifier le montage des dossiers, alléger les démarches ;

- Recentrer la clause d'embauche locale vers les habitants demandeurs d'emplois;

- Accompagner l'embauche et l'intégration dans l'entreprise de personnes en insertion professionnelle ;

- Encourager les initiatives des entreprises vers l'insertion professionnelle;

- Généraliser les démarches globales et partenariales ;

- Expérimenter des ZFU spécialisées sur des secteurs d'activité particuliers ;

- Favoriser le sens de l'engagement et du devoir civique comme facteurs d'insertion professionnelle des jeunes ;

- Inciter et faciliter l'installation des professions libérales.

D. Valoriser le potentiel de création d'activité : Ce potentiel est insuffisamment exploité dans les quartiers, en dépit de l'existence de formes d'interventions efficaces. Notre assemblée préconise de :

- Développer les permanences des réseaux d'accompagnement à la création d'entreprises dans les quartiers ;

- Soutenir les actions sur le développement économique à la faveur de la rénovation urbaine ;

- Rééquilibrer les moyens de l'ACSé dédiés à l'accès à l'emploi et au développement économique.

CHAPITRE III : LA RATIONALISATION DE LA GOUVERNANCE

1 Analyse critique de l'organisation de la politique de la ville : Alors que la politique de la ville a connu divers rattachements ministériels, les rôles de conseil, de conception et de mise en œuvre sont confiés à une floraison d'institutions nationales, ce qui suscite de nombreuses interrogations. Si une collaboration étroite, à l'échelon local, du maire ou du président d'intercommunalité et du préfet apparaît comme un gage d'efficacité, la dynamique intercommunale doit encore être encouragée.

Il est difficile, voire impossible, de se faire une idée même approximative du coût global de la politique de la ville. Cette situation est inquiétante.

Les projets ANRU entrent dans leur phase de réalisation concrète. Un suivi est prévu. Son efficacité est une condition de la réussite.

2 Pour un nouvel élan : Après avoir décrit les quatre scenarii envisageables, et insisté sur la nécessaire mise en œuvre de synergies au travers du développement d'une culture de projet, **le Conseil estime nécessaire une refonte de l'organisation de la politique de la ville à la fois ciblée, souple et résolue, au service d'une efficacité et d'une lisibilité accrues**. **10 propositions sont développées** :

- Assurer la stabilité et veiller à la cohérence pendant au moins 5 ans des politiques de la ville et du logement ;

- Garantir la ressource en financement du logement social ;

- Redynamiser et resserrer le Conseil national des villes ;

- Fusionner l'ANRU et l'ACSé ;

- Rapprocher l'ANRU, l'EPARECA et l'ANAH ;

- Renforcer les intercommunalités « chefs de file », revoir le partage de compétences entre collectivités locales ;

- Rendre plus efficace la dotation sociale et urbaine (DSU);

- Etablir un véritable « plan de campagne » sur le développement des « savoir-faire » ;

- Aboutir à une meilleure évaluation des politiques menées ;

- Réfléchir à un PNRU II.

3 Des particularités territoriales : Le présent avis se clôt sur l'évocation de deux spécificités. Celle de l'Ile-de-France et du « Grand Paris », **au sujet duquel notre assemblée souhaite qu'un débat dépassionné puisse s'engager**. Celle de l'Outre-mer, où les projets sont plus complexes et plus lourds à mettre en œuvre.

CONCLUSION : Il n'apparaît pas d'alternative à la politique de la ville, au sens fort du terme. Il s'agit d'un véritable investissement national. La population des quartiers sensibles est très majoritairement avide de travail, elle souhaite participer pleinement à l'avenir de notre pays.

Assemblée plénière des 8 et 9 janvier 2008

Gérard LE GALL

né le 2 janvier 1945 à Pluvigner (56)

Etudes :

Licence en droit. DES de droit public

IEP Paris. IIIème cycle à la FNSP

Travaux :

- CESR Ile-de-France : *La politique de la ville : les quartiers en difficulté et la violence dans les établissements scolaires*, 1994

- *Les transformations du travail industrie*, Rapport Montel-Le Gall, publié dans Travaux et Recherches de Prospective à la Documentation Française, 1995

- Chroniques électorales 1977-2007 pour la Revue Politique et Parlementaire

- Participation régulière aux chroniques annuelles de l'Opinion depuis 1986, TNS SOFRES *Etat de l'opinion*, Le Seuil

Fonctions :

1972-1978 Chargé de mission à la DATAR, chargé de travaux dirigés à Paris I puis Paris II

1981-1986 Conseiller technique au Ministère de l'Intérieur, puis au Ministère des Affaires sociales

1991-1992 Conseiller technique au cabinet du Premier ministre

1992 1993 Conseiller technique à la présidence de l'Assemblée nationale

1992-2007 Professeur associé à l'Université Paris XII (département de communication et des sciences de l'éducation)

1997-2002 Conseiller auprès du Premier ministre

2002-2008 Conseiller auprès de la direction commerciale France de Suez

De 1988 à 1995 puis de 2002 à 2007 Membre du CESR d'Ile-de-France

Depuis 2004 : Membre du Conseil économique et social, section du cadre de vie