

N° 49

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 octobre 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information (1) sur le **bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années,***

Par M. Pierre ANDRÉ,
Sénateur.

Tome I : Rapport

(1) Cette mission commune d'information est composée de : M. Alex Türk, président ; MM. Philippe Dallier, Jacques Mahéas, André Vallet, Roland Muzeau, Gilbert Barbier, vice-présidents ; M. Alain Dufaut, Mme Raymonde Le Texier, secrétaires ; M. Pierre André, rapporteur ; MM. Jean-Paul Alduy, José Balarello, Mme Marie-France Beaufils, M. Dominique Braye, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cambon, Yves Dauge, Christian Demuynck, Mme Marie-Thérèse Hermange, MM. Michel Houel, Serge Lagache, Mme Valérie Létard, M. Roger Madec, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Hugues Portelli, Thierry Repentin, Philippe Richert, Louis Souvet, Mme Dominique Voynet.

Ville.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SIGLES UTILISÉS	7
PRÉAMBULE	9
I. AMÉLIORER LE CADRE DE VIE DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ : UNE GRANDE AMBITION A L'ÉPREUVE DU TEMPS	17
A. UN EFFORT EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION URBAINE À POURSUIVRE	18
1. <i>Mener à bien le programme national de rénovation urbaine</i>	18
a) Garantir le financement du PNRU	18
b) Aider davantage les communes dans leur projet	19
2. <i>Renforcer l'accompagnement social des habitants concernés par les projets de rénovation urbaine</i>	20
3. <i>Lutter plus efficacement contre la dégradation des copropriétés privées</i>	22
a) Des conditions d'habitat indignes	23
b) Des solutions spécifiques à mettre en œuvre	23
B. LUTTER CONTRE LA SÉGRÉGATION SPATIALE : RETISSER LA TRAME URBAINE	25
1. <i>Combattre la ségrégation spatiale</i>	25
a) Diversifier les statuts d'occupation dans les ZUS	25
b) Rééquilibrer la répartition des logements sociaux	27
2. <i>Désenclaver les quartiers</i>	27
a) Des quartiers souvent mal desservis	27
b) Effectuer un effort financier en faveur des projets de désenclavement	28
3. <i>Soutenir le commerce de proximité</i>	29
a) Renforcer durablement les capacités d'action de l'EPARECA	29
b) Aider les collectivités territoriales à mener à bien leurs projets de restructuration commerciale	30
4. <i>Attirer les entreprises : mieux prendre en compte le développement économique dans les projets de rénovation urbaine</i>	30
a) Renforcer la place des acteurs économiques dans les projets de rénovation urbaine	31
b) Mobiliser les fonds européens en faveur des projets de développement économique dans les quartiers	31
II. UNE EXIGENCE POUR L'ÉCOLE : MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS PRIORITAIRES D'ÉDUCATION	35
A. OFFRIR AUX JEUNES LES MÊMES CHANCES DE RÉUSSITE SCOLAIRE : DES POLITIQUES À REPENSER	36
1. <i>Un « effet ghetto » qui aggrave les inégalités</i>	36
a) Les pièges de la carte scolaire : de « délits d'initiés » en logiques d'enfermement	36
b) L'école perméable à la violence et à la misère sociale : une autorité à restaurer	37
2. <i>Les ZEP : une réponse insuffisante, contestée et contestable</i>	38
a) Les limites d'une action « prioritaire » menée à grande échelle	38
b) Des conditions d'enseignement au rabais ?	39
3. <i>Donner aux équipes éducatives des moyens d'action plus adaptés</i>	40
a) Rétablir l'égalité des chances dès l'école primaire	40
b) Des établissements plus autonomes et plus attractifs	41

B. ÉDUCUER ET FORMER : PRENDRE EN COMPTE L'ÉCOLE DANS SON ENVIRONNEMENT	43
1. <i>De la lutte contre l'échec scolaire à la « réussite éducative » : ouvrir l'école aux partenariats</i>	43
a) La nécessité d'une prise en charge précoce et globale des difficultés des enfants et des familles : des dispositifs à consolider	43
b) Généraliser les études encadrées	44
c) Donner sens à la notion de « communauté éducative »	44
2. <i>Réduire le fossé entre l'école et le monde professionnel</i>	46
a) Un système en décalage avec la demande de formation : réconcilier l'école avec sa mission d'insertion	46
b) Améliorer les parcours d'orientation et la transition vers l'emploi	47
III. UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI EN FAVEUR DES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ QUI PORTE SES FRUITS	51
A. UNE SITUATION DE L'EMPLOI DIFFICILE DANS LES ZUS	52
1. <i>Une situation du chômage particulièrement dégradée dans les ZUS</i>	52
2. <i>Les facteurs qui compliquent la lutte contre le chômage dans les ZUS</i>	53
a) Le déficit d'implantation des entreprises	53
b) L'insuffisante formation professionnelle des chômeurs de ZUS	54
c) Les problèmes d'adaptation aux exigences du monde professionnel	54
d) Les conséquences des phénomènes de discriminations	54
e) Des difficultés spécifiques liées à l'intégration des personnes issues de l'immigration	55
B. L'ACTION DU GOUVERNEMENT PRIVILÉGIE L'ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISÉ	55
1. <i>Le rôle indispensable des ZFU pour développer les entreprises dans les quartiers</i>	55
2. <i>L'accompagnement personnalisé des jeunes en difficulté</i>	63
C. LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LES ACTIONS POUR L'EMPLOI DANS LES QUARTIERS DIFFICILES APRÈS 2007	64
1. <i>Un objectif de « 100 % » d'activité pour les jeunes des quartiers en difficulté</i>	64
2. <i>Amplifier et pérenniser les actions de développement économique</i>	64
3. <i>Améliorer la formation des jeunes des quartiers en difficulté</i>	65
4. <i>Favoriser le retour des classes moyennes dans les quartiers populaires à travers une baisse de l'impôt sur le revenu</i>	66
5. <i>Permettre aux jeunes diplômés des quartiers en difficulté de trouver un emploi partout sur le territoire</i>	67
IV. RESTAURER LA SÉCURITÉ DANS LES QUARTIERS DIFFICILES	69
A. LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE NE PEUT SE FAIRE SANS LES HABITANTS	70
1. <i>Le constat d'une sur-délinquance importante impliquant les mineurs</i>	70
2. <i>Échec ou réussite de la police de proximité ?</i>	71
3. <i>Le tournant vers la police judiciaire</i>	72
4. <i>Une détérioration des relations entre habitants et police à enrayer</i>	73
5. <i>Rapprocher la population et la police</i>	74
a) Une police qui ressemble davantage à la société	75
b) Des policiers mieux formés et encadrés ayant des relations apaisées avec la population	76
c) Une police de proximité renouvelée en synergie	76

B. LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE IMPLIQUE DES PARTENARIATS RENFORCÉS ET CIBLÉS.....	77
1. <i>Parvenir à des partenariats ciblés et opérationnels en matière de justice et de sécurité</i>	<i>78</i>
2. <i>Mieux répondre au besoin de social et de médiation</i>	<i>81</i>
3. <i>Désanctuariser l'école</i>	<i>82</i>
4. <i>Des partenariats entravés par la règle du secret professionnel</i>	<i>83</i>
V. FAIRE DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA COHÉSION SOCIALE L'UN DES PILIERS DES POLITIQUES DE LA VILLE	85
A. LA CRÉATION DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES : UN PROGRÈS DONT IL FAUT GARANTIR LE SUCCÈS	86
1. <i>Des missions étendues qui dépassent le cadre de la politique de la ville</i>	<i>86</i>
a) <i>Les actions en faveur des populations des quartiers en difficulté</i>	<i>88</i>
b) <i>L'amélioration de l'accès aux soins et le développement de la prévention sanitaire</i>	<i>88</i>
c) <i>L'intégration et la lutte contre les discriminations</i>	<i>90</i>
2. <i>Une meilleure coordination des acteurs en charge de la cohésion sociale</i>	<i>91</i>
a) <i>Les nouveaux contrats urbains et de cohésion sociale</i>	<i>91</i>
b) <i>Un accompagnement renforcé des actions associatives</i>	<i>92</i>
B. CONFORTER ET PÉRENNISER LE RÔLE DES ASSOCIATIONS DANS LES POLITIQUES DE LA VILLE	93
1. <i>Les associations : acteurs essentiels de la politique de la ville dans les quartiers.....</i>	<i>93</i>
2. <i>Donner aux associations les moyens d'une action dans la durée.....</i>	<i>94</i>
3. <i>Offrir aux bénévoles un véritable statut</i>	<i>95</i>
VI. LE VOLET FINANCIER ET BUDGÉTAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : UNE ESTIMATION TRÈS DIFFICILE, DES CHOIX INSUFFISAMMENT ASSUMÉS	99
A. L'ESTIMATION IMPOSSIBLE DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	100
1. <i>Le débat récurrent des « crédits spécifiques » et des « crédits de droit commun »</i>	<i>100</i>
2. <i>Le manque de fiabilité des informations disponibles</i>	<i>101</i>
3. <i>Cette appréciation négative est confortée par les résultats décevants du questionnaire adressé aux préfetures</i>	<i>103</i>
B. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX OPÉRATEURS ET LE RENFORCEMENT DES OUTILS DE PÉRÉQUATION	104
1. <i>Le rôle de la DIV en matière budgétaire est contesté</i>	<i>104</i>
2. <i>Le renforcement de la place de la DSU comme outil de la politique de la ville ne s'est pas accompagné d'un suivi suffisant</i>	<i>106</i>
a) <i>Une progression très sensible.....</i>	<i>106</i>
b) <i>Un effet péréquateur incontestable.....</i>	<i>107</i>
c) <i>Des améliorations à apporter pour une meilleure efficacité.....</i>	<i>108</i>
VII. LA NÉCESSAIRE ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	111
A. UNE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE TRÈS FLUCTUANTE	111
B. VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	113
1. <i>Les arguments en faveur de la création d'un « Ministère d'État à la ville, au logement et à l'aménagement du territoire ».....</i>	<i>113</i>
2. <i>Pour des solutions novatrices en faveur de la Seine-saint-Denis</i>	<i>115</i>
3. <i>Pour une meilleure gouvernance locale</i>	<i>116</i>

RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS DE LA MISSION : 70 PROPOSITIONS AUTOUR DE SEPT ORIENTATIONS	121
CONTRIBUTIONS DES GROUPES	127
• Contribution du groupe socialiste et apparentés	127
• Contribution du groupe Union Centriste – UDF	131
• Contribution du groupe communiste républicain et citoyen	136
ANNEXES	141
ANNEXE 1 LA POLITIQUE DE LA VILLE DEPUIS 1991	142
ANNEXE 2 LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LES DECLARATIONS DE POLITIQUE GENERALE DEPUIS 1988	150
ANNEXE 3 L’UNION EUROPÉENNE ET LA PROBLÉMATIQUE DES VILLES	153
ANNEXE 4 SYNTHÈSE DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX ÉLUS LOCAUX	164
ANNEXE 5 L’ENQUÊTE STATISTIQUE SUR LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE	174
ANNEXE 6 LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE ET DE COHÉSION SOCIALE	182
ANNEXE 7 - LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN FAVEUR DE LA COHÉSION SOCIALE	188
ANNEXE 8 LA SEINE-SAINT-DENIS : UN DÉPARTEMENT CONTRASTÉ	191
ANNEXE 9 ÉDUCATION ET FORMATION DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ	203
ANNEXE 10 LES ÉVÉNEMENTS DE L’AUTOMNE 2005	221
ANNEXE 11 LA SÉCURITÉ DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ	233
ANNEXE 12 - L’EXPÉRIENCE BRITANNIQUE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE	249
ANNEXE 13 - ÉLÉMENTS RELATIFS AU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE ET AUX COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ	253

SIGLES UTILISÉS

ADS :	Adjoint de sécurité
ALMS :	Agent local de médiation sociale
ANAEM :	Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations
ANCSEC :	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ANLCI :	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
ANRU :	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ASA :	Avantage spécifique d'ancienneté
BAC :	Brigade anti-criminalité
CAI :	Contrats d'accueil et d'intégration
CDEN :	Conseil départemental de l'éducation nationale
CEL :	Contrat éducatif local
CIV :	Comité interministériel des villes
CLS :	Contrat local de sécurité
CNV :	Conseil national des villes
CUCS :	Contrat urbain de cohésion sociale
DARES :	Direction de l'animation et de la recherche, des études et des statistiques
DGF :	Dotation globale de fonctionnement
DIV :	Délégation interministérielle à la ville
DSU :	Dotation de solidarité urbaine
DSUCS :	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
EPARECA :	Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
ERE :	Equipe de réussite éducative
FASILD :	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FEDER :	Fonds européen de développement économique et régional
FIV :	Fonds d'intervention pour la ville
FNAL :	Fonds national d'aide au logement
FSE :	Fonds social européen
FSL :	Fonds de solidarité logement
GIR :	Groupe d'intervention régional
HALDE :	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
IUFM :	Institut universitaire de formation des maîtres
LOLF :	Loi organique relative aux lois de finances
ONZUS :	Observatoire national des zones urbaines sensibles
PNRU :	Programme national de rénovation urbaine
PPRE :	Programme personnalisé de réussite éducative
SCV :	Service civil volontaire
UPA :	Union professionnelle artisanale
ZEP :	Zone d'éducation prioritaire
ZFU :	Zone franche urbaine
ZUS :	Zone urbaine sensible

PRÉAMBULE

**Présenté par M. Alex Türk, président,
et par M. Pierre André, rapporteur**

A la suite des événements de l'automne dernier, qui se sont rapidement propagés à de nombreux quartiers en difficulté de communes franciliennes, notamment dans le département de la Seine-Saint-Denis, puis dans plusieurs villes de province, le Sénat a autorisé la création d'une **mission commune d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années**.

Comme son intitulé l'indique, la commande passée par le Sénat ne se limitait pas à la seule analyse des émeutes urbaines d'octobre et novembre 2005 - ces événements n'ayant d'ailleurs aujourd'hui pas encore fait l'objet d'une étude officielle approfondie - mais englobait une réflexion plus générale sur la ou les politiques de la ville engagées depuis le début des années 90, qui se sont empilées en strates successives avec une intensité variable selon les alternances et les priorités gouvernementales.

De manière générale, tous les premiers ministres lors de leur entrée en fonctions, de Michel Rocard à Dominique de Villepin, ont consacré une partie substantielle de leur déclaration de politique générale à la politique de la ville et aux quartiers en difficulté¹.

Force est également de constater que le domaine de la politique de la ville est sans doute l'un de ceux qui ont suscité le plus grand nombre d'études, de colloques savants et une littérature des plus abondantes.

On rappellera que le Sénat, via sa commission des affaires économiques, a publié plusieurs rapports qui restent d'actualité sur le sujet, et que le rapporteur de la mission, lui-même, a présenté deux rapports d'information sur les zones franches urbaines² et sur les contrats de ville³ qui ont constitué autant de sources d'inspiration pour le gouvernement et de références pour les universitaires concernés.

Soucieuse de faire œuvre novatrice et de présenter un rapport utile et maniable centré sur des propositions simples et concrètes, la mission a pris le parti d'être sélective et d'auditionner d'abord les **principaux acteurs de la politique de la ville**.

¹ Voir annexe n° 2.

² Les ZFU : un succès et une espérance, n° 354 (2001-2002).

³ Contrats de ville : rénover et simplifier, n° 402 (2004-2005).

Elle a ainsi privilégié, après que la déléguée interministérielle à la ville et la présidente de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles ont planté le décor, l'audition des **maires** au travers de leurs associations (Association des maires de France, Association des maires des grandes villes de France, Fédération des maires des villes moyennes), ainsi que celles des élus départementaux et régionaux (associations des départements et des régions de France).

Elle a par ailleurs fait parvenir aux maires des communes de plus de 10.000 habitants et aux présidents de toutes les communautés d'agglomération et communautés urbaines ainsi qu'à l'ensemble des préfets des questionnaires détaillés sur la politique de la ville qui ont suscité un grand nombre de réponses¹. La mission tient à les en remercier.

Elle a tenu à entendre ensuite **les maires des principales communes franciliennes concernées par les émeutes urbaines** de l'automne 2005 (Tremblay-en-France, Corbeil-Essonnes, Aulnay-sous-Bois, Montfermeil, Neuilly-sur-Marne, Rosny-sous-Bois, Sarcelles, Bondy...), ces élus ayant joué un rôle de médiateur essentiel dans la gestion et l'apaisement d'actes qui, pour certains, relevaient d'une véritable guérilla urbaine.

A cet égard, tous les élus rencontrés par la mission, notamment lors de ses déplacements, ont estimé que les médias, pendant une trop longue période, ont contribué à la propagation de ces violences.

Elle a également entendu deux **anciens ministres de la ville**, qui ont joué notamment un rôle décisif dans la mise en place des zones franches urbaines, tout en regrettant que certains autres aient manqué à l'appel pour les motifs les plus divers, et souvent légitimes.

Il importait, en outre, de recueillir l'analyse de quelques **sociologues** sur les causes de l'embrasement des cités, celui-ci n'étant pas systématiquement intervenu dans les quartiers les plus « durs », qui sont souvent contrôlés par un caïdat soucieux de poursuivre ses trafics, ou les plus délabrés, mais plutôt, selon les études menées, dans des lieux caractérisés par une forte présence de très grandes familles, souvent monoparentales et d'origine africaine, qui s'entassaient dans des logements inadaptés à leur taille.

Elle a ensuite consacré une table ronde au **volet éducatif** qui lui a permis de prendre conscience du fossé existant entre le discours officiel, technocratique et convenu des responsables de l'éducation nationale, notamment exprimé par les recteurs des académies de Versailles et de Créteil et la difficile réalité scolaire vécue par les élus de terrain, et les chefs d'entreprise, telle que celle-ci a été appréhendée par la mission lors de ses déplacements, ainsi que de **l'inadaptation des programmes scolaires et des enseignements officiels aux besoins des employeurs**.

A cette occasion, elle a également pris la mesure des limites de l'éducation prioritaire qui, loin de son objectif initial de « discrimination

¹ Voir annexes n^{os} 4 et 5.

positive », de donner plus à ceux qui ont moins, tend au contraire à accuser la discrimination et la stigmatisation dont sont victimes les élèves des ZEP : à tout le moins, cette politique doit être évaluée, repensée, recentrée et être à l'avenir assortie d'objectifs clairs et mesurables, l'augmentation systématique de ses moyens ne constituant pas la panacée et une approche pédagogique différenciée moins axée sur la théorie et l'abstraction s'imposant à l'évidence.

Tout en saluant le dévouement des enseignants, les insuffisances du système éducatif, qui reste il est vrai souvent l'un des derniers services publics présents dans ces quartiers difficiles, conjuguées à une démission parentale notamment dans nombre de familles issues de l'immigration, expliquent très largement **la disparition des valeurs** républicaines, sociétales et familiales, et l'absence des **règles minimales de « savoir être »**, pourtant indispensables à la vie en société et à **l'entrée des jeunes des quartiers dans le monde du travail**.

Il lui fallait ensuite prendre la mesure du phénomène de **l'insécurité dans les quartiers difficiles**, en auditionnant des responsables de la sécurité publique, des renseignements généraux, des GIR, de la lutte contre les stupéfiants, mais aussi un commissaire de police de terrain, qui a directement été confronté aux émeutes de l'automne dernier, ainsi que le procureur de la République de Bobigny.

De leurs témoignages, il ressort que **ces événements déclenchés à la suite d'un fait dramatique n'étaient pas concertés à l'origine, ne pouvaient en aucune manière apparaître comme de caractère révolutionnaire, et ont d'ailleurs été entretenus pendant plusieurs jours par les médias ; ils n'ont concerné que quelques banlieues principalement circonscrites dans la région parisienne et surtout dans le département de la Seine-Saint-Denis**.

Ces événements, même si certains furent dramatiques, ne peuvent être considérés comme la conséquence directe des difficultés de nombreux quartiers : les politiques de la ville initiées depuis quinze ans, surtout dans les territoires ayant bénéficié d'une rénovation urbaine, ont sans nul doute contribué à éviter un mouvement de plus grande ampleur.

A cet égard, la mission tient à souligner les efforts menés en matière de logement¹ et d'urbanisme, notamment sous l'impulsion de M. Jean-Louis Borloo, et la création de **l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**, qui devrait mobiliser plus de 30 milliards d'euros et bénéficier à plus de 3 millions d'habitants. Son action, complétée avec la mise en place de l'Agence nationale de la cohésion sociale (ANCSEC), devrait permettre, non pas certes dans l'immédiat, mais à moyen et à long terme, de repenser l'urbanisme et l'équilibre des centres-villes, en coordonnant l'action des bailleurs sociaux et des organismes chargés de leur restructuration, sous

¹ S'agissant de la construction de logements sociaux pour 2006, 90 000 à 100 000 sont prévus dans le secteur public, contre 38 000 en 1999. Au total, le nombre de permis de construire délivrés en 2006 s'établira à 545 000, contre 277 000 en 2002, soit le plus élevé depuis 1979.

réserve que le principe de mixité sociale soit accepté par les populations des communes concernées.

A l'occasion d'une table ronde consacrée au **logement et à l'urbanisme**, elle a reçu l'architecte Roland Castro et des représentants de l'Union sociale pour l'habitat, du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, et du Conseil français des urbanistes.

La mission souhaiterait rappeler à cet égard que le **logement social**, auquel sont éligibles, il convient de le rappeler, les deux tiers de la population française, est souvent assimilé abusivement par l'opinion aux quartiers en difficulté : en fait, contrairement aux idées reçues, ce sont les **copropriétés dégradées** achetées souvent à vil prix par les marchands de sommeil qui concentrent les populations les plus défavorisées et précarisées, les acteurs de la rénovation urbaine étant impuissants pour assurer leur réhabilitation ou leur destruction. Le rapport reviendra sur ce point essentiel.

La mission a également entendu de jeunes entrepreneurs, notamment récompensés par le Sénat dans le cadre de l'opération « Talents des cités », et des **associations** représentatives, ce qui lui a permis de constater qu'une réflexion devait être engagée sur le statut du bénévolat et le rôle indispensable du tissu associatif, dont l'évaluation devrait sans doute être renforcée.

Elle a notamment reçu l'association AC-Le feu (Association Collectif Liberté Egalité Fraternité Ensemble et Unis) qui lui a présenté ultérieurement, le 25 octobre 2006, la synthèse des cahiers de doléances recueillies dans 120 villes de France.

Afin de mesurer la montée du communautarisme, le rôle du fait religieux et la place de l'islam radical dans les quartiers en difficulté, elle a auditionné le recteur de la mosquée de Lille-Sud et un responsable de la direction centrale des renseignements généraux.

Elle a enfin procédé, pour clore ses travaux, aux auditions de **M. Jean-Louis Borloo**, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, et de **Mme Catherine Vautrin**, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.

*

*

*

Les déplacements de la mission¹

Outre ce programme d'une soixantaine d'auditions, la mission a décidé de privilégier les déplacements de terrain, aussi bien en métropole qu'outre-mer et dans quelques pays étrangers.

- Elle s'est d'abord rendue au siège de la Commission européenne à **Bruxelles** où la politique française de la ville et les « émeutes » de l'automne ont été jugées sans complaisance : ses interlocuteurs ont stigmatisé pêle-mêle les rigidités bureaucratiques françaises, des carences dans l'ingénierie des projets et dans la professionnalisation des associations qui expliqueraient pour partie la sous-consommation des aides des fonds européens, le déficit de formation et d'intégration des populations des quartiers en difficulté, le fait de privilégier les opérations de reconstruction et de rénovation urbaine plutôt que les remèdes à apporter aux causes du malaise social des banlieues...

- Le rapporteur s'est ensuite déplacé à **Strasbourg** en visitant notamment les quartiers difficiles du Neuhof, de la Meinau et de HautePierre, et qui comporte deux zones franches urbaines. Le maire et le président de la communauté urbaine lui ont indiqué que la délinquance et le phénomène des « voitures brûlées », complaisamment relayés par les médias au Nouvel an, étaient en baisse, en particulier en raison de la mise en place généralisée de la vidéo-surveillance, du renforcement de la police municipale, du désenclavement des quartiers difficiles par le tramway, de l'instauration de conseils d'animation et de prévention et d'adjoints de quartiers. Pour ces raisons, les troubles de l'automne semblent avoir été contrôlés.

- Le déplacement de la mission aux **Pays-Bas** lui a permis de rencontrer des sénateurs et des députés néerlandais ainsi que M. Alexandre Pechtold, ministre de la rénovation administrative et des relations au sein du Royaume, chargé de la politique de la ville, qui ont exprimé leurs inquiétudes au regard de la situation française. Après avoir visité, en compagnie de nombreux journalistes, des quartiers difficiles de Rotterdam (Feijenoord, Pendrecht...) , dans une ville qui accueille 40 % de populations étrangères, la délégation a pu constater la rigueur de la « loi Rotterdam », les efforts menés en faveur de l'intégration des populations immigrées et de l'accession à la propriété, le caractère décentralisé et « moins autoritaire » de la police néerlandaise, la mise en place dans 7 quartiers d'un « marinier de ville » placé sous l'autorité directe du maire qui dispose de pouvoirs considérables en matière de prévention et de répression.

- La mission s'est rendue ensuite à **Vaulx-en-Velin** qui, à la suite des émeutes des années passées, a bénéficié, en utilisant tous les volets de la politique de la ville, d'un remaillage total mettant en relation le centre-ville avec les autres quartiers, cette recomposition urbaine s'appuyant notamment sur une logique d'îlots, et de la création d'une pépinière d'entreprises.

L'ampleur et l'ancienneté de cette rénovation urbaine ont sans doute contribué à ce que la ville soit épargnée par les événements de l'automne.

¹ Le compte rendu détaillé de ces déplacements figure dans le tome II du rapport.

- Elle devait ensuite évidemment se rendre en **Seine-Saint-Denis**, compte tenu du développement pris par les violences urbaines de novembre 2005 dans ce département, et aussi du fait que nombre de ses sénateurs étaient membres de la mission.

Elle a notamment constaté les difficultés des employeurs de la zone franche urbaine de **Montfermeil** pour recruter des jeunes des quartiers motivés, convenablement formés, maîtrisant les apprentissages fondamentaux et un minimum de « savoir-être » ; elle a mesuré à **Clichy-sous-Bois** la dégradation de certaines copropriétés, telle « La Forestière », aux appartements incendiés, grillagés, murés, squattés, exploités par des marchands de sommeil sans scrupules et laissés à l'abandon par leurs gestionnaires impuissants ; elle a aussi visité des quartiers rénovés de manière exemplaire, tel celui de Rougemont à **Sevran**. Plus généralement, la situation du département apparaît ambivalente puisqu'il peut apparaître comme un lieu de relégation pour des populations très défavorisées et qu'il accueille aussi les fleurons de l'industrie française et des services, et bénéficie également des retombées de l'aéroport de Roissy et du Stade de France en matière d'emploi.

La mission a notamment rencontré le président du conseil général qui lui a fait part de la nécessité d'un plan d'urgence pour son département et des conséquences des multiples désengagements de l'Etat.

Le département, dont les difficultés appellent des solutions dérogatoires au droit commun, est pourtant loin de compter parmi les plus pauvres de France : il possède un potentiel économique très important mais la coordination des politiques départementale et intercommunale est malaisée du fait qu'il ne regroupe que 40 communes, ce qui confère à chaque maire une responsabilité considérable.

D'une manière plus générale, au-delà du cas de la Seine-Saint-Denis, d'où sont parties les émeutes de novembre dernier, la mission considère que la situation de la région Ile-de-France concernant la politique de la ville et les quartiers apparaît très spécifique par rapport à l'ensemble du territoire national. Nul doute que s'y posent de manière singulière des problèmes de maîtrise du foncier, de rénovation urbaine, de construction de logement qui sont inconnus ailleurs.

- La mission s'est ensuite rendue à **Marseille** qui a été en revanche largement épargnée par les événements de l'automne dernier. D'après les informations recueillies, notamment auprès de son maire et de ses adjoints, le métissage traditionnel de la ville, la densité du tissu associatif et religieux, le fait que les quartiers ne sont pas excentrés et suscitent un fort sentiment d'appartenance à la ville et d'identité aux quartiers, la présence du soleil, des plages et de l'Olympique de Marseille... constituent autant de facteurs d'explication de cette situation. En dépit d'un potentiel fiscal faible, la ville mène avec l'ANRU une politique de rénovation urbaine ambitieuse.

Avant de rencontrer de nombreuses associations du quartier de la Castellane, celui de Zinedine Zidane, la mission a pu constater lors d'une longue réunion de travail avec des entrepreneurs, des enseignants et des éducateurs que la zone franche urbaine enregistrait des résultats très positifs en termes d'emploi des jeunes des quartiers et que l'insertion par l'économie était la plus efficace, en dépit de la méconnaissance dont témoignent encore les enseignants du monde de l'entreprise.

- Elle s'est également déplacée à **Barcelone** où la municipalité est confrontée à la progression d'une forte immigration qu'elle s'efforce d'intégrer avec rigueur et réalisme. Elle a pu constater les efforts menés pour reconquérir le centre ville, via des aides substantielles attribuées aux habitants pour rénover leur logement et pour accéder à la propriété, la part du logement dit social restant marginale, même si elle tend à croître pour loger les nouveaux immigrés non encore susceptibles de se tourner vers le système de crédit.

La visite du district de Nou Barris et des quartiers Turó de la Païra et Trinitat Nova lui a permis de mesurer l'ampleur du plan de rénovation et de reconstruction mené en concertation étroite avec les habitants.

- A la demande de certains de ses collègues ultramarins, la mission s'est rendue aux **Antilles** : en **Guadeloupe**, elle a noté que la ville de Pointe-à-Pître connaissait, dans ses grands ensembles aujourd'hui dégradés, les mêmes difficultés que celles des banlieues franciliennes, tandis que des quartiers, comme celui du Carénage, présentent toutes les caractéristiques d'un bidonville insalubre dont la rénovation est particulièrement longue et malaisée du fait d'obstacles juridiques. Le projet de démolition des tours Gabarre du quartier de Lauricisque, apparemment peu dégradées, prévu par le projet de l'ANRU, au motif qu'elles ne sont pas conformes aux normes anti-sismiques et anti-cycloniques, a laissé la délégation perplexe...

A l'inverse, en **Martinique**, la longue gestion municipale du maire-poète de Fort-de-France, Aimé Césaire, ne s'est pas traduite par la construction de grands ensembles, et son successeur se heurte à la difficulté de rénover dans le cadre d'une nouvelle ingénierie urbaine, en respectant l'histoire et les sites populaires, des quartiers issus des regroupements d'habitants spontanés, souvent en zone inondable, devenus pour beaucoup précaires et insalubres, et également exposés aux risques sismiques et cycloniques.

- La mission s'est ensuite déplacée à **Londres**, alors que le Royaume-Uni, à la suite des émeutes de Brixton dans les années 80, puis à Bradford en 2001, a mis en place une politique spécifique en faveur des quartiers défavorisés. Elle a pu noter, en matière de sécurité, la rigueur du programme de lutte contre les comportements anti-sociaux (« Antisocial Behaviour Orders ») visant notamment les mineurs dès l'âge de 10 ans et les adolescents, l'ambition du programme de diversité dans la police, le rôle de la police de proximité, dont le tiers des effectifs à Londres est issu de minorités ethniques, les efforts entrepris en faveur de l'emploi des minorités.

Elle s'est rendue dans le quartier de Canary Warf et Tower Hamlets où est engagé le programme Skillsmatch visant à réduire le chômage des minorités en leur proposant des formations adaptées aux besoins des entreprises.

Elle a enfin visité le monumental « London Islamic Center », très fréquenté par la communauté, dont les imams ont mis en place des programmes de lutte contre l'absentéisme scolaire, de prévention de la drogue et d'aide aux chômeurs de longue durée pour les orienter vers l'emploi.

- La mission s'est enfin rendue dans le département du **Nord**.

A **Roubaix**, elle a pu constater que le tiers des logements était de nature sociale, que les plus pauvres, contrairement aux idées reçues, étaient logés dans le parc privé, qu'un habitant sur trois bénéficiait de la couverture maladie universelle et que la ville accueillait 10 % des Rmistes du département.

Grâce à la création d'une zone franche urbaine, le chômage a pu être stabilisé autour de 22 %, une partie importante du chômage structurel résultant d'une discrimination à l'embauche : la délégation a pu visiter un multiplexe et une entreprise d'usinage installés dans la ZFU, cette dernière connaissant des difficultés de recrutement faute de formations qui ne sont plus dispensées dans les lycées professionnels.

La mission a ensuite visité les quartiers du sud de **Lille** qui ont enregistré des troubles une semaine après les premiers événements franciliens, et y a rencontré de nombreuses associations.

Elle a enfin été reçue par Mme Martine Aubry, maire de Lille, qui a notamment souligné que les politiques de la ville depuis quinze ans avaient permis de contenir la détérioration du tissu urbain, social et culturel, qu'il convenait de « refaire de la ville » au lieu de transformer le cœur des villes en musée et en lieux de consommation, que la police de proximité devait être développée et qu'il était nécessaire d'agir sur la parentalité et la préscolarisation. Mme Martine Aubry s'est enfin félicitée de l'extension de la ZFU aux quartiers de Lille sud et indiqué que la ville avait mis en oeuvre des critères particulièrement stricts pour les entreprises souhaitant bénéficier des aides prévues.

*

*

*

Dans les développements ci-après, le rapport de la mission abordera successivement les principaux volets de la politique de la ville et des quartiers en difficulté :

- la poursuite des efforts entrepris en faveur de la rénovation urbaine et du logement ;
- l'adaptation de l'école aux besoins prioritaires d'éducation ;
- la politique de l'emploi dans les quartiers en difficulté ;
- la prévention et la répression de la délinquance ;
- le renforcement de la cohésion sociale et des associations ;
- le volet financier et budgétaire de la politique de la ville ;
- les problèmes de gouvernance de la politique de la ville et la prise en compte spécifique de la situation de la Seine-Saint-Denis.

I. AMÉLIORER LE CADRE DE VIE DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ : UNE GRANDE AMBITION A L'ÉPREUVE DU TEMPS

Les quartiers en difficulté sont nés d'un urbanisme dont il est aujourd'hui aisé de contester les principes, mais qui a permis de produire à grande échelle, dans une période de pénurie de logements, des appartements dotés du confort moderne. Ce sont surtout les politiques de peuplement qui ont, au fil du temps et de la dégradation de la situation économique, considérablement aggravé les inégalités sociales entre quartiers.

Les membres de la mission ont eu l'occasion, à plusieurs reprises, de le souligner : s'ils constituent les maux les plus visibles des quartiers en difficulté, ni le logement ni l'urbanisme n'expliquent les flambées de violence qui s'y produisent. Ce jugement a été confirmé par les acteurs de terrain, notamment par les jeunes que la mission a rencontrés, qui ont placé au premier rang de leurs préoccupations la discrimination dont ils s'estiment victimes sur le marché du travail, et fait état en revanche d'un fort sentiment d'appartenance au « quartier ».

Ce sentiment est toutefois ambivalent puisque, dans le même temps, les habitants expriment une forte impression de « relégation » économique et « d'assignation à résidence », alimentée par la dégradation des « grands ensembles », le manque d'équipements publics et l'isolement des quartiers par rapport au reste de la ville. L'architecte Roland Castro résume ainsi : « *Le décor n'a pas créé la misère, mais la misère a trouvé son décor* ».

Sur les quinze dernières années, la volonté de « réparer » les conséquences de ces évolutions s'est manifestée à travers l'adoption de nombreuses dispositions destinées à réintroduire de la mixité dans ces quartiers. Avec la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, loi-cadre, le principe du « droit à la ville » était affirmé ainsi que la nécessité de lutter contre la ghettoïsation des quartiers, tandis que la loi du 13 mai 1991 instituait la dotation de solidarité urbaine, permettant une péréquation entre les communes riches et les communes pauvres, caractérisées par la présence de nombreux logements sociaux et de populations démunies. La notion de renouvellement urbain a quant à elle été introduite, en tant que telle, par le comité interministériel à la ville du 14 décembre 1999, qui a lancé un programme de 50 Grands projets de ville et de 40 Opérations de renouvellement urbain, auxquelles un second CIV, en octobre 2001, a ajouté 30 opérations.

Prenant la suite du travail engagé à l'occasion de ces conventions, l'adoption, à l'été 2003, de la loi du 1^{er} août de programmation pour la ville, a marqué la volonté de déployer un effort financier sans précédent en faveur de la rénovation urbaine et de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés sur cette question. Des objectifs ambitieux de réalisation et de réhabilitation de

logements sociaux ont été fixés tant au travers du programme national de rénovation urbaine¹ que du plan de cohésion sociale².

Toutefois, le temps de la rénovation urbaine est un temps long, qui s'accorde mal avec l'urgence née de la crise des banlieues. En outre, l'amélioration du cadre de vie des habitants des quartiers en difficulté passe par une action d'envergure sur l'ensemble des aménagements urbains : amélioration de l'offre de services publics³, présence de commerces, désenclavement des quartiers, gestion urbaine de proximité. La mission proposera, donc, sans bouleverser les dispositifs mis en place, de les renforcer et de les compléter, notamment en ce qui concerne l'accompagnement social des populations.

A. UN EFFORT EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION URBAINE À POURSUIVRE

Opérationnelle en 2004, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine a constitué une innovation importante, par l'importance de ses moyens financiers et par la nouveauté de ses procédures (**constitution d'un guichet unique et contractualisation pluriannuelle**). Elle a suscité, tant auprès des élus que des habitants des quartiers difficiles, l'espoir que la situation de ceux-ci s'améliore rapidement. Pour que cette attente soit pleinement satisfaite, la mission estime désormais nécessaire de garantir dans le temps le financement du programme national de rénovation urbaine, d'aider davantage les communes, notamment les plus pauvres, pour l'élaboration et la mise en œuvre de leur projet et de renforcer les mesures d'accompagnement social des habitants concernés.

1. Mener à bien le programme national de rénovation urbaine

a) Garantir le financement du PNRU

Les maires interrogés par la mission ont, dans leur majorité, mis en avant les aspects positifs et novateurs de l'ANRU, en soulignant : « ***l'importance des moyens financiers accordés*** », « ***les habitants ont l'espoir que leur quartier évolue dans le bon sens*** », « ***Démarche intéressante car vise à une transformation importante dans un délai relativement court*** », « ***Effets de démultiplication et d'entraînement des initiatives de quartier, dispositif fédérateur des potentialités locales.*** », « ***très positif cela nous a permis de mettre sur pied un programme global et cohérent*** ».

¹ L'ANRU a notamment pour objectifs la constitution d'une offre nouvelle de 250.000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400.000 logements locatifs sociaux, la résidentialisation d'autant de logements locatifs sociaux et la démolition de 250.000 logements locatifs sociaux ou copropriétés dégradées.

² Réalisation de 500.000 logements locatifs dans le secteur social sur cinq ans, conventionnement de 200.000 logements à loyers maîtrisés et remise sur le marché de 100.000 logements vacants.

³ Voir parties consacrées à l'école et à la cohésion sociale.

L'afflux de demandes auprès de l'Agence témoigne au demeurant de son succès auprès des élus locaux. Devant celui-ci, le PNRU a été prolongé jusqu'en 2013, le montant global de l'effort de l'Etat porté à 5 milliards d'euros¹, et le champ d'intervention élargi, pour inclure 500 quartiers au total, soit 4 millions d'habitants².

Comme l'a très récemment démontré le rapport de la commission des finances du Sénat³, l'ANRU apparaît aujourd'hui « victime de son succès ».

Peu consommés dans les premiers mois, du fait des délais nécessaires au montage des opérations, les crédits devraient être en revanche très fortement sollicités dans les années à venir, avec une « bosse » prévue par l'Agence entre 2007 et 2009. Votre rapporteur renvoie sur ce point aux développements détaillés figurant dans ce rapport.

C'est pourquoi la mission estime impératif de garantir la disponibilité des financements alloués à la rénovation urbaine dans les années à venir, et approuve la proposition émise par nos collègues des finances de créer un nouveau fonds de rénovation urbaine, qui bénéficierait de l'affectation d'une partie des dotations budgétaires non versées à l'agence faute de besoins ou de retards sur les paiements et de fonds provenant de la Caisse des dépôts et consignations.

En outre, elle **estime que les régions et les départements doivent participer à l'effort national en faveur de la rénovation**, et se félicite de l'avancement en cours du partenariat avec ces collectivités⁴.

b) Aider davantage les communes dans leur projet

La mise en œuvre du PNRU est progressive, ce qui suscite parfois de l'impatience. D'un certain point de vue, les délais apparaissent à la fois justifiés par l'ampleur des sommes en jeu et profitables, car ils permettent aux élus d'engager une réflexion globale sur les différents aspects de la rénovation urbaine. Celle-ci doit en effet concerner aussi bien le logement que les équipements scolaires et le développement économique.

¹ La capacité totale de subvention de l'ANRU, initialement fixée à 5 milliards d'euros, a été portée à 10 milliards d'euros grâce à l'amplification de l'effort de l'Etat et de ses partenaires.

² Le conseil d'administration du 12 juillet 2006 a arrêté une liste de 341 nouveaux quartiers, dont la liste a été rendue publique. Au 1^{er} septembre 2006, 133 conventions avaient été signées, concernant 109 quartiers parmi les 188 prioritaires, et 201 dossiers étaient passés en comité d'engagement. Début juillet 2006, l'ANRU avait validé pour 21,9 milliards d'euros de travaux programmés sur les 5 années à venir.

³ « L'ANRU : un succès qui nous oblige », rapport d'information n° 456 (2005-2006) de MM. Philippe Dallier et Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances, déposé le 5 juillet 2006.

⁴ Des conventions ont été passées avec les régions Nord-Pas-de-Calais, Auvergne, Bretagne, Basse Normandie et Bourgogne et avec les départements du Val de Marne, des Hauts de Seine et de l'Eure ; sont envisagées des conventions avec les régions Rhône-Alpes, Ile-de-France, Pays de Loire, Poitou-Charentes et avec la Seine Maritime.

Toutefois, le problème de la complexité de montage des dossiers, souvent relevé par les maires interrogés¹ appelle des réponses. La récente décision de permettre à l'ANRU d'accorder des avances de subventions dans l'attente de la convention définitive constitue à cet égard un premier progrès notable, qui permettra de réduire le décalage entre les attentes des habitants et le démarrage effectif des travaux.

Par ailleurs, il est indispensable d'aider davantage les communes qui souffrent d'un déficit de « matière grise ». Là encore, un début de réponse a été apporté récemment avec la création au sein de l'ANRU, en juillet 2006, d'une mission d'expertise spécifique dont le rôle est d'aider les collectivités qui le souhaitent à monter leur projet. La mission estime que cette mesure pourrait utilement être complétée. En premier lieu, **il serait opportun de généraliser, dans les directions départementales de l'équipement très sollicitées, sous la responsabilité du préfet, la constitution d'un pôle administratif ville-habitat spécifique pour le renouvellement urbain**, doté de compétences transversales pour traiter notamment les questions relatives au transport et aux services publics.

En deuxième lieu certaines zones pourtant très concernées par la rénovation urbaine manquent d'opérateurs compétents en matière d'aménagement. C'est le cas, notamment, en région Ile-de-France, où certains projets sont particulièrement complexes à définir et à mettre en œuvre. Dans ces zones, il pourrait être intéressant **d'envisager la création d'établissements publics d'aménagement**². En effet, l'expérience des opérateurs existants, comme celui de Plaine de France³ ou du Mantois, montre que ceux-ci présentent de nombreux avantages pour les collectivités concernées, notamment dans la mesure où ils bénéficient d'un financement de l'Etat et qu'ils facilitent la coopération intercommunale. Le même raisonnement est applicable en ce qui concerne les **agences d'urbanisme**, pour lesquelles la mission rappelle l'engagement de l'Etat d'aider à la création de nouvelles agences. Il serait souhaitable que cette aide soit majorée dans les territoires éligibles à la politique de la ville.

2. Renforcer l'accompagnement social des habitants concernés par les projets de rénovation urbaine

Un double reproche est régulièrement adressé à l'ANRU. Celle-ci privilégierait de manière systématique les démolitions, au détriment de la reconstitution de l'offre, et ne prendrait pas suffisamment en compte la dimension humaine des projets.

¹ Voir annexe n° 4 relative au questionnaire adressé aux élus locaux.

² Il s'agit d'établissements publics à caractère industriel et commercial placés sous la tutelle de l'Etat, qui réalisent des opérations d'aménagement.

³ Plaine de France, couvre 17 communes de Seine-Saint-Denis et 13 communes du Val-d'Oise.

S'agissant de la question des démolitions, la mission ne peut tout d'abord que rappeler la très forte relance de la construction de logements sociaux depuis quelques années : 77.000 logements sociaux en 2005 et 90 à 100.000 prévus en 2006. Elle relève ensuite que l'acte de démolir peut répondre à certaines nécessités : vacance d'immeubles, vétusté des bâtiments, nécessité de « dédensifier » et de rééquilibrer la répartition des logements, de diversifier les statuts d'occupation et les formes architecturales et de modifier l'image des quartiers. **Cette dernière nécessité a été soulignée par de nombreux maires, toutes tendances politiques confondues, en réponse au questionnaire¹.** La mission souligne néanmoins que la pertinence de la démolition doit faire l'objet d'un examen rigoureux pour chaque dossier, afin que, comme l'a souligné un membre de la mission, une « *véritable politique de requalification urbaine* » soit mise en œuvre².

Il est également impératif que soit respectée la règle du « 1 pour 1 », afin de garantir la reconstitution de l'offre. Celle-ci suppose un effort de solidarité au niveau des agglomérations pour rééquilibrer la répartition des logements sociaux et, dans les zones concernées, le respect par les communes de leurs obligations en matière de construction de logements sociaux. Le rapport du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU de février 2005 relève ainsi : « *les villes porteuses de projets d'agglomération et non de projets communaux affichent les ambitions les plus élevées en matière de diversification de l'habitat et de mixité. Elles ont généralement « négocié » une répartition harmonieuse des logements sociaux à l'échelle intercommunale* ». En outre, lorsqu'il n'existe pas d'agglomération structurée, et qu'interviennent sur le site des organismes HLM de dimension départementale ou interdépartementale, ces derniers devraient pouvoir s'engager, dans le cadre de la convention et sur financement ANRU, à la reconstitution équivalente de l'offre sur leur territoire d'intervention³.

Concernant, ensuite, l'accompagnement des populations, la mission **estime tout d'abord nécessaire que soit réalisée rapidement une enquête nationale sur les conditions de relogement des habitants concernés par des opérations de rénovation, ce qui suppose que l'ANRU perfectionne son système d'information, afin de produire des données exhaustives et précises sur ces conditions.** Elle rappelle, à cet égard, que M. Jean-Paul Alduy, président de l'ANRU, a indiqué lors de son audition que l'Agence effectuerait une évaluation sur ce sujet et que, si les engagements n'ont pas été respectés par les différents partenaires, une rétrocession des crédits de l'ANRU serait envisagée.

En outre, les mécanismes de garantie contre une hausse de loyer pour les personnes changeant de logement pourraient être renforcés. Il faut rappeler

¹ Voir annexe relative au questionnaire adressé aux élus locaux.

² M. Yves Dauge, sénateur, voir compte-rendu de l'audition de Mme Bernadette Malgorn en annexe.

³ Cette proposition a notamment été formulée dans le rapport établi par M. Pierre Pommelot, Pour une relance de l'habitat en Ile-de-France, 2005.

à ce sujet que, d'ores et déjà, l'ANRU octroie des prêts PLUS conditionnés par l'engagement des maîtres d'ouvrage à proposer des relogements à des loyers compatibles avec les revenus des ménages. Afin de compléter, sur ce point, l'engagement financier des communes et de l'ANRU, **il serait opportun de permettre aux départements de participer à cet effort, via le fonds de solidarité logement**. Dans certains cas, celui-ci pourrait prendre en charge, sous condition de ressources, le différentiel entre le montant de l'ancien et du nouveau loyer engendré par un relogement prévu dans le cadre d'une convention de rénovation urbaine. Pour cela, il conviendrait sans doute de préciser, dans la loi du 31 mai 1990, qu'il peut le faire¹. Cette mesure pourrait être complétée par une bonification des aides à la pierre pour favoriser la stabilité des loyers dans les opérations de rénovation urbaine.

La mission, consciente de l'attachement très fort des habitants à leur lieu d'habitation, préconise en outre un approfondissement de la concertation, notamment au travers des associations, et souligne que la qualité de celle-ci doit constituer une **exigence systématique dans l'examen des dossiers**. Elle se félicite, à cet égard, de la création récente, au sein de l'ANRU, d'un centre de ressources spécifique sur la conduite de la concertation, qui pourra être saisi à la demande des préfets afin d'expertiser les démarches locales de concertation, et qui constituera un lieu d'échanges des « bonnes pratiques ». Elle suggère **que soit réalisé un « guide des bonnes pratiques » de participation des habitants incluant des exemples étrangers et accessible sur le site Internet de l'ANRU**.

Par ailleurs, la mission juge nécessaire d'accompagner la destruction des immeubles **d'un travail de mémoire sur le patrimoine**, qui représente, pour ses occupants, un élément identitaire important². Enfin, elle estime indispensable de coordonner les actions menées sur le bâti et celles visant l'accompagnement social des populations, qui seront menées notamment au travers de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances³.

3. Lutter plus efficacement contre la dégradation des copropriétés privées

Les copropriétés en difficulté posent un problème particulièrement important dans les zones urbaines sensibles (ZUS). En effet, la proportion de ménages à bas revenus y est très élevée dans le parc locatif privé (30 % des locataires ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté), de même que le

¹ A l'heure actuelle, le FSL peut financer les frais d'installation dans un logement (caution, premier loyer, garantie) ou prendre en charge d'éventuels impayés de loyers et des frais de procédure.

² On relèvera que l'ANRU met actuellement en œuvre un chantier consacré à la mémoire des quartiers, qui se traduira par la mise à disposition sur Internet de milliers de clichés indexés.

³ Voir partie consacrée à la cohésion sociale.

nombre de propriétaires occupants à bas revenus (9 %)¹. L'existence de copropriétés privées très dégradées pose ainsi des problèmes majeurs dans certaines villes. On rappellera à cet égard que le quartier de la copropriété « La Forestière », à Clichy-sous-Bois a constitué l'un des berceaux des émeutes urbaines de novembre 2005.

a) Des conditions d'habitat indignes

On estime aujourd'hui à 600.000 le nombre de logements situés dans des copropriétés en difficulté (350.000) ou dans des copropriétés en cours de fragilisation. Celles-ci achètent ou louent parfois très cher à des populations « captives » des logements en très mauvais état dans des immeubles qui ne sont plus entretenus, faute de moyens ou de volonté. La présence de marchands de sommeil ou de propriétaires bailleurs, plus soucieux de rentabilité locative que de l'entretien des immeubles, amplifie les phénomènes de dégradation².

La mission a pu constater, au cours de ses déplacements, l'ampleur des problèmes posés par l'existence de ces copropriétés. Pour des raisons historiques³, celles-ci sont bien souvent situées dans les mêmes quartiers que l'habitat social qui fait l'objet d'opérations de rénovation urbaine. Ainsi la copropriété de la Forestière avait initialement vocation à accueillir les cadres supérieurs travaillant à Roissy, la construction d'une route rapide et l'implantation d'une gare de RER devant rapprocher ce quartier de l'aéroport. Faute de réalisation de ces équipements publics, et sous l'effet d'autres facteurs plus spécifiques, ce patrimoine figure aujourd'hui parmi les copropriétés les plus dégradées de France⁴. La mission a également observé, notamment à Fort-de-France, le problème posé par les logements détenus en indivision, qui restent souvent vacants, faute de rénovation.

b) Des solutions spécifiques à mettre en œuvre

Il existe déjà, pour traiter le problème des copropriétés, des instruments d'intervention lourde, comme l'OPAH copropriété, le plan de sauvegarde ou la démolition, dans laquelle peut intervenir l'ANRU⁵. Mais il

¹ *Enquête nationale Logement 2002 réalisée par l'INSEE, citée dans le rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles 2005, p. 68. Un ménage sur cinq vivant en ZUS, soit environ 340.000 ménages habitent dans un immeuble en co-propriété, la moitié étant propriétaire, l'autre locataire.*

² *Conseil national des villes, janvier 2005, Propositions en faveur des co-propriétés en difficulté.*

³ *Immeubles correspondant à des « bouclages » de zone d'aménagement concertée, voire des ratages de promotion immobilière, dans certains cas.*

⁴ *Voir notamment, sur ce point, la situation de La Forestière, décrite dans le compte-rendu de la visite effectuée à Clichy-sous-Bois en annexe au présent rapport.*

⁵ *La loi du 1^{er} août 2003 a renforcé les pouvoirs d'intervention du maire sur les copropriétés en difficulté, ouvert aux syndicats de co-propriétaires l'accès à l'aide juridictionnelle et permis l'intervention de l'ANRU sous plusieurs formes (démolition, financement du portage immobilier provisoire, résidentialisation). Plus récemment, la loi portant engagement national pour le logement a prévu la réalisation d'un repérage des copropriétés dégradées dans le cadre des programmes locaux de l'habitat (article 43). Elle a également procédé à la ratification de l'ordonnance relative à la lutte contre l'habitat insalubre.*

s'agit là de procédures longues et coûteuses, qui constituent un dernier recours. **Il conviendrait d'améliorer le traitement des copropriétés avant que leur dégradation soit telle qu'elle justifie le recours à l'expropriation.** En effet, la plupart des interventions s'effectuent lorsque les problèmes sont devenus particulièrement graves et menacent l'ordre public. Il est ainsi paradoxal de constater que les collectivités se retrouvent à devoir investir 200 à 300.000 euros pour des opérations lourdes, alors que le financement d'actions de formation et d'information des copropriétés pourraient jouer un rôle préventif important, comme au Québec.

Cette carence des politiques de prévention s'explique notamment par le fait que les élus manquent de spécialistes en nombre suffisant pour intervenir en amont, y compris dans des grandes villes. De telles politiques supposent en effet l'existence d'une « culture de droit privé » qui fait bien souvent défaut aux acteurs publics, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou de l'Etat. De surcroît, il requiert un dialogue avec des acteurs qui ne sont pas des partenaires « naturels » de la puissance publique, comme les syndicats.

La mission ne peut donc qu'inciter les municipalités concernées à « investir » dans la prévention, par la désignation d'un correspondant chargé des copropriétés, la mise en œuvre d'actions de médiation pour le paiement des charges, le financement d'actions de formation des copropriétaires et des conseils syndicaux et l'accompagnement financier des petits propriétaires occupants de bonne foi pour leur permettre de réaliser des travaux de rénovation. **Une telle politique requiert, à l'évidence, d'importants investissements financiers, qu'il conviendrait de dégager dans le cadre des moyens consacrés à la rénovation urbaine.**

D'autres mesures, proposées notamment par le Conseil national des villes, devraient être étudiées : l'obligation pour les propriétaires de réaliser des travaux d'entretien sous menace de plafonnement des loyers, l'obligation, pour les notaires, de signaler au procureur l'absence de syndic constatée à l'occasion d'une vente et l'amélioration du recouvrement des charges impayées¹. En outre, il convient de souligner que l'aide juridictionnelle, théoriquement ouverte aux copropriétés « pauvres » ne fonctionne pas de manière satisfaisante, **notamment du fait de l'insuffisance des crédits ouverts au titre de l'aide juridictionnelle.**

Par ailleurs, la mission rappelle que la présence de gardiens dans les immeubles peut permettre de rétablir du lien social, de réguler les conflits, de signaler les dysfonctionnements et, in fine, de maintenir la tranquillité publique. Il existe d'ailleurs une obligation qui pèse sur les bailleurs sociaux, en ZUS, d'employer un agent de médiation² à partir de 100 logements. La

¹ En étendant aux impayés de charge l'utilisation de l'article 68 de la loi de 1991 relative aux procédures civiles d'exécution qui permet à l'huissier d'opérer une saisie conservatoire sans autorisation préalable du juge, l'établissement de celle-ci pouvant être demandée ensuite.

² Le décret n° 2001-1361 du 28 décembre 2001 énumère cinq types d'emplois : concierge, gardien, employé d'immeuble à usage d'habitation, agent de prévention et de médiation, correspondant de nuit.

mission estime que cette présence humaine est également particulièrement nécessaire dans les copropriétés privées situées dans ces zones. **C'est pourquoi elle préconise d'instituer une exonération de charges sociales pour favoriser l'emploi de gardiens dans les copropriétés situées en zones urbaines sensibles ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une « OPAH-copropriété ».** Ces agents de médiation pourraient bénéficier d'une formation spécifique et se voir confier des missions précises.

B. LUTTER CONTRE LA SÉGRÉGATION SPATIALE : RETISSER LA TRAME URBAINE

Pour éviter, à l'avenir, les phénomènes qui ont conduit à la dégradation progressive des « grands ensembles », les investissements financiers considérables effectués en faveur de la rénovation urbaine doivent permettre d'agir sur les **causes profondes des processus de ségrégation**. Cette action nécessite notamment la diversification des formes d'habitat, l'accroissement de l'offre de services publics et l'implantation d'entreprises.

1. Combattre la ségrégation spatiale

L'amélioration de la situation des habitants des quartiers en difficulté passe nécessairement **par une diversification des formes d'habitat et des statuts d'occupation**. Cette nécessité a été soulignée par de nombreux maires qui ont répondu au questionnaire, l'un deux appelant à « *rendre les quartiers plus attractifs, plus aérés avec plus de mixité en matière de logement (habitat horizontal, vertical, semi-horizontal) et de catégories sociales.* »

a) Diversifier les statuts d'occupation dans les ZUS

La mission a constaté, au cours de ses déplacements en Europe, que dans la plupart des pays européens, l'amélioration des conditions de logement s'était accompagnée d'un développement soutenu de l'accès à la propriété, évolution particulièrement forte en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni. En France et en Allemagne, l'effort consacré au parc social dans les années 1960 et 1970 a en revanche concurrencé le développement de la propriété¹. La proportion de ménages propriétaires est particulièrement faible en ZUS, puisqu'une résidence principale sur cinq constitue la propriété d'un ménage en ZUS, contre une sur deux en moyenne en France.

Cette situation n'est pas étrangère au constat de la très forte mobilité résidentielle effectué par l'Observatoire national des ZUS dans son dernier rapport : « *la mobilité résidentielle a transformé le peuplement des ZUS en accentuant le poids des personnes professionnellement les plus fragiles. Elle exerce un fort effet de sélection : les plus fragiles ont plus de chances*

¹ *Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative, IAURIF, octobre 2005.*

d'arriver en ZUS et de s'y maintenir ; les autres poursuivent leur trajectoire résidentielle vers d'autres quartiers, devenant souvent propriétaires¹ ».

Dans le droit fil de ce constat, la **mission estime indispensable de diversifier les statuts d'occupation dans les ZUS et de permettre à leurs habitants d'y effectuer des parcours résidentiels ascendants. Cette préconisation est indissociable de celles visant à améliorer l'offre de services et d'équipements publics dans ces quartiers, notamment au niveau scolaire, l'habitat ne pouvant, à lui seul, « retenir » les populations.**

La plupart des élus rencontrés partagent cet objectif de diversification des formes d'habitat, et le mettent en œuvre, notamment dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain. Ainsi M. Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin a insisté, lors de la visite de la mission, sur la nécessaire diversification de l'habitat et sur la possibilité donnée aux habitants d'accomplir des parcours résidentiels satisfaisants. Il a été relevé au cours de ce déplacement qu'alors qu'en 1990, 70 % du parc y était composé de logements sociaux, cette proportion est aujourd'hui de 64 %, l'objectif étant de la ramener à 40 %.

Toutefois, cette politique d'accession sociale à la propriété se heurte, en pratique, à la faiblesse des revenus des habitants concernés. Comme l'a relevé le maire de Vaulx-en-Velin, dans sa commune, 70 % des ménages ont un revenu inférieur au seuil des prêts locatifs à usage social (PLUS). De manière plus générale, d'après le rapport 2005 de l'ONZUS, *« dans la quasi-totalité des cas, le revenu médian vivant en ZUS est inférieur à celui des ménages de leur agglomération ».*

C'est pourquoi **un effort financier particulier doit être effectué en direction de ces ménages** pour faciliter leur accession à la propriété. L'institution récente² d'un taux réduit de TVA pour encourager l'accession sociale dans les quartiers faisant l'objet d'un projet de rénovation urbaine³ constitue un premier pas dans ce sens. Les élus doivent désormais se saisir de cet outil, notamment en lançant les opérations dites « maisons à 100.000 euros », à l'instar de ce qui a été réalisé à Mantes-la-Jolie ou à Montereau.

Afin de faciliter l'accession sociale à la propriété dans les ZUS, au-delà des seules opérations de rénovation urbaine, **la mission estime que ces mesures doivent être complétées par un accompagnement financier supplémentaire en faveur des ménages modestes**, qui pourrait passer par une majoration du prêt à taux zéro ou/et une exonération des droits de

¹ Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2005.

² Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, article 28.

³ Va également dans ce sens l'augmentation de l'avance remboursable sans intérêt (15.000 euros de prêt à taux zéro en plus) jusqu'au 31 décembre 2010 pour les opérations d'accession sociale à la propriété soutenues par la commune et pour les ménages disposant de revenus inférieurs aux plafonds PLUS.

mutation, sous les mêmes conditions de ressources et sur les mêmes territoires que la mesure relative à la TVA¹.

b) Rééquilibrer la répartition des logements sociaux

Inversement, il est indispensable qu'un effort de rééquilibrage de la répartition des logements sociaux s'exerce au sein des agglomérations **afin de permettre notamment la reconstruction, hors site, de logements sociaux dans le cadre des opérations de rénovation urbaine**. On rappellera à titre d'exemple qu'en région parisienne, 5 % des communes détiennent 75 % du parc social. De manière plus générale, les ZUS comptent trois fois plus de logements sociaux que le reste du territoire.

C'est pourquoi la mission insiste sur le respect par les communes de leurs obligations en matière de construction de logements sociaux, et rappelle que la loi de 2006 portant engagement national pour le logement a prévu qu'une commission départementale chargée de l'examen du respect de ces obligations pourrait doubler le taux de la majoration qui peut être prononcée par le préfet quand une commune fait l'objet d'un constat de carence².

En outre, s'agissant du parc social existant, un effort particulier doit être fourni afin d'en assurer l'entretien au quotidien. Celui-ci passe notamment par un **soutien financier suffisant** aux démarches de **gestion urbaine de proximité**, mises en place depuis 1999, ce soutien devant être assuré dans le cadre de l'ANRU et des futurs contrats urbains de cohésion sociale.

2. Désenclaver les quartiers

Comme l'a souligné M. Yves Dauge, sénateur, membre de la mission, et premier délégué interministériel à la ville, « *Le projet urbain unificateur (...) passe par les transports publics et notamment les tramways, les bus, avec des services tard le soir, une requalification totale des espaces publics. En Seine-Saint-Denis, à Nantes, à Lyon et dans bien d'autres villes, la démonstration a été faite que le désenclavement physique est une des conditions préalables au renouvellement urbain*³. »

a) Des quartiers souvent mal desservis

Les quartiers d'habitat social ont souvent été construits sur des plateaux offrant de vastes surfaces constructibles, et se trouvent de ce fait aujourd'hui isolés du reste de la ville par des dénivelés ou enclavés par un entrelacs de grandes voies de circulation ou par des voies ferrées. De surcroît, ces sites sont fréquemment mal desservis par les transports en commun, alors

¹ Quartiers « Anru » étendus à un périmètre de 500 mètres.

² Article 65 de la loi précitée.

³ Libération, Mercredi 7 septembre 2005, « *La crise des banlieues doit nous ouvrir les yeux sur la crise sociale française* ».

même qu'une part importante de leurs habitants est captive des transports publics¹.

Cette insuffisante desserte freine la mobilité des habitants, qui se trouvent éloignés de surcroît des zones d'activité et des équipements publics². Ainsi M. Gilbert Roger, maire de Bondy, a-t-il insisté, lors de son audition sur la pénalisation que représente pour une population de 14.000 habitants, soit l'équivalent d'une ville moyenne en milieu rural, l'absence d'antenne EDF, de caisse d'allocations familiales et de banques. Elle aggrave en outre leur sentiment de relégation et constitue dans certains cas un véritable handicap économique³. Enfin, le manque d'accessibilité limite considérablement l'attractivité de ces zones, et n'y facilite pas l'implantation d'entreprises ou de commerces.

b) Effectuer un effort financier en faveur des projets de désenclavement

La mission estime **en conséquence que l'amélioration de la desserte des quartiers en difficulté** devrait faire l'objet d'un investissement particulier de la part de l'Etat et des collectivités territoriales, au premier rang desquelles les régions. Elle souligne que le développement des transports collectifs urbains en zones urbaines sensibles (ZUS) **doit figurer notamment parmi les priorités des futurs contrats de projet entre l'Etat et les régions**, au travers de leur volet territorial, qui concerne les projets infra-régionaux. Cette préconisation s'inscrit dans le cadre des principes définis par la circulaire de 2006 relative au volet territorial des contrats de projets Etat-régions⁴, qui mentionne, parmi les programmes budgétaires mobilisables, les transports urbains. De même, le financement des projets de désenclavement devrait pouvoir bénéficier en priorité des **fonds européens** alloués pour la période 2007-2013.

Par ailleurs, l'exemple de Roissy montre que le problème ne vient pas uniquement des infrastructures, mais aussi de la fréquence et des horaires des services de transport. C'est pourquoi il serait opportun de favoriser, au niveau des agglomérations, le développement de projets innovants de transports complémentaires et de soutenir financièrement des projets locaux de services de transport à la demande, de centrales de co-voiturage ou d'auto-partage⁵. La

¹ A titre d'exemple, 47 % des ménages dionysiens ne possèdent pas de voiture alors qu'il faut deux heures de bus pour atteindre Paris ou une heure de RER à des prix parfois dissuasifs pour certaines populations situées dans des villes de ce département.

² Voir notamment, dans le compte-rendu annexé de l'audition des maires, l'intervention de M. Gilbert Roger, maire de Bondy, qui a insisté sur la pénalisation que représente pour une population de 14.000 habitants, soit l'équivalent d'une ville moyenne en milieu rural, l'absence d'antenne EDF, de caisse d'allocations familiales et de banques.

³ A titre d'exemple, certains emplois sur l'aéroport de Roissy peuvent être incompatibles avec les contraintes horaires imposées par les transports en commun en région parisienne.

⁴ Circulaire (DIACT) du 24 mai 2006 relative à la préparation du volet territorial des contrats de projets Etat-régions.

⁵ Proposition émise notamment par le rapport du Conseil d'analyse économique, « Ségrégation urbaine et intégration sociale », La Documentation française, 2004.

mission insiste enfin sur l'engagement financier de l'Etat dans les projets d'investissement relatifs aux transports en sites propres dans les ZUS.

3. Soutenir le commerce de proximité

D'après une enquête récente menée par le ministère des petites et moyennes entreprises, on observe souvent, dans les quartiers qui jouxtent les zones urbaines sensibles, la présence de très grands équipements commerciaux. En revanche, ces zones souffrent de l'insuffisance ou de la vétusté des commerces de proximité. Ces équipements constituent pourtant des lieux de sociabilité et de convivialité essentiels à l'animation des quartiers. A contrario, l'existence de « friches commerciales » contribue à accentuer leur image sinistrée. C'est pourquoi le maintien d'un commerce de proximité de qualité, essentiel à la préservation du lien social, doit figurer parmi les priorités du renouvellement urbain.

a) Renforcer durablement les capacités d'action de l'EPARECA

Créé par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, l'EPARECA¹ a vocation à se substituer aux acteurs privés défaillants afin de revitaliser des centres commerciaux en difficulté. Son intervention est transitoire, ces centres devant, à terme, revenir dans le domaine privé. Après un démarrage laborieux², l'établissement a progressivement mené à bien un certain nombre d'opérations et commence aujourd'hui à revendre des centres, ce qui lui confère des ressources propres.

Toutefois, ses capacités d'action ne lui permettent, à l'heure actuelle, de ne traiter que 10 centres commerciaux par an, ce qui est très insuffisant, puisque le nombre de centres commerciaux potentiellement concernés par une opération de réhabilitation a été estimé à un peu moins de 400³.

Pour ces raisons, le Comité Interministériel des Villes du 9 mars 2006 a décidé du triplement du rythme d'intervention de l'EPARECA, qui a, en conséquence, approuvé le principe de recrutements supplémentaires pour atteindre, dans un délai de trois ans, l'objectif fixé⁴. En outre, une dotation de 3,8 millions d'euros a été versée, au titre de l'exercice 2006, en plus de la dotation de 2,2 millions initialement prévue. Au titre de l'année 2007, la montée en charge de l'établissement devrait susciter un besoin de financement de l'ordre de 7,8 millions d'euros, dont 4 millions au titre du CIV.

¹ Etablissement Public National d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux.

² Pour une analyse approfondie de la situation du commerce dans les quartiers en difficulté, votre rapporteur renvoie au rapport d'information n° 377 (2001-2002) de MM. Auguste CAZALET et Eric DOLIGÉ, fait au nom de la commission des finances, déposé le 25 juillet 2002.

³ Rapport précité.

⁴ Recrutement d'un chargé d'études commerciales, de trois assistants, d'un architecte de deux chargés de programmes et d'un chargé de mission.

La mission ne peut qu'insister sur la nécessité de prolonger, dans les années à venir, cet effort financier spécifique en faveur de la redynamisation commerciale des quartiers sensibles, et de reconduire cette dotation. L'établissement doit en effet disposer d'équipes opérationnelles et très qualifiées pour faire face à l'accélération des procédures prévues, pour développer son rôle d'appui et de soutien aux collectivités territoriales et pour accroître le nombre de sites concernés par son action.

b) Aider les collectivités territoriales à mener à bien leurs projets de restructuration commerciale

L'EPARECA n'ayant pas la capacité de traiter l'ensemble des espaces commerciaux, **la mission estime également nécessaire de donner aux élus davantage de moyens pour réhabiliter les espaces commerciaux dégradés.** Il s'agit, tout d'abord, de les aider dans l'élaboration de leurs projets. Il a en effet été constaté que de nombreux dossiers de rénovation urbaine présentés à l'ANRU ne comportaient aucune dimension commerciale. La prise de conscience de cette lacune a conduit, très récemment, l'ANRU et l'EPARECA à passer une convention aux termes de laquelle chaque fois qu'un projet ne comporte aucune dimension économique, l'établissement est sollicité pour donner son avis.

La mission considère qu'une telle démarche va dans le bon sens, et qu'elle doit être complétée. Dans de nombreux quartiers en difficulté, les opérations de restructuration des ensembles commerciaux sont rendues très difficiles du fait de l'existence de copropriétés émiettées, notamment s'agissant des centres qui datent des années 1960. L'EPARECA dispose d'ailleurs, à cet égard, d'un régime juridique particulier en matière d'expropriation, ce qui n'est pas le cas des élus locaux. C'est pourquoi lors de la discussion du projet de loi pour l'égalité des chances, la commission des affaires économiques avait présenté au Sénat, sur proposition de votre rapporteur, un amendement permettant aux communes de mettre en demeure le ou les propriétaires d'un centre commercial très dégradé de procéder à sa réhabilitation, et d'engager une procédure d'expropriation en cas de refus. **La mission juge opportun de proposer à nouveau cette mesure, en l'encadrant très strictement, notamment en précisant qu'elle doit impérativement s'inscrire dans un projet de rénovation urbaine du quartier.**

4. Attirer les entreprises : mieux prendre en compte le développement économique dans les projets de rénovation urbaine

Comme l'a souligné le directeur général de l'ANRU lors de son audition, les questions de développement économique sont à l'heure actuelle insuffisamment prises en compte dans les opérations de rénovation urbaine. Celles-ci constituent pourtant une occasion pour améliorer la mixité des

fonctions urbaines dans les quartiers en difficulté, en favorisant l'implantation d'activités économiques. En outre, l'implication du secteur privé est une des conditions de réussite des projets de renouvellement urbain.

a) Renforcer la place des acteurs économiques dans les projets de rénovation urbaine

En libérant du foncier, les opérations de rénovation urbaine peuvent être l'occasion de réaffecter des espaces à l'activité économique. Il est constaté, à l'heure actuelle, que même là où l'attractivité fiscale et sociale est forte, dans les zones franches urbaines, l'implantation d'entreprises peut être freinée par la pénurie de foncier. La mission a observé à cet égard qu'à Barcelone, la mixité logement/activités économiques est activement recherchée, avec l'obligation de consacrer 50 % des opérations de rénovation urbaine à l'activité économique.

Sans aller jusque là, la mission ne peut que regretter l'insuffisance de la dimension économique dans les projets de rénovation urbaine faute, notamment, d'un partenariat suffisant entre acteurs privés et publics¹. C'est pourquoi elle **préconise de mieux mobiliser les représentants du monde économique, notamment les associations d'entrepreneurs en ZUS sur les projets de rénovation urbaine, et de solliciter leur avis plus systématiquement**, notamment pour cerner leurs besoins en matière d'immobilier.

En outre, afin de soutenir les projets de réaffectation de l'espace à des activités économiques dans le cadre de ces conventions, un **soutien spécifique des fonds européens au volet économique des conventions ANRU** devrait être mis en place.

Enfin, il est souhaitable d'alléger les contraintes réglementaires qui pèsent actuellement sur les possibilités de diversification des fonctions dans les quartiers en difficulté, comme l'agrément préfectoral nécessaire pour la réalisation de bureaux.

b) Mobiliser les fonds européens en faveur des projets de développement économique dans les quartiers

Outre les projets de transports urbains, la mission estime nécessaire de mobiliser prioritairement les fonds européens alloués au titre des politiques urbaines pour la période 2007-2013 sur les projets de développement économique dans les quartiers en difficulté.

En effet, si les zones franches urbaines constituent un dispositif attractif pour les entreprises, l'installation de celles-ci, notamment pour les plus petites d'entre elles, peut être freinée par le manque de savoir-faire et

¹ C'est ainsi que les acteurs du monde économique soulignaient, lors des Assises de la ville du 25 avril 2005 : « Enjeu majeur pour la rénovation urbaine, le développement économique en est le parent pauvre (...) Les partenaires publics (élus) et privés (entreprises) sont séparés dans le cadre du développement urbain et du développement territorial ».

d'ingénierie. En outre, les ZFU ne concernent pas l'ensemble des zones urbaines sensibles.

C'est pourquoi **il apparaît nécessaire de faire émerger des « pôles de développement économique » au niveau du quartier, à l'image de ce qui a été réalisé dans le cadre des pôles de compétitivité.** La mission se félicite à cet égard du lancement, à l'automne, d'« appels à projets » dans les quartiers en difficulté. Ces projets pourraient permettre la constitution d'« agences de développement économique » dans ces quartiers, réunissant des représentants des chambres consulaires et placées sous la responsabilité du maire, afin de favoriser l'implantation d'entreprises. Elles permettraient notamment d'accompagner les créateurs d'entreprises.

Enfin, les investisseurs privés pour l'immobilier d'entreprise sont rares dans les quartiers sensibles, du fait des risques importants et de l'absence de financement bancaire. C'est pourquoi **il pourrait être opportun de développer une forme « d'investissement-relais » public, afin de couvrir le risque de l'investissement.** Sur le fondement de l'expérience de l'EPARECA dans le secteur du commerce, la puissance publique assurerait les principaux risques (rentabilité, visibilité, stabilité), en amont d'une revente ultérieure au secteur privé. Un effort pourrait être fourni, par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations, pour organiser cette association public-privé, à l'instar de l'action menée aux États-Unis, avec le « Re-investment act », qui a favorisé l'implantation d'entreprises dans les quartiers en difficulté¹. A titre d'exemple, des fonds de garantie de caution de loyer, abondés par la Caisse des dépôts, pourraient être mis en place afin d'aider l'installation des jeunes entrepreneurs, à qui l'on demande, souvent six mois de caution de loyer.

La mission ne peut qu'insister sur cette nécessité, également soulignée par le Conseil national des villes : « *Sans cette étroite association des investissements publics et privés, le renouvellement urbain trouve ses limites et n'atteindra pas les objectifs de transformer les quartiers d'exclusion en quartiers de développement -tant économique que culturel²* ».

*

* *

Au terme de trente ans d'une évolution qui a vu le départ des classes moyennes des quartiers en difficulté, il est aujourd'hui impératif de réintroduire de la mixité et de la mobilité dans ces zones. Pour favoriser celles-ci, plusieurs conditions doivent être remplies : un cadre de vie attractif, une offre de logements de qualité et diversifiée, la présence d'équipements et de services, l'accessibilité du quartier. La mission appelle donc à la poursuite

¹ *Implantation de grands équipements fédéraux dans les quartiers pauvres, obligation pour les banques de réinvestir un pourcentage de leurs dépôts, crédits nouveaux pour la création d'entreprises.*

² *Conseil national des villes, Les enjeux du développement économique dans le renouvellement urbain, septembre 2003.*

et à l'amplification des efforts en faveur de la rénovation urbaine, afin de mettre fin à ce qui est parfois qualifié « *d'apartheid urbain* ».

Les propositions de la mission

- Sanctuariser les crédits de l'ANRU en créant un fonds pour la rénovation urbaine doté des crédits non consommés par l'Agence et de fonds provenant de la Caisse des dépôts et consignations ;
- Étendre à l'ensemble des régions et départements la participation à l'effort de solidarité en faveur de la rénovation urbaine, dans un souci de cohérence des politiques publiques ;
- Généraliser, sous la responsabilité du préfet, un pôle administratif spécifique « ville habitat » dans les DDE très sollicitées par le renouvellement urbain, créer des établissements publics d'aménagement dans les zones manquant d'opérateurs et soutenir l'ingénierie de projets dans les communes et intercommunalités ;
- Réaliser une enquête nationale sur les conditions de relogement des habitants concernés par des opérations de rénovation urbaine ;
- Rendre possible l'intervention du FSL pour prendre en charge le différentiel de loyer dans certains projets de rénovation urbaine et bonifier les aides à la pierre pour permettre la stabilité des loyers dans ces opérations ;
- Allouer des crédits budgétaires spécifiques supplémentaires au financement d'actions de traitement préventif des copropriétés en difficulté et de lutte contre l'habitat indigne dans les quartiers en difficulté ;
- Instituer une exonération de charges sociales pour favoriser l'emploi de gardiens ou de médiateurs dans les copropriétés en difficulté situées en ZUS;
- Développer l'accession sociale à la propriété dans les ZUS, en complétant les mesures déjà adoptées par une exonération de droits de mutation accordée sous condition de ressources ou/et une majoration du prêt à taux zéro dans ces zones ;
- Rééquilibrer la répartition des logements sociaux en assurant le respect des obligations des communes en matière de construction de logements sociaux (PLUS, PLAI, PLS) ;
- Cibler une partie des financements européens et de ceux alloués dans le cadre du volet territorial des contrats de projet État-région sur l'amélioration de la desserte en transports des quartiers en difficulté ;
- Favoriser la revitalisation du commerce dans les quartiers en difficulté en renforçant durablement les capacités d'action de l'EPARECA et des collectivités territoriales dans ce domaine, notamment en leur permettant le recours à des procédures de mise en demeure ;
- Lancer des appels à projet dans les quartiers en difficulté afin de faire émerger des pôles de développement économique et accroître la prise en compte du développement économique dans les projets de rénovation urbaine ;
- Supprimer l'agrément préfectoral « bureaux » dans les quartiers faisant l'objet d'une opération de rénovation urbaine.

II. UNE EXIGENCE POUR L'ÉCOLE : MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS PRIORITAIRES D'ÉDUCATION

L'« institution scolaire » a payé un lourd tribut à la « crise des banlieues » de l'automne dernier : plus de 250 établissements ont servi de cibles aux émeutiers, symboles d'une école ébranlée, montrée du doigt, désignée comme première responsable de la « colère » et des frustrations d'une partie des jeunes, qui la rejettent parce qu'elle les a rejetés.

La mission a ainsi pu constater, au cours de ses auditions et de ses déplacements, mais aussi à travers le questionnaire adressé aux maires des villes de plus de 10 000 habitants, la prégnance des questions liées à l'éducation et à la formation, qui traduit **l'ampleur du malaise, mais également -et surtout- l'intensité des attentes et le caractère central et prioritaire de ces enjeux**. Pour reprendre les propos tenus par le maire de Tremblay-en-France, la médiocrité des résultats scolaires constitue, dans les quartiers défavorisés, l'un des principaux rouages d'une « spirale [qui] tire l'ensemble de la société vers le bas ».

En effet, pour un trop grand nombre de ces « enfants de la politique de la ville », l'école représente leur première expérience vécue de l'échec et de la relégation, contribuant ainsi, à défaut de vraiment les assumer, à cristalliser les inégalités : ce constat en dit long sur les insuffisances des dispositifs mis en place depuis plus de 20 ans -notamment dans le cadre de l'éducation prioritaire-, ainsi que sur les inadaptations d'un système de formation qui n'apparaît pas en phase avec les besoins de nombreux jeunes d'une part, qui perdent pied à défaut de voir le sens et la finalité des apprentissages, et les besoins des employeurs d'autre part.

A cet égard, la mission a pu mesurer le décalage entre les attentes des équipes éducatives, dont elle a pu apprécier la mobilisation et l'engagement, et le discours des hauts responsables du système éducatif, qui lui est apparu déconnecté de ces réalités du terrain.

Certes, **il ne faut sans doute pas tout attendre de l'école**, tant elle est confrontée, dans ces quartiers, à des « adversaires » -la « ghettoïsation » urbaine, la fragilisation des familles, la crise des valeurs et de l'autorité, le chômage, la désespérance sociale, etc-, qui amplifient les défaillances du système et rendent la tâche extrêmement difficile et éprouvante pour les personnels et les enseignants. **Toutefois, rien ne se fera sans elle** : il nous faut redoubler d'efforts pour offrir aux jeunes les mêmes chances de réussite et d'insertion, et refaire ainsi de l'école un moteur d'intégration et de promotion.

Notre système d'éducation et de formation doit en effet constituer **l'un des premiers leviers d'une action de fond en faveur des quartiers en difficulté, face aux défis de l'emploi, de la prévention et de la cohésion sociale**. Il existe, comme l'a relevé la présidente du conseil d'orientation de l'ONZUS, « une importante marge de progression », qui appelle, dans le

prolongement des dispositifs mis en place ces derniers mois par le Gouvernement, des mesures pragmatiques, plus souples et mieux adaptées à des besoins prioritaires d'éducation.

A. OFFRIR AUX JEUNES LES MÊMES CHANCES DE RÉUSSITE SCOLAIRE : DES POLITIQUES À REPENSER

1. Un « effet ghetto » qui aggrave les inégalités

a) Les pièges de la carte scolaire : de « délits d'initiés » en logiques d'enfermement

Conçue, il y a plus de quarante ans, comme un instrument de mixité scolaire et sociale, la politique de sectorisation des écoles a montré ses limites, en favorisant, dans les quartiers eux-mêmes devenus des marqueurs de la relégation sociale, la constitution de « ghettos » scolaires où se concentrent les publics les plus en difficulté.

En effet, si les **collèges situés en ZUS accueillent, en moyenne, 63 % d'élèves issus de milieux défavorisés** et 12 % d'élèves de nationalité étrangère, ces proportions peuvent atteindre 90 % et 80 % dans certains établissements¹.

Ségrégation urbaine et ségrégation scolaire s'alimentent ainsi l'une et l'autre : **« Les écoles à la fois subissent le manque de mixité sociale, mais en même temps contribuent à le renforcer. Bailleurs et enseignants se renvoient d'ailleurs la balle : « comment avoir une politique de gestion locative avec des écoles aussi peu attractives ? » disent les bailleurs. « Comment peut-on conduire notre enseignement avec une population qui concentre tant de difficultés ? » disent les enseignants. »**²

A cet égard, certaines personnalités³ ont souligné devant la mission les **effets pervers de la carte scolaire** : en raison des stratégies de contournement ou d'évitement mises en œuvre par les familles les plus « initiées », celle-ci ne s'impose finalement qu'à celles qui n'ont pas le choix ; dans les zones socialement homogènes, a fortiori quand l'école se situe « au pied des tours », elle participe à l'enclavement des populations.

C'est pourquoi une « remise à plat » s'impose, notamment dans le cadre des stratégies de rénovation urbaine. La localisation des établissements scolaires et la définition de leurs périmètres de recrutement doivent se fonder sur l'examen précis des réalités locales, dans le cadre d'une réflexion globale, menée en concertation étroite avec les collectivités territoriales -communes et conseils généraux- qui en ont la responsabilité, pour les écoles et les collèges.

¹ Voir annexe n° 9 (Partie I).

² « Pour de grands projets d'éducation dans les grands projets de ville », rapport remis à Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, le 11 avril 2002.

³ Voir notamment l'audition d'Hugues Lagrange et Marco Oberti (15 mars 2006).

En effet, les problèmes ne se posent pas de la même façon, ni avec la même acuité, d'un contexte à l'autre.

b) L'école perméable à la violence et à la misère sociale : une autorité à restaurer

L'école n'est pas étanche aux difficultés qui l'environnent : elle les reflète, les « absorbe » et les amplifie, au point de faire de certains de nos établissements scolaires des zones de violence et de misère sociale, qui portent en germe -ou subissent- les phénomènes de délinquance.

La commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs relevait ainsi l'« *entrée en force de la délinquance à l'école* », qui reste sous-estimée par l'Éducation nationale. Or, « *si tous les jeunes en échec scolaire ne sont pas des délinquants, une immense majorité de ces derniers n'a pas réussi à l'école* »¹.

Notre collègue M. Christian Demuynck avait souligné, dans un récent rapport², qu'outre les actes de violence graves, qui sont le fait d'un petit nombre d'élèves, les collèges des quartiers « difficiles » étaient les plus concernés par l'absentéisme régulier et l'accumulation de « *petites incivilités au quotidien qui font peser sur l'école un climat d'insécurité perçu et vécu comme une violence* ».

Au-delà, la concentration de la misère sociale contribue à ébranler l'autorité de l'institution scolaire. Le recteur de l'académie de Créteil a ainsi fait observer à la mission que **l'école n'était plus, aux yeux d'une partie des jeunes, « porteuse d'un projet de vie »** : cette « machine scolaire » fonctionne en effet pour eux comme « *un piège et un vecteur d'exclusion* »³, soit en conduisant à l'échec et à la perte de l'estime de soi, soit en délivrant un diplôme qui ne permet pas de trouver une place dans la société.

A cet égard, **l'exemple du chômage des aînés et des « grands frères diplômés » a un effet démobilisateur de plus en plus précoce** sur les élèves : plus de 30 % des enfants d'inactifs quittent le système scolaire sans qualification. Par ailleurs, le manque d'intérêt pour les études de certains collégiens les conduit à un « décrochage » progressif : près de 15 000 jeunes de moins de 16 ans seraient déscolarisés -échappant aux dispositifs de « remédiation » ou autres « classes relais » mises en place depuis 1998-, dans une situation qui les place dans une spirale de marginalisation sociale.

L'« école de la rue » fait alors concurrence à la salle de classe : l'échec scolaire devient un marqueur identitaire pour ces « affranchis » du

¹ « *Délinquance des mineurs. La République en quête de respect* », commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs, Jean-Pierre Schosteck, président, Jean-Claude Carle, rapporteur, Sénat, rapport n° 340 (2001-2002).

² « *La rue dans l'école ? Connaître, prévenir et maîtriser l'intrusion de la violence dans les établissements scolaires* », Christian Demuynck, rapport remis à M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, le 15 juin 2004.

³ « *Pourquoi ils brûlent les écoles* », François Dubet, *Le Monde de l'éducation*, décembre 2005.

système -le linguiste Alain Bentolila parle de « *tribalisation de l'échec* »-, exposés au développement de trafics divers, qui assurent un « statut social » dans la cité, se révélant plus rapidement et aisément lucratifs.

Face à de telles situations qui déstabilisent les établissements et rendent les conditions d'exercice de leur mission délicates, les équipes éducatives doivent être dotées de véritables moyens de réagir et d'agir : cela passe notamment par la poursuite du développement des classes relais, chargées d'accueillir, de façon temporaire, les jeunes dont le comportement contribue à perturber les classes.

Au-delà, la mission suggère de mieux préparer les personnels et les enseignants, dans le cadre de leur formation, à la gestion des conflits et des conduites à risque, et de doter chaque établissement d'un système de sanctions disciplinaires adapté.

2. Les ZEP : une réponse insuffisante, contestée et contestable

a) *Les limites d'une action « prioritaire » menée à grande échelle*

Après 25 ans de mise en œuvre, la politique d'éducation prioritaire¹ n'a pas contribué à réduire, dans les territoires cumulant les handicaps, les inégalités de réussite scolaire liées au poids de l'origine sociale : si, globalement, il n'y a eu ni dégradation ni rattrapage des conditions de scolarisation, la situation s'est aggravée dans certains établissements.

En raison de l'insuffisance et du saupoudrage des moyens, ce « zonage » a renforcé, aux yeux des familles comme des enseignants, les **effets de stigmatisation**.

En effet, le supplément de ressources alloué aux établissements est estimé à environ 10 % par le ministère de l'éducation nationale², alors qu'il est 1,5 fois plus élevé aux Pays-Bas. Par ailleurs, ces moyens ont été consacrés de façon quasi exclusive à la réduction uniforme du nombre d'élèves par classe, insuffisante pour avoir un impact sur la réussite des élèves.

La mission n'entend pas, pour autant, remettre en cause la **pertinence du principe, qui a été largement dévoyé par l'extension non pilotée** du dispositif : comme l'a rappelé le ministre de l'éducation nationale, M. Gilles de Robien, en présentant, le 8 février dernier, son plan de relance de l'éducation prioritaire, au lieu de « donner plus à ceux qui ont moins », « *nous avons donné trop peu, à trop de monde* ».

Les zones et réseaux d'éducation prioritaire, dont le nombre est passé de 363 en 1982 à plus de 900 en 2005, scolarisent aujourd'hui près de 18 %

¹ Voir annexe n° 9 (Partie II : « La politique d'éducation prioritaire »).

² Toutefois, comme le révèle une étude citée en annexe n° 9, en prenant en compte les caractéristiques des enseignants (un plus grand nombre de moins de 35 ans et de non titulaires), « les salaires moins élevés de ces professeurs compensent probablement, en partie, le surcoût des ZEP ».

des écoliers et 20 % des collégiens. Leur bilan contrasté révèle de fortes disparités liées à un « effet de cliquet » : or, « *une ZEP qui réussit devrait être une ZEP qui disparaît* », comme le soulignait déjà la commission d'enquête sur la gestion des personnels éducatifs, présidée par notre collègue M. Adrien Gouteyron¹.

C'est pourquoi la mission partage les récentes orientations visant, notamment, à améliorer l'évaluation et le suivi des ZEP et à **mieux cibler les moyens sur les « élèves prioritaires »**, dans les 249 collèges et 1 600 écoles des « réseaux ambition réussite » où les difficultés sont les plus lourdes.

Ces établissements bénéficient, depuis la rentrée dernière, du renfort de 1 000 enseignants « chevronnés » et de 3 000 assistants pédagogiques, qui ont notamment pour tâche d'assurer le suivi individualisé ou en petits groupes des élèves repérés en difficultés.

Il s'agit toutefois d'aller jusqu'au bout de la réforme et d'assouplir les modalités d'entrée et de sortie du dispositif, sur la base d'objectifs pluriannuels contractualisés : révisable à intervalles réguliers, le statut de ZEP deviendrait ainsi un véritable vecteur de dynamisme.

b) Des conditions d'enseignement au rabais ?

L'échec des ZEP n'est pas seulement le fait d'un manque de moyens. Les formidables résultats constatés dans certains établissements montrent bien que la qualité de l'enseignement est le premier déterminant de la réussite, en ZEP plus qu'ailleurs.

Ainsi, comme la représentante de la Ligue de l'enseignement l'a souligné devant la mission, l'« **effet établissement** » et l'« **effet maître** » **exercent une influence démultipliée sur les élèves les plus défavorisés**. Or, les ZEP font souvent jouer ces effets en sens inverse :

- d'une part, la taille excessive de certains établissements a un impact négatif sur le climat général de vie scolaire et sur les résultats des élèves ; celle-ci devrait être plafonnée, afin de conserver une « dimension humaine » ;

- d'autre part, en dépit des primes ou bonifications de carrière mises en place au profit des personnels, les ZEP peinent à attirer et retenir les professeurs les plus expérimentés : Versailles et Créteil sont ainsi des académies de « début de carrière » pour la population enseignante « captive » - et déracinée- sortant d'IUFM² ; or, la solidité et la stabilité des équipes se mesure en général à l'équilibre entre un noyau d'enseignants chevronnés et le renouvellement par la venue de plus jeunes ; c'est pourquoi ces personnels

¹ « *Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir. Redonner sens à l'autorisation budgétaire* », rapport de la commission d'enquête sur la situation et la gestion des personnels des écoles et des établissements du second degré, Adrien Gouteyron, président, Francis Grignon, rapporteur, Jean-Claude Carle et André Vallet, rapporteurs adjoints, Sénat, rapport n° 328 (1998-1999).

² La proportion d'enseignants âgés de moins de 30 ans est de 24,3 % dans les collèges situés en ZUS (soit 8,3 points de plus qu'hors ZUS) -cette proportion pouvant atteindre 60 % dans certains collèges- et de 21,7 % dans les écoles en ZUS (soit 7,3 points de plus qu'hors ZUS).

devraient être mieux accompagnés à leur arrivée, notamment dans leur recherche de logement, et le mérite de ceux qui s'engagent à rester exercer plusieurs années dans des établissements difficiles devrait être plus fortement valorisé, en termes d'avancement de carrière et de perspectives professionnelles notamment.

Par ailleurs, la concentration de publics en difficulté a conduit à prôner un « allègement » des exigences scolaires qui a abouti, de fait, à entériner un nivellement par le bas. Or, « *il n'y a pas deux écoles, l'une où l'on étudie, l'autre où l'on résout des problèmes sociaux* »¹ : les apprentissages scolaires sont en effet le premier levier d'intégration.

C'est justement pour les enfants qui ne bénéficient pas, dans leur environnement familial, du suivi et des « codes » culturels valorisant le sens du travail et de l'effort scolaires, que ces exigences sont passées au second plan : elles se sont parfois diluées, sous l'effet d'une « illusion pédagogue » qui s'est focalisée sur l'attractivité et la variété des activités, l'innovation de méthodes modernes, ludiques et « actives » d'apprentissage.

Aussi bien les éducateurs que les chefs d'entreprises rencontrés par la mission lui ont dit en constater à présent les conséquences désastreuses :

- un grand nombre de jeunes sortent du système éducatif sans avoir une solide maîtrise de la langue à l'écrit comme à l'oral ; **si 15 % des élèves éprouvent des difficultés en lecture à l'entrée en classe de sixième, ils sont deux voire trois fois plus nombreux dans ce cas en ZEP** ;

- en outre, certains n'ont pas assimilé les codes élémentaires de comportement nécessaires à la vie en société et à l'entrée dans la vie active.

L'Éducation nationale aurait-elle oublié les leçons du passé ? C'est en effet par la rigueur dans les apprentissages, la « séduction de la difficulté », la transmission de valeurs morales et de règles de discipline que les « hussards » de la République ont fait de l'école l'instrument de promotion sociale, d'intégration et d'insertion dans la société qu'elle doit redevenir.

3. Donner aux équipes éducatives des moyens d'action plus adaptés

a) Rétablir l'égalité des chances dès l'école primaire

Comme le souligne une récente note de l'Institut Montaigne², « *les dysfonctionnements de l'école primaire sont à l'origine de ceux du système éducatif dans son ensemble* ».

Le collège, souvent vu comme le « maillon faible » du système, n'est souvent que le réceptacle des difficultés accumulées lors des premières années

¹ « *Les déterminants de la réussite scolaire en ZEP* », Catherine Moisan, Jacky Simon, Inspection générale de l'éducation nationale, 1997.

² « *Écoles primaires en ZEP : faire plus et différemment* », La contribution au débat public de l'Institut Montaigne, septembre 2006.

de la scolarité : les chances de rattrapage d'une mauvaise scolarité au primaire sont nulles ou très faibles ; l'installation précoce de l'échec a des effets démobilisateurs ; enfin, la moitié des sortants sans qualification du système éducatif ont redoublé au cours préparatoire ou élémentaire.

C'est pourquoi la mission considère que **les récentes orientations visant à recentrer l'école, notamment dans les zones prioritaires, sur sa mission de transmission et d'acquisition des savoirs de base vont dans le bon sens**. Elles se sont traduites par des mesures pragmatiques, qui tendent à assigner à l'école une obligation de résultat : définition d'un socle commun de connaissances et de compétences, évaluation dès le CE1 et mise en place de dispositifs d'aide individualisée -les programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE)- pour les élèves repérés en difficulté.

Au-delà, **la diversité des enfants** est une évidence que le système scolaire n'a pas encore véritablement intégrée dans son organisation et ses pratiques pédagogiques.

En confondant uniformité -ou rigidité- et égalité, l'école laisse à la dérive une partie de ses élèves. Les méthodes d'enseignement, qui privilégient -plus que dans d'autres pays- l'abstraction à une approche plus concrète des savoirs, ne sont pas sans lien avec le **manque d'intérêt de certains élèves pour des apprentissages scolaires dont ils ne perçoivent pas les finalités**¹.

Afin d'éviter que ne s'installe le « décrochage » et de susciter le « désir d'apprendre », l'école doit prendre en compte, le plus en amont possible, les différences dans les rythmes d'apprentissage des élèves, et valoriser leurs diverses formes de talents.

D'après les analyses de l'économiste M. Thomas Piketty, des réductions ciblées des effectifs par classe -en deçà de 17 élèves-, au cours des premières années de scolarité, pourraient conduire à améliorer les résultats des enfants issus de milieux défavorisés. Néanmoins, de telles initiatives ne sauraient se passer d'une réflexion sur les pédagogies mises en œuvre. Ainsi, la mission propose d'expérimenter, dans le cadre de **classes ou d'écoles « pilotes »** implantées dans des quartiers en difficulté, sur des groupes d'élèves réduits et avec l'appui d'équipes éducatives volontaires, des modes d'apprentissage différents et de nouvelles organisations, plus souples, du temps scolaire. Ces écoles pourraient ensuite servir de support pour la mutualisation et la diffusion des « bonnes pratiques ».

b) Des établissements plus autonomes et plus attractifs

En outre, la cohésion et la motivation des équipes éducatives, autour d'un projet cohérent, sont une garantie de leur stabilité et jouent un rôle déterminant dans la réussite des élèves, notamment en ZEP.

¹ Comme l'un des jeunes lauréat du concours Talents des Cités l'a souligné devant la mission, « certains sont faits pour apprendre en touchant alors que d'autres le font en lisant ou en écoutant quelqu'un. Le système scolaire est uniquement fait pour les gens qui apprennent avec des livres ».

Cette **dynamique pour impulser une culture de projet et nouer des partenariats, repose souvent sur la personnalité du chef d'établissement**, véritable « chef d'orchestre » dont les fonctions devraient être mieux reconnues et valorisées par l'institution. Il s'agit d'abord de veiller à nommer sur ces postes des personnels volontaires, en dérogeant, le cas échéant, aux procédures « mécaniques » et administratives d'affectation, et de mieux prendre en compte les périodes passées en établissement difficile, en termes d'évolution de carrière notamment.

Par ailleurs, la mission suggère de **redonner sens à une autonomie, qui n'est restée que formelle, en confiant aux équipes de direction, d'abord à titre expérimental, des responsabilités renforcées** :

- au niveau financier, en les laissant décider plus librement de l'utilisation des moyens qui leur sont alloués, en fonction de leur contexte et de leur projet, par l'attribution d'enveloppes globales pluriannuelles contractualisées ; la révision des moyens se ferait notamment sur la base de la réalisation des objectifs fixés ;

- au niveau de la gestion des ressources humaines, pour solliciter leur avis lors de l'affectation et de l'évaluation des personnels, y compris enseignants : il s'agit de veiller à ce que leur profil corresponde aux besoins de l'établissement, de repérer plus tôt les signes d'usure et d'assurer une meilleure reconnaissance de l'investissement de chacun au service de la réussite des élèves ;

- au niveau pédagogique, pour leur laisser une plus grande latitude, en contrepartie d'une évaluation a posteriori, afin d'adapter les rythmes ou pratiques d'enseignement¹, moduler l'organisation du temps de service des personnels et diversifier l'offre de formation ; à cet égard, proposer un choix d'**options attractives** (sections européennes, musicales, artistiques ou sportives, langues rares) ou des dispositifs valorisant les meilleurs élèves (tutorat) peut produire un effet d'affichage et d'entraînement positif ; de telles initiatives doivent donc être soutenues, car elles confortent le principe d'« égalité des possibles » : « ici, on peut réussir aussi bien qu'ailleurs ».

S'agissant des écoles, la loi relative aux libertés et responsabilités locales a ouvert la possibilité de mener une expérimentation tendant à créer des « établissements publics d'enseignement primaire »². Alors que le décret d'application n'est toujours pas paru, il serait intéressant d'utiliser cette faculté pour confier aux équipes des moyens d'action renforcés.

¹ L'article 34 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a inscrit le droit à l'expérimentation des établissements scolaires.

² Article 86 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

B. ÉDUIQUER ET FORMER : PRENDRE EN COMPTE L'ÉCOLE DANS SON ENVIRONNEMENT

1. De la lutte contre l'échec scolaire à la « réussite éducative » : ouvrir l'école aux partenariats

a) La nécessité d'une prise en charge précoce et globale des difficultés des enfants et des familles : des dispositifs à consolider

La mission de l'école, dans les quartiers difficiles, se heurte aux **défaillances éducatives des familles** : les mauvaises conditions de logement ainsi que la précarité des situations (familles nombreuses ou monoparentales, parents non francophones, au chômage ou non diplômés) rendent plus délicat l'exercice de l'autorité parentale et creusent les inégalités.

Face à ces difficultés, et pour offrir toutes ses chances à l'enfant, **l'école joue un rôle prépondérant, mais elle ne peut pas tout résoudre.**

C'est en partant de ce constat que le Plan de cohésion sociale a prévu la mise en œuvre de **programmes de « réussite éducative »**, dont le principal atout est de s'inscrire dans une démarche personnalisée et globale : ils proposent, aux enfants scolarisés en ZEP ou en ZUS et présentant des signes de fragilité, ainsi qu'à leurs familles, un accompagnement éducatif, culturel, social et sanitaire, dès les premières années de l'école maternelle.

Ce faisant, il convient de veiller à ce que ces programmes -qui concernent cette année environ 80 000 enfants et adolescents- ne se superposent pas aux autres dispositifs existants¹, mais assurent une mise en cohérence de ces actions.

En outre, dans le prolongement de ces objectifs, l'influence de l'environnement familial et culturel sur le capital de réussite des enfants incite à développer des réponses personnalisées, adaptées aux difficultés rencontrées dans ces quartiers :

– pour **renforcer, en amont de la scolarité, les structures d'encadrement des jeunes enfants**, notamment dans le cadre de dispositifs « passerelles », à mi-chemin entre la crèche et l'école maternelle ; il s'agit notamment de renforcer la prévention des troubles de l'apprentissage ou du comportement et de mieux repérer les difficultés des familles ; c'est en effet avant l'âge de 4 ans que le langage se structure et que se transmettent les repères du « vivre ensemble » ;

¹ Voir annexe n° 9 (Partie III, « Les dispositifs d'accompagnement à la scolarité ») : contrats éducatifs locaux, contrat local d'accompagnement à la scolarité, École ouverte, réseaux d'aide et de soutien, réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, etc.

– pour **développer l’offre d’internat**, dès le collège¹ ; cette rupture peut être une chance pour certains jeunes : les expériences américaines de « busing », consistant à scolariser des enfants défavorisés en dehors de leur quartier, ont en effet produit des résultats étonnants ; en outre, la réussite des Maisons familiales rurales s’appuie notamment sur le rôle éducatif de l’internat, autour duquel s’organise une animation socioculturelle et un apprentissage des règles de la vie en commun.

b) Généraliser les études encadrées

La mission estime prioritaire de renforcer l’encadrement extrascolaire des enfants et des jeunes, le soir, le week-end et pendant les vacances.

De tels dispositifs se développent, notamment à l’initiative des collectivités territoriales, pour assurer un relais à l’école, au moment crucial où jouent très fortement les inégalités dans l’accès aux activités sportives ou artistiques et l’aide aux devoirs que peuvent apporter les parents.

Il s’agit, toutefois, de sortir du « tout associatif » ou du face-à-face élève-enseignant et de **mobiliser un nouveau cadre d’intervenants, rémunérés à cet effet.**

Cela permettrait de répondre au désir d’engagement de retraités, mères de famille, habitants du quartier ou étudiants -notamment dans le cadre du service civil volontaire-, qui ont beaucoup à apporter aux plus jeunes en termes d’« **éducation à la vie** ». En outre, ces initiatives créatrices de lien social contribueraient à refaire de l’école un lieu où s’apprend et se met en action le respect et la solidarité entre les générations.

c) Donner sens à la notion de « communauté éducative »

L’école est un acteur incontournable de son quartier. Or, la mission a pu mesurer combien le discours autocentré tenu par les hauts responsables du système éducatif était déconnecté des attentes exprimées par les acteurs de terrain : en effet, les élus locaux, acteurs associatifs, juges ou policiers, ont tous souligné des blocages persistants pour établir un dialogue et des liens durables avec une institution scolaire qui continue à agir, selon certains, « les yeux bandés ».

C’est pourquoi de nouvelles formes de partenariats sont à développer ou à consolider.

- Il s’agit, tout d’abord, d’**ouvrir l’école aux parents les plus extérieurs à elle**, afin de renouer la confiance, de les amener à mieux appréhender ses rouages et ses « codes » et de leur expliquer le sens du projet scolaire pour qu’ils y apportent leur soutien.

¹ 5 % des collèges ont un internat, contre 98 % des établissements d’enseignement agricole ; le plan de cohésion sociale prévoit l’ouverture de plus de 25 « internats de réussite éducative » ; au 20 septembre 2006, 21 projets d’internats ont été labellisés, accueillant environ 300 élèves, essentiellement des collégiens ; 2,7 millions d’euros ont été délégués à cette date aux préfets, soit en moyenne 140.000 euros par projet.

Les enseignants qui le souhaitent devraient être encouragés à être présents plus longtemps dans les établissements -et rétribués en conséquence-, pour recevoir les parents, animer des ateliers communs enfants-parents ou donner des cours de français aux mères étrangères.

- **En matière de prévention**, ensuite, l'école et les enseignants sont en première ligne pour repérer les signes de fragilité des élèves et les comportements déviants.

En ce sens, **les effectifs de personnels médico-sociaux** (médecins scolaires, infirmiers, assistants sociaux, psychologues scolaires) **doivent être renforcés** dans les établissements des quartiers difficiles -alors qu'on ne compte en moyenne qu'un médecin scolaire pour plus de 5 600 élèves-, notamment en vue de généraliser les bilans de santé prévus par la loi.

En parallèle, dans un souci de continuité du suivi des enfants et des familles, il faudrait **rechercher des synergies avec les services sociaux des conseils généraux**¹, par une mise en commun des moyens ou en organisant un partage sécurisé des données entre les acteurs. Comme le propose le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, en matière de contrôle de l'obligation scolaire par le maire, les échanges d'information doivent en effet emprunter des canaux plus directs pour renforcer la réactivité et l'efficacité des actions.

- Enfin, le **partenariat éducatif avec les collectivités territoriales** doit être mieux reconnu comme tel, pour assurer une meilleure cohérence entre les actions scolaires et périscolaires.

Comme le suggère le Conseil national des villes (CNV)², les enseignants devraient être sensibilisés, avant la rentrée, à la connaissance de leur environnement et rencontrer les différents acteurs impliqués dans le projet éducatif local.

Enfin, le rôle et la composition des instances de dialogue (conseils d'administration, conseil départemental de l'éducation nationale) devraient être revus, afin de renforcer le pilotage du projet éducatif local et d'assurer une articulation avec les projets d'école ou d'établissement, autour d'objectifs et d'outils d'évaluation communs.

¹ *Aide sociale à l'enfance et protection maternelle et infantile (PMI). La mission rappelle que le Sénat avait adopté, lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales, un amendement visant à transférer la médecine scolaire aux départements, ensuite supprimé par les députés...*

² « *Politique de la ville et éducation : quels enjeux pour demain ?* », avis et proposition du Conseil national des villes (CNV) au ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, 2004.

2. Réduire le fossé entre l'école et le monde professionnel

a) Un système en décalage avec la demande de formation : réconcilier l'école avec sa mission d'insertion

Il ressort clairement des travaux de la mission, notamment du questionnaire adressé aux maires¹, que le défi de l'insertion professionnelle des jeunes est mal assumé par notre système de formation.

Or, les handicaps dans l'accès à l'emploi sont lourds : d'une part, 40 % des jeunes en ZUS sortent du système éducatif sans bagage (contre 17,7 % pour la moyenne nationale)² ; d'autre part, leur « **employabilité** », notamment celle des garçons, se heurte à des problèmes de « savoir être » : or, les emplois du tertiaire, notamment, requièrent désormais « *des « qualités relationnelles » opposées à leur manière d'être. Ils en viennent progressivement à refuser le travail qui les refuse.* »³

Par ailleurs, si 40 % des jeunes non qualifiés sont au chômage après trois ans de vie active, la possession d'un diplôme ou d'une qualification ne garantit pas forcément l'accès à un travail qui corresponde à sa formation et à ses attentes. Or, dans des quartiers touchés par un chômage massif, aussi bien les jeunes que les milieux professionnels aspirent, en priorité, à ce que les formations soient en adéquation avec les besoins du marché de l'emploi.

C'est pourquoi la mission considère que **notre système de formation ne peut pas s'accorder le luxe d'orienter massivement des jeunes vers des filières dont on sait qu'elles n'offrent aucun débouché**, parce qu'elles sont désuètes ou engorgées. La décote que subissent les jeunes diplômés en se présentant sur le marché du travail est ressentie brutalement : elle crée un **sentiment de double relégation** qui discrédite l'institution scolaire.

Ce paradoxe a des conséquences lourdes : en effet, les témoignages des entrepreneurs de zones franches urbaines (ZFU) recueillis par la mission à Marseille ou en Seine-Saint-Denis, confirmés par les statistiques du marché du travail⁴, font état de **très fortes difficultés de recrutement dans un grand nombre de métiers**, dans les secteurs du bâtiment, de l'hôtellerie-restauration, de l'animation et de l'aide sociale..., désertés par les jeunes en formation⁵.

Aussi, la mission suggère de développer, en lien avec les services de l'emploi et les régions, des parcours de formation permettant à des jeunes

¹ De nombreux maires insistent sur la nécessité de mieux adapter les formations et de revaloriser le travail manuel : l'un d'eux suggère de mettre en place des « formations diplômantes effectives en adéquation avec les besoins économiques », de limiter les « diplômés dont le monde du travail n'a pas besoin (en tout cas dans les proportions actuelles) » et de « travailler sur les représentations jeunes/entreprises ».

² Source : « Les oubliés de l'égalité des chances », Institut Montaigne, janvier 2004.

³ Entretien avec Gérard Mauger, La Lettre de la DIV, n° 92, mai 2004.

⁴ Voir annexe n° 9, Partie IV.

⁵ Voir par exemple annexe n°8 (Partie III : « La situation scolaire en Seine-Saint-Denis ») : on constate dans l'académie de Créteil une forte sous-utilisation -de l'ordre de 15 %- des capacités d'accueil dans les lycées professionnels, notamment dans le bâtiment et la construction (35 %).

d'acquérir, notamment par la voie de l'alternance, et en priorité dans les secteurs confrontés à un déficit de compétences, une qualification diplômante avec insertion à la clé.

De façon plus générale, le monde professionnel est demandeur d'une meilleure collaboration avec l'Éducation nationale sur l'identification des besoins : ce travail de veille permettrait d'être plus réactif dans l'adaptation des formations et la régulation des flux d'entrée.

b) Améliorer les parcours d'orientation et la transition vers l'emploi

En parallèle, alors que de nombreux intervenants ont souligné devant la mission les **difficultés des jeunes à se projeter vers l'avenir**, il est nécessaire de leur proposer, le plus en amont possible, un **accompagnement plus personnalisé pour les aider à bâtir un projet professionnel**, permettant à chacun de trouver sa place et sa voie. Les problèmes d'affectation ou d'orientation « par défaut » sont en effet l'une des principales causes des abandons précoces de scolarité¹.

La « crise des banlieues » a marqué une première prise de conscience de cette exigence, puisqu'elle a été suivie de l'annonce -controversée- de la mise en place de l'« apprentissage junior »² : sans être réservé aux jeunes en difficulté, il offre une possibilité de mise en situation concrète dont beaucoup ont besoin pour se « raccrocher » aux études.

Autre mesure phare : la création d'un « schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle », visant à renforcer les synergies entre les différentes structures impliquées et à mieux orienter les choix en fonction de la réalité des débouchés.

Au-delà, comme un proviseur l'a indiqué aux membres de la mission lors de son déplacement à Marseille, « **il faut cesser de diaboliser le monde de l'entreprise** » : l'école et l'entreprise ne doivent plus être deux mondes hermétiques l'un à l'autre.

Il s'agit, d'une part, de travailler sur les représentations, souvent déformées et lacunaires, que les jeunes ont du monde du travail, en favorisant le développement, dès le collège, de **modules de sensibilisation aux exigences de la vie professionnelle**, et en encourageant la mise en œuvre de programmes de parrainages avec les entreprises et de stages.

D'autre part, dans le prolongement de l'option de « découverte professionnelle » mise en place à partir de la rentrée 2005 pour les élèves de troisième, il est nécessaire de combler le profond **déficit d'information** que les jeunes ont des filières, de la diversité et de la réalité des métiers, en

¹ Le taux d'interruptions prématurées de scolarité en fin de classe de 3^{ème} concerne près de 10 % des jeunes en ZUS, soit près de trois points de plus qu'en dehors des ZUS.

² Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances ; décret n° 2006-764 du 30 juin 2006 relatif à la formation d'apprenti junior.

améliorant la formation des professeurs principaux de collège et des personnels d'orientation¹, notamment au travers de stages pratiques.

En parallèle, la mission considère qu'il est impératif de **casser l'image dévalorisée des filières professionnelles** que le système éducatif contribue à entretenir, en orientant les élèves par échecs successifs et en évaluant le plus souvent les performances des établissements sur la base du taux d'orientation des élèves vers la voie générale. Ainsi, les formules « alternatives »² proposées au sein du collège « unique » sont vite devenues des filières de relégation pour « élèves à problèmes », contribuant à jeter le discrédit sur l'ensemble des formations professionnelles.

Afin de donner aux collèges les moyens de rendre ces formations plus attractives, en les dotant notamment d'équipements plus modernes, la mission suggère de leur affecter, de façon systématique, une part de taxe d'apprentissage, dès lors qu'ils disposent de telles filières ou de SEGPA³.

En outre, l'Éducation nationale doit poursuivre ses efforts en vue d'améliorer la transparence des débouchés et des perspectives de carrière qu'offrent les différentes voies de formation, notamment professionnelles.

Il s'agit également, avec le concours des professionnels, de valoriser les micro-réussites et de faire prendre conscience, dès le plus jeune âge, des compétences intellectuelles et de la créativité que requièrent y compris les métiers que l'on qualifie de « manuels ». En effet, l'image négative que les jeunes ont de ces métiers, notamment dans le secteur de l'industrie, est liée au sentiment de « surplage » sociale qu'ils renvoient, notamment chez ceux qui sont issus de milieux ouvriers ; or, les préjugés sur la pénibilité des métiers ou leur faible niveau de rémunération ne sont pas -ou plus- toujours d'actualité.

*

* *

C'est ainsi en donnant aux équipes éducatives et aux acteurs de terrain des **outils pour mieux s'adapter aux situations à la fois locales et individuelles**, par des réponses de proximité, plus souples mais mieux évaluées, associant l'ensemble de ceux qui concourent à « élever » les enfants, que l'on pourra répondre de façon plus réactive et plus efficace aux signaux de

¹ Selon une enquête de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris de février 2005, les filières professionnelles et l'apprentissage sont méconnus par plus du tiers des enseignants.

² Classes de 3^{ème} technologique ou à projet professionnel, classes préapprentissage (CLIPA et CPA), dispositifs d'alternance en 4^{ème}, modules de « découverte professionnelle », etc.

³ SEGPA : section d'enseignement général et professionnel adapté.

détresse des jeunes, mais aussi des enseignants, qui s'avouent bien souvent désarmés.

L'école du quartier ne saurait entériner la fatalité de l'échec : c'est pourquoi il faut être à la fois plus exigeant à l'égard de l'acquisition des savoirs et savoir être de base, et plus lucides quant aux besoins de formation et aux priorités d'insertion, pour dépasser les blocages, **ouvrir les horizons** et « faire entrer ces quartiers dans la République », de façon durable.

*

* *

Les propositions de la mission

- Revoir, dans un objectif de mixité sociale, les mécanismes d'élaboration de la carte scolaire, dans le cadre d'une réflexion globale menée à partir de l'examen des réalités locales, en association étroite avec les collectivités territoriales.
- Assouplir les conditions d'entrée et de sortie des établissements en ZEP, sur la base d'objectifs pluriannuels contractualisés ; plafonner la taille des établissements et renforcer les équipes de direction, pour passer d'une autonomie formelle à une autonomie réelle.
- Expérimenter, dans le cadre de classes ou d'écoles « pilotes », des méthodes ou rythmes d'apprentissage diversifiés et de nouvelles organisations du temps scolaire ; diversifier l'offre de formation dans les établissements situés en ZEP, en faveur d'options attractives (sections européennes, musicales, langues rares...).
- Développer les structures d'accueil de la petite enfance, en coordination avec les écoles maternelles, et l'offre d'internats.
- Généraliser les études encadrées, en mobilisant un nouveau cadre d'intervenants rémunérés (retraités, mères de famille, habitants du quartier, étudiants...-notamment dans le cadre du service civil volontaire-).
- Faire entrer dans l'école les parents les plus éloignés d'elle, en encourageant les enseignants à allonger leur temps de présence dans les établissements.
- Renforcer les effectifs de personnels médico-sociaux scolaires ; envisager, à titre expérimental, une mise en commun avec les moyens des services sociaux des conseils généraux et organiser un partage sécurisé des données entre les acteurs sociaux et éducatifs.
- Renforcer la lutte contre la violence scolaire, par le développement des classes relais, la formation des enseignants à la gestion des conflits et la mise en place, dans chaque établissement, d'un système de sanctions disciplinaires adapté.
- Clarifier le pilotage du partenariat éducatif local : revoir le rôle et la composition des instances de dialogue ; organiser des rencontres entre les enseignants et personnels scolaires et les différents acteurs du projet éducatif local.
- Faciliter l'insertion des jeunes, en développant, en association avec les milieux professionnels, des parcours de formation adaptés aux besoins prioritaires de l'emploi ; identifier les débouchés des filières à court et moyen termes, pour réguler l'offre de formation et les flux d'entrée ; mettre en place, dès le collège, des modules de sensibilisation aux exigences de la vie professionnelle (ponctualité, sociabilité, présentation, hiérarchie...) et des programmes de parrainage avec des entreprises.
- Affecter une part de la taxe d'apprentissage aux collèges disposant de filières « professionnalisantes » ou de SEGPA notamment.
- Organiser des stages pratiques en entreprise et des actions de sensibilisation aux filières de formation et aux métiers pour les enseignants et personnels d'orientation ; informer systématiquement les jeunes et les familles sur les débouchés des filières.

III. UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI EN FAVEUR DES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ QUI PORTE SES FRUITS

L'emploi constitue assurément la question la plus importante pour l'avenir des quartiers en difficulté. En effet, si la rénovation urbaine permet de mieux vivre, si la maîtrise de l'immigration permet de stabiliser la composition sociologique d'un quartier, si la politique de sécurité permet de redonner de la confiance, c'est l'emploi qui permet à chacun d'aller de l'avant, de bénéficier d'un niveau de vie acceptable et de pouvoir faire des projets. Cet avis est partagé par les élus qui ont répondu au questionnaire de la mission¹, ils estiment que l'emploi et l'éducation sont les deux priorités pour éviter que les événements de novembre 2005 ne se reproduisent. Ils insistent, en particulier, sur la nécessité d'améliorer la formation, notamment, aux métiers manuels pour éviter les « parcours sans issue ».

Une politique de l'emploi dans ces quartiers qui cumulent les handicaps ne saurait reposer sur les seules aides sociales et les emplois aidés. Dans des quartiers construits souvent sans souci de l'emploi et de l'entreprise, face au mouvement de fuite des classes moyennes, de fermeture des commerces et des services publics, il était devenu indispensable d'imaginer des outils puissants de développement économique qui permettent d'inverser la tendance, de (re)faire venir des entreprises et de construire des dynamiques positives autour des initiatives lancées par les élus locaux.

L'outil le plus intéressant imaginé a, sans conteste, été celui des zones franches urbaines (ZFU), créées en 1997, relancées en 2003 et complétées en 2005. Les dernières statistiques disponibles montrent une hausse des embauches de 40 % en 2004 dans les ZFU qui profite, en particulier, aux résidents. Les élus interrogés par la mission² confirment l'intérêt de ces zones pour participer à la « redynamisation économique » des quartiers. Cependant, derrière ces signes encourageants, demeure une réalité faite de faible qualification d'une partie la population de ces quartiers en difficulté qui trouve son origine dans l'échec scolaire et qui peine à trouver des réponses appropriées dans le temps.

La situation de l'emploi dans les quartiers apparaît donc comme duale. Alors qu'une dynamique positive est engagée et illustre l'engagement de tous les acteurs de terrain pour changer la donne et reconstruire la ville, une partie de la population, peu intégrée, acculturée, désœuvrée apparaît de plus en plus marginalisée et, donc, prompte à vivre d'expédients divers, au risque de menacer le travail réalisé par ailleurs en faveur du développement économique des quartiers.

Dans ces conditions, le « plan jeunes » lancé en 2005, et renforcé en 2006, a permis d'apporter une réponse dans l'urgence à destination des publics

¹ Voir annexe n°4 « synthèse du questionnaire adressé aux élus locaux ».

² *Idem.*

les plus fragilisés. Les premiers résultats semblent particulièrement encourageants. Pour autant, votre mission d'information estime que de nombreuses mesures nouvelles pourraient être mises en œuvre dans un avenir proche afin de pérenniser le développement économique de ces quartiers au bénéfice de tous.

A. UNE SITUATION DE L'EMPLOI DIFFICILE DANS LES ZUS

1. Une situation du chômage particulièrement dégradée dans les ZUS

Selon les données fournies à la mission par l'ANPE, il apparaît que la population qui vit en zone urbaine sensible et que l'on estime à environ 5 millions de personnes se caractérise par sa jeunesse, ses faibles formation et qualification ainsi que par une sur-représentation de personnes d'origine étrangère et en particulier d'origine extra-européenne. Compte tenu de ces caractéristiques socio-démographiques, les personnes qui résident en ZUS sont donc plus exposées au risque de chômage.

Ainsi, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) estimait en 2005 à 22 % le taux de chômage dans ces quartiers, soit le double de la moyenne nationale. Plus précisément, au 31 décembre 2004, 12 % des demandeurs inscrits en catégorie 1, 2, 3, 6, 7 et 8 résident en ZUS, soit 451.000 demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM). Les demandeurs d'emploi en ZUS sont plus souvent des hommes, des jeunes et des personnes de nationalité étrangère¹, comparativement aux demandeurs de France métropolitaine. Ils sont, par ailleurs, 33 % à bénéficier du RMI, contre 20 % au niveau national.

Sur le plan des qualifications, on peut observer que les niveaux de formation et de qualification des demandeurs d'emploi en ZUS sont inférieurs à ceux de l'ensemble des demandeurs en France. Ainsi, en décembre 2004, 24 % des chômeurs de ZUS avaient un niveau « études primaires courtes » contre 14 % au niveau national. A l'autre extrémité, 14 % des chômeurs de ZUS ont un niveau de formation « bac + 2 ou plus » contre 22 % pour l'ensemble des chômeurs de France métropolitaine.

En 2004, 52 % des demandeurs qui résident en ZUS sont ouvriers et employés non qualifiés contre 40 % en France métropolitaine. Les cadres représentent seulement 3 % des chômeurs en ZUS contre 8 % en France métropolitaine, ce qui s'explique par la structure des ménages, ceux d'ouvriers et d'employés étant sur-représentés. Par ailleurs, les demandeurs d'emploi en ZUS sont plus nombreux que les autres à posséder des diplômes d'un niveau inférieur au BEP-CAP.

¹ En 2004, 74 % des chômeurs de ZUS étaient de nationalité française contre 89 % en moyenne nationale métropolitaine.

Concernant les métiers recherchés, ils sont en rapport direct avec les niveaux de formation et de qualification. Près de la moitié des hommes qui résident en ZUS recherchent un emploi dans le BTP, le transport et la logistique, et la mécanique. Plus de la moitié des femmes sont inscrites dans un métier de « services aux personnes et aux collectivités » et de « services administratifs et commerciaux ».

Bien qu'ils possèdent des niveaux de formation et de qualification inférieurs à ceux des autres demandeurs d'emploi, l'ancienneté dans le chômage des demandeurs d'emploi en ZUS n'est pas différente. On observe, en revanche, une récurrence au chômage plus élevée dans ces zones que dans le reste du territoire. L'entrée au chômage des demandeurs d'emploi en ZUS est dans 24 % des cas due à une fin de contrat de travail. Par ailleurs, les inscriptions suite à un licenciement sont un peu moins importantes dans ces zones (18 % contre 22 % en moyenne nationale).

Concernant les chômeurs de longue durée, on observe qu'ils sont encore moins diplômés que les demandeurs d'emploi en ZUS et qu'ils recherchent davantage un emploi en activité réduite. La répartition par âge indique que 65 % des demandeurs inscrits en continu entre 2002 et 2004 ont plus de 40 ans, contre 35 % dans l'ensemble des ZUS. Par ailleurs, leur entrée au chômage se produit le plus souvent à la suite d'une fin de contrat (26 % contre 24 % dans l'ensemble des ZUS).

2. Les facteurs qui compliquent la lutte contre le chômage dans les ZUS

Au-delà de la présentation statistique des caractéristiques du chômage dans les ZUS, il convient de s'interroger sur les obstacles concrets qui compliquent les efforts pour faire baisser le chômage dans ces zones.

a) Le déficit d'implantation des entreprises

Concernant tout d'abord les facteurs qui peuvent expliquer la faiblesse des implantations d'entreprises dans ces quartiers, un premier problème concerne la difficulté que rencontrent les entrepreneurs pour trouver des locaux adaptés. L'offre de locaux commerciaux ou industriels y est, en effet, structurellement restreinte puisque la priorité a été initialement donnée dans ces quartiers aux logements.

La sécurité constitue également une difficulté. De nombreuses entreprises renoncent, en effet, à s'implanter du fait de la vulnérabilité du matériel et des marchandises qui seraient alors stockés dans un environnement insuffisamment sûr.

Enfin, la faiblesse, voire l'absence de moyens de transports collectifs desservant ces quartiers apparaît comme une contrainte supplémentaire qui aboutit à éloigner structurellement les entreprises de ces zones.

b) L'insuffisante formation professionnelle des chômeurs de ZUS

Les données statistiques présentées ci-dessus illustrent l'écart important qui existe en matière de formation entre les chômeurs issus de ZUS et la moyenne nationale en France métropolitaine. C'est un écart structurel qui se forme dès l'école primaire puisque la proportion d'élèves en retard de deux ans ou plus en classe de 6^{ème} est supérieure de trois points dans les établissements situés dans les quartiers difficiles.

Cet écart se confirme dans l'enseignement secondaire puisque si l'on observe le devenir des élèves de 3^{ème} qui ont été orientés vers une seconde professionnelle, on constate un taux de redoublement ou d'abandon sensiblement supérieur pour les élèves issus des ZUS.

Enfin, les taux de retard enregistrés en ZUS étant déjà significativement plus importants que ceux observés sur le reste du territoire, l'existence d'un écart supplémentaire en défaveur des garçons en fait une population particulièrement exposée au risque d'échec scolaire.

Par ailleurs, on notera également que les problèmes rencontrés peuvent être souvent extrêmement lourds comme la mission a pu le constater lors d'un déplacement à Montfermeil¹ où le responsable de la mission locale lui a expliqué qu'un jeune sur cinq fréquentant la mission locale ne savait ni lire, ni écrire.

c) Les problèmes d'adaptation aux exigences du monde professionnel

Outre les problèmes de formation et de compétence, les jeunes demandeurs d'emploi issus des ZUS connaissent fréquemment des difficultés liées à un manque de culture du monde professionnel. La première de ces difficultés concerne souvent le respect des horaires. Ils peuvent également rencontrer des difficultés à contrôler leurs réactions dans certaines situations liées au stress ou à la hiérarchie. Enfin, des problèmes peuvent apparaître du fait d'un déficit de valeurs liées au travail ou du fait de l'état de santé des intéressés (hygiène de vie souvent déficiente, malnutrition, addictions diverses).

d) Les conséquences des phénomènes de discriminations

Parmi les discriminations que rencontrent les jeunes issus des quartiers en difficulté dans l'accès à l'emploi, on peut citer le lieu même de leur résidence qui est mentionné sur leur CV, ainsi que la consonance étrangère de leur patronyme, qui constituent des causes de non sélection à des entretiens d'embauche. Le niveau de formation acquis peut être aussi considéré comme structurellement insuffisant.

¹ Le compte rendu de ce déplacement à Montfermeil, le 4 mai 2006, est reproduit en annexe du présent rapport.

Mais les discriminations concernent aussi l'accès au logement du fait de l'absence de solvabilité (travail en intérim ou occasionnel, parents issus de l'immigration) ou de la frilosité des bailleurs privés.

Par ailleurs, la lutte contre les discriminations doit maintenant s'installer dans la pratique, ce qui nécessite que toute personne témoin d'actions discriminatoires ait le réflexe de rassembler des preuves et de les porter devant la HALDE.

e) Des difficultés spécifiques liées à l'intégration des personnes issues de l'immigration

Concernant les nouveaux arrivants qui sont nombreux à s'installer dans des quartiers sensibles, on observe souvent que l'absence de maîtrise de la langue constitue un barrage pour accéder à certains emplois, même peu qualifiés (difficulté à lire la notice d'un produit ou des consignes de sécurité par exemple).

Par ailleurs, l'ANPE observe que les différences culturelles peuvent induire des attitudes communautaires de repli qui peuvent limiter l'accès à l'emploi.

B. L'ACTION DU GOUVERNEMENT PRIVILÉGIE L'ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISÉ

Pour remédier au « sur-chômage » dans les quartiers en difficulté, le Gouvernement a travaillé, à partir de 2002, dans deux directions complémentaires : le développement économique à travers la relance des zones franches urbaines et l'accompagnement social à travers le Plan de cohésion sociale.

1. Le rôle indispensable des ZFU pour développer les entreprises dans les quartiers

Le Gouvernement Juppé avait donné la priorité au développement économique des quartiers. Ainsi dès 1997, ce sont 44 quartiers qui ont bénéficié, pour une période de cinq ans, du dispositif ZFU qui a ensuite été prolongé jusqu'en 2007. Cette politique en faveur de l'économie et de l'emploi ayant eu des effets positifs, 41 nouvelles zones franches urbaines sont venues en 2004 s'ajouter aux précédentes, à l'initiative du Gouvernement Raffarin.

Dans un précédent rapport d'information¹, le Sénat avait observé que selon la DARES, les salariés déclarés par les entreprises établies dans ces zones étaient passés de 31.000 en 1997 à 57.000 en 1999. En août 2001, la

¹ « Les zones franches urbaines : un succès et une espérance », n°354 (2001-2002), M. Pierre André, Rapporteur

même DARES estimait à 62.000 environ le nombre des salariés employés fin 2000 par les établissements situés en ZFU, dont 54.000 bénéficiaient d'une exonération. Sur le total de 57.000 salariés précité, 49.000 étaient titulaires de CDI ou de CDD d'au moins douze mois et 13.000 résidaient en ZFU si bien qu'avec un taux moyen de 26 %, le plancher légal de 20 % d'emplois pour les résidents était largement dépassé.

Les dispositifs des zones franches urbaines en 2004

Les zones franches urbaines ont été créées par la loi du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville. Celles-ci ont été étendues par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003. Les Zones Franches Urbaines visent à favoriser le développement de l'économie et de l'emploi dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les entreprises implantées en leur sein bénéficient des exonérations dérogatoires du droit commun. En 2004, on dénombre 85 zones franches urbaines, dont 79 en France métropolitaine. Dans les 44 ZFU créées au 1^{er} janvier 1997, les dispositions dérogatoires s'appliquent aux entreprises créées ou implantées avant le 31 décembre 2007 ; dans les 41 ZFU créées le 1^{er} janvier 2004, l'échéance est repoussée jusqu'au 31 décembre 2008.

Définition des ZFU

Les Zones Franches Urbaines sont des quartiers prioritaires de la politique de la ville, généralement définis sur les périmètres des Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU), elles-mêmes construites sur les périmètres des Zones Urbaines Sensibles (ZUS). Les ZFU sont définies par la prise en compte des critères suivants : taux de chômage élevé ; forte proportion de jeunes dans la population ; forte proportion de jeunes sortis du système scolaire sans diplôme ; faible potentiel fiscal par habitant.

Nature et conditions des exonérations

Un établissement implanté en ZFU peut être exonéré :

- des cotisations patronales de sécurité sociale, de la contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL), du versement de transport ;
- des cotisations sociales personnelles maladie-maternité ;
- de la taxe professionnelle ;
- de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- de l'impôt sur les bénéfices.

Les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sont accordées pendant une durée de cinq ans maximum à 100 %, puis à taux dégressif sur trois ans pour les entreprises de plus de cinq salariés (60 %, 40 %, 20 %), et sur neuf ans pour les entreprises de moins de cinq salariés (60 % les cinq années suivantes, 40 % les sixième et septième années, 20 % les huitième et neuvième années). Les exonérations ne sont cumulables avec aucune autre aide accordée par l'État pour un même salarié au cours du même mois.

L'employeur doit verser au salarié ouvrant droit à l'exonération un salaire au moins égal au SMIC ou au minimum conventionnel s'il est plus favorable. Le salarié doit être en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée d'au moins douze mois.

Les entreprises doivent employer au plus cinquante salariés à leur date d'implantation pour bénéficier de cette exonération.

Une clause d'embauche locale est applicable à partir de la troisième embauche et pendant cinq ans à compter de la création ou de l'implantation de l'établissement en ZFU. Les résidents de la ZFU doivent représenter au moins 20 % des personnes embauchées si l'établissement s'est implanté avant le 1^{er} janvier 2002. Pour les établissements plus récents, ce seuil est relevé à 33 % et élargi aux résidents des zones urbaines sensibles (ZUS) de l'agglomération dans laquelle est située la ZFU. Cette condition d'embauche locale est à examiner lors de toute nouvelle embauche sous contrat à durée indéterminée ou à durée déterminée d'au moins douze mois, avec un horaire de travail d'au moins seize heures par semaine.

Une nouvelle étude¹ de la DARES confirme le dynamisme des ZFU au regard des données concernant l'année 2004. En effet, il apparaît que cette année-là, 13.500 établissements étaient implantés dans l'une des 79 zones franches urbaines (ZFU) de France métropolitaine et bénéficiaient d'une exonération de cotisations sociales patronales pour 68.500 salariés. Parmi ces établissements, 3.664 ont embauché près de 12.000 salariés ouvrant droit à l'exonération en 2004, ce qui représente une augmentation des embauches de plus de 40 %. La création de 41 nouvelles ZFU au 1^{er} janvier 2004 n'explique qu'en partie ce dynamisme : près de 80 % des embauches sont effectuées dans

¹ DARES, *Premières synthèses*, février 2006, n°06.2

les anciennes ZFU, alors que celles-ci ne couvrent désormais que 48 % de la population totale de ces zones.

Dans les nouvelles ZFU, deux embauches sur trois s'effectuent dans des établissements qui viennent de s'implanter dans la zone et dans un cas sur deux, il s'agit d'un établissement nouvellement créé. Dans les ZFU plus anciennes, 27 % des embauches font suite à une nouvelle implantation d'établissement, contre 21 % en 2003. Les embauches en ZFU s'effectuent toujours majoritairement dans les services aux entreprises et la construction (respectivement 30 % et 25 %). Dans les nouvelles ZFU cependant, ces secteurs sont moins sollicités au bénéfice du commerce (24 %) et des services aux particuliers. Les postes d'employés y sont de ce fait plus fréquents : ils représentent 40 % des embauches dans les nouvelles ZFU, contre 27 % dans les anciennes. Au total, depuis 2002, les salariés embauchés sont de moins en moins jeunes et de plus en plus qualifiés. Ils sont également mieux rémunérés.

Effectifs en ZFU en France métropolitaine

	Effectifs					Évolution 03/04 (en %)
	2002	2003	2004			
			Total	Anciennes ZFU	Nouvelles ZFU	
Nombre d'établissements bénéficiant de l'exonération de charges sociales patronales en ZFU	9.248	10.147	13.500	10.500	3.000	+33,0
dont : nombre d'établissements ayant embauché au moins un salarié ouvrant droit à l'exonération	2.307	2.339	3.664	2.621	1.043	+56,6
Nombre de salariés total ouvrant droit à l'exonération de charges sociales patronales en ZFU.....	55.567	54.627	68.600			+26,6
dont : nombre de salariés embauchés	7.923	8.376	11.930	9.288 (77,9 %)	2.642 (22,1 %)	+42,4

Lecture : en 2004, 11.930 embauches (dont 9.288 dans les anciennes ZFU) ont été effectuées dans 3.664 établissements implantés dans une ZFU de France métropolitaine. C'est 42,4 % de plus qu'en 2003.

Anciennes ZFU : ZFU créées le 1er janvier 1997.

Nouvelles ZFU : ZFU créées le 1er janvier 2004.

Les données concernant les ZFU d'Outre-mer sont indisponibles.

Sources : Dares pour les flux, ACOSS pour les stocks.

Par ailleurs, en 2004, les résidents des ZFU représentaient 28 % des salariés recrutés dans les établissements implantés avant le 1^{er} janvier 2002 et 31 % de ceux embauchés dans les établissements plus récents.

Le succès de la politique des zones franches urbaines fait aujourd'hui l'objet d'un certain consensus comme l'illustre l'appréciation faite par le Maire de Lille, Mme Martine Aubry, lors d'un déplacement de la mission dans le département du Nord. Celle-ci a, en effet, estimé que les résultats étaient satisfaisants et s'est félicitée de l'extension de la ZFU aux quartiers de Lille Sud¹, alors qu'elle avait émis dans le passé de fortes réserves sur le dispositif.

¹ *Le compte rendu du déplacement de la mission dans le Nord le 21 juin 2006 figure en annexe du présent rapport.*

**Ventilation des salariés embauchés
selon la région d'implantation de l'établissement**

	Embauches en 2002 (en %)	Embauches en 2003 (en %)	Embauches en 2004 (en %)		Nombre de ZFU		Taille des ZFU (en % de la population en ZFU)	
			Total	dont : nouvelles ZFU	Total	dont : nouvelles ZFU	Total	dont : nouvelles ZFU
Ile-de-France	23,4	21,2	21,1	5,9	23	14	33,0	17,4
dont : Seine-et-Marne	4,4	4,1	2,9	0,4	3	1	-	-
Yvelines	2,2	1,5	1,9	0,4	4	2	-	-
Essonne	4,2	4,4	3,5	1,1	3	2	-	-
Seine-Saint-Denis	5,8	6,2	7,9	3,1	8	6	-	-
Val-de-Marne	2,2	2,0	1,9	0,2	2	1	-	-
Val d'Oise	4,5	3,0	3,0	0,7	3	2	-	-
Nord-Pas-de-Calais	23,6	17,8	13,4	1,2	7	4	10,2	4,2
dont : Nord	21,0	15,7	11,7	1,0	5	3	-	-
Pas-de-Calais	2,7	2,1	1,7	0,2	2	1	-	-
Provence-Alpes-Côte d'Azur	12,0	18,3	21,3	4,3	4	1	6,2	3,3
dont : Alpes-Maritimes	5,6	8,1	7,6	0,0	1	0	-	-
Bouches-du-Rhône	4,8	6,8	11,8	4,3	2	1	-	-
Var	1,7	3,4	1,9	0,0	1	0	-	-

Lecture : en 2004, les 14 nouvelles ZFU d'Ile-de-France regroupent 17,4 % de la population totale des ZFU. 5,9 % des embauches en ZFU y sont réalisées.

Champ : salariés embauchés et ouvrant droit à l'exonération dans un établissement implanté dans une ZFU de France métropolitaine.

Les données concernant les ZFU d'Outre-mer sont indisponibles.

Anciennes ZFU : ZFU créées le 1er janvier 1997.

Nouvelles ZFU : ZFU créées le 1er janvier 2004.

Source : Dares.

A cet égard, il convient de mentionner que l'article 26 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a prévu la création de nouvelles zones franches urbaines dans des quartiers de plus de 8.500 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine. Ces ZFU s'ajoutent à celles créées précédemment.

Caractéristiques de l'emploi proposé

	2002	2003	2004		
			Total	Anciennes ZFU	Nouvelles ZFU
Type d'emploi proposé					
Ouvrier	46,9	48,2	43,0	44,6	37,5
Employé de commerce ou administratif ...	30,9	27,5	29,6	26,7	39,8
Technicien, agent de maîtrise	10,6	10,1	10,2	10,3	9,6
Ingénieur ou cadre	4,8	5,9	7,3	7,4	6,9
Autre	6,9	8,4	9,9	11,0	6,2
Type de contrat					
CDI	88,1	89,2	88,5	88,5	88,6
CDD	11,9	10,8	11,5	11,5	11,4
Durée hebdomadaire de travail					
Temps partiel	23,0	20,1	19,1	17,6	24,5
Temps plein	77,0	79,9	80,9	82,4	75,5
Salaire médian mensuel brut en équivalent-temps plein (35 heures) (en euros)					
	1.138	1.170	1.215	1.215	1.216

Lecture : en 2004, 43 % des salariés embauchés dans une des 79 ZFU de France métropolitaine le sont comme ouvriers. Dans les 38 anciennes ZFU, c'est le cas de 44,6 % d'entre eux.

Champ : salariés embauchés et ouvrant droit à l'exonération dans un établissement implanté dans une ZFU de France métropolitaine.

Anciennes ZFU : ZFU créées le 1er janvier 1997.

Nouvelles ZFU : ZFU créées le 1er janvier 2004.

Source : Dares.

Pour comprendre le succès des ZFU, il faut avoir à l'esprit que le dispositif a besoin, pour réussir, de s'inscrire dans une stratégie de développement global du quartier. Le succès des zones franches urbaines repose donc, aussi, sur les actions menées en parallèle par les collectivités locales : rénovation de l'habitat, création d'équipements et de services publics de qualité, amélioration des dessertes et des moyens de transport, etc. Il s'agit d'un puissant levier de développement économique dans le cadre d'une entreprise de grande envergure de « remise à niveau » d'un espace urbain et humain dégradé.

A l'occasion de son déplacement dans le département du Nord le 21 juin 2006, la mission a eu l'occasion de prendre connaissance du bilan¹ de la zone franche urbaine de Roubaix. Parmi les faits notables, on peut retenir que 5.151 emplois nouveaux ont été créés dans la ZFU entre 1997 et 2001, que le taux de chômage a pu être stabilisé malgré la fermeture continue d'usines du secteur textile et que le niveau de l'emploi salarié a été préservé. Dans le même temps, le nombre d'entreprises est passé de 460 à 1.166. La reconduction du dispositif en 2003-2005 a permis de compenser les sorties du dispositif et de maintenir un nombre élevé de créations d'emplois.

Concernant la nature des emplois créés, une étude qualitative a permis d'établir que 65 % des emplois créés dans la ZFU de Roubaix étaient nouveaux et que seuls 35 % des emplois correspondaient à des transferts. Si l'efficacité du dispositif est donc confirmée, elle n'est pas sans limite toutefois puisque les entreprises qui se sont installées évoquent aussi d'autres critères comme la localisation géographique stratégique et la proximité de leurs clients pour expliquer leur choix. Pour fonctionner, une ZFU a besoin d'atouts économiques. Pour autant, les aides apparaissent indispensables, notamment pour compenser les facteurs négatifs que représentent l'insécurité, le faible pouvoir d'achat des habitants et la faiblesse des qualifications des salariés roubaisiens.

La ZFU doit donc être envisagée comme un projet global qui mobilise tous les acteurs pour dynamiser des quartiers et en changer l'image, et non comme un simple dispositif de subventions. C'est également le constat qu'a pu faire la mission lors de sa visite de la ZFU « Marseille Nord Littoral »² qui constitue une réussite « globale et collective ». Grâce à l'engagement des acteurs locaux, le taux de chômage a baissé de plus de 18 % en cinq ans dans les secteurs concernés, l'immobilier d'entreprise s'est développé et certaines personnes ont souhaité se loger dans le quartier, ce qui a favorisé la mixité sociale avec l'introduction du locatif privé et de l'accession sociale.

¹ Le compte rendu de ce déplacement et le détail du bilan sont reproduits en annexe.

² Le compte rendu de ce déplacement à Marseille les 17 et 18 mai 2006 est reproduit en annexe du présent rapport.

2. L'accompagnement personnalisé des jeunes en difficulté

Le Plan de cohésion sociale, adopté en 2005, a engagé une action en profondeur en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi en privilégiant l'accompagnement personnalisé. Le plan prévoit, en particulier, la création d'un million de « contrats d'avenir » en 4 ans dans le secteur non-marchand qui doivent permettre un suivi personnalisé, un temps d'activité réparti entre temps de travail et temps de formation et une rémunération au smic. Par ailleurs, près de 300 « Maisons de l'emploi » doivent être créées.

Pour les jeunes en difficulté, le Plan de cohésion sociale instaure également un droit à l'accompagnement vers l'emploi durable pour tout jeune en difficulté d'insertion professionnelle à travers 350.000 formations en alternance et 350.000 contrats aidés.

Dans ces conditions, le Gouvernement a lancé, à l'été 2005, un « plan jeunes » qui a été amplifié suite aux événements de novembre 2005. Un bilan de ce plan a été réalisé en juin 2006 qui montre des résultats encourageants.

Le bilan du « plan jeunes » montre, tout d'abord, que 39.017 jeunes ont été reçus par les services de l'ANPE sur les 52.000 jeunes qui étaient « ciblés ». La répartition de ces jeunes en termes de niveau d'étude révèle que 64,5 % avaient un niveau d'étude inférieur au baccalauréat, que 22,5 % avaient le baccalauréat et que près de 13 % étaient de jeunes diplômés. Sur le plan géographique, il apparaît que 46 % de ces jeunes qui ont bénéficié de ce plan résident dans quatre régions (Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, PACA et Rhône-Alpes).

L'objectif de ce plan était de permettre de proposer des offres d'emploi adaptées à ces jeunes. Cet objectif semble avoir été atteint puisqu'au cours des 100.024 entretiens qui ont été organisés avec eux (soit 2,6 entretiens par jeune reçu en moyenne), les conseillers de l'ANPE ont pu proposer 45.476 offres d'emploi, dont 53 % correspondaient à des contrats durables et 15,9 % correspondaient à des contrats aidés pour les jeunes les plus en difficulté.

L'effort d'accompagnement personnalisé de ces jeunes a pris la forme de 24.776 prestations (ateliers, accompagnements ou bilans de compétence approfondie).

Le bilan en termes d'emploi est quant à lui encourageant puisque 30.500 jeunes sont sortis du chômage au moins une fois (à la fin avril 2006) et que 2.676 étaient entrés en formation.

Par ailleurs, l'ANPE a mis en œuvre des actions spécifiques en faveur des jeunes diplômés issus des quartiers en difficulté. Plus de 100 entreprises ont été contactées, elles ont permis à plus de la moitié de ces jeunes de connaître leur premier entretien avec une entreprise. On peut observer que 30 % des jeunes sont ainsi rentrés dans un processus de recrutement suite au premier entretien ou ont été recrutés (dont 49 % en CDI).

Enfin des actions de type « coaching » ont été proposées aux jeunes de moins de 26 ans de niveau bac + 2 ou plus afin de les inscrire durablement dans la logique des processus de recrutement.

C. LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LES ACTIONS POUR L'EMPLOI DANS LES QUARTIERS DIFFICILES APRÈS 2007

La politique en faveur de l'emploi dans les quartiers difficiles a permis d'obtenir des résultats encourageants. Dans les régions touchées par la désindustrialisation, une stabilisation de l'emploi salarié a pu être obtenue et, plus généralement, ces quartiers ont également bénéficié de la baisse du chômage lors des phases de croissance.

Pour autant, le décalage subsiste et menace même de s'aggraver dans certains quartiers touchés par des problèmes de sécurité aigus. Cette situation justifie pleinement la poursuite des efforts engagés depuis 2002 au cours de la prochaine législature.

1. Un objectif de « 100 % » d'activité pour les jeunes des quartiers en difficulté

Les travaux de la mission ont permis de mesurer à quel point la question de l'emploi était essentielle pour l'avenir des quartiers en difficulté. Lorsque l'emploi s'améliore, c'est toute la politique de la ville qui peut donner sa pleine mesure, que ce soit en termes de rénovation urbaine, d'activités associatives, d'amélioration de la sécurité, de projets éducatifs et culturels... Le chômage, l'inactivité, l'oisiveté deviennent vite une antichambre de la délinquance, de la récidive et des comportements antisociaux.

Dans ces conditions, la mission préconise de fixer un **objectif ambitieux de 100 % d'activité pour les jeunes issus des quartiers en difficulté**. Cet objectif signifie que tout jeune de moins de 26 ans qui n'est pas dans l'emploi ou en formation doit se voir proposer une activité, qu'il s'agisse d'un stage en milieu professionnel, d'une activité associative, d'un contrat aidé. Les « maisons de l'emploi » pourraient être chargées d'assurer ce **suivi continu des jeunes depuis leur passage dans le milieu éducatif jusqu'à leur insertion en milieu professionnel**.

2. Amplifier et pérenniser les actions de développement économique

La politique des zones franches urbaines constitue assurément l'axe principal de la politique de l'emploi en faveur des quartiers en difficulté. Elle ne se substitue pas, bien entendu, aux autres actions nécessaires pour lever les obstacles à l'emploi qui concernent, en particulier, le renforcement de la sécurité nécessaire à l'implantation des entreprises, l'amélioration de

l'accessibilité des quartiers, la lutte contre les discriminations à travers en particulier le développement des CV anonymes, le développement d'une « culture d'entreprise »... Mais elle reste souvent une condition essentielle pour compenser les faiblesses structurelles que connaissent ces quartiers.

Dans ces conditions, **la mission d'information estime indispensable d'engager dès 2007 une réflexion sur la prolongation et le développement des zones franches urbaines.**

Par ailleurs, il apparaît également essentiel de poursuivre la **simplification des démarches que doit réaliser une entreprise afin de pouvoir s'implanter dans une ZFU et de rapprocher les interprétations des textes par les services fiscaux et les services sociaux**, qui restent encore trop souvent divergentes¹.

3. Améliorer la formation des jeunes des quartiers en difficulté

Comme le montrent les éléments statistiques transmis par l'ANPE et les entretiens qu'elle a réalisés dans le cas du « plan jeunes », la faiblesse des formations des jeunes issus des quartiers en difficulté constitue assurément un obstacle de taille sur leur chemin vers l'emploi. Dans ces conditions, la baisse du chômage engagée en 2005 grâce à la politique menée depuis 2002, risque d'accroître l'écart entre les besoins des entreprises et l'offre de travail disponible.

Comme le souligne le président de l'UPA dans un courrier du 5 septembre 2006 adressé au rapporteur : *« les difficultés de recrutement persistent et ne feront que s'aggraver dans les années à venir avec de nombreux départs de salariés âgés. Il en va de même si l'on observe les perspectives de remplacement des chefs d'entreprises artisanales : on dénombre 900.000 entreprises artisanales actuellement et l'on sait que dans les 10 ans qui viennent, 300 à 350.000 chefs d'entreprise artisanale vont arrêter leur activité ».*

Dans ces conditions, les efforts entrepris depuis 2002 pour améliorer l'orientation des jeunes et développer les filières professionnelles doivent être poursuivis. **Une meilleure information devrait être apportée aux jeunes quant aux débouchés réels de chaque filière.** C'est en particulier nécessaire concernant certains métiers techniques et spécialisés qui souffrent de pénuries de main d'œuvre comme la mission a pu le constater lors d'une de ses visites sur le terrain, à Roubaix². L'offre de formation des établissements doit être

¹ Voir le compte rendu reproduit en annexe de la table ronde organisée le mardi 20 juin 2006 avec quatre lauréats de l'opération 2005 « Talents des cités ».

² Lors de la visite de la société « Rubis usinage », le 21 juin 2006, la mission a constaté que les entreprises de secteurs de pointe manquaient de techniciens et d'ouvriers disposant de compétences pointues du fait, notamment, de la disparition de ces formations dans certains lycées professionnels (voir le compte rendu de ce déplacement en annexe).

davantage structurée en phase avec les besoins du bassin d'emploi. Enfin, **la mise en place d'« écoles de la deuxième chance » doit s'intensifier.**

Afin de permettre aux jeunes de se former à des métiers d'avenir, il est indispensable de **poursuivre les efforts en faveur de l'apprentissage.** Par ailleurs, de nombreux jeunes en alternance rencontrent des difficultés pour trouver une entreprise pour les accueillir soit en contrat en alternance, soit en stage, du fait, en particulier de leur absence de réseau relationnel. Dans ces conditions, il serait utile de **promouvoir l'accueil des stagiaires issus, en particulier, des quartiers en difficulté, dans les entreprises.**

Pour répondre à ce défi, la mission propose le **lancement d'une négociation interprofessionnelle sur le sujet des stages et plus largement sur l'accueil des jeunes en entreprises.** Cette négociation pourrait, notamment, concerner la mise en place d'une bourse nationale des stages, la création d'un « statut » du stagiaire, la question de la rémunération minimale et de l'âge maximal pour faire des stages... A l'issue de cette négociation, une loi donnerait une portée législative aux dispositions qui le nécessiteraient. En cas d'échec de la négociation, une loi serait adoptée sur ce sujet essentiel pour l'insertion professionnelle des jeunes. Les chambres consulaires pourraient être associées à cette réflexion, eu égard à leur rôle dans les filières de formation et leur expertise en matière professionnelle.

Pour les chômeurs des quartiers en difficulté, notamment ceux issus de l'immigration, un **programme de remise à niveau en français** semble également nécessaire afin de permettre une employabilité minimale. Comme le rappelle, en effet, l'ANPE dans les éléments transmis à la mission d'information, nombreux sont encore ceux qui ne peuvent lire un mode d'emploi ou des consignes de sécurité. Une telle situation ne peut que consolider les mécanismes d'exclusion et de discrimination.

4. Favoriser le retour des classes moyennes dans les quartiers populaires à travers une baisse de l'impôt sur le revenu

Le développement de l'emploi dans les quartiers « sensibles » ou « populaires » est tributaire d'une alchimie complexe dans laquelle entrent en compte des éléments comme la sécurité, la présence de services publics, l'accessibilité en transports collectifs, l'existence d'une dynamique de succès portée par des entrepreneurs et des artisans...

Dans ces conditions, une nouvelle étape du développement économique de ces quartiers pourrait passer par une incitation à l'implantation de nouveaux acteurs du changement que représentent les créateurs d'entreprises, les artisans, les fonctionnaires... De la même manière que les ZFU préoyaient un régime fiscal dérogatoire pour inciter les entreprises à s'implanter dans les quartiers, un régime fiscal dérogatoire sur les personnes pourrait être envisagé afin de **favoriser un retour et un développement des classes moyennes dans ces quartiers.**

Ce régime fiscal dérogatoire pourrait prendre la forme d'un **abattement de 20 % à 30 % appliqué sur le revenu de référence du barème de l'impôt sur le revenu pendant 5 ans en faveur des personnes qui habitent dans ces quartiers**. Une telle disposition constituerait, en particulier, un signe de reconnaissance à destination de toutes les professions qui assurent des services indispensables à la vie de ces quartiers (médecins, enseignants, policiers, artisans...). Il permettrait, aussi, de favoriser une meilleure mixité sociale qui bénéficierait à toutes les dimensions sociales de la vie de ces quartiers (éducation, logement, culture...).

Afin d'apporter une réponse adaptée aux difficultés que rencontrent les fonctionnaires qui sont affectés dans ces quartiers, une hausse sensible de leur indemnité de résidence pourrait également être envisagée.

5. Permettre aux jeunes diplômés des quartiers en difficulté de trouver un emploi partout sur le territoire

De nombreux jeunes des quartiers en difficulté obtiennent des diplômes mais ne trouvent pas, ensuite, d'emploi. Certains sont victimes de discriminations, mais il arrive aussi que le nombre d'offres d'emplois soit structurellement insuffisant dans le bassin d'emploi du quartier concerné.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de donner à chaque jeune les moyens de postuler à un emploi sur l'ensemble du territoire, ce qui implique de prévoir une aide qui pourrait servir lors des déplacements pour les entretiens d'embauche, pour financer un déménagement ou même pour compléter une caution locative.

Cette aide pourrait prendre la forme d'un « **compte mobilité emploi** » qui serait alimenté par l'État d'un montant de l'ordre de 1.000 € et qui pourrait être complété soit par les entreprises à travers l'adoption d'un accord interprofessionnel, soit par les collectivités locales dans le cadre de leur politique en faveur de l'emploi.

*

* *

En conclusion, il apparaît que la situation de l'emploi dans les quartiers en difficulté est contrastée. Le taux de chômage y reste sensiblement plus élevé que sur le reste du territoire mais la situation est loin d'être uniforme. Les résultats de la politique de développement économique menée, en particulier, grâce aux zones franches urbaines sont probants et ont permis à de nombreux résidents de ces quartiers de trouver un emploi, souvent stable et correctement rémunéré.

Parallèlement, le nombre des jeunes en rupture avec la société semble grandir à proportion des échecs de plus en plus précoces constatés à l'école, dès le primaire. Ils alimentent une économie parallèle et favorisent une insécurité qui freine, à son tour, le développement économique.

Intégration dans l'emploi de ceux qui s'accrochent, consolidation dans l'exclusion de ceux qui ont échoué à un moment de leur vie, la situation de l'emploi dans les quartiers est bien duale, ce qui peut favoriser des phénomènes de frustration liés à un sentiment d'injustice ou de désespoir de ceux qui n'ont pas de perspectives.

Les propositions de votre mission visent à renforcer la dynamique positive au bénéfice de tous et à consolider les acquis en favorisant le « retour à la normale » de ces quartiers en matière d'emploi.

Les propositions de la mission

- Permettre à tous les jeunes de se construire personnellement en adoptant un « objectif de 100 % d'activité pour les jeunes des quartiers en difficulté » que ce soit à travers l'emploi, la formation, une activité sociale ou un contrat aidé. Nul ne doit être laissé sans perspective ni encadrement ;
- Engager une réflexion sur les conditions de la prolongation des ZFU ; simplification des démarches des entreprises souhaitant s'implanter dans une ZFU ; harmonisation des interprétations des textes par les services fiscaux et sociaux ;
- Développement des « écoles de la deuxième chance » ;
- Poursuite des efforts en faveur du développement de l'apprentissage ;
- Organisation d'une négociation interprofessionnelle sur l'accueil des jeunes en entreprises, qu'il s'agisse des stages ou des formations en alternance, compte tenu des difficultés particulières rencontrées par les jeunes des quartiers en difficulté qui ne disposent pas de réseau relationnel ;
- Lancement d'un programme de remise à niveau en français pour ceux qui rencontrent des difficultés sérieuses à maîtriser la langue française ;
- Favoriser le retour des classes moyennes dans les quartiers et encourager les fonctionnaires à venir y exercer en adoptant un abattement de 20 à 30 % sur le revenu de référence du barème de l'impôt sur le revenu pendant 5 ans en faveur des personnes qui habitent dans ces quartiers ; majorer l'indemnité de résidence des fonctionnaires concernés ;
- Création d'un « compte mobilité emploi » pour permettre aux jeunes des quartiers en difficulté de postuler à des emplois sur l'ensemble du territoire national en fonction de leurs compétences.

IV. RESTAURER LA SÉCURITÉ DANS LES QUARTIERS DIFFICILES

Phénomène des tournantes, guerre des gangs, nouveaux « barbares », pompiers victimes de véritables guets-apens, écoles en feu... les quartiers en difficulté sont souvent d'abord appréhendés sous le prisme de l'insécurité.

Les violences urbaines de novembre 2005, comme beaucoup d'autres intervenues périodiquement avant elles, à l'été 1981 avec les « rodéos » des Minguettes dans la banlieue lyonnaise, à Vaulx-en-Velin en 1990, dans le quartier du Mirail dans la banlieue de Toulouse en 1998, ainsi qu'à Montfermeil, Grenoble, Sartrouville, Trappes, puis à Montbéliard en 2000 et à Nîmes en 2003, ont ainsi été le facteur déclenchant d'une véritable prise de conscience de l'ampleur des difficultés concentrées dans les zones urbaines sensibles.

La récente note adressée par le préfet de Seine-Saint-Denis au directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur offre un résumé saisissant des problèmes rencontrés en Seine-Saint-Denis, département emblématique, mais aussi plus largement dans les zones urbaines sensibles : incompréhension vis-à-vis de l'action du tribunal de grande instance de Bobigny, et plus particulièrement des juges des enfants, problèmes d'encadrement et de motivation chez les policiers, extrême jeunesse des commissaires, manque de stabilité des effectifs, modes d'intervention des compagnies républicaines de sécurité trop centrés sur les contrôles d'identité, diminution du nombre de fonctionnaires affectés en sécurité publique recrudescence de la délinquance, notamment s'agissant des violences contre les personnes. Ces informations corroborent d'ailleurs l'analyse présentée à la mission par le préfet lors du déplacement de la mission en Seine-Saint-Denis.

Ces problèmes ne sont pourtant que les conséquences de l'échec des autres politiques (précarisation en raison du chômage, crise d'autorité de parents peu intégrés socialement...).

La police ne peut donc seule régler le problème des quartiers difficiles et la première forme de prévention est de créer les conditions d'une insertion réussie dans la société.

Cependant, la diminution des moyens consacrés à la médiation sociale, la « reconquête » des quartiers par de nouvelles méthodes d'intervention ont éloigné la police de la population. Or, il ne peut y avoir de sécurité sans la population. Un rééquilibrage paraît donc indispensable, de même qu'une relance des partenariats avec tous les acteurs de la prévention.

A. LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE NE PEUT SE FAIRE SANS LES HABITANTS

1. Le constat d'une sur-délinquance importante impliquant les mineurs

- Problématique de sécurité et politique de la ville sont liées. Le ministère de la ville a ainsi été créé en décembre 1990 peu après les émeutes de Vaux-en-Velin.

La situation n'a cessé de s'aggraver depuis. Alors qu'en 1991, 105 quartiers étaient touchés par une petite violence au quotidien, des phénomènes de bande¹ ou d'attroupement, ils étaient 900 en 2000. Les trafics de toute nature sont aujourd'hui omniprésents dans les quartiers en difficulté, avec leur lot de nuisances : occupation de caves ou de cages d'escalier, dégradations, intimidation des habitants...

Le nombre d'agressions perpétrées sur les usagers des transports publics a augmenté de 8,9 % en 2005 dans les transports publics des villes de province, surtout les plus petites, selon un rapport de l'Union des transports publics.

Le rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles d'octobre 2005 a souligné la **surdélinquance affectant les 751 ZUS**, qui ont connu en 2004 68 faits de délinquance pour 1.000 habitants, contre 47,3 pour la France métropolitaine.

L'écart de taux de délinquance dans les ZUS en 2004 constaté par rapport à leur environnement proche est de +3,7 % pour l'ensemble des infractions, mais la surdélinquance y est encore plus prononcée pour les actes de vandalisme, pour certains actes de violences aux personnes et pour les violences à dépositaires de l'autorité : pour chacune de ces infractions, les taux sont supérieurs d'au moins 25 % aux taux observés dans les circonscriptions qui les englobent, ces taux étant en moyenne plus de deux fois plus élevés pour les incendies volontaires

Or, ce chiffre est sans doute encore **largement sous-estimé**. En effet, la police n'est souvent saisie qu'après une tentative de règlement communautaire, par le biais de dénonciations anonymes et de pétitions, par crainte de représailles, ce qui diminue le nombre de dépôt de plaintes et fausse l'appréciation de la délinquance dans ces quartiers.

- Cette délinquance concerne en outre des auteurs de plus en plus **jeunes** et violents (dès 8-12 ans dorénavant).

Si au niveau national, les mineurs représentent 18 % en 2004 des mis en cause, voire plus de 50 % pour les vols de deux roues et les dégradations de

¹ Les renseignements généraux ont recensé 435 affrontements entre bandes en 2005.

biens publics, ces chiffres sont encore supérieurs dans les ZUS (voir annexe n° 11).

Certes, près des trois quarts des mineurs ne réitèrent pas après une réponse pénale, mais 5 à 10 % constituent un « noyau dur », selon l'expression de M. Sebastian Roché, et cristallisent les tensions entre forces de l'ordre et juges des enfants, les premiers dénonçant une absence de réponse effective entraînant un sentiment d'impunité, les autres rappelant la spécificité du droit des mineurs et la nécessité d'un travail éducatif approfondi pour lutter contre les causes profondes de la délinquance.

2. Échec ou réussite de la police de proximité ?

- Déjà, la commission Peyrefitte dans les années 70, puis le rapport Bonnemaison de 1982, recommandaient de développer l'îlotage et d'améliorer les relations entre la police et les citoyens. Pourtant, en 1993, l'îlotage mobilisait à peine 3 % du potentiel policier.

Inspirée des approches développées en Europe du Nord et au Canada, la police de proximité, initiée lors du colloque de Villepinte en octobre 1997, définie au conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, a été mise en oeuvre en avril 1999 à Paris et dans cinq circonscriptions pilotes (Châteauroux, Garges-lès-Gonesse, Beauvais, les Ulis et Nîmes), avant d'être étendue en trois phases de 2000 à 2002.

Cette police devait, par une territorialisation, une présence visible et le développement de partenariats, permettre de prévenir les troubles à l'ordre public et de lutter contre l'insécurité au quotidien. Elle devait en outre contribuer à retisser du lien social et instaurer une relation de confiance avec la population, afin de désamorcer les situations de tension.

Pour ce faire, outre un redéploiement des forces de police, des adjoints de sécurité de 18 à 26 ans, peu ou pas diplômés ont été recrutés pour une durée maximale de 5 ans non renouvelable, et affectés, après une formation de trois mois en école de police, à des missions d'îlotage, de sécurisation des transports en commun, mais aussi d'information et d'orientation du public, aide aux victimes. S'ils participent à certaines missions de police judiciaire sous le contrôle d'officiers de police judiciaire, ils ne peuvent participer à des missions de maintien de l'ordre.

Cette police de proximité a été plébiscitée par les maires, ainsi que l'ont montré les résultats du questionnaire envoyé à l'ensemble des communes de plus de 10.000 habitants par la mission¹. Les maires ont mis en avant une « meilleure présence sur le terrain », un « dialogue plus facile avec la population », un « recueil d'informations plus ciblées, une occupation plus

¹ 60 des 125 maires interrogés ont qualifié de « bon » ou « très bon » le bilan de la police de proximité, 8 seulement le jugeant « négatif », 4 « moyen » et 1 « nul », les autres ne répondant pas à la question.

pertinente du territoire et un meilleur traitement d'approche des victimes ». Ils soulignent qu'elle « *avait le mérite de lutter contre le sentiment d'insécurité* » et jouait un « *rôle très positif auprès de la population et un rôle éducatif non négligeable auprès des jeunes* ».

● Pourtant, entre 1999 et 2001, **malgré la hausse des effectifs de police de 4,43 %, la délinquance a augmenté de 9,64 %, tandis que le taux d'élucidation baissait de cinq points.**

Cette situation résulterait en partie de la multiplication des implantations immobilières¹, facteur d'atomisation et d'immobilisation des effectifs en dehors du travail de voie publique, ainsi que de l'inadaptation des horaires de la police de proximité aux réalités de la délinquance.

3. Le tournant vers la police judiciaire

● Sans remettre formellement en cause la police de proximité, la priorité a été redonnée à l'action judiciaire².

Le maillage des implantations immobilières a été resserré, car la population préfère déposer plainte en dehors du quartier, par souci de confidentialité. Ainsi, le poste de police du Chêne pointu a été fermé après huit mois de fonctionnement sans avoir reçu la moindre plainte. Il n'en reste pas moins que la Seine-Saint-Denis ne compte que 11 commissariats pour 40 communes, et que la répartition des 80.000 agents de la sécurité publique ne paraît pas toujours très pertinente (voir annexe n° 11).

D'une logique d'ordre public consistant à stopper les incidents sans pour autant interpellier, on est passé à la recherche de l'interpellation en flagrant délit des auteurs de vols, cambriolages, agressions, dégradations, usage et revente de produits stupéfiants.

Les brigades anti-criminalité (BAC), opérant en civil et en véhicules banalisés pour surveiller les secteurs criminogènes et les lieux fréquentés par les délinquants d'habitude, ont constitué les principaux instruments de cette réorientation. De même, les services d'investigation et de recherche, exerçant des missions de police judiciaire et à compétence départementale, ont été renforcés. La compétence des officiers de police judiciaire est enfin devenue départementale, afin de lutter contre une délinquance plus mobile.

La création des groupements d'interventions régionaux (GIR) en 2002³ a permis de mutualiser l'action des policiers, militaires, mais aussi des agents des administrations des douanes, des finances, du travail, de la consommation, la concurrence et de la répression des fraudes, pour lutter

¹ Le nombre de commissariats, bureaux et postes de police a crû de 45 % entre 1999 et 2003.

² Circulaire ministérielle du 24 octobre 2002. Instruction sur l'organisation des circonscriptions de sécurité publique du 15 décembre 2004.

³ Actuellement au nombre de 29, dont 8 en Île-de-France.

contre l'économie souterraine dans les zones sensibles et identifier et confisquer les avoirs acquis au travers des activités illégales.

Plus récemment, ont été redéployées à partir de novembre 2005 21 des 61 unités¹ de compagnies républicaines de sécurité (CRS) dans les zones sensibles des 19 départements les plus touchés². Sept escadrons de gendarmerie mobile ont également été redéployés.

L'assertion selon laquelle les quartiers en difficulté seraient des zones de non-droit dans lesquelles la police n'intervient pas est donc à relativiser.

• Cette réorientation a **donné des résultats**. Ainsi, la délinquance générale a baissé de 8,8 % depuis mai 2002, de même que la délinquance de voie publique, tandis que le taux d'élucidation augmentait³. Les interventions des GIR ont permis l'interpellation de 15.510 personnes, ainsi que le démantèlement de 221 réseaux de stupéfiants.

Mais, concomitamment à cette baisse, la **violence contre les personnes**, notamment les vols avec violences, le racket scolaire et la violence urbaine⁴, ont sensiblement augmenté. Les violences contre les personnes ont augmenté en 2005 de 7,15 %, notamment les violences gratuites (188.000 faits) et de 80 % depuis 1996.

Selon un interlocuteur de la mission, « *le principal problème, c'est que la population a démissionné* » : les personnes refusent de témoigner, de signer leurs déclarations ou retirent leur plainte, par peur des représailles.

Les habitants des quartiers en difficulté sont soumis à deux sentiments contradictoires : un sentiment d'arbitraire, mais aussi d'impunité. La vraie question est donc de savoir comment leur donner le sentiment qu'ils sont respectés et en même temps qu'ils seront traités de manière égalitaire.

4. Une détérioration des relations entre habitants et police à enrayer

Le changement des modes d'intervention de la police s'est traduit par une dégradation des relations entre la police et la population, unanimement constatée par les personnes entendues par la mission, l'une d'entre elles qualifiant de « marxiste » le regard porté sur « la police de l'État ou des bourgeois », les habitants déclarant craindre des violences ou de l'irrespect. La

¹ Une unité comprend 72 agents.

² L'Ile de France compte dix unités : 1 en Seine et Marne, 1,5 dans les Yvelines, 1 dans l'Essonne, 1 dans les Hauts-de-Seine, 3 en Seine Saint-Denis, 1 dans le Val de Marne et 1,5 dans le Val d'Oise.

³ Il est actuellement de 33 % (et de 10,98 % s'agissant de la délinquance de voie publique).

⁴ L'indicateur national des violences urbaines (INVU), créé en 2005, regroupe les incendies de véhicules, de biens publics, de poubelles, les violences collectives à l'encontre des services de sécurité, de secours et de santé, les jets de projectiles, les occupations de halls d'immeubles, les dégradations de mobilier urbain, les affrontements entre bandes, ainsi que les rodéos automobiles. On en a relevé 105.577 en 2005.

plupart des saisines de la commission de déontologie pour la sécurité ont ainsi concerné en 2005 la police de sécurité publique, notamment s'agissant de mineurs (voir annexe n° 11).

Cette dégradation affecte particulièrement les relations entre les jeunes et la police, notamment en région parisienne. Il est d'ailleurs significatif que la plupart des violences urbaines éclatent à la suite d'altercations entre jeunes et la police.

- La multiplication des **contrôles d'identité**, parfois plusieurs fois par jour, est perçue comme des contrôles au faciès et une humiliation.

Ces contrôles sont pourtant en principe encadrés par l'article 78-2 du code de procédure pénale. Ils peuvent être effectués par des policiers sous le contrôle d'un officier de police judiciaire, lorsqu'il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'une personne a commis une infraction, qu'elle se prépare à le faire, qu'elle peut fournir des renseignements utiles ou qu'elle est recherchée ; en prévention des atteintes à l'ordre public, à la demande du procureur de la République, dans des lieux publics ou ouverts au public déterminés par avance en raison notamment de la fréquence des infractions qui y sont commises, sans que les auteurs soient identifiés, sans lien direct avec une infraction existante et indépendamment du comportement des personnes présentes.

Dans ce face à face, la justice est la grande absente, alors qu'il revient au parquet de diriger l'action de la police. Ne faudrait-il pas plutôt **renforcer les actions de police judiciaire de longue haleine de nature à démanteler les trafics qui nourrissent l'économie parallèle** ? Les véritables délinquants ne sont pas forcément ceux qui font l'objet de ces contrôles.

- Le symptôme le plus visible de cette impasse est l'augmentation constante des procédures pour outrages, rébellion ou violences à agents de la force publique, en général dressées non à l'occasion d'interpellations pour des faits de délinquance graves, mais à l'occasion d'opérations de police de routine sur la voie publique (voir annexe n° 11). La propension croissante des policiers à se constituer partie civile montre une personnalisation des conflits. Une logique de harcèlement réciproque semble s'être instaurée et a joué un rôle certain dans l'extension des émeutes, apparue comme un moyen de régler ses comptes avec la police.

5. Rapprocher la population et la police

Dans ce contexte, les opérations de prévention par le biais, par exemple, de centres de loisirs des jeunes de la police nationale, sont apparues très insuffisantes.

a) *Une police qui ressemble davantage à la société*

- Le programme des adjoints de sécurité (ADS) initié en 1997 a été réorienté vers des programmes de promotion de l'égalité des chances pour l'accès aux métiers de la police nationale.

Créé en 2005, le programme des **cadets de la République**, option police nationale, vise à aider les jeunes en situation d'échec scolaire à préparer le concours de gardien de la paix grâce à une formation d'une année¹ au terme de laquelle ils sont affectés en qualité d'ADS.

La loi de finances pour 2006 a autorisé en outre le recrutement de 2.000 ADS en contrats d'accompagnement dans l'emploi parmi les publics prioritaires rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi.

- Le nombre d'adjoints de sécurité a cependant fortement diminué.

Au 1^{er} juin 2006, ils étaient 9.860 -en poste ou en école-, dont 849 cadets et 898 ADS-CAE.

S'il n'existe pas de statistiques sur l'origine ethnique des forces de l'ordre, on peut estimer², en se fondant sur la consonance des patronymes à partir des listes de gardiens de la paix en formation, qu'il y a 6,9 % d'élèves d'origine maghrébine ou africaine dans la promotion 2005-2006, contre 1,8 % en 1995. Ces efforts semblent donc porter leurs fruits.

Afin de diversifier l'encadrement de la police nationale, des **classes préparatoires intégrées** de commissaire et d'officier de police ont été instaurées en janvier 2006³. Depuis la rentrée 2006, l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers et l'Ecole des officiers de la gendarmerie nationale ont suivi ce mouvement.

Le projet de loi de prévention de la délinquance prévoit enfin la création d'un **service volontaire citoyen de la police nationale** ouvert aux personnes âgées d'au moins 17 ans souhaitant accomplir des missions de solidarité, de médiation sociale et de sensibilisation au respect de la loi. On attend 1.000 volontaires d'ici la fin 2006. Ceci doit pérenniser les initiatives spontanées nées pendant les émeutes en faveur d'un retour au calme. Il serait particulièrement **opportun de l'ouvrir aux résidents étrangers**.

¹ Suivie en alternance en école de police et en lycée professionnel et au terme de laquelle ils sont admis à présenter le second concours de gardien de la paix (normalement réservé aux ADS comptant 2 ans d'ancienneté -3 pour ceux recrutés avant le 1^{er} janvier 2005). La première promotion de 1.000 cadets compte 40 % de femmes, 70 % de non bacheliers et 11 % de personnes issues de quartiers dits sensibles.

² *Le Monde*, 24 janvier 2006.

³ Cette préparation s'adresse à des jeunes gens issus de milieux défavorisés ou en difficulté d'insertion titulaires des diplômes requis pour s'inscrire aux concours, et retenus en fonction notamment de leur motivation. Sur les 15 candidats sélectionnés pour l'école nationale supérieure des commissaires (ENSP), 2 ont été admis au concours de commissaire. Les résultats des 20 aspirants à l'école nationale supérieure des officiers de police (ENSOP) seront connus en novembre.

Cependant, il convient avant tout de revoir les modalités d'intervention de la police et de les adapter aux situations rencontrées.

b) Des policiers mieux formés et encadrés ayant des relations apaisées avec la population

• L'Ile-de-France se caractérise par un fort déficit d'attractivité pour les fonctionnaires de police alors que s'y concentre une proportion importante des quartiers en difficulté. Du fait des règles de la fonction publique, y sont donc envoyés les policiers les plus jeunes et les policiers auxiliaires, auprès de populations qu'ils ne connaissent pas et qu'ils cherchent à quitter au plus vite pour se rapprocher de leur région d'origine.

Ces policiers inexpérimentés souffrent en outre d'un **déficit d'encadrement**, certains policiers préférant refuser une promotion plutôt que d'y être mutés.

Dans le même esprit que pour les enseignants¹, et afin de stabiliser les policiers, la loi du 26 juillet 1991 a instauré un avantage spécifique d'ancienneté (ASA) pour les fonctionnaires justifiant de trois ans au moins de services continus dans un quartier difficile². En outre, la réforme des corps et carrières de la police nationale, mise en place en 2004, impose aux gardiens de la paix entrés en fonction à partir du 1^{er} janvier 2005 une présence minimale de cinq ans dans leur première région administrative d'affectation.

• Se pose également la question de la formation des jeunes policiers, souvent démunis face à des groupes de jeunes et enclins au raidissement. Une meilleure **formation aux problèmes de la jeunesse** paraît indispensable, du fait de la part des mineurs dans la délinquance, ainsi qu'à la lutte contre les discriminations.

Les formations à la lutte contre les violences urbaines (connaissance du contexte d'intervention dans les quartiers difficiles, des techniques d'intervention, des cadres juridique d'intervention et de la rédaction des procédures judiciaires) destinées aux gardiens de la paix confrontés aux violences urbaines dans leurs missions quotidiennes aux niveaux régional et départemental, ainsi qu'à tous les gardiens de la paix ayant choisi la qualification professionnelle d'ordre public pour accéder au grade de brigadier (soit 900 personnes chaque année) et aux CRS paraissent encore insuffisantes.

c) Une police de proximité rénovée en synergie

L'un des responsables de la police entendu par la mission a considéré qu'il n'était pas souhaitable d'avoir une approche univoque de la sécurité consistant à mettre l'accent exclusivement sur la police de proximité, pour

¹ Qui bénéficient dans les ZEP d'une indemnité de sujétion spéciale de 1.108 euros par an et d'avantages en termes de carrière (cf. dispositif de l'affectation à caractère prioritaire justifiant une valorisation -APV-, défini par la note de service du 21 octobre 2004).

² Ils perçoivent une bonification d'ancienneté d'un mois pour chacune des trois années et de deux mois par année supplémentaire.

revenir ensuite à une action exclusivement répressive. Cette opposition entre les différentes natures d'intervention n'a pas lieu d'être. Les complémentarités doivent être privilégiées afin de parvenir à un équilibre.

Tous les élus et associations entendus en sont convenus : une police de proximité, dont le rôle n'est pas de faire de la répression, mais de rappeler et d'expliquer la règle –voire de l'indiquer pour certaines personnes en manque de repères, de jouer un rôle de « capteur d'information », et de réduire la fréquence du recours à l'intervention de la force publique, est indispensable. Les meilleurs indicateurs sont des gens sur le terrain, connaissant les populations -le président du comité des locataires, l'assistante sociale- ayant leur confiance et ressentant la manière dont évolue le terrain et capables de mobiliser tous les partenaires pour intervenir. Cette dimension de renseignement est essentielle, y compris en matière de police judiciaire.

La mission préconise de **généraliser la pratique des référents policiers**, déjà prévue pour les établissements scolaires, pour les syndicats de copropriété, offices publics d'HLM ou assistantes sociales.

En outre, ainsi que l'indiquait M. Sebastian Roché lors de son audition, le concept de police de proximité doit évoluer : *« Les pays où l'on trouve la police de proximité, comme les États-Unis et la Grande-Bretagne, sont les plus sévères du monde en matière de sanction pénale. Assimiler la police de proximité au travail social n'existe qu'en France (...) La police de proximité n'est pas l'accueil des plaintes ou des patrouilles de police, mais l'intégration des citoyens à la police et à l'organisation des priorités policières ».*

La mission propose de repenser la police de proximité, en adaptant notamment ses horaires aux problèmes de terrain, en redéfinissant ses rapports avec la population et en réexaminant son implantation en liaison avec les communes concernées.

Néanmoins, l'action de la police ne saurait constituer l'unique solution à la surdélinquance des quartiers difficiles : elle n'intervient en effet qu'en bout de chaîne, après que toutes les autres ont échoué.

B. LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE IMPLIQUE DES PARTENARIATS RENFORCÉS ET CIBLÉS

La lutte contre la délinquance ne peut désormais plus s'envisager sans partenariat avec les services sociaux ou l'éducation nationale, au centre duquel se trouve le maire.

1. Parvenir à des partenariats ciblés et opérationnels en matière de justice et de sécurité

Les instances locales ont permis de meilleures relations entre la justice, la police et la gendarmerie, grâce à une bonne répartition des compétences.

Leurs principales priorités sont la lutte et la prévention de la délinquance juvénile, la lutte contre l'absentéisme scolaire, les violences scolaires, la prévention des conduites addictives, le racket, l'aide aux victimes, la lutte contre les violences intrafamiliales, le soutien à la parentalité, la sécurité routière, la lutte contre les discriminations et pour la citoyenneté, l'accès au droit et à la justice de proximité, la médiation sociale, la prévention de la récidive.

Après les contrats locaux de sécurité, créés en 1997 et au nombre de 672 au 1er juin 2005¹, ont été créés en 2002 les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Présidés par le maire ou le président d'un établissement public de coopération intercommunale, ils ont vocation à rassembler tous les acteurs locaux de sécurité et de prévention. A cet égard, la présence du juge des enfants paraît indispensable.

Au 31 décembre 2005, on comptait 906 CLSPD, dont 28 % intercommunaux. Cependant, la mise en place d'une véritable coordination intercommunale demeure délicate, l'accord des maires restant requis s'agissant des interventions sur le territoire de leur commune.

Ils ont connu un succès mitigé. Si leur président ne peut porter la responsabilité de leur bon fonctionnement, il doit en constituer « l'étincelle », et jouer un rôle d'animation. De même, le nombre de leurs membres impose la constitution d'une formation restreinte, d'une cellule de veille ou de commissions thématiques pour parvenir à une réelle effectivité.

- Il paraît préférable, afin d'éviter les « grand-messes », de **se concentrer sur les groupes restreints et ciblés.**

Les **groupes locaux de traitement de la délinquance** sont des formations restreintes réunissant autour du procureur de la République le commissaire de police, le maire, ainsi que les chefs d'établissements scolaires et les bailleurs sociaux. Ils visent à focaliser l'action de la police et de la justice sur un micro-territoire, le plus souvent un quartier d'habitat social ou une copropriété dégradée, dans lequel la délinquance atteint un niveau intolérable. Ils se réunissent chaque mois et sont dissous une fois la situation assainie.

Cette pratique prétorienne apparue en Seine-Saint-Denis au milieu des années 90 est très appréciée des élus et acteurs locaux. Elle apporte des

¹ Les CLS ont un caractère opérationnel et définissent un plan d'action devant comporter pour chaque mesure un calendrier d'exécution ainsi que des outils d'évaluation, les moyens engagés par chaque partenaire et la répartition des responsabilités.

réponses judiciaires rapides, visibles et adaptées aux problèmes locaux comme aux situations individuelles, grâce à des cibles bien identifiées. Des solutions préventives éducatives et sociales pour les personnes et familles en difficulté sont également mises en place grâce au partage d'informations à caractère nominatif. En Seine-Saint-Denis on en compte actuellement six.

De même, les bureaux de coordination de lutte contre les violences urbaines réunissant les renseignements généraux¹, la police judiciaire, les polices municipales et le cas échéant les parquets permettent des échanges d'informations utiles.

Le **plan pilote pour 25 quartiers**, mis en place en janvier 2004 sous l'égide des préfets, réunit chaque mois les maires et les procureurs de la République afin de d'organiser les synergies et de permettre un traitement territorialisé, individualisé et ciblé sur des personnes et des familles **tant dans les domaines de la répression que de l'accompagnement éducatif et scolaire ou de l'insertion économique**. Il prévoit le partage d'informations à caractère nominatif et a d'ores et déjà permis d'améliorer le taux d'élucidation dans ces quartiers. Il devrait être étendu par le projet de loi de prévention de la délinquance actuellement en cours d'examen par le Parlement.

Dans ce cadre, 10 sites² faisant l'objet d'opérations de rénovation urbaine ont intégré des impératifs de **prévention situationnelle**, c'est-à-dire la prise en compte des contraintes de sécurité dans l'aménagement de l'espace urbain et la construction des immeubles : installation de caméras de surveillance, amélioration de l'éclairage public, sécurisation des locaux destinés à abriter les conteneurs poubelles, et des dépôts de matériaux de construction ou de gravats, enlèvement des épaves. **La mission ne peut que déplorer que le décret relatif à l'étude préalable de sécurité prévu par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 n'ait toujours pas été publié.**

En outre, certains parquets ont mis en place des relations privilégiées avec les communes. Ainsi, le procureur de la République et les quarante maires de Seine-Saint-Denis se réunissent tous les quatre mois pour évoquer les questions de délinquance. Un tel dispositif paraît cependant difficilement généralisable à d'autres départements du fait du nombre de communes concernées.

En complément des dispositions de la loi du 9 mars 2004 prévoyant l'information des maires sur le traitement des infractions causant des troubles graves à l'ordre public intervenus dans leur commune³, la Seine-Saint-Denis bénéficie de **correspondants justice ville** recrutés par les communes mais agréés, soumis au secret professionnel, et disposant d'un bureau au palais, chargés d'informer les maires quant au traitement juridique des infractions constatées sur leur territoire. Ce dispositif a démontré son utilité.

¹Repositionnés sur la surveillance des banlieues à partir de 1991.

²Notamment le Val fourré à Mantes-la-Jolie ou les Tarterêts à Corbeil-Essonnes.

³ Art. L. 2211-3 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, les fermetures généralisées des maisons de la justice et du droit, pourtant très appréciées, en raison du manque de greffiers mis à disposition par les chefs de juridiction, ont été unanimement regrettées. Si la priorité consiste effectivement à pourvoir les postes de greffiers au sein même des juridictions, il serait néanmoins opportun de maintenir des « Points info droit » réunissant avocats et associations d'aide aux victimes.

- Le développement de la concertation entre police nationale et polices municipales devrait être encouragé.

3.226 communes disposent d'une police municipale¹. Une convention de coordination entre la police nationale ou la gendarmerie et la police municipale est déjà requise lorsque la brigade municipale comprend au moins cinq agents ou est armée. Ceci permet d'assurer l'information et d'éviter des doublons et des carences.

En outre, la police nationale participe depuis 2001 à la formation des policiers municipaux dans le domaine de l'emploi des armes, de la lutte contre la toxicomanie, et de la formation de conducteurs de chien de patrouille. De même, une coopération s'est établie en matière de vidéosurveillance.

Les agents de police municipale² ayant vocation à devenir agent de police judiciaire adjoint opérant sous le contrôle d'un officier de police judiciaire, il serait souhaitable de **développer un véritable partenariat avec la police nationale**, afin notamment d'intervenir dans la journée pour assurer une présence.

En effet, leur rôle est loin d'être négligeable. Ainsi, Mme Fabienne Keller, maire de Strasbourg, et M. Robert Grossmann, président de la communauté urbaine, ont indiqué à la mission que le recrutement de 52 policiers municipaux, outre la mise en place d'adjoints de quartiers et de 13 bureaux de police dans l'agglomération et la mise en place d'un système de vidéosurveillance dans le centre-ville et les transports en commun, avait permis de diminuer la délinquance de 50 % en quatre ans. De même, l'unité de police urbaine de Marseille, composée de 16 policiers en civil très intégrés à la population des quartiers, a joué un rôle déterminant dans la prévention des violences en novembre dernier.

Depuis la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, les agents de police municipale peuvent constater certaines contraventions ne nécessitant pas d'actes d'enquête et ne concernant pas des atteintes à l'intégrité des personnes³. Ils peuvent en outre, s'agissant des contraventions qu'ils sont

¹ On compte 17.458 agents de police municipale, principalement dans le sud-est et en région parisienne, dans 3.226 communes, la plupart du temps avec moins de 5 agents. Elles se concentrent dans les départements des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne, de Seine-Saint-Denis (234, 16,5 pour 100.000 habitants), de la Réunion et des Bouches du Rhône.

² Fonctionnaires territoriaux de catégorie C ayant suivi une formation de 25 semaines.

³ Un décret en Conseil d'Etat, non encore paru, devrait inclure la divagation d'animaux dangereux, les menaces de violences, les bruits ou tapages injurieux ou nocturnes, l'abandon d'ordures et de déchets et les destructions, ainsi que les dégradations et détériorations légères.

habilités à constater et qui ont porté préjudice à un bien communal, proposer au contrevenant une transaction consistant en la réparation du préjudice. Elle doit être homologuée par le procureur de la République.

2. Mieux répondre au besoin de social et de médiation

Les quartiers qui n'ont recensé aucun incident sont ceux où le tissu associatif et social a pu être préservé, comme à Marseille. De même, la disparition progressive des emplois jeunes et la baisse des subventions aux associations ont souvent été présentées comme l'une des causes de la dégradation de la situation.

Les agents locaux de médiation sociale (ALMS), recrutés comme emplois jeunes dans le cadre des CLS, étaient situés pour près de la moitié en ZUS.

Leurs missions portent sur la sécurisation de lieux sensibles comme les établissements scolaires et les transports publics, la médiation dans les ensembles d'habitat social, la prévention dans les quartiers sensibles, l'aide aux populations fragiles défavorisées et la régulation des conflits (usage des espaces publics, différends de voisinage et incivilités). La mission a pu lors de son déplacement aux Antilles apprécier le dispositif mis en place à Fort de France, où des agents de médiation diplômés issus des quartiers et recrutés en partenariat par les bailleurs sociaux et la commune ont un rôle de médiateurs dans le règlement des conflits au sein des familles, dans les relations de voisinage ou dans les établissements scolaires.

Après avoir été 4.000 fin 2003, ils ont connu une forte diminution. 33 % ont été intégrés dans un emploi de droit commun auprès du même employeur et sur des fonctions équivalentes¹. D'autres exercent des fonctions de médiation hors le label ALMS, notamment dans le cadre des adultes-relais.

Au vu des événements de novembre dernier, le comité interministériel des villes a décidé le 9 mars 2006 de relancer le dispositif des médiateurs sociaux intervenant dans les quartiers sensibles en mobilisant 5.000 contrats d'accompagnement dans l'emploi et contrats d'avenir et en créant en 2006 3.000 emplois d'adultes-relais supplémentaires.

Tout en se félicitant de cette mesure, **la mission ne peut que déplorer cette politique de « stop and go », qui fragilise la crédibilité du dispositif.**

Il paraît en outre indispensable de **développer les équipes de prévention spécialisée**. Or, un rapport de la délégation interministérielle à la ville (DIV) de janvier 2004 a montré que 40 % des ZUS n'en étaient pas pourvues par manque de moyens, mais aussi à cause de l'enfermement sur des communautés d'origine, d'où la nécessité de recrutements mixtes. Cependant,

¹ Notamment au sein de la filière animation ou des filières technique et police ou sociale de catégorie C de la fonction publique territoriale.

les éducateurs, même issus de l'immigration, sont parfois considérés comme des pions ou des cobayes, ou comme des personnes ayant renié leurs origines.

3. Désanctuariser l'école

Présence éventuelle d'un policier ou d'un gendarme au sein des établissements à la suite d'agressions, installation de caméras de vidéosurveillance, voire de portiques de sécurité aux entrées des collèges... l'école sort progressivement de la sanctuarisation dans laquelle elle s'est parfois retranchée en voulant gérer en interne les comportements déviants, malgré les réticences de certains enseignants.

En 2004, les ministres de l'intérieur et de l'éducation nationale ont prévu la nomination d'un « correspondant police-sécurité de l'école » pour chaque établissement scolaire. En juin 2006, on en comptait 4.573. Après la réalisation de diagnostics de sécurité visant à anticiper les problèmes, chaque établissement devrait disposer d'ici 2007 d'un plan de prévention contre les violences scolaires incluant un partenariat plus resserré avec la police et la gendarmerie¹.

Cependant, la lutte contre la délinquance ne se limite pas à la lutte contre les violences scolaires, même si les premières victimes sont les élèves.

La prévention de la délinquance implique également de lutter contre l'absentéisme scolaire.

Des interlocuteurs de la mission ont en effet souligné que **l'école** constituait l'un des **éléments de fragmentation des parcours**. Le facteur majeur de l'entrée dans la délinquance est l'échec scolaire avant la sixième, qui implique un risque trois à quatre fois supérieur d'être impliqué dans des délits. De même, une étude d'un ancien directeur de la protection judiciaire de la jeunesse et d'un commissaire de la préfecture de police a indiqué que 47 % des mineurs interpellés à Paris étaient déscolarisés.

Lors de son déplacement en Martinique, la mission a constaté l'intérêt du « dispositif école, famille, quartier » mis en place par le conseil général et consistant en un suivi des élèves, associant le collège, la famille et les services sociaux. Le chef d'établissement signale aux parents et aux services sociaux et médico-sociaux l'absentéisme ou le comportement anormal d'un enfant. Cela permet le cas échéant d'identifier l'émergence d'un phénomène de bandes et de réduire les actes de délinquance dans le quartier.

¹ Le partenariat a été approfondi dans le ressort des académies de Créteil (77, 93, 94) et Amiens s'agissant notamment de la formation des personnels, du partage d'expérience sur la sécurisation des abords d'établissements, du recensement et de la diffusion des bonnes pratiques. En 2005 sont intervenues 33.731 opérations de sécurisation des établissements scolaires. Elles ont permis de relever 21.583 infractions (dont 12.000 au code de la route, 1.232 violences volontaires, 246 rackets, 217 vols avec violence, 1.864 infractions à la législation sur les stupéfiants, 298 ports ou détentions d'armes prohibées). 6.821 personnes dont 4.892 mineurs ont été mises en cause.

4. Des partenariats entravés par la règle du secret professionnel

Une meilleure articulation entre les acteurs de la sécurité et ceux de l'accompagnement sanitaire et social permettrait de lutter plus efficacement contre la récidive et de renforcer les dispositifs de prévention, mais pose la question du secret professionnel partagé.

Le projet de loi de prévention de la délinquance, qui prévoit la possibilité de transmettre aux maires des informations à caractère social couvertes par le secret professionnel, ainsi que le signalement par les autorités académiques des manquements à l'assiduité scolaire, fait ainsi l'objet de fortes réticences de la part des travailleurs sociaux.

On notera que le projet de loi adopté par le Sénat prévoit pourtant simplement que lorsque l'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles d'une personne ou d'une famille appelle l'intervention de plusieurs professionnels dans les domaines sanitaire, social, et éducatif relevant des compétences du maire, un coordonnateur est autorisé à transmettre au président du conseil général et au maire de la commune de résidence les informations confidentielles strictement nécessaires à l'exercice de leurs compétences d'action sociale respectives.

Le dispositif des mariniers de la ville de Rotterdam présenté à la mission lors de son déplacement aux Pays-Bas est plus ambitieux. Chacun d'entre eux est responsable d'un quartier sous l'autorité directe du maire, et voit son action évaluée régulièrement. Disposant d'un budget d'un million d'euros, il est seul décideur et combine prévention et répression, en coordonnant l'action de la police, des travailleurs sociaux, des services municipaux et des associations qui ne peuvent lui opposer le secret professionnel. Il peut notamment supprimer les prestations sociales de familles au comportement délictueux.

*

*

*

Une réorientation du travail de police paraît donc indispensable dans l'ensemble des zones urbaines sensibles, en concertation avec le maire, désormais consacré comme le pivot de la prévention de la délinquance.

Les propositions de la mission

- Réactiver une véritable police de proximité ;
- Assurer une rémunération et des perspectives de carrière valorisantes pour les policiers et les gendarmes intervenant dans les ZUS ;
- Développer une véritable coordination entre polices municipales et police nationale ;
- Rappeler au parquet son rôle de direction de l'action de la police ;
- Ouvrir le service volontaire citoyen de la police nationale aux résidents étrangers (*inclus par amendement dans le projet de loi de prévention de la délinquance actuellement en cours d'examen au Parlement*) ;
- Améliorer la formation des gardiens de la paix en prévoyant des modules ciblés sur la jeunesse et sur la lutte contre les discriminations ;
- Généraliser la pratique des référents policiers, déjà prévue pour les établissements scolaires, pour les syndicats de copropriété, offices publics d'HLM ou assistantes sociales ;
- Améliorer la transparence des données en matière d'effectifs des forces de l'ordre ;
- Généraliser la création de cellules de veille auprès des CLSPD dans les ZUS ;
- Publier le décret relatif à l'étude préalable de sécurité prévu par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 ;
- Développer les équipes de prévention spécialisée.

V. FAIRE DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA COHÉSION SOCIALE L'UN DES PILIERS DES POLITIQUES DE LA VILLE

Au cours des dernières années, la cohésion sociale est apparue comme « *l'expression pivot d'une nouvelle ambition de l'action publique*¹ » devant faire partie intégrante des politiques de la ville. Formalisée dans la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, cette ambition doit se traduire par des actions diverses en faveur de l'éducation, du logement, de l'emploi, de l'intégration et de l'égalité des chances.

En effet, la persistance de multiples problèmes économiques et sociaux (logements dégradés, pauvreté, taux de chômage et nombre de bénéficiaires de minima sociaux élevés), concentrés le plus souvent dans les mêmes quartiers, justifie l'amplification des politiques de cohésion sociale, afin d'enrayer le processus de ségrégation sociale et territoriale et favoriser le retour des quartiers dans la République.

Ce constat, appuyé par le rapport de l'ONZUS, légitime également un ciblage territorial des actions d'accompagnement social et de prévention dans les quartiers prioritaires et fragiles. C'est le sens même de la politique de la ville et, spécifiquement, des politiques de cohésion sociale, qui visent à réduire progressivement les écarts constatés entre les agglomérations de référence et les quartiers en difficulté, en concentrant les moyens financiers sur les territoires identifiés comme tels.

A terme, l'objectif est de permettre la sortie de ces territoires des dispositifs prioritaires de la politique de la ville, gage de son succès. Dans cet esprit, Mme Bernadette Malgorn² a suggéré que soit envisagé un « *contrat de sortie* » des territoires ayant comblé leurs handicaps grâce aux politiques de rénovation urbaine et de cohésion sociale, rendant ainsi plus lisible leur effet bénéfique.

A côté des opérations de rénovation urbaine, qui apparaissent comme la partie la plus visible des politiques de la ville, les actions en faveur de la cohésion sociale sont donc une autre composante des politiques conduites dans les quartiers en difficulté, qui, sans se substituer aux politiques de droit commun (éducation, emploi, santé, sécurité...), constituent un complément traduisant un effort spécifique de la Nation au profit des populations connaissant des difficultés particulières.

Aujourd'hui pilotées par la délégation interministérielle à la ville (DIV) et essentiellement mises en œuvre dans le cadre des contrats de ville financés par le fonds interministériel d'intervention pour la politique des villes

¹ Avant-propos de M. Julien Damon dans « *Quartiers sensibles et cohésion sociale* » - Regards sur l'actualité - Edition de la Documentation française - novembre 2004.

² Présidente de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

(FIV), les politiques d'accompagnement social¹ font intervenir de nombreux acteurs, ce qui a pu compliquer leur réalisation et réduire leur lisibilité.

Parmi ces intervenants, les associations jouent un rôle essentiel : souvent délégataires de véritables missions de service public, elles représentent un relais essentiel des acteurs institutionnels auprès des populations des quartiers en difficulté et sont créditées d'une réelle légitimité d'intervention du fait de leur qualité d'écoute, leur disponibilité et leur proximité, et de leur faculté d'adaptation et de réactivité aux besoins exprimés par les habitants. Pourtant, l'efficacité de leurs actions est souvent freinée par la lenteur des procédures de financement et par la délégation tardive des crédits.

La création de l'**Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances**² (ANCSEC) et des **contrats urbains de cohésion sociale**³ (CUCS) vise précisément à simplifier la gestion et améliorer le suivi des politiques de cohésion sociale. Cette nouvelle organisation institutionnelle devrait conforter le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques de la ville et pérenniser leurs actions, donnant ainsi un souffle nouveau au volet social de la politique de la ville.

A. LA CRÉATION DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES : UN PROGRÈS DONT IL FAUT GARANTIR LE SUCCÈS

1. Des missions étendues qui dépassent le cadre de la politique de la ville

La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et le décret n° 2006-945 du 9 juillet 2006 relatif à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances précisent l'organisation et les missions de l'ANCSEC. Elle doit reprendre, pour partie, les missions et moyens du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) et du Fonds interministériel d'intervention pour la politique des villes (FIV), permettant ainsi une clarification institutionnelle dans les domaines de l'intégration, de la politique de la ville et de l'égalité des chances.

¹ *Prévention de la délinquance, animation locale, soutien et accompagnement scolaires, amélioration de la prévention et de l'accès aux soins, dynamisation des dispositifs d'insertion et d'accompagnement vers l'emploi, mobilisation des services publics, etc.*

² *Loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.*

³ *Successseurs des actuels contrats de ville, qui arrivent à échéance au 31 décembre 2006.*

L'objectif est de « *répondre à la volonté d'accroître la présence de l'État dans les quartiers sensibles, aux côtés de l'Agence nationale de rénovation urbaine, pour être l'interlocuteur des maires sur les questions relatives aux quartiers sensibles* »¹.

Les missions de l'ANCSEC

(Extraits de l'article L. 121-14 du code de l'action sociale et des familles)

« L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances est un établissement public national à caractère administratif. Elle contribue à des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle.

Elle met en œuvre, d'une part, sur le territoire national, des actions visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration résidant en France. Elle concourt à la lutte contre les discriminations. Elle contribue également à la lutte contre l'illettrisme et à la mise en œuvre du service civil volontaire.

Elle participe, d'autre part, aux opérations en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Dans le cadre de ces actions, elle promeut l'accessibilité au savoir et à la culture. En outre, dans ses interventions, l'agence prend en compte les spécificités des départements d'outre-mer.

(...) Elle veille à une mise en œuvre équitable de ces crédits sur l'ensemble du territoire national.

Elle participe, par la conclusion de conventions pluriannuelles, au financement des contrats passés entre les collectivités territoriales et l'Etat pour la mise en œuvre d'actions en faveur des quartiers visés au troisième alinéa.

Ainsi, l'ANCSEC doit remplir quatre missions essentielles :

- l'intégration et la lutte contre les discriminations, soit la poursuite des missions remplies actuellement par le FASILD, à l'exception de celles relatives à l'accueil des primo-arrivants qui seront transférées à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) ;

- les actions en faveur des populations des quartiers prioritaires de la politique de la ville, réalisées par la Délégation interministérielle à la ville (DIV) dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ;

- la lutte contre l'illettrisme, en développant, en partenariat avec l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), les formations nécessaires à l'acquisition des savoirs de base et à la maîtrise de la langue française, en direction des populations d'origine immigrée ou des élèves en situation d'échec scolaire ;

- le développement et la mise en œuvre du service civil volontaire.

¹ *Exposé des motifs du projet de loi n° 203 pour l'égalité des chances.*

Pour atteindre ces objectifs, la nouvelle agence disposera d'un budget d'intervention de l'ordre de 500 millions d'euros¹ et d'un effectif de 350 personnes, issues majoritairement du FASILD (290 personnes) et, dans une moindre mesure, de la DIV (entre 15 et 20 personnes).

a) Les actions en faveur des populations des quartiers en difficulté

Selon les termes de l'article L. 121-14 du code de l'action sociale et des familles, l'ANCSEC concourt aux actions menées en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, notamment celles qui s'inscrivent dans le cadre des futurs contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et des programmes spécifiques actuellement financés par la DIV.

Ainsi, l'agence sera chargée du développement des équipes et internats de réussite éducative, des opérations « ville, vie, vacances », des dispositifs « adultes relais », des ateliers « santé ville » et de la mise en œuvre des politiques de prévention de la délinquance. Le Gouvernement a prévu le développement de ces dispositifs en augmentant significativement les crédits en faveur du programme « *Équité territoriale et sociale et soutien* » dans le cadre de la loi de finances pour 2006².

L'ANCSEC se voit également confier le rôle de **coordinateur et soutien des interventions associatives** dans le cadre de la réalisation des programmes spécifiques et des CUCS. Ainsi, les crédits du FIV consacrés aux associations, qui représentent plus de 100 millions d'euros pour 2006, seront transférés à l'agence qui sera chargée de les distribuer aux préfets des départements.

b) L'amélioration de l'accès aux soins et le développement de la prévention sanitaire

Les statistiques établies par l'ONZUS³ et par l'Observatoire de l'accès aux soins de la mission France de Médecins du monde⁴ montrent que l'état de santé des personnes résidant dans les quartiers en difficulté est altéré par des conditions de vie précaires et des retards d'accès aux soins. Ces études révèlent en particulier la fréquence des problèmes de souffrance psychique, de maltraitance, de saturnisme, de surpoids et d'hygiène bucco-dentaire, notamment chez les jeunes enfants, des conduites addictives (alcool, toxicomanie), ainsi que la détection tardive des maladies sérologiques et cancéreuses.

¹ *Prévisions projet de loi de finances 2007 : cette enveloppe globale comprend l'essentiel des crédits du FASILD et du FIV, des équipes de réussite éducative (ERE), des opérations « ville, vie, vacances » et des adultes-relais.*

² *Voir annexe n°7 relative aux « crédits de la politique de la ville en faveur de la cohésion sociale ».*

³ *Rapport 2005 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).*

⁴ *Rapport 2005.*

C'est pourquoi, depuis 1997, les contrats de ville incluent un volet sanitaire, dont les actions visent à réduire les inégalités sociales et territoriales en matière de santé, en améliorant l'accessibilité aux soins et à la prévention des populations fragiles. Lors du Comité interministériel à la ville du 14 décembre 1999, un nouvel axe d'intervention a été développé avec la mise en œuvre des ateliers « santé ville » (ASV).

Ces ateliers, créés en partenariat avec les maires, les sous-préfets en charge de la politique de la ville, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et les professionnels de santé dans le cadre des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), devaient permettre de réaliser un diagnostic de l'état de santé de la population concernée afin de définir les priorités d'action des contrats de ville sur la période 2000-2006. A ce jour, 220 ASV ont été mis en place dans les quartiers prioritaires, ce qui a permis de développer des programmes locaux de santé adaptés aux besoins de la population. Ces ateliers constituent de véritables cellules territorialisées d'alerte et d'actions visant notamment à informer les habitants des campagnes nationales de prévention et favoriser leur accès aux soins.

Si la mission considère que les ateliers « santé-ville » constituent une véritable avancée qui a permis d'améliorer la prise en charge médicale des personnes les plus éloignées du système de soins, elle estime toutefois nécessaire de progresser dans **quatre directions** :

- pour mieux connaître les besoins des populations, il est tout d'abord indispensable qu'un **diagnostic plus complet de l'état de santé des populations résidant dans les ZUS** soit établi par l'ONZUS ; c'est pourquoi, la mission propose, d'une part, que les ASV dressent un bilan annuel de leurs activités sur le modèle de celui qui est réalisé chaque année par les antennes de Médecins du monde¹ ; d'autre part, que des bilans de santé soient organisés chaque année dans les ZUS en partenariat avec les ministères de l'éducation nationale et de la santé sur des sujets particuliers (dépistages des maladies sérologiques, hygiène bucco-dentaire,...) ou à destination de publics spécifiques (personnes âgées, élèves scolarisés ou en crèches) ;

- pour améliorer l'accessibilité aux soins, la mission estime prioritaire de **garantir un bon maillage du territoire en veillant à la présence de professionnels de santé dans les quartiers** (médecins, pédopsychiatres, infirmières, kinésithérapeutes, etc...) **et de centres de soins à proximité** (hôpitaux, cliniques, dispensaires de la Croix-rouge, antennes de Médecins du monde ou maisons médicalisées) ; cela suppose la mise à jour d'une **carte globale de l'offre de soins** afin d'identifier les territoires pour lesquels elle se révèle insuffisante ;

¹ Les centres d'accueil, de soins et d'orientation (CASO) de Médecins du monde disposent d'une base de données qui permet de recenser chaque année les types d'interventions qu'ils réalisent : cela permet de dresser un bilan de la faculté d'accès aux soins, de l'état de santé général, des principales pathologies traitées et des caractéristiques sociales des patients accueillis.

- pour répondre de façon plus large aux besoins des populations, la mission recommande de **favoriser une plus grande complémentarité des ASV dans le cadre des programmes locaux de santé**, chaque atelier pouvant se spécialiser dans certaines thématiques d'intervention (toxicomanie, hygiène et prévention, ...) ;

- enfin, la mission suggère que **la prévention sanitaire soit développée au niveau de l'école primaire, des crèches et des centres de protection maternelle et infantile**, notamment en associant et en sensibilisant davantage les parents.

c) L'intégration et la lutte contre les discriminations

Si les étrangers régulièrement installés en France et les populations issus de l'immigration connaissent des difficultés comparables à celles des Français appartenant aux mêmes catégories socioprofessionnelles, celles-ci sont souvent aggravées par des problèmes de langue, de culture ou d'accès aux droits et par des discriminations relatives à l'accès à l'emploi ou au logement.

C'est pourquoi, l'ANCSEC doit aussi poursuivre la mise en œuvre des missions du FASILD, et assurer notamment avec l'ANAEM le développement des contrats d'accueil et d'intégration (CAI).

● Le CAI a pour objectif de favoriser l'intégration des étrangers qui souhaitent s'installer en France durablement. Signé entre l'intéressé et le préfet, le CAI est pris en compte pour l'obtention de la carte de résident et la naturalisation. Sa montée en charge a été rapide, puisque 8.027 contrats ont été signés en 2003, 37.613 en 2004, pour atteindre un total de 81.089 en 2005. Il pourrait être étendu aux jeunes âgés de 16 à 18 ans, six départements ayant expérimenté un partenariat entre les antennes locales de l'ANAEM et les services départementaux de l'éducation nationale. L'ANAEM et le FASILD organisent des cours d'éducation civique obligatoires et gratuits pour les candidats au CAI, des formations linguistiques facultatives, des journées d'informations pratiques « *Vivre en France* » et un accompagnement social personnalisé.

La loi de finances pour 2006 a mis en œuvre les moyens nécessaires à la généralisation du CAI à l'ensemble du territoire. **La mission souhaite que cette action d'intégration des minorités d'origine étrangère soit poursuivie** et que les nouvelles antennes locales soient installées en priorité dans les quartiers ciblés par les politiques de la ville. La réussite du CAI ne pourra être confirmée que si se développe parallèlement une politique éducative en faveur de l'acquisition des savoirs fondamentaux.

● Dans la même perspective, **la mission proposera :**

- qu'en l'absence de préfet ou sous-préfet délégué à la ville ou à l'égalité des chances, **les sous-préfets d'arrondissement, ayant dans leur circonscription une ou plusieurs communes éligibles à la politique de la ville, deviennent sous-préfets délégués à la ville et à l'égalité des chances ;**

- le **renforcement de la lutte contre les discriminations**, grâce à l'application plus systématique des sanctions prononcées par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), dont les pouvoirs ont été élargis par la loi pour l'égalité des chances ;

- **l'amélioration de l'accès des habitants des quartiers sensibles à l'art et à la culture** en leur offrant notamment des formations artistiques dans le cadre des opérations « Ville, vie, vacances » et en favorisant l'accès aux établissements culturels (musées, théâtres, opéras,...).

2. Une meilleure coordination des acteurs en charge de la cohésion sociale

Au cours des auditions et des déplacements de la mission, il a été souvent déploré que la multiplicité des acteurs en charge de la politique de la ville entraîne une mauvaise lisibilité des actions mises en œuvre ainsi qu'une dilution des responsabilités.

Déclinaisons locales de l'ANCSEC et successeurs des contrats de ville à partir de 2007, les **contrats urbains de cohésion sociale** devraient permettre une centralisation des moyens et une meilleure coordination des actions des différents intervenants en faveur de la cohésion sociale.

a) Les nouveaux contrats urbains et de cohésion sociale

Pour la période 2000-2006, 247 contrats de ville ont été signés par des communes ou des intercommunalités (70 % des contrats) pour un montant global de 2,7 milliards d'euros. Ces contrats, qui s'inscrivent dans le cadre du contrat de plan Etat - région, constituent l'engagement par lequel les collectivités locales, l'Etat et leurs partenaires s'accordent pour mettre en place un programme d'actions locales de développement solidaire et de renouvellement urbain des quartiers prioritaires, centrées sur trois actions principales : l'éducation, la prévention de la délinquance et la sécurité, et l'insertion par l'emploi et le développement économique.

Dans un précédent rapport d'information relatif aux contrats de ville¹, votre rapporteur dressait un « *bilan en demi-teinte* » de leur efficacité, saluant l'effet de levier qu'ils jouent territorialement pour la mise en œuvre des politiques de cohésion sociale, mais regrettant la mobilisation insuffisante des moyens financiers, les procédures de partenariat souvent lourdes et trop complexes pour les associations concernées, ainsi que le nombre trop important de contrats signés, à l'origine d'une dilution des moyens.

A cet égard, l'avènement des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) marque une nouvelle étape dans la mise en œuvre des politiques de cohésion sociale. Le CUCS est un contrat unique de trois ans, signé conjointement par l'Etat, le maire et, le cas échéant, par le président de

¹ N° 402 (2004-2005), « *Contrats de ville : rénover et simplifier* ».

l'intercommunalité, en partenariat avec la région et le département. Il définit les priorités en matière de développement social et urbain pour les quartiers et les publics en difficultés et se décline en programmes d'actions pluriannuels, assortis d'objectifs précis, évalués chaque année.

Ainsi, la nouvelle organisation institutionnelle, qui confie au préfet¹, délégué de l'Agence dans le département, la signature, la gestion et l'évaluation des CUCS, devrait permettre de garantir une meilleure mobilisation des moyens financiers, une simplification des procédures de partenariat et une plus grande lisibilité des politiques menées localement : calqués sur le modèle des programmes européens URBAN, qui prévoyaient la fixation d'objectifs précis directement évaluables, les CUCS seront par exemple plus facilement éligibles aux aides des fonds structurels européens (FSE², FEDER³).

Par ailleurs, apport majeur de la création de l'Agence, l'unité de caisse devrait permettre une plus grande transparence et une meilleure connaissance des crédits utilisés. En effet, l'ANCSEC disposera de tableaux de suivi des interventions locales renseignés par les préfets, qui devraient faciliter l'évaluation des politiques de cohésion sociale.

b) Un accompagnement renforcé des actions associatives

Grâce à cette nouvelle organisation, les politiques de cohésion sociale bénéficient d'un outil qui devrait renforcer leur efficacité. L'ANCSEC devrait offrir un meilleur accompagnement des associations dans la réalisation de leurs missions au service de la cohésion sociale et procéder à une véritable évaluation de leurs interventions dans le cadre des CUCS.

Lors du déplacement de la mission à Bruxelles, les représentants de la Commission européenne ont souligné les carences de la politique de la ville française concernant l'ingénierie des projets et la professionnalisation des associations qui expliquent largement, outre les rigidités bureaucratiques, la sous-consommation des fonds européens.

La mission proposera ainsi :

- Le développement de programmes d'assistance aux acteurs de terrain, l'agence ayant pour objectif de professionnaliser les responsables associatifs et de transmettre son expertise en matière d'ingénierie, d'aide au montage et au suivi des projets.

A cet égard, il convient de souligner le rôle également moteur des **centres sociaux**, qui représentent une base d'appui et de soutien pour les associations dans de nombreux quartiers en difficulté. Par leur expérience et

¹ Dans six départements pilotes (Bouches-du-Rhône, Essonne, Nord, Rhône, Seine-Saint-Denis, Val d'Oise), la coordination est assurée depuis le 1er février 2006 par un préfet délégué à l'égalité des chances créé par le décret du 22 décembre 2005.

² Fonds social européen.

³ Fonds européen de développement économique et régional.

grâce à leur bonne connaissance des résidents, ils ont vocation à jouer un rôle privilégié dans la mise en œuvre des politiques de la ville dans les quartiers.

Les associations pourraient en outre bénéficier du programme européen « *Equal* » (0,5 million d'euros), visant à former en amont les acteurs du monde associatif.

- L'amélioration du suivi des programmes d'action, qui suppose la création d'un système d'informations en lien avec les relais locaux, permettant de connaître précisément l'état d'avancement des interventions et le calendrier de paiement des crédits ;

- L'évaluation annuelle effective des actions conduites par les associations dans le cadre des CUCS et la remise en cause éventuelle des subventions accordées, dans la mesure où les objectifs fixés contractuellement ne seraient pas atteints. Certains maires rencontrés par la mission lors de ses déplacements ont dit modifier chaque année l'affectation de 20 à 30 % des crédits de financement des associations.

B. CONFORTER ET PÉRENNISER LE RÔLE DES ASSOCIATIONS DANS LES POLITIQUES DE LA VILLE

1. Les associations : acteurs essentiels de la politique de la ville dans les quartiers

Les associations œuvrant pour la politique de la ville sont définies comme celles qui perçoivent des subventions prélevées sur les crédits spécifiques de la politique de la ville et s'inscrivent dans la stratégie des contrats de ville¹. Souvent en charge de véritables missions de service public, plus de 15.000 associations² participent à l'accompagnement social des populations en difficulté et constituent des relais locaux naturels de la politique de la ville dans les quartiers. Près des trois-quarts des crédits de fonctionnement du programme « Équité territoriale et sociale et soutien » leur sont confiés, ce qui leur confère une responsabilité essentielle dans la mise en œuvre des politiques de cohésion sociale.

Nées le plus souvent dans les territoires où se concentrent les plus grandes difficultés, elles interviennent dans de nombreux domaines : l'insertion des jeunes, l'apprentissage de la citoyenneté, la lutte contre la délinquance et contre les violences faites aux femmes et aux enfants, l'animation sportive et culturelle, l'amélioration de l'accès à la santé, la lutte contre la toxicomanie et l'insertion par l'emploi et par le développement économique. A travers l'exercice de leurs missions, elles constituent un **maillage de proximité**, qui renforce les liens sociaux et entretient la cohésion sociale.

¹ Rapport de Jean-Claude Sandrier, « Associations et politique de la ville » - remis au Premier ministre le 11 juin 2001.

² Sur les plus de 700.000 associations actives que comptent la France - données INSEE.

Ainsi que le souligne M. Jean-Pierre Decool dans son rapport sur la proposition de loi créant le chèque-emploi associatif¹, les associations sont aussi à l'origine de la création de nombreux emplois dans les quartiers. Créé par la loi n° 2003-442 du 19 mai 2003 et inspiré du dispositif du chèque-emploi-service destiné aux particuliers employeurs, le chèque-emploi associatif a d'ailleurs permis de dynamiser l'emploi dans les petites et moyennes associations, en simplifiant l'embauche et la gestion des salariés par les associations et en prévoyant un mécanisme incitatif d'allègement des charges patronales.

Pourtant, le rôle des associations est insuffisamment reconnu, celles-ci souffrant de l'évolution erratique des crédits en faveur de la cohésion sociale² et leurs personnels n'ayant pas un statut spécifique, leur permettant d'accéder à une véritable reconnaissance sociale.

2. Donner aux associations les moyens d'une action dans la durée

Les représentants des associations rencontrés par la mission se sont fréquemment plaints du manque de sécurité des crédits qui leur sont octroyés et de leur incapacité à mener des actions à moyen et long terme, faute de moyens et de garanties pour l'avenir.

A cet égard, les CUCS devraient permettre une meilleure programmation des actions menées localement et de leur financement par l'Etat et les collectivités territoriales. En effet, les CUCS doivent faire l'objet de **conventions pluriannuelles de financement** entre l'ANCSEC et les collectivités locales, qui visent à garantir la pérennité des engagements financiers des partenaires et le respect des objectifs fixés. Les crédits doivent être ensuite délégués aux préfets sous la forme d'une enveloppe globale, afin de garantir la souplesse et la proximité de leur utilisation.

Dans son rapport d'information précité, votre rapporteur souligne la contribution essentielle des contrats de ville au soutien des associations, regrettant que leur financement ne soit pas suffisamment sécurisé. Pourtant, la circulaire du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations préconise la mise en place de **conventions pluriannuelles d'objectifs** ainsi qu'une délégation plus précoce d'une partie des crédits lorsque l'Etat estime souhaitable d'inscrire dans la durée le contrat qui le lie à une association. Néanmoins, nombre d'entre elles ne bénéficient pas encore d'une telle convention.

● C'est pourquoi, étant favorable au financement pluriannuel des structures associatives et de leurs projets, la mission souhaite que la circulaire susmentionnée soit plus largement appliquée. Il apparaît en effet opportun que

¹ Rapport n° 236 de l'Assemblée nationale - Douzième législature, octobre 2002.

² Voir annexe n° 7 relative aux « crédits de la politique de la ville en faveur de la cohésion sociale ».

les collectivités locales signent des conventions d'objectifs pluriannuelles avec les associations exerçant des missions dans le cadre des contrats de ville ou des futurs CUCS, et notamment avec les centres sociaux, dont l'action est centrale dans les quartiers.

Déjà mises en œuvre dans certains départements ou communes, lesdites conventions doivent définir les objectifs à atteindre et les actions à mettre en œuvre sur plusieurs années, ainsi que les moyens accordés pour les réaliser. Cela permet de privilégier les actions à moyen et long terme, souvent plus efficaces, surtout lorsqu'elles font l'objet d'une programmation définie conjointement par l'organisme associatif et les collectivités locales concernées.

- Conformément aux préconisations du rapport d'information précité, la mission suggère que la durée de cette convention soit de trois ans, reconductible une fois, ce qui permettrait son alignement sur la durée des mandats locaux. En contrepartie de cet engagement financier, **les actions menées devraient faire l'objet d'un rapport annuel par l'association signataire**, ce qui permettrait d'en évaluer l'efficacité et la conformité aux objectifs fixés.

- Enfin, la mission souhaite une application plus étendue du principe garantissant **le versement aux associations de la moitié du montant des crédits annuels avant la fin du premier trimestre**, inscrit dans la même circulaire.

3. Offrir aux bénévoles un véritable statut

Le Conseil économique et social définit le bénévole comme une personne « *qui s'engage librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui en dehors de son temps professionnel et familial* ». Le bénévole peut toutefois être dédommagé des frais induits par son activité (déplacement, hébergement, achat de matériel au service de l'association,...). On estime à plus de 10 millions le nombre de bénévoles et à un million et demi le nombre de salariés dans le secteur associatif. Même si de nombreux textes législatifs et réglementaires ont contribué à une meilleure reconnaissance et à une valorisation du bénévolat, il n'existe pas de véritable statut du bénévole associatif.

Dans le cadre de la préparation de la Conférence sur le développement associatif du 23 janvier 2006, un groupe de travail a mené une réflexion sur la définition de l'activité bénévole, sur les moyens de valoriser le bénévolat et d'en faciliter l'accès. Cette réflexion a donné lieu à la rédaction d'un rapport¹ et a permis de formaliser des propositions, qui prévoient notamment une amélioration de la formation des bénévoles, la meilleure prise

¹ Conférence nationale de la vie associative, rapport du groupe de travail présidé par Mme Claude Greff, rapporteur, Chantal Ganne, « Mieux accompagner et reconnaître l'activité bénévole » - mai 2005.

en compte des activités bénévoles dans la validation des acquis de l'expérience¹ et la création d'un contrat d'assurance permettant de couvrir les risques encourus par les bénévoles dans le cadre de l'exercice de leurs missions associatives.

La mise en œuvre de ces propositions serait un premier pas. Mais il paraît nécessaire de définir précisément le **statut du bénévole**, afin d'en clarifier les droits et les responsabilités vis-à-vis de la collectivité publique et de l'association à laquelle il appartient.

Cette réforme pourrait s'inspirer des droits accordés aux jeunes de 18 à 25 ans dans le cadre du service civil volontaire ainsi que des dispositions de la loi belge du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires² :

- Le service civil volontaire (SCV), créé par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, constitue un socle commun aux différentes formes de volontariats existants (volontariat associatif, volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité et volontariat civil à l'aide technique), dont le financement et la gestion sont opérés par l'ANCSEC. Outre une prise en charge financière du jeune bénévole, le SCV prévoit un accompagnement à l'insertion professionnelle et permet l'obtention d'un brevet de service civil volontaire, validant l'expérience acquise.

- La loi belge du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires se décompose en trois volets : le premier, relatif à la responsabilité des bénévoles à l'égard des tiers et de l'organisation pour laquelle ils travaillent ; le deuxième, créant un régime social spécifique pour les personnes bénévoles ; enfin, le dernier, relatif au traitement fiscal des indemnités ou des frais engagés par les personnes dans le cadre de leur activité bénévole.

Sans aller aussi loin, mais considérant que le soutien aux associations passe par l'encouragement de l'engagement associatif, la mission souhaite qu'une réflexion soit conduite sur la définition d'un **statut du bénévole** qui porterait sur :

- l'octroi de jours de mise en disponibilité payés et non imputables sur les congés annuels ;
- la création d'un système d'assurance permettant de couvrir les risques encourus par les bénévoles dans le cadre de leurs activités associatives ;
- la création d'un régime social spécifique pour les bénévoles ;

¹ La loi de modernisation sociale n° 2002-73 du 17 janvier 2002 prévoit déjà une validation des acquis de l'expérience des activités bénévoles, à condition qu'elles soient d'une durée supérieure à trois ans.

² Loi modifiée par les lois du 27 décembre 2005 et du 7 mars 2006, et dont l'entrée en vigueur a été effective au 1^{er} août 2006.

- l'amélioration de la formation des responsables associatifs et une meilleure prise en compte de leur expérience dans le cadre de la validation des acquis.

*

* *

Après la création de l'Agence nationale de rénovation urbaine et la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, la création de l'ANCSEC et la mise en place des CUCS en 2007 constituent une étape importante dans l'évolution des politiques de la ville, en contribuant à faire des actions en faveur de la cohésion sociale le second pilier des politiques en faveur des quartiers en difficulté.

Cette nouvelle organisation institutionnelle, qui vise à simplifier la gestion des interventions et à clarifier les rôles de chaque partenaire, confirme le caractère interministériel et territorialisé des politiques de cohésion sociale et conforte le rôle des associations dans les politiques de la ville.

Si cette réforme constitue un indéniable progrès, il faut toutefois en garantir le succès. Les propositions de la mission entendent précisément créer les conditions favorables de leur réussite.

Les propositions de la mission

- Développer les contrats d'accueil et d'intégration pour l'ensemble des personnes concernées ;
- Établir un diagnostic général de l'état de santé des populations résidant dans les Zus grâce à la réalisation d'un rapport annuel des activités des ateliers « santé-ville » et de bilans de santé plus fréquents sur des sujets particuliers ou des populations spécifiques ;
- Renforcer la présence des professionnels de santé (médecins, pédopsychiatres, infirmières, kinésithérapeutes,...) et des centres de soins (hôpitaux, cliniques, dispensaires de la Croix-rouge, maisons médicalisées,...) dans les quartiers ;
- Favoriser une meilleure complémentarité des ateliers « santé-ville » dans le cadre des programmes locaux de santé, chaque atelier pouvant se spécialiser dans des thématiques d'intervention spécifiques (hygiène, toxicomanie, prévention,...) ;
- Développer la prévention sanitaire au niveau de l'école primaire, des crèches et des centres de protection maternelle et infantile, en associant et en sensibilisant davantage les parents ;
- Promouvoir les actions de la HALDE et renforcer son pouvoir de sanction pour favoriser la lutte contre les discriminations ;
- En l'absence de préfet ou sous-préfet délégué à la ville ou à l'égalité des chances, faire des sous-préfets des arrondissements comportant une ou plusieurs communes éligibles à la politique de la ville des sous-préfets délégués à la ville et à l'égalité des chances ;
- Améliorer l'accès des habitants des quartiers sensibles à l'art et à la culture en leur offrant notamment des formations artistiques et en favorisant l'accès aux établissements culturels ;
- Professionnaliser les responsables associatifs et les soutenir dans la conception et la mise en œuvre de leurs projets ;
- Développer les conventions pluriannuelles d'objectifs entre les associations et les collectivités partenaires des contrats urbains de cohésion sociale ;
- Réaliser une évaluation des associations et conditionner le renouvellement annuel des subventions au respect des objectifs fixés contractuellement ;
- Étendre le principe du versement aux associations de la moitié du montant des subventions accordées, avant la fin du premier trimestre ;
- Encourager l'engagement associatif en créant un véritable statut du bénévole.

VI. LE VOLET FINANCIER ET BUDGÉTAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : UNE ESTIMATION TRÈS DIFFICILE, DES CHOIX INSUFFISAMMENT ASSUMÉS

La politique de la ville est-elle trop coûteuse ? Comment distinguer les crédits spécifiques « ville » des crédits de droit commun et combiner origine administrative des crédits et zonage territorial de la politique de la ville ? La relative diminution des crédits d'intervention de la politique de la ville ces dernières années n'a-t-elle pas été compensée – et au-delà, par l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) ?

Telles ont été les principales interrogations de la mission concernant le volet financier et budgétaire de la politique de la ville.

Il est certes incontestable que l'Etat, les collectivités territoriales et, à moindre titre, l'Europe, consacrent depuis plusieurs années un effort particulier en faveur des quartiers sensibles. Cette progression est effectivement mesurée depuis 1994 : l'effort financier global était alors estimé à 1,4 milliard d'euros ; il a atteint 7,2 milliards d'euros en 2006¹.

Cette évolution positive, même si elle a connu parfois des à-coups, est une réalité et l'action déterminée du gouvernement en faveur d'une politique renouvelée de cohésion sociale lui a donné, depuis 2005, un nouvel élan. Ainsi, la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité pouvait se féliciter récemment que la seule contribution du budget de la ville avait dépassé le niveau de 1 milliard d'euros en 2006².

Pour autant, la mission a constaté et regretté les trop grandes incertitudes qui entourent encore l'appréciation des moyens mis en œuvre pour les quartiers sensibles. En premier lieu, elle a relevé la difficulté d'identification des crédits « ville » par rapport aux crédits de droit commun compte tenu de la variabilité du périmètre de la politique de la ville. Elle a aussi déploré l'absence d'outil comptable permettant de mesurer précisément, par quartier identifié de la politique de la ville, les crédits effectivement dépensés. Elle s'est, enfin, interrogée sur la capacité des structures administratives actuelles à assumer leur rôle de gestion à un moment où les nouvelles règles budgétaires issues de la LOLF³ imposent des contraintes supplémentaires dans l'évaluation de la performance.

¹ *Etats récapitulatifs de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain.*

² *Réponse à la question écrite n°20966 (JO Sénat du 6 juillet 2006).*

³ *Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.*

A. L'ESTIMATION IMPOSSIBLE DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La mission aurait souhaité disposer d'un chiffrage cohérent de la politique de la ville depuis une quinzaine d'années lui permettant de porter une appréciation fondée sur l'évolution de l'effort consenti par l'Etat et les collectivités territoriales en ce domaine¹. Mais l'appréciation objective de cet effort s'est heurtée à l'instabilité du périmètre de la politique de la ville et à des insuffisances persistantes dans la collecte et l'exploitation des informations.

1. Le débat récurrent des « crédits spécifiques » et des « crédits de droit commun »

Une des conséquences du caractère interministériel de la politique de la ville est la conjugaison de « politiques de droit commun » et d'une politique spécifique, celle-ci étant supposée intervenir en complément des premières dans les quartiers les plus en difficulté.²

Mais, en l'absence d'une réelle coordination entre les différents intervenants et du fait de la faiblesse des institutions chargées de porter la politique de la ville, on peut se demander si la fixation de la ligne de partage entre ces deux types d'intervention ne s'est pas traduite souvent par une simple **substitution des crédits spécifiques** de la politique de la ville aux crédits de droit commun.

Il a été exposé également à la mission des pratiques contestables comme notamment la **requalification** a posteriori au titre de la politique de la ville de certaines attributions de crédits permettant ainsi d'améliorer le bilan de cette politique³.

Au vu de ce constat, la mission a été amenée à **s'interroger sur l'intérêt de poursuivre dans la voie d'une identification formelle des crédits consacrés aux quartiers sensibles autrement que par la mise en œuvre d'une géolocalisation des attributions de crédits** quelle que soit leur origine administrative. La présidente de l'ONZUS soulignait ainsi devant la mission⁴ l'intérêt de cette démarche : « *Nous suggérons qu'à la faveur de la mise en place de la LOLF et dans la mesure où le nouveau système d'information financière issu de ACCORD le prévoit, nous puissions réfléchir à une identification des zones, ce qui permettrait de pouvoir « géolocaliser »*

¹ Cette demande a été exprimée par les représentants de tous les groupes politiques.

² « La politique de la ville consiste en une politique de droit commun forte. Ensuite viennent les actions spécifiques de la ville, du département et de la région à destination des quartiers difficiles. Cette démarche se vérifie également au niveau des autres collectivités » (Pierre André, audition du 1^{er} mars 2006).

³ Voir notamment les témoignages de Mme Dominique Voynet et M. Thierry Repentin (audition du 1^{er} mars 2006) et de M. André Vallet (audition du 23 mars 2006).

⁴ Audition du 1^{er} mars 2006.

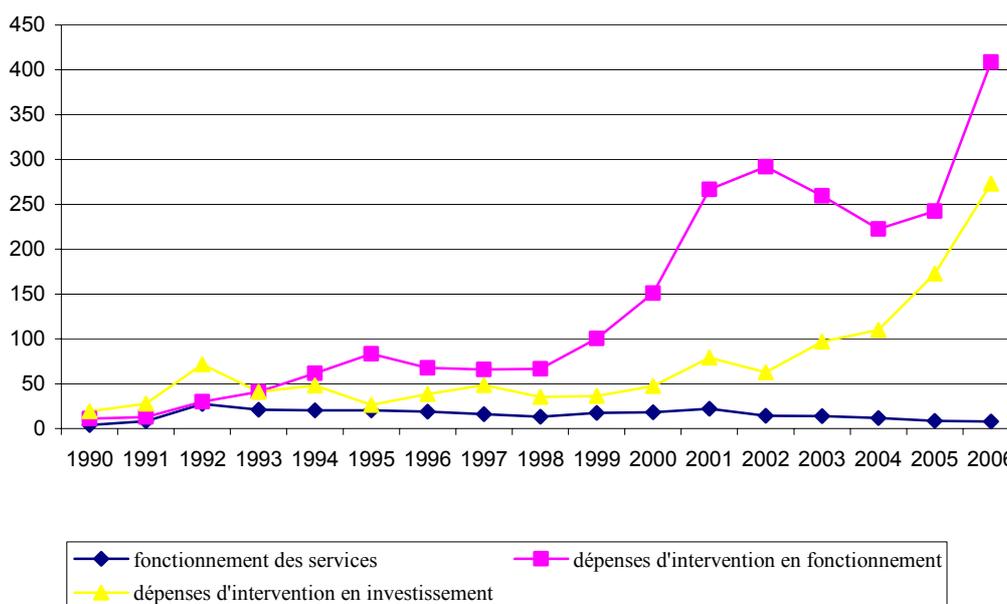
la dépense. Cette procédure garantirait une traçabilité de la dépense à destination des ZUS. »

2. Le manque de fiabilité des informations disponibles

La mesure de l'effort financier à destination des quartiers devrait pouvoir s'appuyer d'une part sur l'évolution des dotations du ministère de la ville et d'autre part sur le jaune budgétaire récapitulatif de « l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain » créé par la loi de finances pour 1990¹.

S'agissant des dépenses identifiées par la DIV comme relevant du budget ville, elles auraient connu l'évolution suivante depuis 1990 :

**Evolution du budget Ville
(en millions d'euros)**



Source : DIV

Quant au « jaune budgétaire », il présente un montant total de crédits en augmentation sensible, malgré quelques fluctuations, depuis la création du ministère de la ville en 1990.

¹ Et dont le caractère obligatoire de la publication a été supprimé par la loi de finances rectificative pour 2005.

Années		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
		AP+DO	DO+CP	DO+CP	DO+CP	DO+CP	AE	AE	AE						
A.1.	Crédits spécifiques ville	173,42	138,97	174,14	224,53	208,61	211,77	255,01	258,74	389,73	379,90	368,04	647,23	893,97	843,76
A.2.	Autres crédits	757,59	805,74	809,27	766,41	1113,63	1417,92	1828,73	1919,71	2159,69	2335,53	2240,55	2125,15	2316,31	3035,60
A.3.	Solidarité urbaine	257,26	272,88	278,98	357,19	430,24	456,00	613,35	700,97	472,54	433,22	448,91	467,88	564,39	677,00
TOTAL A		1188,27	1217,59	1262,39	1348,13	1752,48	2085,69	2697,09	2879,42	3021,96	3148,65	3057,50	3240,26	3774,67	4556,36
B.	Exonérations fiscales et sociales (compensations)	nc	nc	nc	75,61	279,00	390,14	512,84	655,53	511,47	693,90	596,40	402,30	444,40	475,00
TOTAL A + B		1188,27	1217,59	1262,39	1423,74	2031,48	2475,83	3209,93	3534,95	3533,43	3842,55	3653,90	3642,56	4219,07	5031,36
C.	Fonds européens	2,29	4,57	91,32	113,09	171,35	159,46	163,88	221,60	221,60	221,60	221,60	221,60	221,60	221,60
D.	Caisse des dépôts et consignations	155,35	182,94	213,43	327,77	617,42	625,04	949,76	1084,21	228,90	223,00	141,00	107,40	124,00	134,50
E.	Autres financements publics								151,38	155,50	152,00	335,80	670,70	689,70	700,51
TOTAL A + B + C + D + E		1345,91	1405,10	1567,14	1864,60	2820,25	3260,33	4323,57	4992,14	4139,43	4439,15	4352,30	4642,26	5254,37	6087,97
F.	Contribution des collectivités territoriales	nc	nc	nc	nc	357,40	381,12	474,12	725,00	1082,82	1040,51	1000,68	1111,00	1120,00	1125,00
TOTAL GÉNÉRAL		1345,91	1405,10	1567,14	1864,60	3177,65	3641,45	4797,69	5717,14	5222,25	5479,66	5352,98	5753,26	6374,37	7212,97

Source : état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et au développement social urbain (1993-2006)

La mission d'information n'a pas été convaincue par ces estimations et ne **relève aucune amélioration depuis le constat établi par la Cour des comptes en 1995**, sur le « *caractère incertain du chiffrage de l'effort financier de l'Etat* ».

Cette situation résulte d'abord du **caractère fluctuant du périmètre** de la politique de la ville qui a connu de nombreuses **modifications de nomenclature budgétaire**. Le rapport sur l'exécution du budget de 2005 du contrôleur financier des ministères de l'équipement et du logement en compte six depuis 1994, date de la première dotation propre du ministère de la ville.

La même incertitude caractérise les agrégats utilisés pour mesurer l'effort financier de l'Etat et des collectivités

Enfin, la mission relève **l'absence d'outil de suivi financier**, malgré le déploiement très lent du système « POLIVILLE » créé par la DIV.

Au total, le bilan dressé par la Cour des comptes en 2002 sur les documents budgétaires récapitulatifs de l'effort financier en faveur de la ville reste d'actualité.

En dépit des observations faites par la Cour en 1995, le « jaune » relatif à la politique de la ville n'a pas connu de réelle amélioration avant l'été 2001 pour le « jaune 2002 ». Malgré ces progrès, il reste un outil peu fiable, révélateur des faiblesses affectant la politique de la ville. L'insuffisance des systèmes de suivi financier rend très difficile l'élaboration d'un document bien renseigné. Il n'est donc pas possible actuellement de donner un chiffrage précis et incontestable du montant des crédits publics affectés à la politique de la ville ni pour l'ensemble des acteurs publics, ni même pour le seul Etat.

Les faiblesses persistantes du « jaune » tiennent aussi à une implication insuffisante jusqu'à présent de la délégation interministérielle dans sa préparation. La DIV intervient tardivement, ce qui ne lui permet pas de corriger ou de compléter les informations données par les ministères.

Si l'élaboration d'un « jaune » dans un domaine aussi complexe que celui de la politique de la ville n'est assurément pas aisée, il constitue pour la DIV un outil de pilotage essentiel de la dimension interministérielle de la politique de la ville. Ses conditions d'élaboration devraient permettre à la délégation de définir avec chaque ministère le contenu de sa participation et les méthodes de suivi et de calcul à utiliser.

Source : Cour des comptes

3. Cette appréciation négative est confortée par les résultats décevants du questionnaire adressé aux préfetures

Le 19 avril 2006, la mission d'information a adressé à l'ensemble des préfetures un questionnaire relatif aux crédits alloués dans chaque département, depuis 1990, date de la création du ministère de la ville, au titre de la politique de la ville.

L'absence ou le caractère très parcellaire des réponses reçues par la mission d'information sont révélateurs des graves lacunes dans le suivi d'une politique qui n'a toujours pas trouvé sa place dans le fonctionnement administratif.

Ainsi, seuls une trentaine de préfets ont répondu à la demande qui était faite de présenter un état récapitulatif formalisé des crédits et la DIV n'a pas été en mesure de fournir une réponse.

Enfin, certaines réponses sont accompagnées de commentaires éclairants sur l'absence de données disponibles concernant en particulier les exonérations fiscales que les services fiscaux ne peuvent fournir ou les contributions des collectivités territoriales, très souvent inconnues des préfetures.

B. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX OPÉRATEURS ET LE RENFORCEMENT DES OUTILS DE PÉRÉQUATION

1. Le rôle de la DIV en matière budgétaire est contesté

Unique service d'administration centrale exclusivement consacré à la politique de la ville, la délégation interministérielle à la ville ne paraît pas disposer de l'autorité nécessaire dans la gestion des crédits qui relèvent de cette politique.

Cet état de fait qui a été dénoncé à plusieurs reprises par la Cour des comptes¹ dans des termes sévères se trouve aggravé par la nouvelle architecture budgétaire et la montée en puissance des agences, nouveaux opérateurs de la politique de la ville.

Au-delà de l'impuissance à centraliser les informations sur le suivi et l'évaluation des actions menées par les autres ministères et institutions dans ce domaine, la déléguée interministérielle à la ville ne semble pas être en mesure d'assurer sa mission de responsable, au sens de la LOLF, des deux programmes « Equité sociale et territoriale et soutien » et « Rénovation urbaine » de la mission « Ville et logement » qui constitue désormais le cadre budgétaire de la politique de la ville.

¹ *Rapport public (1995), rapport public particulier sur la politique de la ville (février 2002) et rapport sur la gestion (2004).*

La politique de la ville dans la LOLF

La mission ministérielle « Ville et logement », placée sous l'autorité du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, est constituée de quatre programmes. Ceux-ci se lisent comme deux blocs distincts de deux programmes, deux pour la « ville » d'une part et deux pour le « logement » d'autre part. Ils sont mis en œuvre par deux structures distinctes situées dans la sphère administrative du ministère de l'équipement.

Les deux programmes « ville » sont placés sous l'autorité de la délégation interministérielle à la ville, structure interministérielle rattachée au ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, et qui dépend du ministère de l'équipement pour la gestion de son personnel. Ces deux programmes regroupent les crédits destinés à l'action de la délégation dans les périmètres spécifiques de la politique de la ville (les zones urbaines sensibles (ZUS), et, à l'intérieur de ce zonage, les zones franches urbaines) : le programme « Rénovation urbaine », qui regroupe les crédits de l'Etat participant à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, visant l'aménagement des quartiers et le renouvellement de logements sociaux, et le programme « Equité sociale et territoriale et soutien », dont les crédits sont destinés à réduire l'écart de développement social et économique des ZUS.

Source : Cour des comptes, *Les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, exercice 2005*.

S'agissant du programme « Rénovation urbaine », les crédits ont en effet été délégués à l'ANRU, opérateur chargé de la mise en œuvre du programme, et comme le souligne la Cour des comptes, la DIV, bien que devant assurer la tutelle de cet organisme, « ne dispose pas des éléments lui permettant de suivre les financements, l'activité et les performances de cet opérateur ».¹

La prochaine mise en place de l'ANCSEC, créée par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances², devrait avoir nécessairement le même effet pour les crédits du programme « Equité sociale et territoriale et soutien ». Il conviendra alors de **tirer les conséquences juridiques de l'évolution des responsabilités de gestion** par une nouvelle répartition des compétences entre la DIV, acteur traditionnel de la politique de la ville, et les nouveaux opérateurs que sont les agences.

¹ Cour des comptes, *rapport sur la gestion 2004*.

² L'article 38 de la loi définit ainsi les compétences financières de la nouvelle agence : « L'agence mène directement des actions ou accorde des concours financiers, après optimisation des crédits de droit commun, notamment dans le cadre d'engagements pluriannuels, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés, notamment les associations, qui conduisent des opérations concourant à ces objectifs. Elle veille à une mise en œuvre équitable de ces crédits sur l'ensemble du territoire national.

« Elle participe, par la conclusion de conventions pluriannuelles, au financement des contrats passés entre les collectivités territoriales et l'Etat pour la mise en œuvre d'actions en faveur des quartiers visés au troisième alinéa. »

2. Le renforcement de la place de la DSU comme outil de la politique de la ville ne s'est pas accompagné d'un suivi suffisant

« *A-t-on raté l'affaire de la DSU au moment de la décision de la créer ?* » Cette interrogation a été exprimée par M. Marc-Philippe Daubresse¹, qui a reconnu que « *le choix d'augmenter la dotation de solidarité urbaine au détriment du fonds interministériel pour la ville a constitué une erreur* » et qu'il aurait fallu « *saisir l'occasion de la réforme de la DSU pour la transférer aux agglomérations, et faire ainsi de ces dernières, par ce levier financier, l'autorité de pilotage de la politique de la ville* ».

La mission est convaincue que la réflexion en ce domaine n'a pas été menée à son terme.

a) Une progression très sensible

Composante de la DGF, la dotation de solidarité urbaine, créée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991, a été réformée en 2005² avec un **double objectif** : **accroître fortement son enveloppe globale et la concentrer sur les communes prioritaires** en termes de politique de la ville, notamment celles incluant des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones franches urbaines (ZFU).

Si la DSU a connu une hausse régulière depuis 1995 (*cf tableau infra*), elle bénéficie depuis 2005 d'une accélération considérable de son augmentation qui doit aboutir à un quasi doublement d'ici à 2009³, pour atteindre environ 1.200 millions d'euros. A titre de comparaison, cette augmentation représente près de 10 % des crédits de la mission « Ville et logement ». Par ailleurs, la part de la DSU dans la DGF sera portée, d'ici à 2009, à 5,2 %.

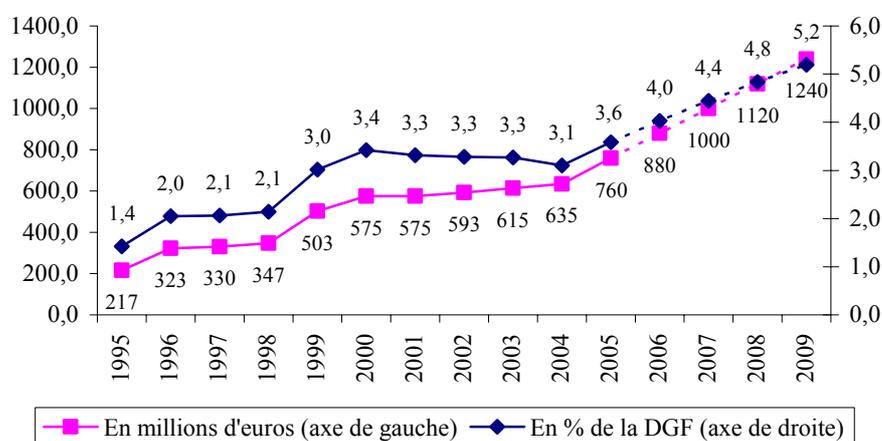
¹ Audition du 23 mars 2006.

² Par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

³ L'article L. 2334-I du code général des collectivités territoriales prévoyant désormais que la DSUCS augmente de 120 millions d'euros par an entre 2005 et 2009.

Évolution de la DSU depuis 1995 et projection jusqu'en 2009

(montant de la DSU, en millions d'euros)



Sources : comité des finances locales, calculs de la commission des finances du Sénat

b) Un effet péréquisiteur incontestable

L'effet péréquisiteur de la DSU a été mis en évidence par le Commissariat général du Plan¹ dans une étude portant sur la période 1998-2001. La péréquation résultant des différentes dotations et notamment de la DSU aurait permis de corriger 40 % des inégalités de pouvoir d'achat entre les communes. Le taux de correction des inégalités a par ailleurs systématiquement progressé dans le temps, la péréquation communale gagnant 6 % entre 1994 et 2001.

Les réformes successives de la DSU ont contribué à en renforcer l'efficacité. Depuis 1993, l'indice synthétique de ressources et de charges, en intégrant différents critères (le potentiel fiscal, le nombre de logements sociaux sur le total des logements de la commune, le nombre d'allocataires des aides au logement par rapport au nombre de logements de la commune, ainsi que le revenu par habitant) permet une plus juste répartition de la dotation. Il rend en effet mieux compte de la variété des informations sur les disparités territoriales, sans multiplier à l'excès les critères, ni nuire par conséquent à la lisibilité de cette dotation. La pondération des différents critères a en outre cherché à répondre à l'impératif de se fonder sur les éléments les plus représentatifs et les plus fiables de la richesse des communes.

Enfin, le taux de couverture par la DSUCS des communes comportant des ZUS sur leur territoire est élevé, et varie notamment en fonction de la taille de ces communes.

¹ Etude réalisée par MM. Gilbert et Guengant (2004).

Proportion de communes percevant la DSUCS

% des communes	Plus de 10.000 habitants	De 5.000 à 9.999 habitants	DOM plus de 5.000 habitants
Toutes les communes <i>DSUCS (en %)</i>	931 communes 80	1.044 communes 10	75 communes <i>nd</i>
Communes avec ZUS <i>DSUCS (en %)</i>	385 communes 95	66 communes 53	19 communes <i>nd</i>
Communes avec ZUS > 30 % <i>DSUCS (en %)</i>	121 communes 98		
Communes sans ZUS <i>DSUCS (en %)</i>	546 communes 64	978 communes 6	56 communes <i>nd</i>

Sources : Délégation interministérielle à la ville – Observatoires des zones urbaines sensibles – Rapport 2005

c) Des améliorations à apporter pour une meilleure efficacité

Pour permettre une meilleure couverture par la DSUCS des communes les plus en difficultés au regard de la politique de la ville, la mission s'est interrogée sur les conditions de l'élaboration d'**une nouvelle clef de répartition**, permettant de concentrer cette dotation sur les communes comportant sur leur territoire les quartiers les plus pauvres, tout en tenant compte du potentiel fiscal de ces communes.

Inscrite également dans la recherche de **nouveaux critères président à une répartition mieux ciblée** de la DSUCS, l'idée d'une prise en compte de la dimension de la problématique des quartiers à **l'échelle de l'agglomération** a été présentée à la mission. Un transfert de la DSUCS aux agglomérations aurait, selon ses promoteurs, pour conséquence de positionner celles-ci comme acteurs clefs de la politique de la ville et de faire jouer l'effet de levier intercommunal. Compte tenu des débats en cours sur l'intercommunalité, de la diversité des situations locales (notamment en Ile-de-France) et du caractère trop récent de certaines initiatives¹ qui ne permet pas d'en établir le bilan, la mission estime toutefois qu'une réforme aussi fondamentale n'est pas envisageable à court ou moyen terme.

La mission souhaite néanmoins qu'une **analyse et une évaluation plus fines de l'utilisation de la DSUCS** soient effectuées en s'appuyant sur l'obligation existante, pour les maires des communes qui en bénéficient d'établir un rapport sur les actions qu'ils entreprennent. En effet, aux termes de l'article L. 2334-19 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, « *le maire d'une commune ayant bénéficié, au cours de l'exercice précédent, de la dotation de solidarité urbaine et de*

¹ Comme la création le 14 septembre 2006 d'une agence foncière régionale en Ile-de-France.

cohésion sociale présente au conseil municipal, avant la fin du deuxième trimestre qui suit la clôture de cet exercice, un rapport qui retrace les actions de développement social urbain entreprises au cours de cet exercice et les conditions de leur financement. ».

Afin de permettre une centralisation et une exploitation efficaces de ces informations, la mission propose donc que les rapports annuels sur la DSUCS établis par les maires et transmis aux préfets, servent de base à **un bilan annuel réalisé et présenté par les préfets, sur l'utilisation de la DSUCS dans le département.**

Au total, la mission constate que l'appréhension de l'effort financier en faveur des quartiers sensibles reste encore trop incertaine et que les modes de gestion des crédits ne permettent pas d'en assurer la meilleure efficacité. Compte tenu de l'importance des sommes en jeu, qu'elles soient apportées par l'Etat comme par les collectivités territoriales, elle estime que la mise en place d'outils incontestables d'évaluation des moyens budgétaires est une priorité.

Les propositions de la mission

- « Géolocaliser » les attributions de crédits d'intervention de l'Etat afin d'assurer la traçabilité de la dépense à destination des ZUS ;
- Reconnaître aux agences de la politique de la ville un rôle central dans la gestion des crédits des programmes « Ville » de la mission « Ville et logement » ;
- Etudier la faisabilité d'une modification des critères de répartition de la DSU afin de la concentrer sur les communes comportant les quartiers les plus en difficulté ;
- Etablir un bilan annuel de l'utilisation de la DSUCS dans chaque département, cette responsabilité incombant aux préfets à partir des rapports annuels que les maires ont l'obligation de présenter.

VII. LA NÉCESSAIRE ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Depuis sa création, la politique de la ville a bénéficié d'un cadre d'action privilégiant la souplesse à travers, notamment, la Délégation interministérielle à la ville. Cette organisation a, sans doute, été précieuse au début afin d'inciter les ministères à travailler ensemble et de les rassurer face à l'émergence toujours redoutée d'une nouvelle bureaucratie, alors que la nécessité même d'une « politique de la ville » était discutée.

Pourtant, au fil des années et des gouvernements, la souplesse a pu donner le sentiment de céder la place au flou et la modification incessante des périmètres a pu limiter l'efficacité de cette politique. Cette analyse est partagée par de nombreux élus locaux concernés au premier chef, qui regrettent les « *adaptations nombreuses à chaque arrivée de ministre et le fait que la "politique de la ville" est vécue comme variable d'ajustement du budget national* »¹.

Depuis 2002, une nouvelle architecture s'est progressivement mise en place sous l'impulsion de M. Jean-Louis Borloo, ministre de la cohésion sociale. Répondant aux nombreux griefs adressés à la politique de la ville par les « porteurs de projet » (élus, associations, bailleurs, etc), la création d'agences - l'ANRU et l'ANCSEC - à même de centraliser les financements et de conclure des conventions pluriannuelles a constitué une avancée incontestable. Toutefois, cette « refondation » de la politique de la ville est restée inachevée. Reste, en effet, dans cette nouvelle organisation, à définir l'instance politique chargée de concevoir la politique de la ville, de mobiliser efficacement les autres ministères sur ses priorités et d'assurer la tutelle et la coordination des agences.

A. UNE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE TRÈS FLUCTUANTE

Depuis la création, en 1990, d'un ministère d'État chargé de la politique de la ville, la plupart des gouvernements ont maintenu cette attribution dans la répartition des portefeuilles ministériels. Toutefois, le niveau de représentation dans la hiérarchie ministérielle a sensiblement évolué dans le temps, de même que le périmètre des départements ministériels considérés.

En fait, le choix d'un « ministère de la ville » de plein exercice a rarement été effectué puisqu'il a concerné seulement Michel Delebarre et Bernard Tapie. Le plus souvent, la compétence « ville », attribuée au ministre « chef de pôle » chargé des relations sociales (Simone Veil, Martine Aubry,

¹ Voir annexe n°4 « synthèse du questionnaire adressé aux élus locaux ».

François Fillon...) est exercée par un secrétaire d'État ou un ministre délégué. Autre tendance, Marc-Philippe Daubresse a exercé, à la fois, la compétence « ville » et la compétence « logement ». Une telle organisation n'empêche d'ailleurs pas que le ministre « chef de pôle » reste très impliqué dans la politique de la ville, comme cela est le cas avec Jean-Louis Borloo qui avait exercé auparavant la compétence « ville ».

Cette grande hétérogénéité des situations, comme l'évolution incessante des périmètres, ne constituent pas, assurément, un gage d'efficacité et de lisibilité de la politique de la ville. C'est en particulier vrai pour le suivi des différents programmes de la politique de la ville qui manquent d'indicateurs fiables et de données continues.

Par ailleurs, l'absence de ministère de plein exercice peut constituer une difficulté supplémentaire si celle-ci donne lieu, comme on le constate fréquemment, à une compétition entre le ministre « chef de pôle » et son secrétaire d'État ou son ministre délégué.

Enfin, un dernier inconvénient de la situation actuelle peut apparaître lorsque la politique de la ville relève d'un simple secrétariat d'État, et que celui-ci ne dispose pas du poids suffisant pour obtenir des arbitrages favorables auprès des autres ministères, dont celui des finances en particulier.

On relèvera que cette instabilité a également caractérisé l'organisation du Comité interministériel des villes et du développement social urbain. Celui-ci devait pourtant avoir un rôle important, aux termes du décret du 28 octobre 1988, puisqu'il devait définir des programmes, « *veiller à l'exécution des engagements financiers* » pris par les ministères en application de ces programmes et « *assurer le suivi des actions financées par l'État* ». Or il n'a été réuni que de manière très erratique¹, à la différence du Comité d'aménagement et de développement du territoire, qui se réunit au moins une fois par an.

¹ Avant le mois de mars 2006, il s'était réuni quatre fois entre 1998 et 2001.

Les ministres chargés de la ville depuis 1990

Décembre 1990 : Michel Delebarre, ministre d'État chargé de la politique de la ville
Avril 1992 : Bernard Tapie, ministre de la ville
Mai 1992 : François Loncle, secrétaire d'État à la ville
Décembre 1992 : Bernard Tapie, ministre de la ville
Mars 1993 : Simone Veil, ministre d'État, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville
Mai 1995 : Éric Raoult, ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion
Mai 1995 : Françoise de Veyrinas, secrétaire d'État aux quartiers en difficulté
Mai 1995 : Xavier Emmanuelli, secrétaire d'État à l'action humanitaire
Juin 1997 : Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité
Mars 1998 : Claude Bartolone, ministre délégué à la ville
Avril 2000 : Guy Hascoët, secrétaire d'État à l'économie solidaire
Mai 2002 : François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité
Mai 2002 : Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville
Mars 2004 : Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale
Mars 2004 : Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville
Octobre 2004 : Nelly Olin, ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion
Juin 2005 : Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
Juin 2005 : Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité

B. VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

1. Les arguments en faveur de la création d'un « Ministère d'État à la ville, au logement et à l'aménagement du territoire »

L'ensemble de ces observations plaide pour **une nouvelle organisation ministérielle de la politique de la ville**. Compte tenu de sa spécificité, il pourrait sembler opportun de revenir à un Ministère de la ville de plein exercice. Afin de mieux affirmer le caractère prioritaire de cette politique, le choix d'un « **Ministère d'État** » pourrait, par ailleurs, se révéler utile afin, d'abord, de s'assurer que le titulaire du poste soit un responsable d'expérience et, ensuite, de lui permettre de négocier, en direct, avec les autres ministres, ses priorités, au motif qu'un ministre d'État a une « compétence générale » qui ne se limite pas à son département ministériel.

En outre, afin de permettre une approche globale des problèmes de la ville et de prendre en compte le reste du territoire, notamment péri-urbain, ce

ministère devrait également être compétent pour l'aménagement du territoire et le logement. Comme le soulignait, en effet, voilà dix ans, M. Gérard Larcher, alors sénateur, « *la politique de la ville et la politique de développement rural sont deux faces indissociables de toute politique d'aménagement du territoire* ».

La nécessaire complémentarité entre la ville et l'aménagement du territoire est parfaitement illustrée par la question de l'utilisation des fonds européens et des crédits alloués dans le cadre des contrats de projet Etat-régions. En effet, la mission souhaite que le soutien aux quartiers en difficulté constitue une priorité majeure pour l'affectation des fonds européens et pour ceux alloués dans le cadre du volet territorial des contrats de projet Etat-région. Ce souhait correspond d'ailleurs à celui exprimé, dans une intervention récente¹, par le ministre de l'Intérieur, M. Nicolas Sarkozy, qui déclarait : « *Nous allons en 2006 programmer les contrats de projet entre État et régions et les fonds européens pour une période de 7 ans, jusqu'en 2013. C'est une échéance majeure pour la politique d'investissement dans notre pays et je souhaite, en tant que ministre de l'aménagement du territoire, que l'État soutienne énergiquement tous les projets de désenclavement des quartiers difficiles. J'en fais une priorité majeure* ». De même, plus récemment, M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a souligné lors des rencontres de l'aménagement du territoire le 12 octobre 2006 qu'« *à travers les contrats de projet État-régions, à travers l'utilisation des fonds européens* », l'Etat devait « *encourager un urbanisme durable* ».

Ce « **ministre d'État** » aurait en charge la ville, l'aménagement du territoire et le logement ainsi que la tutelle de tous les services dédiés à **la politique de la ville, au logement et à l'aménagement du territoire**. Il aurait également une tutelle partagée sur tous les autres services qui travaillent sur les questions concernant la politique de la ville (insertion professionnelle, prévention de la délinquance, « préfets à l'égalité des chances »...).

Pour donner toute sa dimension à ce nouveau ministère, il conviendrait de le confier à une personnalité d'expérience et capable de peser sur la majorité parlementaire. Il serait également nécessaire de **fixer le périmètre de ce ministère pour une durée minimale de 10 ans** afin de permettre de mesurer les résultats de la politique menée dans la durée. Il reviendrait, enfin, à ce ministre d'État de **préparer une loi quinquennale de programmation et d'orientation pour la ville** afin de mobiliser de nouveaux moyens et de créer de nouveaux outils qui seraient mis en œuvre sur toute la législature. La préparation, la mise en œuvre et le suivi de cette loi quinquennale devraient faire l'objet d'un **Comité interministériel à la Ville qui se réunirait au moins chaque année**.

La création de ce « Ministère d'État » poserait également la question de la place de la délégation interministérielle à la ville. En effet, en l'absence de création d'un ministère de plein exercice, une hypothèse souvent évoquée

¹ Intervention de M. Nicolas Sarkozy à Évreux le 4 mai 2006.

par le passé a été le rattachement direct au Premier ministre, mais l'expérience de ce type d'architecture montre que, dès lors, l'influence de la délégation dépend de la proximité de son titulaire avec le Premier ministre. Par ailleurs, le risque existe également que la politique ainsi confiée à une structure administrative ne soit plus portée dans le débat politique et manque des soutiens nécessaires à l'obtention d'arbitrages budgétaires favorables dans la durée.

C'est pourquoi, dans l'hypothèse de la création d'un « Ministère d'État à la Ville, au Logement et à l'Aménagement du Territoire », la pérennité même de la DIV devrait faire l'objet d'un débat. En effet, c'est au nouveau ministre d'État que reviendrait naturellement la responsabilité de définir les priorités de la politique de la ville et d'en assurer la traduction politique et budgétaire, notamment auprès des autres ministères. C'est également à lui qu'incomberaient la tutelle et la coordination des agences. Quant à la fonction d'animation interministérielle de la DIV, elle serait portée à un niveau politique supérieur, à travers un CIV rénové, qui se réunirait au moins une fois par an. Dans un tel scénario, la DIV aurait vocation à être transformée, par exemple, en direction du nouveau ministère.

Les délégués interministériels depuis 1988

- Juillet 1988 : Yves Dauge
- Août 1991 : Jean-Marie Delarue
- Janvier 1994 : Francis Idrac
- Novembre 1996 : Jean Daubigny
- Juillet 1998 : Claude Brévan
- Juillet 2005 : Anne-Marie Charvet
- Août 2006 : Yves-Laurent Sapoval

2. Pour des solutions novatrices en faveur de la Seine-saint-Denis

Concernant les questions organisationnelles au plan local, la mission considère qu'il convient d'apporter une réponse spécifique et novatrice aux difficultés que rencontre le département de la Seine-Saint-Denis.

Compte tenu de l'accumulation de problèmes urbains, de chômage, de discrimination et de sécurité, une action politique forte et symbolique pourrait, en effet, être souhaitable, à la fois pour incarner le caractère d'urgence nationale de l'action à mener sur ce territoire et pour mettre en œuvre des actions spécifiques et dérogatoires justifiées par la situation particulière de ce département.

Une action novatrice pourrait être l'élaboration d'une **loi consacrée spécifiquement à ce département et qui pourrait, dans certains domaines, déroger au droit commun**. Conformément à l'article 37-1 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, cette **loi « Seine-Saint-Denis »** pourrait comporter des dispositions expérimentales. Conformément à l'article 72 de la Constitution tel qu'il résulte de la même révision constitutionnelle, les compétences des collectivités territoriales de ce département pourraient être modifiées, pour une durée limitée, afin de leur donner des moyens nouveaux pour répondre aux défis qu'elles rencontrent.

Trop longtemps, on a pu avoir le sentiment que les autorités fermaient les yeux sur l'évolution de la situation dans ce département. Aujourd'hui, qu'il s'agisse des problèmes d'immigration, d'insécurité, de chômage, les difficultés sont « hors normes » et il est nécessaire de procéder à une « remise à niveau ». Parce que les habitants de ce département ne sont pas responsables de cette situation, la mission propose de « sortir par le haut » en faisant le nécessaire pour que la République puisse se réinstaller pleinement dans chaque quartier, dans chaque école, dans chaque famille... Seule une volonté politique peut permettre aujourd'hui de redonner de l'espoir à tous ceux qui attendent un avenir qui semble se dérober et qui résistent encore à la facilité du renoncement.

Par ailleurs, afin d'apporter une réponse adaptée aux problèmes que rencontre l'ensemble de la région Île-de-France, une coordination souple des actions de l'État et des collectivités territoriales pourrait être recherchée à travers une démarche contractuelle au plan régional. Un tel « schéma régional d'orientation pour la ville » devrait, en particulier, déterminer des priorités et des actions communes en matière de foncier, de logement et de transports.

3. Pour une meilleure gouvernance locale

Les événements de l'automne 2005 ont à nouveau démontré, s'il en était besoin, que les **maires**, très fortement sollicités, restent l'interlocuteur politique le mieux identifié par les habitants en cas de crise urbaine. L'un des maires auditionnés est ainsi allé jusqu'à évoquer le rôle « *d'assistants sociaux et d'éducateurs* » des maires¹. De même, lors des rencontres de l'aménagement du territoire du 12 octobre 2006, M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a souligné, au sujet de la transformation des quartiers en difficulté : « *C'est bien sûr en premier lieu aux maires de porter cette ambition* ». C'est pourquoi la mission juge indispensable de réaffirmer le rôle central qu'ils doivent jouer dans la mise en œuvre de la politique de la ville.

Leur place est d'ailleurs particulièrement importante dans la nouvelle architecture de cette politique. Les maires sont en effet, dans la plupart des cas, signataires des conventions passées avec l'Agence nationale pour la

¹ M. François Assensi, voir compte-rendu de l'audition du 8 mars 2005.

rénovation urbaine. En outre, ils sont au cœur de la négociation et de la mise en œuvre à venir des contrats urbains de cohésion sociale. Dans ce cadre, les élus sont fortement incités à élaborer un projet global à l'échelle de l'agglomération, mais c'est bien la commune qui reste l'échelon de mise en œuvre des actions de proximité, notamment à travers le financement des associations et des centres sociaux. Par ailleurs, les maires devraient désormais, aux termes du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance actuellement en cours d'examen au Parlement, être mieux associés et informés dans le domaine de la sécurité.

S'agissant du rôle des **intercommunalités**, on rappellera tout d'abord que les précédents contrats de ville, conclus pour 2000-2006, ont été mis en place alors que les structures intercommunales étaient très peu développées. Dans bien des cas, c'est leur mise en œuvre qui a stimulé l'essor de la coopération intercommunale. Cet échelon constitue souvent, de fait, le niveau pertinent pour « réinsérer » les quartiers en difficulté dans le tissu urbain, s'agissant notamment de l'habitat, du développement économique et des transports.

Plusieurs améliorations pourraient être apportées afin de tirer les conséquences de ce constat. D'une part, il serait opportun de permettre, à titre expérimental, aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines qui le souhaitent, de percevoir de l'État une subvention globale dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale. Celle-ci aurait vocation à financer les actions définies contractuellement entre l'État et les élus dans les contrats, et son utilisation donnerait lieu à un contrôle et à une évaluation *a posteriori*. Une telle délégation, à l'instar de ce qui se fait désormais en matière d'aides à la pierre, aurait pour mérite de simplifier considérablement les procédures, notamment pour les associations.

D'autre part, la mission estime que, conformément au souhait formulé à de nombreuses reprises par les associations d'élus, notamment l'Association des maires des grandes villes de France et la Fédération des villes moyennes, il conviendrait, pour faciliter le fonctionnement de l'intercommunalité, d'améliorer la prise en compte des frais de centralité. Une étude réalisée par l'AMGVF en 2006 souligne ainsi que « *le développement économique, compétence obligatoire qui accompagne le transfert de la TP, est devenu une affaire intercommunale. En revanche les équipements sportifs et culturels, compétence non obligatoire, n'ont pas fait l'objet de transferts massifs* ». En conséquence, l'association propose que les dotations intra et extra-communautaires prennent mieux en compte les charges de centralité, par le biais de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation de solidarité communautaire. C'est également ce que souhaite la Fédération des villes moyennes, qui propose de créer une dotation « charges de centralité » au sein de la dotation forfaitaire, d'un montant de 5 euros par habitant, pour les communes de moins de 100.000 habitants, isolées ou « centre » au sens de l'INSEE et faisant partie d'une unité urbaine. La mission estime nécessaire qu'une réflexion s'engage sur ce point au sein du comité des finances locales.

S'agissant des autres collectivités territoriales, les régions et départements, la mission estime indispensable de mettre fin au « mal français » de **l'enchevêtrement des compétences** entre les différents niveaux de collectivités territoriales et à la multiplication des financements croisés. Comme le souligne M. Jean-Claude Gaudin, sénateur : « *A l'expérience, tous les projets cofinancés et cogérés par plusieurs collectivités locales connaissent des délais de réalisation deux à trois fois plus longs que les opérations conduites par un seul maître d'ouvrage* »¹. C'est pourquoi il convient de clarifier les responsabilités au niveau local et de recentrer chaque collectivité sur ses compétences.

En revanche, la mission souligne que, dans le contexte actuel, ces collectivités ne peuvent s'exclure d'une politique qui s'adresse aux citoyens les plus fragiles, et souhaite, en conséquence, qu'elles puissent apporter leur contribution aux politiques menées en faveur des quartiers en difficulté. Celle-ci devrait prendre la forme d'un ciblage des politiques de droit commun sur les territoires prioritaires. Or, de l'avis unanime des acteurs de la politique de la ville, on observe, trop fréquemment, un retrait des politiques de droit commun sur les territoires prioritaires, alors que c'est l'inverse qui devrait se produire. C'est pourquoi la mission souligne qu'il faudrait veiller au contraire à ce qu'une priorité soit accordée à une utilisation ciblée des crédits de droit commun et observe qu'il serait opportun que les départements et les régions identifient mieux les crédits consacrés à ces territoires dans le cadre de leurs compétences. Il est indispensable que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre d'un projet disposant d'un chef de file unique, le maire ou le président de l'intercommunalité, et correspondant aux priorités fixées par les villes. Cet engagement devrait notamment s'effectuer au travers du volet territorial des contrats de projet Etat-région.

Enfin, la mission relève que 53 % des maires qui ont répondu au questionnaire de la mission ont déclaré qu'il était opportun de redécouper les zones urbaines sensibles. Le découpage est en effet jugé « *trop ancien* » par certains d'entre eux, pour répondre à une situation caractérisée par le « *glissement des problèmes sociaux des quartiers ZUS vers d'autres secteurs* ». En effet, lorsqu'a été arrêté le périmètre des ZUS en 1996, ce sont les données du recensement de l'INSEE de 1990 qui ont été utilisées. En outre, des évolutions ont eu lieu depuis 1996, qui peuvent nécessiter l'intégration de nouveaux quartiers et la « *sortie* » d'autres zones du dispositif. C'est pourquoi la mission estime nécessaire d'engager un travail de réflexion sous l'égide de l'ONZUS et en partenariat avec les maires, sur l'évolution de la cartographie des zones urbaines sensibles.

¹ « *L'Hémicycle* », 27 septembre 2006.

*

* *

En conclusion, la gouvernance de la politique de la ville n'apparaît plus véritablement adaptée à l'évolution de cette politique et de ses enjeux. Les changements de périmètre, l'évolution incessante du cadre ministériel empêchent toute appréciation dans la durée des résultats des actions menées. Face à cette situation, il importe de rénover profondément la gouvernance de la politique de la ville en imaginant de nouveaux outils et en recourant à des moyens extraordinaires, tant juridiques que financiers.

Les propositions de la mission

- Création d'un « Ministère d'État à la Ville, au Logement et à l'Aménagement du Territoire » ;
- Transformation de la DIV en direction générale du nouveau Ministère d'État à la Ville, au Logement et à l'Aménagement du Territoire ;
- Préparation d'une loi quinquennale d'orientation et de programmation pour la ville, afin de mobiliser de nouveaux moyens et de nouveaux outils sur l'ensemble de la législature ;
- Réunion annuelle du Comité interministériel à la ville pour assurer le suivi de la loi quinquennale pour la ville ;
- Préparation d'une loi spécifique concernant la Seine-Saint-Denis, pouvant déroger au droit commun dans les domaines, notamment, de l'emploi, de l'éducation et du logement, et pouvant donner des compétences renforcées aux collectivités territoriales ;
- Renforcement du rôle des communes et intercommunalités, notamment par la délégation d'une enveloppe globale des crédits d'État aux collectivités qui le souhaitent ;
- Amélioration de la prise en compte des frais de centralité dans les dotations aux intercommunalités ;
- Meilleur ciblage sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, des interventions des départements et des régions dans leurs domaines de compétence ;
- Confier à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles une mission sur l'évolution de la cartographie des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS DE LA MISSION : 70 PROPOSITIONS AUTOUR DE SEPT ORIENTATIONS

I - Améliorer le cadre de vie

1. Sanctuariser les crédits de l'ANRU en créant un fonds pour la rénovation urbaine doté des crédits non consommés par l'Agence et de fonds provenant de la Caisse des dépôts et consignations ;

2. Etendre à l'ensemble des régions et départements la participation à l'effort de solidarité en faveur de la rénovation urbaine, dans un souci de cohérence des politiques publiques ;

3. Généraliser, sous la responsabilité du préfet, un pôle administratif spécifique « ville habitat » dans les DDE très sollicitées par le renouvellement urbain, créer des établissements publics d'aménagement dans les zones manquant d'opérateurs et soutenir l'ingénierie de projets dans les communes et intercommunalités ;

4. Réaliser une enquête nationale sur les conditions de relogement des habitants concernés par des opérations de rénovation urbaine ;

5. Rendre possible l'intervention du FSL pour prendre en charge le différentiel de loyer dans certains projets de rénovation urbaine et bonifier les aides à la pierre pour permettre la stabilité des loyers dans ces opérations ;

6. Allouer des crédits budgétaires spécifiques, supplémentaires au financement d'actions de traitement préventif des copropriétés en difficulté et de lutte contre l'habitat indigne dans les quartiers en difficulté ;

7. Instituer une exonération de charges sociales pour favoriser l'emploi de gardiens ou de médiateurs dans les copropriétés en difficulté situées en ZUS ;

8. Développer l'accession sociale à la propriété dans les ZUS, en complétant les mesures déjà adoptées par une exonération de droits de mutation accordée sous condition de ressources et/ou une majoration du prêt à taux zéro ;

9. Rééquilibrer la répartition des logements sociaux en assurant le respect des obligations des communes en matière de construction de logements sociaux (PLUS, PLAI, PLS) ;

10. Cibler une partie des financements européens et de ceux alloués dans le cadre du volet territorial des contrats de projet Etat-région sur l'amélioration de la desserte en transports des quartiers en difficulté ;

11. Favoriser la revitalisation du commerce dans les quartiers en difficulté en renforçant durablement les capacités d'action de l'EPARECA et des collectivités territoriales dans ce domaine, notamment en leur permettant le recours à des procédures de mise en demeure ;

12. Lancer des appels à projet dans les quartiers en difficulté afin de faire émerger des pôles de développement économique et accroître la prise en compte du développement économique dans les projets de rénovation urbaine ;

13. Supprimer l'agrément préfectoral « bureaux » dans les quartiers faisant l'objet d'une opération de rénovation urbaine.

II - Mieux répondre aux besoins prioritaires d'éducation

14. Revoir, dans un objectif de mixité sociale, les mécanismes d'élaboration de la carte scolaire, dans le cadre d'une réflexion globale menée à partir de l'examen des réalités locales et en association étroite avec les collectivités territoriales ;

15. Assouplir les conditions d'entrée et de sortie des établissements en ZEP, sur la base d'objectifs pluriannuels contractualisés ; plafonner la taille des établissements et renforcer les équipes de direction, pour passer d'une autonomie formelle à une autonomie réelle ;

16. Expérimenter, dans le cadre de classes ou d'écoles « pilotes », des méthodes ou rythmes d'apprentissage diversifiés et de nouvelles organisations du temps scolaire ; diversifier l'offre de formation dans les établissements situés en ZEP, en faveur d'options attractives (sections européennes, musicales, langues rares...) ;

17. Développer les structures d'accueil de la petite enfance, en coordination avec les écoles maternelles, et l'offre d'internats ;

18. Généraliser les études encadrées, en mobilisant un nouveau cadre d'intervenants rémunérés (retraités, mères de famille, habitants du quartier, étudiants -notamment dans le cadre du service civil volontaire-) ;

19. Faire entrer dans l'école les parents les plus éloignés d'elle, en encourageant les enseignants à allonger leur temps de présence dans les établissements ;

20. Renforcer les effectifs de personnels médico-sociaux scolaires ; envisager, à titre expérimental, une mise en commun avec les moyens des services sociaux des conseils généraux, et organiser un partage sécurisé des données entre les acteurs sociaux et éducatifs ;

21. Renforcer la lutte contre la violence scolaire, par le développement des classes relais, la formation des enseignants à la gestion des conflits et la mise en place, dans chaque établissement, d'un système de sanctions disciplinaires adapté ;

22. Clarifier le pilotage du partenariat éducatif local : revoir le rôle et la composition des instances de dialogue ; organiser des rencontres entre les enseignants et personnels scolaires et les différents acteurs du projet éducatif local ;

23. Faciliter l'insertion des jeunes, en développant, en association avec les milieux professionnels, des parcours de formation adaptés aux besoins prioritaires de l'emploi ; identifier les débouchés des filières à court et moyen termes, pour réguler l'offre de formation et les flux d'entrée ; mettre en place, dès le collège, des modules de sensibilisation aux exigences de la vie professionnelle (ponctualité, sociabilité, présentation, hiérarchie...) et des programmes de parrainage avec des entreprises ;

24. Affecter une part de la taxe d'apprentissage aux collèges disposant de filières « professionnalisantes » ou de SEGPA notamment ;

25. Organiser des stages pratiques en entreprise et des actions de sensibilisation aux différentes filières de formation et aux métiers pour les enseignants et personnels d'orientation ; informer systématiquement les jeunes et les familles sur les débouchés des filières.

III - Une politique de l'emploi pour les quartiers en difficulté qui porte ses fruits

26. Permettre à tous les jeunes de se construire personnellement en adoptant un « objectif de 100 % d'activité pour les jeunes des quartiers en difficulté » que ce soit à travers l'emploi, la formation, une activité sociale ou un contrat aidé ;

27. Poursuite des efforts en faveur du développement de l'apprentissage ;

28. Organisation d'une négociation interprofessionnelle sur l'accueil des jeunes en entreprises, qu'il s'agisse des stages ou des formations en alternance, compte tenu des difficultés particulières rencontrées par les jeunes des quartiers en difficulté qui ne disposent pas de réseau relationnel ;

29. Engager une réflexion sur les conditions de la prolongation des ZFU ; simplification des démarches des entreprises souhaitant s'implanter dans une ZFU ; harmonisation des interprétations des textes par les services fiscaux et sociaux ;

30. Développement des « écoles de la deuxième chance » ;

31. Lancement d'un programme de remise à niveau en français pour ceux qui rencontrent des difficultés sérieuses à maîtriser la langue française ;

32. Favoriser le retour des classes moyennes dans les quartiers et encourager les fonctionnaires à venir y exercer en adoptant un abattement de 20 à 30 % sur le revenu de référence du barème de l'impôt sur le revenu pendant 5 ans en faveur des personnes qui habitent dans ces quartiers ; majorer l'indemnité de résidence des fonctionnaires concernés ;

33. Création d'un « compte mobilité emploi » pour permettre aux jeunes des quartiers en difficulté de postuler à des emplois sur l'ensemble du territoire national en fonction de leurs compétences.

IV - Assurer la sécurité dans les quartiers en difficulté

34. Réactiver une véritable police de proximité ;

35. Assurer une rémunération et des perspectives de carrière valorisantes pour les policiers et les gendarmes intervenant dans les ZUS ;

36. Développer une véritable coordination entre polices municipales et police nationale ;

37. Rappeler au parquet son rôle de direction de l'action de la police ;

38. Ouvrir le service volontaire citoyen de la police nationale aux résidents étrangers (*inclus par amendement dans le projet de loi de prévention de la délinquance actuellement en cours d'examen au Parlement*) ;

39. Améliorer la formation des gardiens de la paix en prévoyant des modules ciblés sur la jeunesse et sur la lutte contre les discriminations ;

40. Généraliser la pratique des référents policiers, déjà prévue pour les établissements scolaires, pour les syndicats de copropriété, offices publics d'HLM ou assistantes sociales ;

41. Améliorer la transparence des données en matière d'effectifs des forces de l'ordre ;

42. Généraliser la création de cellules de veille auprès des CLSPD dans les ZUS ;

43. Publier le décret relatif à l'étude préalable de sécurité prévu par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 ;

44. Développer les équipes de prévention spécialisée.

V - Développer la cohésion sociale

45. Développer les contrats d'accueil et d'intégration pour l'ensemble des populations concernées ;

46. Établir un diagnostic général de l'état de santé des populations résidant dans les ZUS grâce à la réalisation d'un rapport annuel des activités des ateliers « santé-ville » et de bilans de santé plus fréquents sur des sujets particuliers ou des populations spécifiques ;

47. Renforcer la présence des professionnels de santé (médecins, pédopsychiatres, infirmières, kinésithérapeutes...) et des centres de soins (hôpitaux, cliniques, dispensaires de la Croix-rouge, maisons médicalisées,...) dans les quartiers ;

48. Favoriser une meilleure complémentarité des ateliers « santé-ville » dans le cadre des programmes locaux de santé, chaque atelier pouvant se spécialiser dans des thématiques d'intervention spécifiques (hygiène, toxicomanie, prévention...) ;

49. Développer la prévention sanitaire au niveau de l'école primaire, des crèches et des centres de protection maternelle et infantile, en associant et en sensibilisant davantage les parents ;

50. Promouvoir les actions de la Halde et renforcer son pouvoir de sanction pour favoriser la lutte contre les discriminations ;

51. En l'absence de préfet ou sous-préfet délégué à la ville ou à l'égalité des chances, faire des sous-préfets des arrondissements dont une ou plusieurs communes sont éligibles à la politique de la ville des sous-préfets délégués à la ville et à l'égalité des chances ;

52. Améliorer l'accès des habitants des quartiers sensibles à l'art et à la culture en leur offrant notamment des formations artistiques et en favorisant l'accès aux établissements culturels ;

53. Professionnaliser les responsables associatifs et les soutenir dans la conception et la mise en œuvre de leurs projets ;

54. Développer les conventions pluriannuelles d'objectifs entre les associations et les collectivités partenaires des contrats urbains de cohésion sociale ;

55. Réaliser une évaluation des associations et conditionner le renouvellement annuel des subventions au respect des objectifs fixés en partenariat ;

56. Étendre le principe du versement aux associations de la moitié du montant des subventions accordées avant la fin du premier trimestre ;

57. Encourager l'engagement associatif en créant un véritable statut du bénévole.

VI - Améliorer la transparence financière de la politique de la ville

58. « Géolocaliser » les attributions de crédits d'intervention de l'Etat afin d'assurer la traçabilité de la dépense à destination des ZUS ;

59. Reconnaître aux agences de la politique de la ville un rôle central dans la gestion des crédits des programmes « Ville » de la mission « Ville et logement » ;

60. Étudier la faisabilité d'une modification des critères de répartition de la DSU afin de la concentrer sur les communes comportant les quartiers les plus en difficulté ;

61. Établir un bilan annuel de l'utilisation de la DSUCS dans chaque département, cette responsabilité incombant aux préfets à partir des rapports annuels que les maires ont l'obligation de présenter.

VII - La nécessaire évolution institutionnelle de la politique de la ville

62. Création d'un Ministère d'État à la ville, au logement et à l'aménagement du territoire ;

63. Transformation de la DIV en direction générale du nouveau Ministère d'État ;

64. Préparation d'une loi quinquennale d'orientation et de programmation pour la ville afin de mobiliser de nouveaux moyens et de nouveaux outils sur l'ensemble de la législature ;

65. Réunion annuelle du Comité interministériel à la ville pour assurer le suivi de la loi quinquennale pour la ville ;

66. Préparation d'une loi spécifique concernant la Seine-Saint-Denis pouvant déroger au droit commun dans les domaines, notamment, de l'emploi, de l'éducation et du logement et pouvant donner des compétences renforcées aux collectivités locales ;

67. Renforcement du rôle des communes et intercommunalités, notamment par la délégation d'une enveloppe globale des crédits d'Etat aux collectivités qui le souhaitent ;

68. Amélioration de la prise en compte des frais de centralité dans les dotations aux intercommunalités ;

69. Meilleur ciblage sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville des interventions des départements et des régions dans leurs domaines de compétence ;

70. Confier à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles une mission sur l'évolution de la cartographie des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

CONTRIBUTIONS DES GROUPES

Contribution du groupe socialiste et apparentés

Un an après ce qu'il est convenu d'appeler des « émeutes », notre mission rend son rapport.

Depuis lors la vie dans les quartiers est-elle vraiment en train de s'améliorer ? On peut en douter au vu du déroulement d'événements certes locaux, mais d'une violence extrême : agressions contre les forces de l'ordre suivies d'opérations policières médiatisées à l'excès, caillassages et incendies de véhicules.

Dans ce contexte, le rapport parlementaire se veut le fruit d'un travail qui a cherché à dépasser les événements récents pour dresser un bilan des politiques menées en faveur des quartiers en difficulté et pour envisager l'avenir.

A l'origine, le rapport présentait ainsi une soixantaine de propositions.

Les parlementaires socialistes et apparentés les ont examinées avec une vigilance particulière et ont obtenu que soient gommés les aspects qui leur semblaient d'inspiration libérale (notamment la vision utilitaire de l'école) ou qui pouvaient être perçus comme stigmatisants. Ils ont, par exemple, refusé l'instauration d'un secrétariat d'Etat à la Seine-Saint-Denis, lui préférant un plan d'urgence.

Ils ont d'autre part regretté que ces propositions se présentent sous forme de catalogue, sans hiérarchie ni ligne directrice.

Ils ont enfin proposé d'autres mesures, convaincus que le regain de tension actuel traduit l'impéritie d'un Gouvernement qui, au-delà des affichages et des gesticulations sécuritaires, n'a pas su prendre la mesure de la crise.

Or, si état d'urgence il doit y avoir, c'est état d'urgence sociale !

L'ampleur des discriminations dont souffrent les habitants de ces quartiers en témoigne. Réalité des discriminations et cumul des inégalités ont,

en effet, été dénoncées par tous les témoignages des acteurs de terrain et des élus. Il suffit de rappeler qu'en Ile de France, 5% des villes concentrent 75% des logements sociaux pour se représenter la concentration des besoins et mesurer le décalage des moyens disponibles.

Les sénateurs socialistes et apparentés sont donc satisfaits **que soit envisagée une réforme de la DSU** (proposition n°60) et souhaiteraient qu'elle se traduise par une véritable péréquation des communes les plus riches vers celles dont le potentiel financier est le plus faible. Ils se félicitent aussi **que des crédits supplémentaires financent le traitement préventif des copropriétés dégradées et la lutte contre l'habitat indigne** (proposition n°6)

Il leur paraissait également essentiel de faire inscrire la **lutte contre la violence scolaire** (proposition n°21). Quant au **développement des structures d'accueil de la petite enfance**, s'ils ont fait ajouter qu'il se fasse « en coordination avec les écoles maternelles » (proposition n°17), ils envisagent, pour leur part, d'aller plus loin, en créant un véritable service public de la petite enfance.

Enfin, ils se réjouissent :

- **que la police de proximité, plébiscitée par les élus, redevienne une priorité** (proposition n°34), prenant ainsi le contre-pied des choix des Ministres de l'Intérieur depuis 2002

- **qu'il soit appelé à une application stricte du principe de mixité sociale dans la construction de logements de toutes les communes** (proposition n°9), reconnaissant ainsi le bien-fondé de l'article 55 de la loi SRU

- **qu'il soit rappelé le caractère prioritaire des actions d'accompagnement de la population au quotidien dans les quartiers concernés par la rénovation urbaine** (pp.21-22), mettant ainsi en cause l'approche prédominante de l'ANRU pour la démolition

- **qu'un appel soit fait à l'Etat pour un retour au financement public des projets de transports en commun** (dès lors qu'ils desservent les ZUS) (p.29), contrairement à l'orientation prise par le Ministre des Transports depuis le gouvernement Raffarin.

Toutefois, ils estiment que d'autres de leurs propositions méritaient d'être retenues, c'est pourquoi ils les présentent ci-dessous :

L'Education, une priorité absolue :

- Rendre obligatoire la scolarisation dès 3 ans dans les ZEP et accueillir les enfants dès 2 ans

- Remettre à plat le système des ZEP : en renforçant les moyens financiers, en diminuant le nombre d'élèves par classe, en formant spécialement les enseignants, en leur offrant des perspectives d'évolution de carrière, en leur donnant les moyens de rester davantage dans les établissements (aménagement des locaux)

- Prendre en compte la mixité sociale dans les dotations accordées aux écoles privées sous contrat et supprimer la participation financière des communes pour les élèves scolarisés dans un établissement privé situé hors de la commune de résidence

- Implanter des classes préparatoires aux grandes écoles dans les établissements sensibles

Une solidarité urbaine effective :

- Etablir une réforme ambitieuse des dotations de l'Etat et de la fiscalité locale. Les communes pauvres bénéficieront de mesures d'urgence et d'une péréquation financière importante

- Instaurer un « Pacte de solidarité urbaine » pour les agglomérations les plus défavorisées : comprenant des objectifs chiffrés et concentrant les moyens de l'Etat comme des collectivités

- Elaborer un plan d'urgence pour la Seine-Saint-Denis et doter ce département de moyens financiers à hauteur des difficultés rencontrées

Une sécurité où la prévention retrouve sa place :

- Supprimer les mains courantes et simplifier le dépôt de plainte

- Etablir un Plan gouvernemental ambitieux de prévention précoce de la violence, comprenant notamment des cellules de veille éducative, assurant l'application réelle des mesures éducatives et des sanctions prononcées à l'encontre de mineurs, promouvant les alternatives à la prison (développement de centres d'éducation, chantiers d'apprentissage et d'insertion pour éviter la récurrence) et les sanctions par le travail d'intérêt général

- Etablir un Plan de lutte contre les violences conjugales et familiales et pour la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger.

Un droit au logement reconnu :

- Réaliser 120 000 logements sociaux par an bien intégrés dans les villes

- Accroître les sanctions contre les communes qui ne respecteront pas les obligations de mixité sociale

- Relancer une véritable accession à la propriété

- Contraindre les programmes immobiliers privés à consacrer un quart des opérations à la production de logements sociaux sur les territoires qui en sont déficitaires ;

- Etablir un Plan pour l'augmentation du nombre des logements d'urgence hors ZUS

Des emplois de qualité pour tous et particulièrement pour les jeunes :

- Relancer les emplois-jeunes
- Soutenir et développer l'économie sociale et solidaire, notamment les entreprises d'insertion
- Conforter les services publics
- Instaurer un Programme d'entrée dans la vie active (EVA)

Une cohésion sociale renforcée :

- Augmenter notablement l'aide aux associations
- Renforcer particulièrement la position des mouvements associatifs sportifs, culturels et d'éducation populaire dans les instances de concertation et de décision
- Créer 500 « maisons de la citoyenneté » avec l'aide de l'Etat, notamment à partir du réseau des centres sociaux et socio-culturels, pour développer les initiatives collectives et individuelles, en commençant par les quartiers en difficulté

Contribution du groupe Union Centriste – UDF

Après avoir pris connaissance du rapport d'information sur « le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années », nous tenons à saluer le travail considérable d'auditions et de déplacements entrepris par la mission. De nombreux responsables et acteurs de la politique de la ville ont pu, à cette occasion, faire connaître leur avis et apporter à la mission leur contribution à la réflexion et leurs suggestions.

De l'ensemble de ce matériau, riche de nombreuses expériences sur notre territoire comme à l'étranger, notre mission a, pour finir, choisi de présenter son rapport en sept orientations, listant, thématique par thématique, un nombre conséquent de propositions (70). Nous tenons à souligner l'implication toute particulière de notre rapporteur et collègue, Pierre André, à mener à bien cet état des lieux avec précision et exhaustivité, sa volonté d'être à l'écoute de toutes les sensibilités qui ont pu s'exprimer parmi les membres de notre mission lors du rendu de ses conclusions et son souci, autant que faire se peut, de prendre en considération les propositions que nous lui avons apportées.

En ce qui concerne le Groupe de l'Union Centriste-UDF, nous avons eu à cœur, sur un sujet que nous jugeons absolument central pour l'avenir de notre démocratie, de présenter un ensemble cohérent de propositions qui reflète la manière globale dont nous appréhendons les difficultés de nos quartiers sensibles. Très souvent, nos interlocuteurs qui interviennent dans ces quartiers, qu'ils soient élus, administratifs ou associatifs, emploient la même expression : « réparer le tissu urbain est un travail de dentelle ». C'est donc le fuseau à la main que nous avons entrepris d'apporter à la mission des propositions ambitieuses mais justes, tirées de l'expérience des territoires qui souffrent et qui méritent un avenir meilleur.

Satisfaits d'avoir été entendus, nous avons été d'autant plus interrogatifs de constater que le rendu final du rapport avait écarté des points que nous avons pourtant jugé essentiels. Le rapport n'a pas repris dans sa rédaction finale certaines observations formulées sur le contenu, et le ton souvent tranché et trop stigmatisant utilisé. Le temps dont nous disposions pour apporter des modifications sur le texte s'avérant trop court, notre groupe a néanmoins souhaité, par l'intermédiaire de cette contribution, rappeler les principes qui, à ses yeux, doivent fonder une politique de la ville à la hauteur des attentes de nos concitoyens.

1. La mobilisation du droit commun

Si la politique de la ville existe aujourd'hui, c'est à notre sens parce que nos politiques de droit commun n'ont jamais réussi à prioriser leurs interventions en direction des territoires cumulant les plus grandes difficultés sociales, économiques et urbaines de notre pays. C'est ainsi que la politique de la ville a été amenée, indirectement, à pallier l'absence de plus en plus évidente de crédits et de moyens de droit commun, qui étaient pourtant nécessaires au développement de ces quartiers. Or, comment juger l'action et l'impact de la politique de la ville quand celle-ci a été détournée de son objectif premier, à savoir : innover et expérimenter de nouvelles formes d'intervention adaptées aux besoins des populations des quartiers en difficulté. Comment la politique de la ville peut-elle faire encore « effet levier », si en amont les moyens humains et financiers classiques de l'Etat font défaut ? Comment par exemple mettre en place une police de proximité efficace dans les quartiers quand en parallèle, les effectifs de base sont déjà insuffisants dans les commissariats ?

Il y a donc un premier enjeu fondamental : redonner son caractère innovant à la politique de la ville en remobilisant fortement notre droit commun (emploi, culture, santé...) sur les territoires qui en ont le plus besoin. C'est seulement à cette condition que nous pourrions juger à terme de la réussite ou non de la politique de la ville. Ainsi, nous considérons que le présent rapport n'aborde que timidement cet enjeu fondamental pour les quartiers en difficulté. A titre d'exemple, nous aurions ainsi souhaité que les propositions formulées puissent lancer quelques pistes concrètes quant à la mobilisation du droit commun dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Inciter l'Etat à prioriser, dans ses missions budgétaires de droit commun (Education Nationale, Prévention et Sécurité, Culture, Santé...), des crédits à destination prioritairement de publics ou de territoires cibles de la politique, aurait pu constituer à nos yeux une avancée certaine dans ce débat.

2. Le nécessaire partenariat

Une autre clé de la réussite de notre action en faveur de ces quartiers est le partenariat. En effet, l'accélération de la décentralisation et le renforcement des compétences de nos collectivités locales, nous obligent à un nécessaire objectif de mise en cohérence des politiques publiques. **Une action efficace en faveur des quartiers en difficulté est une action élaborée collectivement et concertée localement.** Or, la nouvelle organisation de la politique de la ville avec notamment la mise en place d'agences nationales pose un certain nombre d'interrogations (quant à l'amélioration et la coordination des politiques publiques par exemple) qui aurait mérité d'être mieux traité à l'occasion de ce rapport. Comment au vu de cette nouvelle organisation pouvons-nous favoriser une véritable convergence des politiques publiques vers des objectifs prioritaires et partagés par tous ?

Dans la même lignée, il nous semble important de rappeler le rôle fondamental que peuvent jouer les collectivités locales (régions, départements,

intercommunalités...) dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement social. Ainsi, et alors que le rapport se félicite de la mise en place de l'ANCSEC et du lancement des CUCS, nous aurions souhaité au contraire que les conclusions de notre mission soulève de vives inquiétudes quant à l'absence de dialogue et d'échanges avec les institutions régionales et départementales, induisant par la force des choses un risque d'éclatement de l'aspect partenarial de la politique de la ville. Cette inquiétude se transforme en crainte quant à la mise en œuvre de cette politique en 2007, surtout pour de nombreux territoires qui n'auront pas les moyens humains pour s'organiser en conséquence. **Dans ce contexte, nous estimons que le présent rapport aurait pu émettre un certain nombre de recommandations quant à l'organisation et la recherche de cohérence des politiques publiques, dans le cadre de ses actions en faveur des quartiers en difficulté.**

Parallèlement, nos politiques publiques, qu'elles soient spécifiques (comme la politique de la ville) ou de droit commun, doivent accompagner et apporter leurs contributions pour la réussite de ce projet. Il est ainsi nécessaire, à notre sens, que les moyens de l'Etat, mais aussi d'autres partenaires de la politique de la ville, puissent faire preuve d'une meilleure adaptabilité aux situations locales. Nos territoires, et dans la proximité les acteurs de terrain, souffrent du changement perpétuel des politiques publiques sans véritable bilan et évaluation des résultats. Dans ce sens, la généralisation de conventions pluriannuelles avec les collectivités ou les associations constitue une avancée significative, reste cependant à garantir une certaine souplesse pour répondre aux multiples situations de terrain.

3. Une évaluation permanente

La question de l'évolution des territoires est également un sujet majeur que nous devons apprendre à maîtriser pour rendre nos politiques publiques plus efficaces. Au delà des critères de pauvreté ou de précarité sociale, nos territoires ont aussi des vitesses de développement différentes que nous devons appréhender. Ainsi, dans une politique qui s'appuie essentiellement sur des zonages, savoir tenir à jour l'évolution des territoires est une priorité qu'il faut atteindre pour savoir concentrer les moyens humains et financiers de l'Etat, là où ils sont le plus nécessaires. Il faut donc indéniablement bâtir de nouveaux outils d'évaluation, de nouveaux indicateurs partagés, pour que nos politiques publiques soient les plus réactives possibles à l'évolution des territoires. Dans ce sens, il nous paraissait important que les conclusions du présent rapport puissent dresser des pistes dans ce sens. En effet, tout dispositif basé sur des zonages doit faire l'objet d'une évaluation permanente, et dans ce contexte chaque territoire concerné doit pouvoir bénéficier d'un appui pour entrer ou sortir d'un dispositif. Ainsi, **étudier la mise en place de contrat de sortie ou d'entrée, assortie à une vaste réflexion sur la création d'un outil d'évaluation continu du développement des territoires constitue une proposition qui aurait pu trouver parfaitement sa place dans les conclusions de ce rapport.** Sur ce sujet, les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) constituent un exemple criant,

puisque ce zonage qui s'appuie sur une « photographie » des difficultés sociales, urbaines et économiques de nos quartiers d'il y a dix ans, constitue toujours (sans réactualisation) un critère de base dans le choix de la priorisation territoriale des interventions de l'Etat.

4. Un indispensable volet accompagnement humain

Concernant le volet accompagnement humain, il nous semble nécessaire de rappeler l'importance que joue le tissu associatif dans les quartiers mais aussi de rappeler qu'il faut savoir différencier deux types d'associations et donc distinguer deux types d'approches. Concernant les associations « professionnalisées », souvent délégataires de services publics, elles doivent faire, de notre point de vue, l'objet d'une approche plus qualitative. Au delà des périodes d'évaluation, il convient ainsi d'instaurer une relation durable entre les associations et nos institutions, permettant des échanges constants tout au long de la réalisation des contrats d'objectifs. En effet, comment peut-on souhaiter une meilleure évaluation des actions menées par les associations en politique de la ville si en amont de la contractualisation les conditions (définition claire des objectifs, indicateurs de suivi...) ne sont pas réunis pour réussir cet exercice ? L'Etat, ainsi que toutes les institutions souhaitant s'impliquer dans la politique de la ville doivent être présents à chaque moment du projet et pas seulement en fin de course au moment de l'évaluation. Le tissu associatif est un outil essentiel pour la cohésion sociale de nos quartiers, que nous devons conforter en sécurisant leurs moyens, mais aussi en établissant une relation de confiance avec les institutions.

Parallèlement, et concernant les associations de quartiers mobilisant des bénévoles, nous préconisons de généraliser la mise en place d'outils de financements plus réactifs (voir l'expérience des Fonds de Participation des Habitants en région Nord-Pas-de-Calais) permettant le financement de micro-projets et renforçant les moyens destinés à la formation et la qualification des habitants.

Concernant des aspects plus thématiques, et pour ne citer qu'un exemple, alors que le rapport dans sa proposition 52, rappelle l'importance de l'accès à la culture, il n'y a dans le chapitre V, pas une ligne pour expliquer à quoi cela fait référence. Or, le rôle de la culture dans les quartiers en difficulté est un vecteur d'intégration, de construction d'une identité et d'apprentissage de règles collectives (pratiques sportives en particulier). Elle participe au sentiment d'appartenance et contribue ainsi au Pacte républicain. Pourtant le constat d'essoufflement voire d'échec des politiques culturelles en termes d'accessibilité à la culture ou d'appauvrissement de la création est aujourd'hui encore plus réel dans les cités qu'ailleurs.

Nous aurions aimé que ce point soit développé autour de quelques axes forts :

- créer une ligne budgétaire spécifique de droit commun (dans la mission Culture du budget de l'Etat) pour développer les initiatives culturelles dans les quartiers

- prévoir une ligne budgétaire spécifique pour les actions culturelles dans le budget de l'Ancsec

- travailler à la mise en œuvre d'une politique culturelle de proximité

- créer les conditions de l'accessibilité par des actions de sensibilisation et ciblées (exemple des dispositifs passerelles)

- Créer les conditions de la mixité sociale et de brassage des populations : un événement référent pour la vie de ces quartiers ; un établissement phare et structurant installé au sein du quartier (ex de la future Médiathèque à Rouen, plutôt qu'en centre ville) favorisant la diffusion de la culture (ou lors de festivals).

- repenser la répartition dans la ville des équipements de proximité (bibliothèques, cinéma, MJC, écoles de musique...);

- Tirer parti des expériences réussies : livre blanc des réussites

- Expérimenter les « crèches-écoles » pour accueillir les enfants de 2 ans au moment où la question de l'apprentissage du langage est cruciale.

En conclusion, les sénateurs du Groupe de l'Union Centriste-UDF, membres de la mission d'information, regrettent que le rapport, en ayant fait un constat juste de la situation de nos quartiers, n'ait pas débouché sur des propositions plus ambitieuses : car le propre de cet exercice parlementaire est bien de tracer des perspectives qui pourraient à l'avenir aider à rendre nos politiques publiques plus efficaces.

Contribution du groupe communiste républicain et citoyen

SOLIDARITÉ NATIONALE : UNE RECONSTRUCTION S'IMPOSE

L'accroissement des inégalités et de la pauvreté ; l'impossibilité d'une part toujours plus grande de la population d'accéder à des ressources et des droits leur permettant de vivre dignement et les frustrations qui en résultent ; la réalité d'une nouvelle et importante catégorie de salariés appelés « travailleurs pauvres » ; la violence de la réalité du chômage des jeunes ; les effets dévastateurs des discriminations liées au quartier, à la couleur de peau ; la dégradation sans précédent de la situation du logement ; la forte déscolarisation, les 160 000 jeunes sortant chaque année du système scolaire sans diplôme ; la situation faite aux étrangers ; les barrières à l'accès aux soins ; le renoncement aux vacances, aux loisirs et à la culture ; une mal vie qui oppresse...

Telle est la situation de notre pays, de nombre de départements, de villes, de quartiers où les habitants en urgence humaine, économique et sociale sont avant tout des victimes invisibles de l'enracinement d'une « France périphérique le long des lignes d'une fracture sociale et culturelle » selon l'analyse du géographe Christophe Guilly.

Si, dans ce contexte, se justifiait la mise en place d'une mission d'information chargée de réfléchir et faire le bilan des actions menées au titre de la ou des politiques de la ville conduites depuis les années 90, il importait aussi et surtout, qu'au delà du regard porté sur les quartiers « sensibles » la mission s'interroge plus globalement sur les maux dont souffre notre société dans son ensemble.

Les banlieues ne sont pas un monde à part, elles reflètent et cristallisent les problèmes vécus par le reste de la société française.

Cette ambition que devait porter la mission n'a pu être atteinte, c'est le sens de notre abstention sur le rapport. Nous regrettons, en effet, que l'on persiste à considérer qu'« une solution » existerait à la seule échelle d'une ville ou d'un quartier, sans tenir compte de l'environnement économique et social, ni de la responsabilité des gouvernements dans l'aggravation de ce contexte.

Ce propos ne vise aucunement à ignorer ni à minimiser les dispositifs élaborés depuis 1982 au titre de la politique de la ville, mais bien à les replacer à leur juste place et surtout, à ne pas leur faire revêtir les « atouts » de solutions aux inégalités sociales, urbaines et à la ségrégation spatiale, véritable apartheid que vit notre pays.

Au moment où nous remettons cette contribution du groupe communiste, « L'Observatoire des inégalités » publie un ouvrage qui porte sur trois années de collecte de statistiques et qui confirme de façon pertinente que c'est bien la politique nationale conduite, les choix économiques, fiscaux, qui poussent les inégalités à des sommets jamais atteints.

Dans la ville de M. Nicolas SARKOZY, Neuilly-sur-Seine, qui ne compte que 2,3% de logements sociaux, près d'un habitant sur cinq paie l'impôt sur la fortune, tandis qu'à Saint-Denis, ils ne sont qu'un pour mille.

60% des salariés (secteurs privé-public) gagnent moins de 1600 euros net. 47% des familles monoparentales ont des revenus inférieurs au seuil de pauvreté avant le versement des diverses allocations.

Alors que les salaires, retraites et pensions voient leur pouvoir d'achat régresser, à l'opposé, les dividendes du CAC 40 explosent avec plus de 50% en 2005. La productivité du travail progresse deux fois plus vite que les salaires qui eux ne suivent même pas l'inflation et sont « rognés » par des cotisations sociales en augmentation...La violence n'est-elle pas dans l'aisance des uns et la pauvreté des autres ?

La solidarité nationale s'amenuise, année après année. Depuis 2002, des dizaines de lois qui discriminent les populations modestes ont été votées par la droite. Pour reprendre les propos d'un maire communiste de Seine-Saint-Denis, « ce que paient les banlieues aujourd'hui, c'est une politique de désengagement massif de l'Etat qui a trouvé son écho dans des politiques spécifiques », un désengagement de l'Etat social via notamment le service public au profit d'un Etat sécuritaire.

Notre groupe, à partir de ce constat général, a souhaité faire des propositions, dont plusieurs ont été retenues (emploi, santé, logement, discrimination, sécurité, etc...).

En même temps qu'il s'en félicite, il tient à réaffirmer nombre de propositions qui, sans être exhaustives, forment une approche cohérente des changements qui nous paraissent indispensables pour qu'enfin la vie dans nos quartiers change réellement.

Les parlementaires communistes tiennent également à remercier toutes celles et ceux qui, « acteurs de la ville », ont donné de leur temps et leur opinion.

Emploi et pouvoir d'achat

- Mettre fin à la précarité du travail tant dans le privé que dans le public (temps partiel, horaires fractionnés, CDD multiples, interim...)

- Abrogation du CNE
- SMIC à 1500 euros
- Légiférer afin qu'aucune grille professionnelle ne puisse démarrer en dessous du SMIC
- Suppression de toutes les exonérations de cotisations sociales
- Créer une allocation d'autonomie pour les jeunes de 18 à 25 ans.
- Imposer l'égalité professionnelle et salariale hommes-femmes.

Lutter contre toutes les discriminations

- Que ce soit dans le domaine du logement, de l'éducation, de l'emploi, des loisirs, des salaires, le groupe communiste réaffirme l'exigence d'un durcissement des lois et règlements sanctionnant toutes les discriminations liées au sexe, aux origines, aux lieux d'habitation, aux opinions, aux croyances.

- Inscrire dans la loi le droit de vote et d'éligibilité pour les citoyens étrangers non communautaires.

Habitat, logement

- Créer un droit opposable au logement.
- Tripler les capacités d'hébergement d'urgence.
- Durcir les modalités d'actions contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne.
- Interdire les ventes à la découpe.
- Construire 600.000 logements sur 5 ans à loyers modérés.
- Revaloriser les aides à la pierre afin de plafonner à 25% la part du budget des ménages, consacrée à leur logement.
- S'opposer aux opérations de déconventionnement (exemple : les filiales immobilières de la SCIC et celles des collecteurs du 1%)
- Tripler les sanctions contre les communes qui ne respectent pas l'obligation des 20% de logements sociaux.
- Inéligibilité des maires qui ne respectent pas la loi SRU.
- Rendre obligatoire la création d'un poste de gardien d'immeuble pour 100 logements.

Transports-déplacement

- Mettre fin au désengagement de l'Etat dans le financement des transports collectifs.
- Faire du désenclavement des quartiers, des villes « sensibles » une priorité nationale ratifiée par le Parlement.

- Rendre obligatoire l'accessibilité des sites d'activités économiques par les transports publics.

- Créer un fonds national d'investissements au bénéfice du développement des transports publics et de leurs infrastructures.

A cette fin, mettre en place une taxation spécifique des profits des sociétés pétrolières.

- Instaurer la gratuité des transports publics pour les demandeurs d'emploi.

- Renforcer significativement la présence d'agents publics de prévention dans les transports collectifs.

Ecole et formation

- Accroître l'accueil dès 2 ans dans les écoles maternelles en créant les postes nécessaires, particulièrement dans les quartiers prioritaires.

- Rendre obligatoire la création de postes de médecins et infirmiers scolaires dans l'éducation nationale, prioritairement dans les villes et quartiers sensibles.

- Créer des postes de psychologues en milieu scolaire.

- Installer dès maintenant des antennes de Centre médico psycho pédagogique dans toutes les zones urbaines sensibles.

- S'appuyer sur les travaux de recherche de l'Institut de recherche pédagogique pour former les enseignants travaillant dans les quartiers prioritaires.

- Face à l'impossibilité massive des jeunes des quartiers sensibles à trouver des entreprises pour des stages ou des formations en alternance, rendre obligatoire l'accueil des élèves dans les entreprises de plus de vingt salariés.

- Pour favoriser la relation école-parents, les directeurs d'école de ZEP, REP ou réussite scolaire doivent bénéficier d'une décharge totale. Dans les établissements du second degré, renforcer les équipes éducatives et dégager du temps pour la rencontre avec les familles et les autres partenaires éducatifs, accroître le nombre de surveillants.

- Rendre accessible l'université grâce à des bourses nationales revalorisées et des droits universitaires réduits pour les enfants des quartiers prioritaires.

Financement et collectivités territoriales

La politique de contrat de ville menée dans les quartiers prioritaires est de plus en plus directement supportée par les budgets des communes concernées. Un transfert s'opère comme le montre le tableau ci-dessous de l'Etat vers le budget communal ou départemental.

La solidarité nationale doit mieux se concrétiser en direction des quartiers sensibles. Les mécanismes de la DSU ne doivent pas annihiler d'autres ressources nationales de ces collectivités.

Le plan d'urgence déposé par des maires, des parlementaires et le président du Conseil général de Seine-Saint-Denis doit être adopté.

EVOLUTION DE LA PRISE EN CHARGE « DE LA POLITIQUE DE LA VILLE » DANS UNE COMMUNE DE PLUS DE 10.000 HABITANTS

Tous les porteurs	Partenaires / Années	2000	2005	2006
	Commune	45%	66%	64%
	Etat (FIV)	26%	8%	10%
	Etat (Droit Commun)	7%	3%	2%
	Conseil Général	6%	15%	15%
	FASILD	7%	1%	1%
	CAF	9%	4%	4%
	Autres	0%	3%	4%
	Total	100%	100%	100%
	DSU	272 827	310 113	412 238
	DCTP	786 195	604 921	594 910
	DSU+DCTP	1 059 022	915 034	1 007 148
	DSU+DCTP+CDV	1 136 099	1 002 790	1 132 341
	DSU+DCTP+CDV+DC	1 155 975	1 038 478	1 155 516

Prévention-sécurité-justice

- Mettre en œuvre et assurer le financement des clubs de prévention, des éducateurs.

- Assurer réellement la mise en œuvre immédiate des mesures éducatives prononcées par les tribunaux pour enfants en renforçant les moyens de la protection judiciaire de la jeunesse.

- Rétablir une véritable police de proximité avec des effectifs formés à ces missions et expérimentés.

- Etablir clairement des principes déontologiques de la police afin de recentrer son rôle et ses modalités d'intervention, respectant les principes républicains.

- Développer les moyens pour la police d'investigation.

- Rétablir prioritairement les effectifs dans tous les postes de police, commissariats et gendarmeries dans les villes et quartiers sensibles et assurer leur maintien permanent.

- Répondre aux demandes des intervenants en matière de justice par un effort budgétaire et par une progression sensible des effectifs.

ANNEXES

ANNEXE 1

LA POLITIQUE DE LA VILLE DEPUIS 1991

La politique de la ville prend ses **racines au milieu des années 1970** avec la procédure d'Habitat et Vie sociale dont l'objectif consiste à mettre sur le marché les ensembles immobiliers HLM ayant mal vieilli. Le Développement social des quartiers (DSQ) vient lui donner, au début des années 1980, une nouvelle ambition : décloisonner les interventions sectorielles en direction des quartiers en difficulté. Dans le même temps apparaissent les notions qui deviendront par la suite les maîtres mots de la politique de la ville : projet territorial, globalité, transversalité, partenariat, participation des habitants...

Pour autant, ce n'est qu'en **1990-1991** que **s'institutionnalise véritablement la politique de la ville** avec la création d'un ministère de la ville dont le titulaire a rang de ministre d'Etat (1990) et l'apparition de sous-préfets à la ville (1991) chargés de la mise en œuvre et de l'animation de cette politique au niveau local. Deux textes témoignent de cette volonté de rationaliser l'action en faveur des villes et de faire de la politique de la ville une politique en tant que telle : la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine (DSU) et la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (LOV).

Depuis 1991, la politique de la ville s'est enrichie de nombreux textes, marquant souvent des inflexions sensibles dans les orientations et dans les leviers d'action mis à disposition. **Jamais, toutefois, elle n'a fait l'objet d'une définition stricto sensu**, ce qui contribue à brouiller ses contours et à en rendre difficile son étude. Loin d'être le fruit d'une conception théorique, elle est au contraire le résultat d'une démarche empirique, le produit de tâtonnements successifs confrontés à la montée des difficultés à vivre dans certains quartiers et à des embrasements ponctuels qui marquent d'autant plus les esprits qu'ils semblent imprévisibles.

Deux traits saillants la caractérisent cependant depuis le début des années 1990. D'une part, cette politique se distingue par la territorialisation de ses actions : la politique de la ville s'appuie sur une géographie des zones d'intervention. De ce point de vue, on constate au cours du temps un élargissement de son champ d'influence. **Initialement centrée sur le quartier, elle s'est étendue à la commune puis à l'agglomération**. D'autre part, cette politique se décline de manière thématique et, ici encore, elle a connu un **élargissement progressif de ses domaines d'intervention sectoriels**. Concentrée dans un premier temps sur les problèmes

d'aménagement urbain et d'insertion sociale, elle a peu à peu intégré la plupart des domaines d'intervention de l'Etat.

Aujourd'hui, sous l'empire de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la politique de la ville est associée à la politique du logement dans une mission unique « Ville et logement » placée sous la responsabilité du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Au sein de cette mission, **deux programmes** portent sur la politique de la ville : « Rénovation urbaine » et « Equité sociale et territoriale et soutien ».

I. L'ELARGISSEMENT DES ZONES D'INTERVENTION GEOGRAPHIQUE

La politique de la ville est une **politique territorialisée**, partagée entre la volonté de concentrer les actions sur les quartiers qui en ont le plus besoin et la nécessité d'élargir les zones d'intervention géographique afin de travailler sur des aires mieux adaptées. Ainsi son champ s'est-il progressivement étendu des quartiers à la commune, puis des communes à l'agglomération.

1. L'émergence de la commune en tant que niveau pertinent d'intervention

Dans ses prémices au cours des années 1980, la politique de la ville s'est essentiellement attachée à la réhabilitation d'immeubles HLM dégradés, tandis que la politique du DSQ concernait un nombre relativement limité de quartiers (23 sites nationaux et 125 sites régionaux). Au début des années 1990, le quartier n'apparaît plus comme le seul niveau d'intervention pertinent, la commune s'affirmant comme un autre échelon privilégié de l'action.

La **loi du 13 mai 1991**, en instituant la DSU, instaure un principe de solidarité entre les communes riches, généralement préservées de la gestion de graves problèmes sociaux, et les communes pauvres, en charge d'un parc HLM important et supportant la prise en charge de populations relativement démunies sans disposer de ressources à la hauteur des besoins. Parallèlement la **loi du 13 juillet 1991** d'orientation pour la ville (LOV), en insistant sur la nécessité de préserver la mixité sociale des quartiers et de lutter contre la ghettoïsation, place son action au niveau communal en instaurant l'obligation pour chaque commune d'une agglomération de plus de 200.000 habitants de disposer d'au moins 20 % de logements HLM.

2. L'affirmation du rôle de l'agglomération

Alors que la LOV commençait déjà à raisonner à l'échelle de l'agglomération, ce niveau d'intervention trouve toute sa légitimité à la suite du rapport Sueur (1998) et avec la **loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire**, dite loi Voynet, et la **loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale**, dite loi Chevènement. La loi Voynet, en créant des contrats d'agglomération passés entre l'Etat et les établissements publics intercommunaux, y intègre les contrats de ville, tandis que la loi Chevènement, en incitant fiscalement le développement des coopérations intercommunales, fait de la politique de la ville une compétence obligatoire des communautés d'agglomération.

Outil majeur de la politique de la ville, le contrat de ville couvre une aire géographique de plus en plus vaste au cours de la période et traduit l'importance croissante de la commune et de l'agglomération dans la définition de cette politique. En 1989, 13 contrats de ville étaient lancés. **Sur la période 2000-2006, 247 contrats de ville auront été signés, plus de 70 % étant intercommunaux.** Au total, 2.250 communes, représentant 27 millions d'habitants (y compris Paris), seront concernées par ces contrats.

3. Au cœur de la politique de la ville : le quartier

La notion de quartier reste néanmoins la **pierre angulaire de la politique de la ville**, dans sa conception comme dans sa mise en œuvre. Ainsi le contrat de ville, engagement par lequel une ou plusieurs collectivités et l'Etat décident de mettre en œuvre conjointement un programme pluriannuel de développement social urbain, s'applique à traiter les quartiers les plus défavorisés, à l'échelle de l'agglomération ou de la commune. Comme le rappelle la circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006, *« le contrat de ville doit par ailleurs comporter des interventions sur des sites prioritaires définis localement (îlot, quartier, ensemble de quartiers...) »*.

La politique de la ville demeure avant tout une politique des quartiers et s'assimile dans cette perspective à une politique de **« discrimination positive »**. Dans la géographie prioritaire qu'elle dessine dans la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, trois types de zonages urbains définissent une hiérarchie entre les territoires, par ordre croissant de handicaps. Les zones urbaines sensibles (ZUS) se caractérisent *« par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi »*. Les zones de redynamisation urbaine (ZRU) correspondent aux ZUS *« qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique »*. Les zones franches urbaines (ZFU), enfin, sont déterminées

parmi les ZRU de plus de 10.000 habitants présentant les plus fortes valeurs de l'indice synthétique utilisé pour sélectionner les ZRU.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) comme la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et le renouvellement urbain, dite loi Borloo, s'inscrivent par la suite dans cette logique. La première fait évoluer le droit applicable aux ZFU sans remettre leur principe en cause, quand la seconde privilégie la restructuration urbaine des quartiers (démolition-reconstruction) et rappelle, dans son exposé des motifs, que *« le rétablissement de conditions d'habitat décent dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, leur désenclavement et le développement des activités et des services constituent une étape essentielle pour la sortie de ces territoires de la spirale de l'exclusion économique et sociale (...) »*.

II. UN ELARGISSEMENT DU CHAMP D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La politique de la ville a tout d'abord été pensée comme une politique de l'aménagement urbain et d'insertion sociale en lien avec la sécurité et la prévention de la délinquance. Son champ d'intervention s'est ensuite progressivement étendu à la plupart des domaines d'action de l'Etat. Elle comporte désormais, **en particulier, un important volet économique** via notamment le développement des zones franches et des actions spécifiques en faveur de l'insertion et de l'emploi. Ainsi ambitionne-t-elle aussi bien d'apporter des réponses aux problèmes des « lieux » (aspect territorial) que d'aider les « habitants ».

1. Une politique de la rénovation urbaine et du logement

La politique du DSQ menée dans les années 1980 hérite du souci de réhabiliter les immeubles considérablement dégradés et vise, plus structurellement, à modifier l'organisation spatiale des quartiers. L'architecture des quartiers est en effet présentée comme l'une des principales causes des difficultés rencontrées par les populations qui y vivent. Cette préoccupation continue d'imprégner la politique de la ville dont l'un des objectifs consiste à **aménager les espaces urbains** pour les rendre plus conviviaux et mieux adaptés à la vie et à la sécurité des habitants. Les **opérations de démolition-reconstruction** deviennent ainsi l'une des composantes essentielles de la politique de la ville, comme l'illustre la récente loi Borloo de 2003. La loi du 1^{er} août 2003 souhaite tirer les enseignements des échecs des politiques de réhabilitation précédentes et encourager la conduite de restructurations lourdes nécessitant la programmation de démolitions massives avant de reconstruire un habitat plus adapté et plus diversifié, mieux apte à relever le défi de la mixité sociale.

Dans ce contexte **la politique de la ville s'apparente autant à une politique de rénovation urbaine qu'à une politique du logement**. L'exposé des motifs de la loi Borloo stipule ainsi qu'« *une amélioration rapide des conditions de vie des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville est attendue grâce à l'effort porté dans le domaine du logement, de l'habitat et de l'environnement urbain. C'est l'objectif du programme de rénovation urbaine (...)* ». La loi n° 2005-32 du 19 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ainsi que la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement s'inscrit d'ailleurs, à cet égard, dans le prolongement de la loi du 1^{er} août 2003.

Précisant le **contenu des contrats de ville**, la circulaire du 31 décembre 1998 revient elle aussi sur cette dimension de la politique de la ville. Elle indique qu'« *à l'échelle de ces sites prioritaires, doivent être poursuivis et développés, dans le cadre d'un projet global, (...) les opérations de renouvellement urbain et de réhabilitation des logements, la création et le soutien au fonctionnement d'équipements de quartiers ainsi que les interventions au titre de la gestion urbaine de proximité* ».

2. Une politique de la citoyenneté, de la prévention et de la sécurité

Le thème de la citoyenneté, de la prévention et de la sécurité a, lui aussi, été associé dès l'origine à la politique de la ville. En réponse à l'embrasement de certains quartiers fin 2005, l'exposé des motifs du projet de loi pour l'égalité des chances insistait ainsi par exemple sur la défense des valeurs républicaines : « *à l'heure où notre pays sort d'une épreuve grave, il nous faut agir (...). La crise que nous venons de connaître révèle des faiblesses et des insuffisances. Les discriminations, directes ou indirectes, sont particulièrement importantes pour les personnes habitant des quartiers défavorisés et pour celles issues de l'immigration (...)* ».

D'une manière générale, la **prévention de la délinquance** est considérée comme un élément important de la réduction des inégalités territoriales et sociales. En 1997, le droit à la sécurité motive le recours à une nouvelle procédure contractuelle, le contrat local de sécurité (CLS). La circulaire de 1998 relative aux contrats de ville fait également figurer au rang des programmes d'action concourant à la lutte contre les processus de ségrégation urbaine et sociale « *la prévention de la délinquance et la tranquillité publique* ».

Au final, comme le rappelle le rapport de la Cour des comptes sur la politique de la ville (2002), le thème de la citoyenneté, de la prévention et de la sécurité est central en matière de politique de la ville et recouvre une **grande diversité d'actions** : lutte contre les discriminations et pour la citoyenneté, accès au droit et à la justice de proximité, aide aux victimes, médiation sociale, soutien à la parentalité, lutte contre la violence scolaire,

aide aux jeunes en grande difficulté, lutte contre la délinquance, prévention de la récidive.

3. Une politique du lien social et du service public

La politique de la ville se caractérise également par un important volet « lien social et service public ». Cet impératif est souligné par **la LOV** (1991) dans le cadre de l'énumération des principes généraux du « droit à la ville » :

« (...) l'Etat et les autres collectivités publiques doivent, en fonction de leurs compétences, prendre toutes mesures tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier les types de logement, d'équipements et de services nécessaires :

« - au maintien et au développement du commerce et des autres activités économiques de proximité ;

« - à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel, et récréatif ;

« - aux transports ; (...) ».

La circulaire de 1998 relative aux **contrats de ville** confirme cette volonté en faisant de « *l'égalité des citoyens devant le service public (éducation, santé, culture, justice, accès au droit)* » l'un des axes des programmes d'action visant à lutter contre les processus de ségrégation urbaine et sociale.

Au sein de ce volet, les **actions éducatives** occupent une place privilégiée, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes de 2002. Elles renvoient notamment à la politique d'éducation prioritaire (ZEP) et au développement des activités péri et extra-scolaires.

Dans sa dimension « lien social et service public » la politique de la ville s'appuie largement sur le **secteur associatif** qui apparaît ici comme un acteur majeur dans des domaines aussi divers que les actions auprès de la jeunesse, le sport, la culture...

4. Une politique de l'insertion, de l'emploi et du développement économique

L'insertion, l'emploi et le développement économique se sont, enfin, imposés comme **l'un des axes essentiels de la politique de la ville à partir du pacte de relance pour la ville adopté en 1996** par le Parlement (loi n° 96-987 du 14 novembre 1996). Ce pacte cherche prioritairement à faire revenir les entreprises et l'emploi dans les quartiers par une série de dispositions fiscales incitatives (ZRU et ZFU) et la création « d'emplois ville » réservés aux jeunes des quartiers définis comme prioritaires. Il inaugure

une logique centrée autour de deux objectifs convergents mais distincts : l'insertion et l'emploi des habitants des quartiers sensibles, d'une part, la redynamisation économique de ces territoires, d'autre part.

Cette dimension sera par la suite approfondie par la loi Borloo du 1^{er} août 2003 qui prolonge de 5 ans, jusqu'en 2007, **le dispositif des ZFU** tout en y intégrant de nouveaux territoires. La loi pour l'égalité des chances propose, elle aussi, de créer de nouvelles ZFU et s'attache à mettre en place un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) dans lequel les jeunes issus des ZUS devraient être prioritaires compte tenu du ciblage choisi.

III. LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LA LOI DE FINANCES POUR 2006

Aujourd'hui, sous l'empire de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la politique de la ville est associée à la politique du logement dans **une mission unique « Ville et logement »** et renvoie à deux programmes : « Rénovation urbaine » et « Equité sociale et territoriale et soutien ».

Ces **deux programmes** ont pour objet de « *réinsérer les zones urbaines sensibles dans la dynamique des agglomérations auxquelles elles appartiennent* » (Bleu mission "Ville et logement" - Projet de loi de finances pour 2006).

1. Le programme « Rénovation urbaine »

Le programme « Rénovation urbaine » vise à **améliorer l'attractivité des quartiers prioritaires de la politique de la ville en les réhabilitant**. Il met en œuvre la rénovation urbaine dont les principes ont été fixés par la loi Borloo du 1^{er} août 2003 et se décline en deux actions.

D'une part, **l'action « logements participant à la rénovation urbaine »** tend à renforcer, dans un souci de mixité sociale et de développement durable, l'attractivité des quartiers les plus défavorisés. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pilote le programme de démolition, reconstruction, réhabilitation et résidentialisation d'immeubles ou de logements inadaptés ou dégradés.

D'autre part, **l'action « aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine »** permet le financement de projets relatifs à l'aménagement urbain et la requalification des espaces de proximité, à la création et la démolition d'équipements publics ou collectifs, à la réorganisation du foncier permettant l'émergence d'une offre d'habitat diversifié et le développement de l'activité économique.

2. Le programme « Equité sociale et territoriale et soutien »

Le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » vise à réduire les écarts économiques et sociaux observés entre ces zones prioritaires et leurs agglomérations de référence. Il se décline en trois actions.

L'action « prévention et développement social », action centrale du programme, cherche à lutter contre la vulnérabilité des habitants des quartiers. Elle correspond, en premier lieu, à des actions de prévention de la délinquance (réaffirmer l'autorité parentale, faciliter l'accès au droit et à la justice de proximité, développer la médiation sociale, lutter contre les violences scolaires, sécuriser les lieux sensibles et prévenir la récurrence), de la toxicomanie (prévention primaire, lieux d'accueil...), et de la délinquance juvénile (programme « ville, vie, vacances »). Elle organise, en second lieu, des actions en faveur de l'insertion et de la participation des habitants, de la maîtrise de la langue, de la santé publique (accès aux soins et prévention), de l'accès de tous à la culture, au sport et aux loisirs, de la réussite scolaires et de l'adaptation des services publics de proximité aux besoins spécifiques des populations.

L'action « revitalisation économique et emploi » vise à favoriser le développement économique des zones prioritaires de la politique de la ville et à permettre l'insertion de leurs habitants. En matière économique, elle met ainsi en œuvre les dispositifs propres à faciliter et à accompagner l'installation des entreprises dans les quartiers les plus défavorisés, tels que les exonérations fiscales et sociales accordées aux entreprises dans les ZFU. En matière d'insertion professionnelle, elle tend à offrir aux habitants des zones prioritaires un parcours individualisé vers l'emploi grâce à la mise en place de structures passerelles telles que les équipes « emploi-insertion ».

L'action « stratégie, ressources, évaluation », enfin, sert de cadre à l'ensemble des fonctions d'animation de la politique de la ville. Elle correspond à la mobilisation des différents acteurs (DIV, conseil national des villes...) et à l'évaluation de la politique de la ville (Observatoire national des ZUS...).

ANNEXE 2

LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LES DECLARATIONS DE POLITIQUE GENERALE DEPUIS 1988

I - UN CONSENSUS SUR L'URGENCE À AGIR

La déclaration de politique générale constitue le texte fondateur de tout gouvernement nouvellement constitué. Elle lie le Premier ministre à sa majorité, elle expose les priorités et décline souvent un calendrier d'actions précises pour les mois qui suivent. Parce que tous les ministres sont associés à sa préparation, elle permet d'évoquer tous les grands thèmes de l'action gouvernementale à venir. Mais il ne s'agit pas, pour autant, d'un texte uniquement technique, d'un simple « agenda des réformes ». Elle doit aussi traduire une ligne politique qui s'appuie sur une conception de la politique et sur une perception de la situation de la société.

Depuis 1988, tous les chefs de Gouvernement ont accordé une place souvent notable à la question de la politique de la ville et des quartiers en difficulté dans leurs déclarations de politique générale. Ainsi M. Michel Rocard, le 29 juin 1988, observait « *qu'il y a un grand problème des villes* » et que « *ceux qui y résident sont devenus étrangers les uns aux autres* ». Il annonçait la création d'une « Mission interministérielle à la ville » ainsi que l'affectation « *d'un milliard de francs à des travaux d'urgence dans les quartiers dégradés* » en estimant que « *pour ceux dont la réalité quotidienne est faite d'ascenseurs en panne, de boîtes aux lettres cassées, de logements trop vétustes, de loyers trop chers, j'ai la conviction qu'il s'agit d'un nouvel espoir* ». Mme Edith Cresson annonçait, quant à elle, en mai 1991, une loi sur la ville et déclarait que le programme de réhabilitation des logements serait poursuivi. M. Pierre Bérégovoy s'engage, en avril 1992, à « *transformer la ville pour donner une autre image de nos banlieues* ». Il indique que le nouveau Ministre de la ville sera jugé sur ses résultats.

M. Edouard Balladur, en 1993, mettra l'accent sur la sécurité mais sans oublier les aspects sociaux puisqu'il annonce un plan d'urgence en faveur de la construction de logements. Face à l'ampleur des besoins, il indique qu'une partie des ressources des privatisations sera employée au développement du logement social. M. Alain Juppé poursuivra la priorité donnée au logement en insistant sur l'accession à la propriété. Il propose

surtout « *un traitement économique puissant et cohérent* » à travers « *la mise en place d'un régime fiscal différencié* ».

M. Lionel Jospin, en 1997, annonce « *un programme exceptionnel de réhabilitation d'un million de logements* » et la réhabilitation de 100.000 logements supplémentaires dès 1997. Il a également décidé une actualisation et une revalorisation du barème de l'aide personnalisée au logement.

M. Jean-Pierre Raffarin en 2002 « *souhaite aussi un effort particulier pour lutter contre toutes les formes de discriminations* ». Il annonce que la politique du logement devra être définie dans un cadre contractuel négocié avec les élus locaux et les bailleurs sociaux. Il précise également que « *la politique de destruction des grands ensembles sera accélérée et (...) que les zones franches urbaines [seront étendues]* ».

M. Dominique de Villepin a également évoqué la lutte contre les discriminations comme étant une priorité. Concernant le logement, il annonce que de nouveaux terrains seront dégagés pour la construction de logements sociaux ainsi que la mise « *en place d'un mécanisme de garantie des impayés pour les propriétaires privés qui accepteront des locataires aux revenus modestes ou intermédiaires* ».

Au total, s'agissant de l'évolution de la politique de la ville, on peut estimer qu'en matière de traitement social, l'ensemble des chefs de gouvernement a mis l'accent sur la construction et la réhabilitation de logements. Par ailleurs, MM. Alain Juppé et Jean-Pierre Raffarin ont également insisté sur un traitement économique avec les zones franches, ce qui constitue une spécificité puisque la question du développement économique a souvent été ignorée dans les déclarations de politique générale. Enfin, on observera que depuis 2002, une nouvelle préoccupation apparaît concernant la lutte contre les discriminations avec la création de la HALDE.

II - DES DIFFERENCES NOTABLES SUR LA SECURITE

Si tous les chefs de gouvernement affirment l'importance d'agir en faveur des banlieues pour réhabiliter les logements et favoriser l'emploi, il apparaît que la mise en exergue des questions de sécurité a connu des évolutions. Si la plupart d'entre eux réaffirment l'importance de la sécurité, certains se gardent de donner un contenu à cette déclaration de principe alors que d'autres ont, au contraire, voulu apporter des inflexions à la politique en matière de sécurité.

Ainsi M. Michel Rocard considère que « *sentiment d'espoir, sentiment de sécurité, ce sont les deux facettes d'une même volonté* ». Il insiste, en particulier, sur la nécessité d'une « *présence plus discrète, mais plus constante, de policiers restant suffisamment longtemps dans le même*

quartier pour y faire une prévention efficace », mais n'évoque pas de mesures précises.

Mme Edith Cresson reconnaît quant à elle que « *le sentiment d'insécurité collectif et individuel est fort* » mais n'en tire pas, non plus, de conséquences concrètes. M. Pierre Bérégovoy, réaffirme quant à lui, en avril 1992, la nécessité de « *lutter contre l'insécurité urbaine, dans le respect des droits de l'homme et du citoyen* », mais il ne dépasse pas l'affirmation de principe selon laquelle il faut faire respecter le droit. Les jeunes sont d'abord considérés comme des défavorisés à qui il faut « *redonner l'espoir* ».

M. Edouard Balladur estime, en revanche, que « *l'aggravation de l'insécurité, comme celle du chômage, jettent le trouble dans l'esprit des Français et l'impuissance des gouvernements précédents pour limiter l'un et l'autre a accru leurs inquiétudes* ». Dès lors, des actions précises sont évoquées comme le renforcement des contrôles d'identité et la lutte contre les bandes organisées, une meilleure organisation de notre système judiciaire pour que soient poursuivies les actions aujourd'hui non sanctionnées.

Concernant la question de la sécurité, Alain Juppé insiste sur le fait que « *la police de proximité, au service quotidien de tous, doit être plus présente sur le terrain et assurer un meilleur accueil des plaignants* ». Mais la priorité est clairement donnée au traitement économique de la situation.

Avec M. Lionel Jospin en juin 1997, on assiste à un retour d'un discours sur « *la sécurité, garante de la liberté* » illustré par des annonces concrètes, mais celles-ci sont davantage axées sur la prévention. Il évoque ainsi la mise en place d'un plan spécial contre la violence à l'école et l'attribution à la police nationale d'un renfort de 35.000 emplois de proximité. Par ailleurs, il déclare que « *le Gouvernement proposera aux communes l'élaboration de contrats locaux de sécurité* ».

M. Jean-Pierre Raffarin, le 3 juillet 2002, annonce pour sa part, la création du Conseil de sécurité intérieure, le rapprochement sous une autorité fonctionnelle unique des policiers et des gendarmes ainsi que la création des groupements d'intervention régionaux. Il annonce également une loi d'orientation et de programmation pour la sécurité qui prévoira 13.500 nouveaux emplois sur cinq ans. Enfin, la création des centres éducatifs fermés doit permettre de mieux lutter contre la délinquance des mineurs. M. Dominique de Villepin n'évoque pas, quant à lui, la question de la sécurité dans les banlieues mais s'inscrit dans la continuité de son prédécesseur et de son programme quinquennal.

ANNEXE 3

L'UNION EUROPÉENNE ET LA PROBLÉMATIQUE DES VILLES

« Aujourd'hui, je ne suis pas le Commissaire européen à la ville et je n'ai pas l'ambition de le devenir demain (...). L'Union n'a ni la vocation, ni les moyens de traiter tous les problèmes auxquels sont confrontées les villes (...). Nous ne revendiquons pas des compétences qui doivent être exercées aux niveaux national, régional ou local. Une intervention de l'Union n'est légitime que dans la mesure où elle apporte une véritable valeur ajoutée (...) ». Ainsi s'exprimait M. Michel Barnier dans le cadre de ses anciennes fonctions de Commissaire européen chargé de la politique régionale.

Cette déclaration illustre la **difficulté d'imaginer, à l'échelle européenne, une action d'envergure dans le domaine urbain**. Longtemps négligée, sous-estimée, voire ignorée, la problématique des villes s'est, toutefois, posée avec une acuité croissante, au cours de ces dernières années, au sein de l'Union européenne (UE).

Ainsi, de nouveaux outils sont-ils apparus pour traiter de cette question pressante, mettant en cause tout à la fois la cohésion et le développement de l'espace européen, avec, à la clef, une **réorientation de la programmation des Fonds structurels européens**. En France, ces instruments, ainsi que les crédits s'y rattachant, sont venus s'adosser à la politique de la ville déjà engagée par les pouvoirs publics depuis une quinzaine d'années.

I. LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA PROBLEMATIQUE URBAINE AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE

Les manifestations, parfois spectaculaires et violentes, du malaise des villes ont contribué à une **prise de conscience progressive, de la part des acteurs et des décideurs européens, de la problématique des villes dans l'action de l'UE**.

Aujourd'hui, cette problématique est d'autant plus importante pour l'UE que **l'élargissement** a eu pour conséquence immédiate de faire entrer au sein de l'espace européen commun de nouvelles villes, ayant connu des évolutions très différentes au cours des dernières décennies et présentant des

caractéristiques particulières. Cette extension du territoire de l'UE a, par ailleurs, accentué la pression pour une concentration accrue des activités économiques, tout en intensifiant l'urbanisation, déjà accélérée, de l'espace européen.

En outre, **la plupart des politiques européennes ont, de facto, sur les questions urbaines, des retombées** que l'UE ne saurait ignorer. Dès lors, il appartient à l'UE de faire en sorte que les politiques communautaires concernées deviennent plus efficaces, grâce à une prise en compte plus spécifique des enjeux propres aux zones urbaines.

Partant de cette logique, la Commission européenne souhaite, désormais, que, dans les zones urbaines, les différents programmes mis en œuvre soutiennent une **démarche de développement urbain durable** autour de quatre objectifs :

- renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes ;
- promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines ;
- protéger et améliorer l'environnement urbain ;
- contribuer à une bonne gouvernance urbaine et renforcer la capacité locale à agir.

Cette volonté de mieux prendre en compte le phénomène urbain s'est, ainsi, traduite par la mise en œuvre de programmes expérimentaux, la prise en compte de l'urbain dans les programmes régionaux, ainsi que la production de différents documents d'orientation, dont le cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'UE.

Bien que l'UE cherche, de manière croissante, à appréhender au plus juste les problèmes des villes, **il n'existe pas à ce jour de Direction Générale ayant en charge, de manière spécifique, les politiques urbaines**. C'est donc à travers différents programmes, dépendants notamment de la Direction Générale « Emploi et Affaires Sociales » et de la Direction Générale « Régio » (politiques régionales et de cohésion), que des actions mises en œuvre, en France, dans le cadre de la politique de la ville peuvent être soutenues financièrement par les Fonds structurels européens. Cet éclatement de l'intervention européenne en milieu urbain ne facilite, toutefois, ni l'intelligibilité, ni la lisibilité, par les populations concernées, des initiatives financées par ces Fonds.

Pour la génération des **Fonds structurels 2000-2006**, l'UE a souhaité améliorer l'efficacité de sa politique régionale, en la rendant plus attentive aux zones urbaines et en intégrant la problématique des villes dans la programmation des crédits accordés. Les nouveaux règlements des Fonds structurels 2000-2006 tiennent compte, ainsi, de la préparation et de la conduite d'actions intégrées de développement urbain. Ils préconisent,

notamment, l'extension du partenariat aux autorités locales et aux acteurs présents sur ces territoires prioritaires d'intervention.

La mise en œuvre, en France, de ces orientations s'est traduite par un soutien accru des Fonds structurels aux projets territoriaux, tant à l'échelle de l'agglomération, dans une logique de développement urbain intégré, qu'à l'échelle du quartier, dans le cadre de projets territoriaux intégrés.

II. UN ENGAGEMENT RENFORCE EN FAVEUR DES VILLES

L'Agenda 2000¹ et la réforme des Fonds structurels placent les « zones urbaines en difficulté » parmi les priorités de la période 2000-2006.

Depuis six ans, la Commission européenne considère, ainsi, la cohésion économique et sociale comme un objectif essentiel de la construction européenne. Or, cette cohésion ne peut être atteinte qu'en prenant aussi en compte la dimension urbaine. En effet, les disparités régionales, observées à l'échelle de l'UE, reflètent principalement les forces et les faiblesses découlant des villes au cœur de ces territoires.

De ce point de vue, le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, a confirmé l'objectif de cohésion tout en le renforçant. Il intègre, en particulier, davantage aux champs d'action existants le développement durable du système urbain, la lutte contre la discrimination et l'exclusion sociale.

La programmation des Fonds structurels pour la période 2000-2006 reflète l'accent mis sur la dimension urbaine. La Commission européenne a, en effet, souhaité que les différents programmes européens soient plus sensibles aux enjeux de l'urbain et soutiennent des démarches de développement urbain durable devant, notamment, prendre en compte la réhabilitation des quartiers en difficultés et la cohésion sociale en milieu urbain.

Cette évolution de la Commission européenne en faveur de l'urbain s'est concrétisée à travers le nouvel Objectif 2² dédié à la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle, ainsi que par l'Initiative communautaire « URBAN II » (cf. *infra III*).

¹ L'Agenda 2000, issu du Conseil européen de Berlin (25 et 26 mars 1999), désigne un programme d'action dont les objectifs principaux sont de renforcer les politiques communautaires et de doter l'UE d'un nouveau cadre financier pour la période 2000-2006, en tenant compte de la perspective de l'élargissement. Il a été concrétisé en 1999 par une vingtaine de textes législatifs touchant des domaines prioritaires.

² L'Objectif 2 des Fonds structurels européens vise à redynamiser des zones en difficulté structurelle, qu'elles soient industrielles, rurales, urbaines ou dépendantes de la pêche. Ces zones sont situées à l'intérieur de régions dont le niveau de développement se situe autour de la moyenne communautaire, mais elles connaissent différents types de difficultés socio-économiques qui sont souvent à l'origine d'un taux de chômage élevé (mutation de secteurs de l'industrie ou des services, déclin des activités traditionnelles en zones rurales, situation de crise en milieu urbain, difficultés affectant l'activité de pêche).

Longtemps, l'inclusion explicite de la dimension urbaine dans la programmation générale des Fonds structurels a plutôt relevé de l'exception que de la règle. Cependant, **l'initiative communautaire « URBAN » a contribué à mettre en lumière l'importance d'une action intégrée** et suscité, chez les autorités et associations urbaines, au Parlement européen et au Comité des régions, un intérêt considérable et une volonté d'engagement. Les nouveaux règlements des Fonds structurels comportent ainsi, désormais, les principaux instruments requis pour progresser dans cette voie, notamment en étendant le partenariat aux autorités locales et aux organismes socio-économiques.

En définitive, **l'inclusion explicite de la dimension urbaine dans la programmation des Fonds structurels européens est aujourd'hui une réalité.**

III. L'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE « URBAN II » AU SERVICE DES ESPACES URBAINS EUROPEENS DEGRADES

Sur la période 2000-2006, « URBAN II » est l'initiative communautaire financée par le Fonds européen de développement régional (FEDER) en faveur du développement durable des villes et des quartiers en crise de l'UE.

Mise en place en 1994, l'approche initiée par « URBAN I » a connu un tel succès, pendant la période 1994-1999, qu'elle a inspiré l'ensemble du cadre d'action appliqué aux zones urbaines pour la période 2000-2006. Dans ce contexte, **« URBAN II » vise à promouvoir la conception et la mise en œuvre de modèles de développement innovants en faveur d'une régénération économique et sociale des zones urbaines en crise.** Il s'agit, par ailleurs, de renforcer par cette initiative l'échange d'informations et d'expériences relatives au développement urbain durable dans l'UE.

« URBAN II » cible les quartiers urbains les plus défavorisés en abordant les problèmes d'isolement, de précarité et d'exclusion sociale, et en favorisant l'innovation en matière de revitalisation et de planification urbaines.

Portant sur **soixante-dix quartiers urbains** en difficulté de grandes villes et de villes moyennes, elle concerne près de **2,2 millions de personnes** et est dotée de **728,3 millions d'euros** pour la période 2000-2006.

Les mesures soutenues mettent l'accent sur les aspects innovants. Elles doivent, par exemple en matière de transport, proposer des solutions nouvelles pour améliorer l'efficacité des transports urbains. D'une manière plus générale, « URBAN II » permet de **financer des projets d'amélioration des conditions de vie** (rénovation de bâtiments, création d'espaces verts ...) dans le respect de l'environnement, de création d'emplois locaux (dans l'environnement, la culture, les services à la population...), **d'intégration des classes sociales défavorisées** aux systèmes d'éducation et de formation, de

développement de systèmes de transport public respectueux de l'environnement, de création de systèmes de gestion de l'énergie efficaces et d'utilisation plus intensive des énergies renouvelables, ainsi que d'utilisation des nouvelles technologies de l'information.

Au travers d'« URBAN II », l'UE encourage, enfin, les **échanges d'expériences et de bonnes pratiques**, notamment par la constitution de réseaux de villes ayant des intérêts en commun, qu'ils soient thématiques, géographiques ou structurels.

IV. UN CIBLAGE PLUS FIN DES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS SUR LES ZONES URBAINES EN FRANCE

L'ensemble des **zones françaises éligibles** à l'Objectif 2 des Fonds structurels européens, pour la période 2000-2006, représente **19 millions d'habitants, soit 31,3 % de la population française**, contre 41,3 % durant la période précédente de programmation européenne (1994-99).

Cette concentration plus fine des Fonds structurels européens a été privilégiée par le Conseil européen de Berlin, du 24 et 25 mars 1999, afin d'assurer une plus grande efficacité aux interventions structurelles de l'UE. Elle a joué au **bénéfice des pôles urbains**, puisque la réduction n'y est que de 15 %, contre 23 % pour la moyenne française. Un soutien dégressif a, par ailleurs, été prévu jusqu'en 2005 pour les zones ayant perdu leur éligibilité.

Avec ces zones de soutien transitoire, c'est, au total, **40 % de la population urbaine française** qui est concernée par les Fonds structurels européens. Cette proportion passe à **47,7 % pour les pôles de 100.000 habitants et plus**. Les DOM sont, pour leur part, éligibles, dans leur intégralité, à l'Objectif 1¹. Le ciblage des Fonds s'opère, en priorité, sur les villes et les quartiers des anciennes régions industrielles en crise ou en reconversion, sur les zones confrontées à de grandes difficultés en matière d'emploi, ainsi que sur les autres espaces concernés par la politique de la ville.

Pour la France, le montant global des deux Fonds structurels concernés, le FEDER et le Fonds social européen (FSE), et du FEOGA-Section Garantie s'élève à environ **7 milliards d'euros**.

La mise en œuvre, en France, de cette programmation urbaine s'est traduite par la définition d'une **stratégie d'adossement des Fonds structurels européens 2000-2006 à la géographie prioritaire de la politique de la ville**. A titre d'exemple, 75 % des contrats de ville sont zonés dans l'Objectif 2, et, ainsi, de nombreux quartiers d'habitat social sont éligibles à cet objectif.

¹ L'Objectif 1, qui recueille au niveau communautaire 70 % des financements des fonds structurels, vise à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement, c'est-à-dire celles dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

V. LA REVITALISATION DE NEUF ZONES URBAINES FRANÇAISES PAR LES PROGRAMMES « URBAN II »

Selon leur pays, le nombre de sites concernés par « URBAN II » varie. En France, **neuf zones urbaines ont été approuvées par la Commission européenne dans le cadre du programme « URBAN II »** (treize pour « URBAN I »).

Ces sites sont **Bastia, Bordeaux/Cenon/Floirac, Clichy-sous-Bois et Montfermeil, Grenoble-Alpes Métropole, Grigny/Viry-Chatillon, Le Havre, Le Mantois, Les Mureaux/Val de Seine et Strasbourg** (Communauté urbaine).

Sur l'enveloppe globale « URBAN II » de 728,3 millions d'euros pour la période 2000-2006, **102 millions d'euros** sont répartis, en France, entre ces neuf programmes. Le concours financier du FEDER peut atteindre jusqu'à 50 % du coût des projets menés.

Les actions précisées dans chaque programme sont sélectionnées et mises en œuvre dans le cadre d'un **vaste partenariat** entre tous les acteurs concernés (villes, régions, Etat, partenaires privés).

Les neuf programmes « URBAN II », soutenus par les partenaires représentant l'Etat (la Délégation interministérielle à la ville - DIV -, la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires - DIACT - et la Caisse des Dépôts et Consignations - CDC -), ont créé, par ailleurs, le **Réseau « URBAN France »**, structure associative dont la vocation est d'initier et de mettre en œuvre une assistance technique commune à la « communauté URBAN française ». L'organisation en réseau des acteurs de cette initiative communautaire est, en effet, apparue comme le moyen le plus approprié pour favoriser l'échange et la capitalisation des expériences, la formation mutuelle et la diffusion des acquis, ainsi que l'ouverture vers les autres intervenants des politiques urbaines et des fonds structurels, en France et en Europe.

L'objectif de cette **assistance technique** commune est de renforcer l'efficacité dans la mise en œuvre d'« URBAN II », en apportant des services concrets et adapté aux sites, en articulation avec l'assistance technique locale. Plus précisément, il s'agit de proposer une assistance technique dans des domaines pour lesquels l'intervention du niveau national est la seule qui permette d'apporter une vue d'ensemble et une expertise sur les mécanismes de fond.

Cette **expertise mise à la disposition des villes profitant d'« URBAN II »** s'articule autour de plusieurs axes de travail : formation pour une mise en œuvre optimale des programmes locaux (montage de dossier, connaissances en matière de gestion des fonds structurels, évaluation ...), échange avec les partenaires européens (transfert de « savoir-faire », valorisation des expériences innovantes...), communication autour des programmes « URBAN II ».

VI. UN EXEMPLE DE PROGRAMME « URBAN II » : LES « QUARTIERS SUD » DU HAVRE

Les **quartiers du Sud du Havre**, situés à l'interface entre le Port Autonome et le centre ville, disposent de **nombreux atouts en termes de développement urbain** : la proximité du centre ville et de voies de circulation d'agglomération, des opportunités foncières importantes, la présence de bassins ainsi que d'un actif immobilier incontestable. Par ailleurs, ce territoire est vaste (800 hectares) et, surtout, très « mixé » : 17.000 habitants dans 7.000 logements, 16.000 salariés dans 1.400 entreprises privées. Or, ces quartiers connaissent, depuis quelques années, d'**inquiétantes difficultés socio-économiques et environnementales liées aux mutations de l'industrie portuaire**.

Devant ce constat, **la municipalité du Havre a décidé de déployer des moyens importants au travers du programme « URBAN II » pour développer ces quartiers, et améliorer la situation de leurs habitants et leur quotidien**. Ce programme s'emploie à valoriser le cadre urbain et l'image des « Quartiers Sud », tout en réduisant leurs principaux handicaps : enclavement lié aux infrastructures routières et portuaires, dégradation du bâti, fort taux de chômage, précarisation croissante de la population et accès difficile aux droits sociaux, faible niveau de qualification, pollution et risques industriels, incivilités.

Le projet « URBAN II » mis en œuvre tend, également, à **favoriser une dynamique de projets partenariale et une implication des habitants dans le devenir de leurs quartiers**. Il porte une attention particulière à la prise en compte de problématiques transversales, telles que l'insertion socio-économique, l'égalité des chances, la lutte contre les discriminations, le développement de la société de l'information, le développement durable et l'échange d'expériences et de pratiques entre professionnels de terrain, qu'ils soient associatifs et institutionnels.

La stratégie du programme « URBAN II » du Havre repose simultanément sur des **actions de promotion internes aux quartiers** et sur les **complémentarités avec les opérations de développement urbain menées à proximité** (centre ville du Havre, pôle d'échanges des gares...) ou dans le cadre du développement de l'agglomération havraise (Port 2000, zones logistiques, grands équipements d'agglomération...). Dans cette perspective, il s'agit de :

- donner aux « Quartiers Sud » un rôle moteur dans le développement de la région havraise, au travers de la constitution d'une offre de produits innovants et exemplaires ;

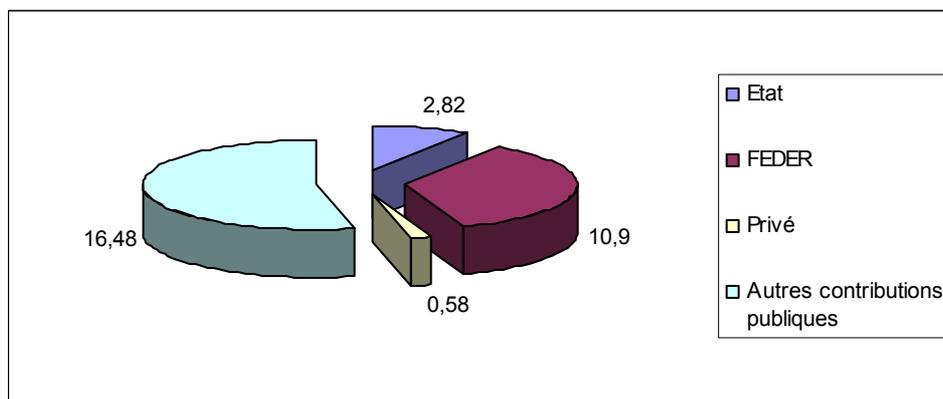
- organiser l'aménagement et le développement des « Quartiers Sud » dans le cadre d'une approche intégrée, destinée à retrouver les compatibilités entre les vocations et les activités humaines et économiques, ainsi qu'à favoriser les synergies et la mixité ;

- développer l'emploi ;
- favoriser la cohésion sociale de l'agglomération et des « Quartiers Sud » en intégrant les habitants aux nouvelles dynamiques urbaines ;

Le premier axe retenu est celui de la **cohésion sociale, de l'emploi et de la formation**. Il vise à renforcer le lien social et l'insertion socio-économique des habitants par le développement de la vie associative, l'amélioration des niveaux de qualification de la population, un meilleur accès à la santé et à la société de l'information, le développement de projets autour de la parentalité et de la petite enfance. Le deuxième s'articule autour du **développement économique**. Il s'attache à favoriser la création d'entreprises dans le domaine du tertiaire et du tertiaire supérieur, à faire émerger le sens de l'entreprenariat local et à développer l'offre de services aux entreprises. Le troisième et dernier axe concerne **l'environnement et la restructuration du cadre urbain**. L'effort, dans ce cadre, consiste à développer les bonnes pratiques environnementales auprès des acteurs et habitants et à améliorer la qualité du cadre de vie : paysagement, reconquête des bords des quais et des bassins, requalification des espaces publics, développement des modes doux de déplacement, revalorisation du patrimoine industrialo-portuaire.

Le coût total de ce programme s'est, au final, élevé à **30,73 millions d'euros**, avec une répartition du financement comme indiquée dans le tableau ci-dessous.

Le financement du programme « Quartiers Sud » du Havre
(en millions d'euros)



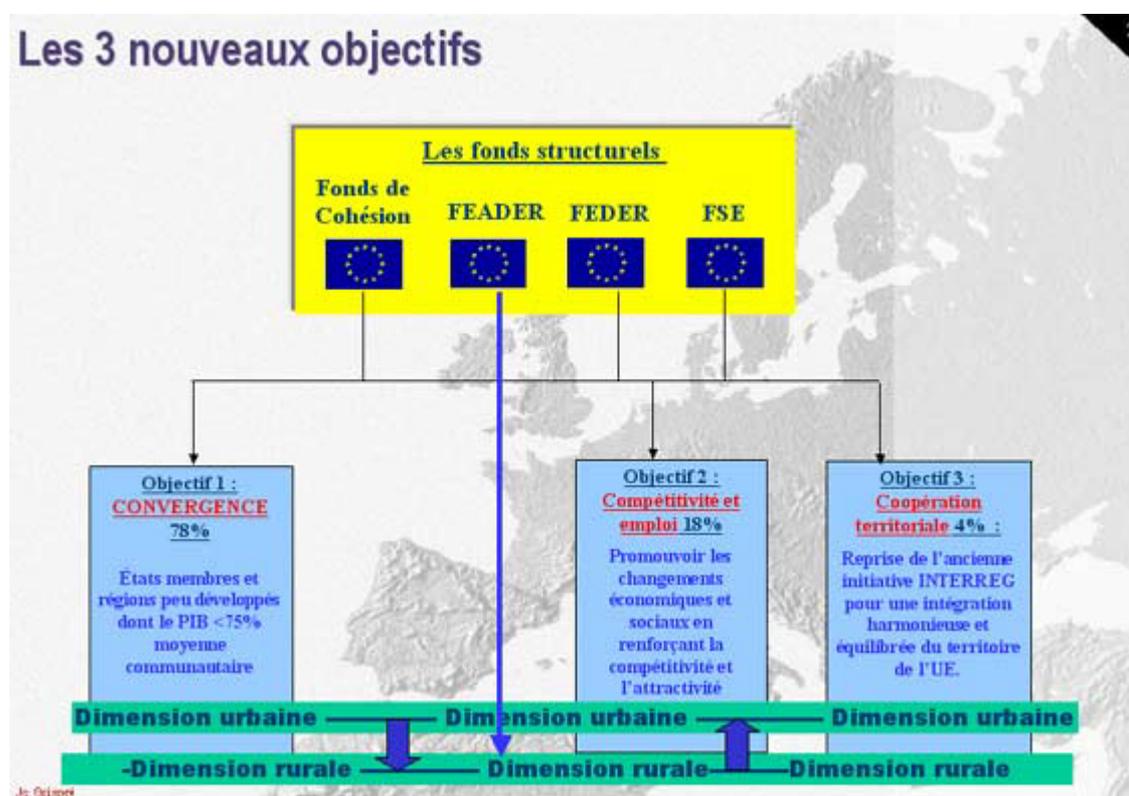
VII. LA PROCHAINE ETAPE DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE COHESION DES REGIONS : 2007-2013

Pour la période à venir, l'UE s'apprête à faire évoluer sa **politique de cohésion des régions, qui s'adresse, notamment, aux zones urbaines**, autour de plusieurs objectifs : réduire les disparités socio-économiques accrues après l'élargissement, s'adapter à la mondialisation, encourager la révolution

technologique, développer une économie et des sociétés fondées sur la connaissance, gérer le vieillissement de la population européenne et l'augmentation de l'immigration. Ces priorités ont été définies lors des Conseils européens de Lisbonne (23 et 24 mars 2000) et Göteborg (15 et 16 juin 2001) et se concrétisent dans le cadre de la politique régionale européenne, appelée également politique de cohésion des régions.

La prochaine programmation de la politique de cohésion s'inscrit sur la période 2007-2013 et continuera de s'appuyer, de manière privilégiée, sur le FEDER et le FSE. La Direction Générale « Régio » a lancé les discussions sur cette future programmation avec la publication du troisième rapport sur la cohésion, le 18 février 2004, et de ses propositions de règlements relatifs aux Fonds structurels (règlement général, FEDER, FSE, Fonds de cohésion, coopération transfrontalière), le 14 juillet 2004.

La politique de cohésion s'inscrit, désormais, dans **trois grands objectifs** : convergence, compétitivité régionale et emploi, coopération territoriale européenne. C'est dans le cadre de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » que le FEDER financera, entre autres, les programmes régionaux concernant les questions urbaines. **Les zones françaises seront éligibles à l'objectif « convergence » pour les DOM, et à l'objectif « compétitivité régionale et emploi » pour les autres régions.**



Dans ce cadre, et suivant la proposition de la Commission telle que connue à ce jour, « **URBAN II** » **ne devrait pas être suivi d'un « URBAN III »**, c'est-à-dire d'un programme spécifiquement dédié à l'urbain. La dimension urbaine devrait plutôt être traitée en priorité, et, notamment, pour la France, dans le cadre des programmes régionaux de l'objectif « compétitivité régionale et emploi ». Elle fait, d'ailleurs, l'objet de certaines dispositions particulières.

**Les nouvelles dispositions prévues pour les zones urbaines
dans la politique européenne de cohésion des régions**

L'article 36 du Règlement général prévoit que : « les programmes opérationnels financés par le FEDER comportent en outre pour les objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi » (...) une information sur le traitement de la question urbaine comportant la liste des villes retenues et les modalités de subdélégation aux autorités urbaines, éventuellement par le biais d'une subvention globale ».

De plus, l'article 8 de la proposition de règlement FEDER dispose que : « En ce qui concerne l'action relative à la réhabilitation urbaine (...), le FEDER soutient le développement de stratégies participatives et intégrées pour faire face à la forte concentration de problèmes économiques, environnementaux et sociaux dans les agglomérations urbaines. L'action peut combiner la réhabilitation de l'environnement physique, la reconversion des friches industrielles ainsi que la préservation et la mise en valeur du patrimoine historique et culturel avec des actions stimulant l'esprit d'entreprise, l'emploi local, le développement communautaire et la fourniture de services à la population, compte tenu de l'évolution des structures démographiques ».

Les propositions de règlements prévoient donc **un financement pour la politique urbaine, fondé sur l'expérience « URBAN II »**. Le programme est, en effet, au service des quartiers en difficulté, mais il est aussi un laboratoire de pratiques innovantes. Les villes et réseaux « URBAN d'Europe », réunis à Strasbourg en 2003, avaient, d'ailleurs, présenté une déclaration commune fondée sur la mise en avant de l'« acquis URBAN » à reconduire dans la future approche urbaine.

Les grandes lignes de la politique de cohésion 2007-2013 sont explicitées dans le **cadre des orientations stratégiques de la Commission européenne** (6 juillet 2005). Ces orientations définissent le cadre des nouveaux programmes qui bénéficieront des interventions des Fonds structurels européens. Elles reprennent les priorités de l'Union, dont les lignes directrices pour la croissance et l'emploi (stratégie de Lisbonne), et préconisent une approche plus stratégique en conformité avec les autres politiques et priorités de l'Union ainsi qu'avec les objectifs de développement nationaux et régionaux.

**Eléments des Orientations (« Guidelines ») relatifs aux aspects urbains
dans la stratégie communautaire 2007-2013**

- Améliorer la compétitivité des villes et des groupements de villes, développer les réseaux. Créer un équilibre entre les fortes zones économiques et les zones urbaines plus reculées.
- Développement de stratégies intégrées et participatives pour lutter contre la forte concentration de problèmes économiques, sociaux et environnementaux
- Agir sur la réhabilitation physique
- Développer l'esprit d'entreprise, les emplois locaux et la vie de la communauté
- Cohésion sociale : Renforcer la sécurité, promouvoir l'intégration sociale et culturelle des moins favorisés, combattre les discriminations et améliorer l'accès aux services essentiels
- Développer un plan de régénération urbaine entre les différents acteurs et partenaires de la politique de la ville

Source : Communication « Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi: orientations stratégiques communautaires 2007-2013 » - COM(2005)299 du 5 juillet 2005

Dans la perspective de ces orientations, il revient, désormais, aux Etats membres de définir un **cadre de référence stratégique national** (CRSN), qui sera le fondement des programmes opérationnels régionaux et, notamment, du volet urbain de ces politiques.

ANNEXE 4

SYNTHÈSE DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX ÉLUS LOCAUX

La mission a adressé un questionnaire d'une trentaine de questions à l'ensemble des communes de plus de 10.000 habitants, ainsi qu'à celles, moins peuplées, qui comptent une zone urbaine sensible ou qui perçoivent la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. Ce questionnaire a également été envoyé aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines.

La mission a reçu environ 131 réponses émanant des maires, et 30 réponses des intercommunalités. Si ces chiffres limitent évidemment la possibilité de dégager des conclusions de caractère scientifique les réponses permettent toutefois de mettre en lumière de grandes tendances perceptibles chez les élus locaux, et recèlent en outre de nombreuses observations détaillées qui, sur bien des sujets, ont permis d'éclairer, d'infléchir ou de conforter les conclusions et propositions de la mission.

1. LA POLITIQUE DE LA VILLE : UN PALLIATIF NECESSAIRE MAIS NON SUFFISANT

65,8 % des maires qui ont répondu estiment que les émeutes de l'automne ne démontrent pas un échec de la politique de la ville. Cette tendance est encore plus affirmée du côté des intercommunalités (80 %).

Aux deux questions « sur quels points jugez-vous qu'elle a échoué ? » et « sur quels points jugez-vous qu'elle a réussi ? », il est à noter que certains maires ne relèvent aucun élément d'échec, affirmant qu'« elle n'a pas échoué », ou que « c'est plutôt l'échec combiné de chacune des grandes politiques publiques du droit commun qui est en échec ». A l'inverse, les appréciations les plus négatives sont ainsi formulées : « Zéro. Mais cela n'aurait-il pas été pire sans ? », « Sans la politique de la ville, la situation des quartiers serait plus alarmante. Il faut encore en attendre les fruits. »

A. LES ASPECTS NEGATIFS

A la question de savoir sur quels points ils estiment que cette politique a échoué, une très forte majorité de maires mettent en avant le manque de **continuité** et de **visibilité** dans le temps des priorités et des

financements¹, le manque de **ciblage** des crédits sur les territoires les plus en difficulté², l'insuffisante mobilisation des crédits de **droit commun**, voire le « **désinvestissement** » de ces crédits³. Cette analyse est ainsi résumée par un élu : « *L'échec vient plus de l'idée que cette politique peut résoudre à elle seule toutes les difficultés cumulées sur les quartiers (habitat dégradé, taux de chômage très élevé, précarité économique, sociale, culturelle des habitants, discriminations, délinquance...). En réalité, c'est la mobilisation renforcée des politiques de droit commun qui peut permettre d'inverser la tendance. Or, la mise en place de la politique de la ville correspond souvent à un retrait du droit commun. Ceci est d'autant plus préjudiciable que cette politique est mouvante, fluctuante.* »

Est également déplorée **l'absence d'une volonté politique globale et durable** en faveur des quartiers concernés. Un maire évoque ainsi les « *adaptations nombreuses à chaque arrivée de ministre* », et le fait que la « *politique de la ville* » est vécue comme variable d'ajustement du budget national », tandis qu'un autre la qualifie de « *politique spécifique non soutenue et relayée par les politiques générales de droit commun (éducation, formation...)* ». Un troisième souligne que « *la politique de la ville a surtout subi des arrêts successifs, des changements de cap préjudiciables à une intervention de long terme* ».

La politique de la ville est ensuite critiquée pour sa **complexité** et sa **lourdeur**, comme le souligne ainsi un élu : « *Son principal point faible est l'immense décalage entre la mobilisation qu'elle a générée sur le terrain et les lenteurs et lourdeurs rencontrées dans le traitement des dossiers* ». Processus de décision trop longs, actions « éclatées », lourdeur des procédures, difficulté d'articuler les différents dispositifs, carence des procédures d'évaluation, les élus sont nombreux à insister sur ces points, soulignant que « *la lourdeur des démarches administratives a freiné les possibilités de réactivité face aux besoins et aux réalités du terrain en évolution constante* ».

Viennent ensuite la mention de thématiques plus spécifiques sur lesquelles cette politique aurait particulièrement échoué. En première place figurent **l'emploi** et le **développement économique** (« *peu de soutien à la revitalisation économique* »), les élus estimant qu'on n'a pas « *agi à la racine du mal* ». Ils pointent ensuite le déficit **d'intégration** des populations (« *mixité mal pensée* », « *les ghettos existent toujours* », « *Echec des politiques sociales, éducatives et d'intégration des populations d'origine étrangère notamment* »).

¹ « *Manque de lisibilité des géographies prioritaires et des champs d'action, limite de la démarche interministérielle, difficulté à entrevoir les objectifs assignés au niveau national* »

² « *Elle n'a pas permis de bousculer la "hiérarchie" de l'attractivité des quartiers (ou leur non-attractivité) et apparaît comme palliative...* »

³ « *Les engagements pris au départ entre les partenaires signataires n'ont pas été toujours tenus faute de moyens humains. La politique de la ville s'est trop souvent substituée au droit commun.* »

Enfin, sont évoqués, dans une moindre proportion, **l'école**, le **cadre de vie** et la **délinquance** (« *Sous estimation des problèmes liés aux trafics en phénomènes de bandes ou de marchés parallèles. Cessons de "victimiser" les voyous.* »). Comme on le verra plus loin, les maires considèrent pourtant qu'il s'agit là de thèmes prioritaires, mais ils estiment que ce n'est pas à la politique de la ville à elle seule qu'il revient de régler ces problèmes, et qu'on ne peut donc lui imputer les échecs en la matière.

B. LES ASPECTS POSITIFS

Parmi les éléments positifs du bilan de cette politique sont cités, à une écrasante majorité, d'une part le **partenariat entre les différents acteurs** et, d'autre part, le **maintien du lien social et le développement du tissu associatif**.

Plus de la moitié des réponses insistent ainsi sur la « *capacité pour l'administration d'Etat et les collectivités locales à mettre en place des politiques partenariales et transversales* » et la « *création de liens entre les différents partenaires de la ville : mairie, justice, éducation, bailleurs sociaux* ».

Une importante proportion d'élus évoquent ensuite le lien social : « *revalorisation de l'image de certains quartiers et de leurs habitants* », « *activités d'insertion* », « *les dispositifs Politique de la Ville ont permis notamment une présence humaine renforcée sur site : médiateurs, associations, services publics de proximité, commerces et mise en place d'actions continues en matière de prévention, éducation et sécurité* », « *les réseaux mis en place ont fonctionné : les associations de proximité ou communautaires, les centres sociaux et les contrats locaux de sécurité ont communiqué et ont été réactifs* ». Certains relèvent même que « *cette coordination particulièrement efficace a permis d'être réactif au quotidien et plus particulièrement lors des événements de l'automne et d'éviter l'envenimement de la situation* », et même d'« *éviter une explosion sociale généralisée dans des territoires de plus en plus en difficulté* ».

En conclusion de ce bilan, on peut donc relever que les maires jugent, globalement, que la politique de la ville a été impuissante, à elle seule, à agir à **la racine des maux** des quartiers en difficulté. Elle apparaît également avoir échoué dans l'un de ses objectifs initiaux, qui était de **mobiliser les politiques de droit commun** de manière prioritaire sur les quartiers en difficulté, et **d'influer** sur celles-ci afin qu'elles **s'adaptent à la spécificité de ces quartiers**. En revanche, une relative unanimité se dégage pour souligner que cette politique, considérée comme palliative, a permis de « *limiter les dégâts* » engendrés par les carences des politiques de droit commun, et d'améliorer l'accompagnement social des populations.

C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

S'agissant des **zonages** de la politique de la ville, on relèvera que **53 %** des maires ont répondu positivement à la question : « vous paraît-il opportun, dans votre commune, de modifier le découpage des zones urbaines sensibles ou des zones de redynamisation urbaine, en faisant "sortir" certains quartiers de ce découpage, ou en y incluant des quartiers qui n'y sont pas ? ».

Le découpage est jugé « *trop ancien* », pour répondre à une situation caractérisée par le « *glissement des problèmes sociaux des quartiers ZUS vers d'autres secteurs* ». Quelques maires considèrent comme nécessaire de classer « *l'ensemble de la commune* » car le découpage est « *inefficace* », et un autre souligne : « *c'est le principe même d'une liste de territoires arrêtée par décret qui est problématique* ».

Concernant la **gouvernance**, les communes répondent, majoritairement, que l'échelon le plus pertinent pour mener une politique de la ville est la **commune** (à 43 %). Toutefois, les maires soulignent assez nettement le rôle des agglomérations, puisque **32 %** estiment que l'échelon le plus pertinent est l'agglomération, et **23 %** répondent que les deux niveaux doivent jouer un rôle. Du côté des intercommunalités, sur 25 réponses, 15 penchent pour l'intercommunalité, et 7 mettent en avant le rôle des deux échelons. Enfin, 75 % des maires indiquent qu'ils ont une action concertée avec le département et la région en matière de politique de la ville.

II. L'ANALYSE DES EVENEMENTS DE NOVEMBRE 2005

A. LES CAUSES

Interrogés sur les causes déterminantes ayant conduit aux événements du mois de novembre 2005, les élus insistent, majoritairement, sur l'aspect **identitaire** de la crise et sur le sentiment « d'exclusion », « d'abandon », « d'injustice, d'inégalités des chances », de « perte d'espoir » perceptible chez les jeunes. Pour la majorité des maires, ce sentiment est alimenté par « *les différences de traitement entre les citoyens (fonction des origines) et l'absence de reconnaissance des qualités de notre jeunesse* », le « *manque de perspectives* », un « *discours stigmatisant* », un « *ascenseur social bloqué* », la « *relégation de ces quartiers* », situation qui conduit à un « *manque de repères dans la République* », et à une « *vision très négative du monde politique* ».

D'autres, moins nombreux, insistent davantage sur l'effet de « *victimisation* », sur « *l'écart grandissant entre la réalité à laquelle se trouvent confrontés les habitants de ces quartiers en difficulté et la société de consommation au travers des images qu'elle projette* » et sur « *la faiblesse et l'angélisme face aux dispositifs qui nuisent à l'image du travail et de l'effort au profit de l'assistanat et de la déresponsabilisation des familles* ».

Le problème du **chômage des jeunes** est ensuite cité à de nombreuses reprises, associé à celui de la **discrimination**. On retrouve mention de l'« oisiveté », de la « précarité », du « désœuvrement des jeunes qui « zonent ». Un élu souligne que « *les mesures en faveur de l'emploi ne leur bénéficient pas ou par des réponses qui ne les satisfont pas (emplois aidés, travail précaire)* », un autre évoquant les « *exclusions du travail (origine géographique, ethnique, manque de qualification ou qualification non adaptée au marché de l'emploi)*. Face à cette situation, plusieurs élus relèvent « *la mise en place d'une économie souterraine basée sur les trafics de drogue* ».

Viennent ensuite, dans l'ordre :

- l'évocation du **rôle des médias** (« *effet boule de neige* », « *un traitement médiatique complaisant* », « *phénomène de contagion médiatique : quelques jeunes ont voulu participer au téléthon des incendies* », « *il est très facile de faire parler de soi et de son quartier par de tels actes alors que les actions positives et constructives menées par les acteurs de ces quartiers sont rarement mises en valeur* ») ;

- la **crise de l'autorité parentale** (« *les carences en matière d'autorité parentale et le manque de repères sont des facteurs importants* » « *Image d'adultes n'ayant jamais travaillé* ») ;

- la **concentration des populations dans les mêmes quartiers** (« *Territoires relégués* », « *ghettoïsation des quartiers* », « *la création d'un urbanisme dans lequel la diversité et la mixité sociales ne sont pas suffisamment intégrées* ») ;

- le **repli communautaire** (« *fonctionnement identitaire ou communautaire de certains quartiers* », « *phénomènes de bandes* », « *refus de l'intégration proposée* »).

Si certains mettent l'accent sur le **climat d'impunité** régnant dans certains quartiers (« *Le fait que depuis trop longtemps, on répond plus à ceux qui crient et cassent qu'à ceux qui font de véritables efforts d'insertion. L'achat de la paix sociale, les animateurs et médiateurs de complaisance ont là encore démontré leurs limites* »), d'autres estiment que c'est avant tout l'insuffisance des dispositifs de prévention le principal responsable (« *Sur Macon, le quartier qui a connu le plus de tensions (véhicules incendiés) est un secteur qui ne dispose pas encore de dispositif "politique de la ville"* »).

B. LES ACTIONS MISES EN ŒUVRE AU NIVEAU LOCAL APRÈS LES EVENEMENTS

Interrogés sur les dispositifs qu'ils ont modifiés ou institués à la suite des émeutes, les maires évoquent, tout d'abord, le renforcement des actions **d'insertion**, l'embauche d'animateurs de quartiers, le développement des associations et la création de lieux de dialogues avec les jeunes. Ils citent ensuite des actions concernant la **sécurité** : institution ou renforcement du

CLSPD¹, mise en place d'une cellule de veille élus/police/responsables associatifs, hausse des effectifs sur le terrain voire, dans quelques cas, mise en place d'un système de vidéosurveillance. Nombre d'entre eux insistent enfin sur la création d'une **équipe de réussite éducative**, la mise en place de « maisons de la parentalité » et l'amélioration du soutien scolaire.

C. LES PRIORITES À TRAITER POUR EVITER LA REPETITION DE TELS EVENEMENTS

L'**emploi** et l'**éducation** sont les deux priorités les plus fréquemment citées pour éviter que les événements de novembre 2005 ne se reproduisent. Un élu résume ainsi : « *la priorité des priorités est le triptyque : éducation - formation - emploi. Et pour cela, il faut des moyens et des actions pérennes (donc venant du droit commun et non de la politique de la ville).* »

Le thème le plus évoqué concerne l'**emploi** (64 réponses sur 131 l'évoquent, soit presque la moitié, dans la plupart des cas en première position). Parmi ces réponses, la nécessité d'améliorer la **formation**, notamment aux **métiers manuels**, revient souvent, les élus évoquant la nécessité d'« *éviter les parcours sans issue, de redonner ses lettres de noblesse à l'apprentissage, de revaloriser les métiers manuels* » et d'« *offrir des formations manuelles rémunérées en apprentissage* ». Est également évoquée à plusieurs reprises la **lutte contre les discriminations**.

La question de l'**éducation** et la nécessité d'un « *plan éducatif d'envergure pour l'école et le péri scolaire* » sont évoquées dans une trentaine de réponses. L'accent est mis sur l'amélioration des parcours scolaires (« *un meilleur accès à toutes les formes d'enseignement* », « *formations diplômantes effectives en adéquation avec les besoins économiques* »), souvent en lien avec celle de la formation et, dans un nombre important de réponses, la restauration de l'autorité parentale (« *légitimer les parents dans leur fonction éducative* »).

La **sécurité** et l'**amélioration du cadre de vie** sont ensuite évoquées dans des proportions sensiblement identiques. S'agissant du premier sujet, l'accent est mis, majoritairement, sur la **prévention de la délinquance** et sur la présence des forces de police sur le terrain (« *répartition des forces de police : effectif insuffisant dans les banlieues, comparées à Paris intra-muros, organisation de la police nationale : trop de tâches administratives ou de conduites des détenus, pas assez de présence préventive sur le terrain* », le « *rétablissement de la police de proximité* »), d'autres insistant davantage sur le **rétablissement de l'ordre républicain** (« *Restaurer l'ordre républicain dans les quartiers sensibles, lutter contre les économies parallèles* ») et sur l'amélioration de la réponse judiciaire (« *Réactivité de la justice : les peines ou condamnations sont trop tardives* »).

¹ Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance.

Quant à **l'amélioration du cadre de vie**, les élus insistent sur la nécessité de « *casser les cités et ne pas renouveler les erreurs du passé* », d'« *accélérer le renouvellement urbain, accentuer la mixité sociale et favoriser le relogement des familles concernées dans des ensembles à taille humaine* » et appellent à la « *construction de logements sociaux dans les villes non pourvues* ». L'un deux résume ainsi les actions prioritaires à mener : « *Amélioration du cadre de vie : logements, espaces publics, dé-densification. Intégration des quartiers en difficulté à la ville : accès voiries, transports urbains, traitement voirie* ».

Enfin, le dernier thème abordé, quantitativement, est celui de **l'amélioration de l'accompagnement social** des populations et le renforcement du tissu associatif : « *Développer les actions éducatives, augmenter les moyens en matière de prévention de la délinquance, éducation au civisme, renforcer la présence de proximité, renforcer le soutien à la parentalité et l'aide aux associations de quartier.* »

Est également évoquée, à quelques reprises, le rôle des collectivités territoriales, les élus soulignant la nécessité d'« *équilibrer les recettes locales entre villes "riches" et "pauvres"* » et d'« *écouter les maires* ».

III. LES POLITIQUES SECTORIELLES

A. LA RENOVATION URBAINE : UNE APPRECIATION GLOBALEMENT POSITIVE

Seule une soixantaine de communes, sur les 126 communes ayant répondu au questionnaire, sont concernées par la mise en œuvre d'un projet ANRU. Un certain nombre de celles qui ne sont pas concernées le déplorent.

Les aspects positifs de l'ANRU sont majoritairement mis en avant par les maires, qui soulignent : « *l'importance des moyens financiers accordés* », « *les habitants ont l'espoir que leur quartier évolue dans le bon sens* », « *Démarche intéressante car vise à une transformation importante dans un délai relativement court* », « *Effets de démultiplication et d'entraînement des initiatives de quartier, dispositif fédérateur des potentialités locales* », « *très positif cela nous a permis de mettre sur pied un programme global et cohérent* ».

Un nombre conséquent de communes (une vingtaine) déplorent la lenteur, la complexité et la lourdeur des procédures : « *Les pesanteurs techniques ne facilitent pas l'action des élus locaux* » « **Trop lente : longueur administrative, lenteur pour le versement des avances et trop éloignée du terrain : vision centrale des quartiers et politique unique** ». Un maire estime à cet égard que ce dispositif « *favorise trop les villes qui disposent de moyens d'ingénierie importants* ».

Si très peu de maires critiquent l'aspect « démolition » (cinq), d'autres, plus nombreux, soulignent la nécessité d'investir, de manière complémentaire, sur le volet « humain » et disent compter à cet égard sur la mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale. L'un d'eux résume ainsi : « *Aspect positif : définition d'un projet urbain d'ensemble et cohérent. Points à améliorer : la priorité accordée aux investissements doit s'accompagner d'un effort supplémentaire pour les actions de fonctionnement, gage du succès du projet urbain mais aussi social* ».

B. LES ZONES FRANCHES URBAINES : DES BENEFICIAIRES SATISFAITS

Seuls les maires ayant une ZFU ont répondu à la question portant sur ce sujet, soit une quinzaine. A une exception près, tous jugent positif l'effet de la zone sur le quartier, mettant en avant la « *participation active des entreprises à la vie du quartier* » et la « *redynamisation économique* ». L'un d'entre eux estime à 431 le nombre d'établissements créés sur la ville depuis sa création, un autre précisant : « *avant la mise en place du dispositif de la zone franche urbaine en 1997, le quartier concerné présentait toutes les caractéristiques d'un secteur en crise économique, expliquant en grande partie les conséquences sociales observées. L'effet de la ZFU est très positif en termes d'attractivité économique puisque le nombre d'entreprises a été multiplié par 4,5 et le nombre d'emplois par 3,4 en 9 ans.* »

Les « bémols » à cette tonalité globalement positive concernent le recrutement (« *l'accès à l'emploi de certaines populations reste une difficulté majeure* »), le manque de foncier et la nécessité de conforter, dans le temps, les effets de la zone.

C. UN PLEBISCITE POUR LA POLICE DE PROXIMITE

Une majorité écrasante de maires interrogés estiment « bon » ou « très bon » le bilan de la police de proximité, puisque c'est le cas de 60 d'entre eux, 8 seulement le jugeant « négatif », 4 « moyen » et 1 « nul », les autres ne répondant pas à la question, notamment du fait qu'ils n'ont pas été concernés par le dispositif, certains le regrettant. De nombreux élus regrettent le « tournant » pris en 2002 « *sans qu'une évaluation réelle n'ait pu être mise en place* ».

Les maires mettent en avant une « *meilleure présence sur le terrain* », un « *dialogue plus facile avec la population* », un « *recueil d'informations plus ciblées, une occupation plus pertinente du territoire et un meilleur traitement et d'approche des victimes* ». Ils soulignent qu'elle « *avait le mérite de lutter contre le sentiment d'insécurité* » et jouait un « *rôle très positif auprès de la population et un rôle éducatif non négligeable auprès des jeunes* ». Le maire d'une grande ville résume ainsi : « *la police de proximité a*

permis une plus grande adéquation entre la lutte contre la délinquance et la connaissance de ces phénomènes. Le sentiment des populations a beaucoup évolué durant cette période et s'est mué en un véritable plébiscite de la police de proximité ».

Parmi les éléments négatifs évoqués, un maire estime qu'elle « *s'est apparentée à la multiplication des postes de police au sein des différents quartiers de la ville, immobilisant par là même des fonctionnaires de police* », un autre jugeant que l'accent mis sur le volet préventif a entraîné « *non pas une forme de laxisme ou de complaisance, mais une certaine retenue peu compatible avec la recherche du flagrant délit* ».

A mi-chemin des deux positions, un élu souligne que le bilan est satisfaisant « *dès lors que les effectifs sont en nombre suffisant pour assurer dans de bonnes conditions les missions respectives d'investigation, de recherche judiciaire ou de proximité* ».

Enfin, on relèvera que 90 % des maires jugent positif le rôle des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

IV. LES ACTIONS PRIORITAIRES À METTRE EN ŒUVRE DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTE

Les élus étaient enfin interrogés sur les « actions prioritaires à mener en faveur des quartiers en difficulté », question différente de celle concernant les politiques à mettre en œuvre pour éviter le renouvellement des émeutes, dans la mesure où elle était moins ciblée sur les problèmes de la « jeunesse ».

Les réponses diffèrent d'ailleurs sensiblement puisque, sur cette question, les maires insistent, majoritairement, sur **l'amélioration du cadre de vie**. Ils sont en effet 43 % à évoquer cette thématique, en la plaçant, bien souvent, en première position. Beaucoup d'élus insistent ainsi sur la nécessité de « *poursuivre dans la durée le travail de rénovation et d'entretien* », d'« *accélérer* » et de « *renforcer* » la politique de rénovation urbaine, afin de parvenir à une « *refonte de l'architecture urbaine* » qui, pour un certain nombre, passe par la « *destruction des grands ensembles* », le « *retour à un urbanisme de rue* » et la mise en œuvre d'une « *mixité en matière de logement (habitat horizontal, vertical, semi-horizontal)* ». Un élu insiste ainsi sur la nécessité de « *réduire les densités, ne plus reconstruire avec ce type de logement, résidentialiser et responsabiliser les habitants par entrée* ».

Outre l'architecture urbaine, l'accent est mis sur la nécessité de désenclaver les quartiers et de parvenir à une « *véritable harmonisation territoriale en matière de logement social* », par une « *politique de peuplement à l'échelle de l'agglomération* », « *visant la mixité sociale* », un maire demandant à cet égard un « *droit de regard sur le contingent Préfecture* ».

S'agissant, toujours, du cadre de vie, les élus sont nombreux à insister sur le **nécessaire renforcement des services publics dans ces quartiers**, sur

la mise en œuvre de conventions de gestion urbaine de proximité, et sur l'amélioration des équipements publics.

On retrouve ensuite les préoccupations déjà exprimées, puisque le thème de **l'emploi** est cité à de nombreuses reprises (environ 30 % des maires l'évoquent), dans les mêmes proportions que **l'éducation**. Un élu propose notamment des « *bourses aux enfants méritants des quartiers difficiles pour poursuivre des études supérieures* », un autre demande « *un personnel plus expérimenté et plus qualifié en matière d'enseignement* ».

Environ 20 % des maires évoquent le renforcement de la présence sur le terrain d'acteurs associatifs et l'amélioration des actions sociales et culturelles de proximité.

Une moindre proportion cite la **prévention de la délinquance** et la « *restauration de l'état de droit dans les zones sensibles* », l'un d'entre eux insistant sur le « *renforcement de la sécurité, la rapidité des sanctions pour les petits délits, les actions en profondeur pour faire cesser les trafics diurnes et les groupes qui terrorisent les habitants* ».

Des recommandations concernant la politique de la ville sont également émises : « *plusieurs conditions à réunir pour réussir : politique globale de territoire et contractuelle sur plusieurs années avec une enveloppe globale qui permet au maire une certaine latitude dans l'attribution des crédits, une évaluation et un retour sur leur utilisation, la garantie des ressources de la commune, à travers les dotations, l'attribution des crédits nécessaires aux actions politique de la ville (en moyenne 70 % du coût pris en charge par les communes) en attendant la réforme de la fiscalité locale* ».

On trouve enfin, dans cette partie, des constats d'ordre plus général : « *la priorité majeure : changer le regard sur les quartiers en difficulté. La condamnation symbolique des quartiers à n'être que des lieux en sursis conduit à admettre que leurs habitants sont d'une manière ou d'une autre à la marge de la société. Il faut changer d'angle d'approche et trouver comment les valoriser comme des lieux de ressources, utiles, pour les habitants qui y vivent avec leurs projets. Inventer de nouveaux modes de participation aux décisions publiques* ».

ANNEXE 5

L'ENQUÊTE STATISTIQUE SUR LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE

I. LA METHODE : UN QUESTIONNAIRE ADRESSE À TOUTES LES PREFECTURES

Afin de porter une appréciation fondée sur l'évolution de l'effort consenti par l'Etat et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville, **la mission a souhaité disposer d'un chiffrage cohérent** sur cette politique depuis une quinzaine d'années. Aussi, le 19 avril 2006, a-t-elle adressé à l'ensemble des préfetures un questionnaire relatif à ces crédits.

Ce questionnaire portait sur l'évolution de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS), des crédits affectés aux actions menées dans le cadre des contrats de ville, des fonds européens, des fonds alloués par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), ainsi que des crédits financés par les collectivités territoriales en spécifiant leur origine (commune, région ou département). Il visait, en outre, à établir une évaluation des exonérations fiscales et sociales accordées aux zones franches urbaines (ZFU) et aux zones de revitalisation urbaine (ZRU). Il permettait, enfin, une estimation de toute autre ressource contribuant à la politique de la ville, quelque soit sa nature.

II. LA DIFFICULTE DE TIRER DES ENSEIGNEMENTS SOLIDES DE CETTE ENQUÊTE : DES RETOURS DECEVANTS

Sur l'ensemble des préfetures, seules vingt-deux avaient retourné le questionnaire, au 22 septembre 2006, soit un faible taux de retour, de moins de 21 %.

La mission ne peut que regretter ce manque de réactivité de la part de services déconcentrés pourtant en première ligne des batailles menées dans le cadre de la politique de la ville. Peut être faut-il, également, voir dans ce taux de réponse décevant la difficulté pour les services de l'Etat à suivre l'évolution d'une politique aux contours parfois mal identifiés et caractérisée tant par une diversité d'intervenants (Etat, collectivités territoriales, agences,

fonds européens...) que par un empilement désordonné de mesures au fil des quinze dernières années.

Par ailleurs, **les réponses reçues par la mission d'information se sont souvent révélées parcellaires** et, de manière générale, d'une telle **diversité dans les approches et les méthodes de comptabilisation des crédits** concernés que leur exploitation en a été rendue particulièrement difficile, si ce n'est impossible.

Au total, l'enquête menée ne peut revendiquer une quelconque exhaustivité, ni même une représentativité statistique incontestable. Ses résultats ont, néanmoins, le mérite d'exposer **l'hétérogénéité des situations** au regard des crédits alloués à la politique de la ville. Ils sont repris, par département, dans les tableaux suivants.

Les difficultés de collecte de l'information exprimées par les préfetures

« La collecte d'informations relevant de différents interlocuteurs, y compris des collectivités territoriales, et remontant 15 années en arrière, s'avère extrêmement délicate. » (**Haute-Garonne**)

« Concernant les fonds alloués par l'ANRU, les crédits financés par les collectivités territoriales et les exonérations fiscales et sociales accordées aux ZFU et ZRU, nous ne disposons pas de renseignements particuliers. » (**Meuse**)

« L'état des recherches entreprises par mes services ne me permet aujourd'hui que de vous remettre un état partiel des financements accordés au titre des contrats de ville depuis l'année 1994 (...). » (**Oise**)

« Une note sur les crédits immobilisés depuis 1990 ne peut être que réductrice, car celle-ci couvrirait une trop grande période au cours de laquelle, le partenariat, la forme des contrats et les financements ont beaucoup évolué. Depuis 2005, la mise en place du plan de cohésion sociale interfère avec la politique de la ville, certaines actions renforçant clairement ces dispositifs, comme les programmes de réussite éducative, d'autres actions concourent à la politique de la ville mais ne sont pas exclusives, comme la mise en place et le financement des maisons de l'emploi ou des contrats aidés. » (**Rhône**)

« Cet état ne saurait être exhaustif et ne rend pas compte notamment des crédits alloués par les diverses collectivités territoriales car ces données ne sont pas connues de mes services. » (**Tarn**)

Aisne

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	6 519 287	7 204 430
	crédits de "droit commun"	np	np
Collectivités		np	7 229 353
Europe		np	1 305 264*
DSU		np	36 190 601

*jusqu'en 2004

Alpes de Haute –Provence

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	inexploitable	
	crédits de "droit commun"		
Collectivités			
Europe			
DSU		np	4 346 535

Ardèche

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	1 485 575	2 356 323
	crédits de "droit commun"		
Collectivités		3 273 701	4 745 928
Europe		0	277 535
DSU		np	8 130 556

Ardennes

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	np	np
	crédits de "droit commun"	np	np
Collectivités		np	np
Europe		np	np
DSU		16 174 682	27 573 091

Bouches-du-Rhône

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	48 464 703*	inexploitable
	crédits de "droit commun"		
Collectivités			
Europe		9 169 161	np
DSU		126 544 997	210 996 552

*(jusqu'en 1999)

Calvados

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	inexploitables	
	crédits de "droit commun"		
Collectivités			
Europe			
DSU		np	np

Cantal

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	np	958 185
	crédits de "droit commun"	np	
Collectivités	np		
Europe	np		
DSU	np		

Corse du Sud

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	10 571 836	
	crédits de "droit commun"		
Collectivités		32 299 510	
Europe		2 975 843	
DSU		5 674 639	6 335 744

Dordogne

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	np	2 358 653
	crédits de "droit commun"	np	6 549 263*
Collectivités		np	4 273 440*
Europe		np	2 367 973
DSU		np	6 974 744**

* jusqu'en 2004

** jusqu'en 2005

Haute-Garonne

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	18 512 908	25 501 866
	crédits de "droit commun"		
Collectivités		np	np
Europe		0	3 372 048
DSU		17 562 808	31 091 119

Maine-et-Loire

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	10 393 407	10 040 964*
	crédits de "droit commun"	inexploitable	
Collectivités		18 531 900	12 802 737**
Europe		9 236 862	4 189 052
DSU		44 893 411	

* jusqu'en 2005

** données partielles

Marne

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	7 883 359	8 110 204*
	crédits de "droit commun"	np	np
Collectivités		18 849 354	15 318 619**
Europe		np	np
DSU		np	55 969 760

* jusqu'en 2005 / hors investissement

** données partielles

Haute-Marne

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	1 408 077	3 681 994
	crédits de "droit commun"	4 974 031	7 030 801
Collectivités		np	np
Europe		np	np
DSU		np	np

Meuse

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	1 476 542	2 194 528*
	crédits de "droit commun"	np	np
Collectivités		np	np
Europe		np	np
DSU		6 109 125	9 124 752

*chiffres partiels

Morbihan

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	inexploitable	
	crédits de "droit commun"		
Collectivités		np	np
Europe		np	np
DSU		np	np

Oise

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	28 117 294	
	crédits de "droit commun"	np	np
Collectivités		np	np
Europe		np	np
DSU		np	np

Pas-de-Calais

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	316 749 533	195 209 223
	crédits de "droit commun"		
Collectivités			
Europe			
DSU		126 931 742	214 143 265

Pyrénées-orientales

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	np	np
	crédits de "droit commun"	np	np
Collectivités		np	np
Europe		np	np
DSU		8 984 163	19 379 380

Rhône

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	1 919 155 337*	
	crédits de "droit commun"		
Collectivités		682 090 424**	
Europe		21 796 506***	
DSU		126 754 000****	

*(depuis 1990)

**(*chiffre partiel depuis 1995*)

***(*de 1996 à 2006*)

****(*de 1998 à 2006*)

Somme

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	12 005 763	12 890 163*
	crédits de "droit commun"	np	6 126 164**
Collectivités		np	9 393 180**
Europe		0	1 625 872
DSU		19 192 520	34 382 118

*FIV

***contrats de ville*

Tarn

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	5 642 731	6 134 566
	crédits de "droit commun"	np	np
Collectivités		np	np
Europe		461 277	2 149 558
DSU		31 962 437	

Hauts-de-Seine

(en euros)

nature des crédits		période	
		1995-2000	2001-2006
Etat	crédits "ville"	inexploitables	
	crédits de "droit commun"		
Collectivités			
Europe		np	2 098 354
DSU		17 424 106	27 094 685*

*jusqu'en 2005

ANNEXE 6

LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE ET DE COHÉSION SOCIALE

I. LA PÉRÉQUATION COMME OUTIL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE (DSU)

La politique de la ville s'est enrichie, à partir de 1991, d'un volet fiscal fondé sur un système de péréquation des ressources entre les communes. La loi n° 91-429 du 13 mai 1991 a, ainsi, institué, au sein de l'enveloppe globale de la dotation globale de fonctionnement (DGF), une dotation de solidarité urbaine (DSU), en même temps qu'un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France. La situation d'ensemble des finances locales recouvre, en effet, de fortes disparités de ressources, tant fiscales que budgétaires, entre collectivités territoriales. L'un des enjeux de la politique de la ville consiste, à cet égard, à réduire ces inégalités territoriales et à assurer une plus grande équité entre les citoyens, qui doivent pouvoir bénéficier d'un égal accès aux services publics de proximité.

Les règles permettant l'identification des collectivités bénéficiaires de la DSU et le calcul de son montant ont, par la suite, été modifiées par la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement, et par la loi n° 96-241 du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales. Jusqu'à la réforme 2005, elles ont distingué les communes de 10.000 habitants et plus des autres communes, selon les modalités suivantes.

Dans le cas des communes de 10.000 habitants et plus, un indice synthétique permet d'identifier les collectivités bénéficiaires et de liquider le montant de leurs attributions. Les 928 communes métropolitaines de 10.000 habitants et plus sont classées selon la valeur décroissante de cet indice. Seules les collectivités appartenant aux trois premiers quarts de ce classement bénéficient de la DSU, soit 696 communes en 2003 par exemple.

Structure de l'indice synthétique	
Critère retenu	Pondération
Ecart relatif du potentiel fiscal par habitant à la valeur moyenne de référence pour les communes de 10.000 habitants et plus	45 %
Ecart relatif entre la part de logements sociaux dans le parc total de logements et la valeur moyenne de référence pour les communes de 10.000 habitants et plus	15 %
Ecart relatif entre la proportion de bénéficiaires de l'aide au logement (conjoint et personnes à charge inclus) dans le nombre total de logements de la commune et la valeur moyenne de référence pour les communes de 10.000 habitants et plus	30 %
Ecart relatif entre le revenu moyen par habitant et la valeur moyenne de référence pour les communes de 10.000 habitants et plus	10 %

Pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants, un indice synthétique est utilisé, par décalque de l'indice retenu pour les communes de 10.000 habitants et plus, en retenant les valeurs moyennes de référence de la strate démographique des communes de 5.000 à 9.999 habitants. Ces collectivités sont, alors, classées selon la valeur décroissante de l'indice synthétique, et seul le premier dixième de ces communes bénéficie de la DSU, soit 104 communes sur 1.041 en 2003.

Les communes de moins de 5.000 habitants sont, quant à elles, exclues du bénéfice de la DSU.

La DSU est cumulable, le cas échéant, avec la totalité de l'attribution versée au titre de la fraction « bourg-centre » d'une autre dotation de péréquation, la dotation de solidarité rurale (DSR)¹.

Deux mécanismes de garantie sont prévus pour les communes qui perdent l'éligibilité à la DSU. L'année où une commune perd son éligibilité à la DSU, quelle qu'en soit la cause, elle perçoit 50 % de son attribution de l'année précédente. Ce mécanisme a, ainsi, bénéficié, en 2003, à quatre communes de plus de 10.000 habitants et six communes de 5.000 à 9.999 habitants. Si la commune perd son éligibilité en raison de l'impact, sur son potentiel fiscal, de l'adoption de la taxe professionnelle unique pour le groupement dont elle est membre, et à condition que l'écart entre le passage à la taxe professionnelle unique (TPU) et la perte d'éligibilité soit exactement de deux ans, elle perçoit pendant cinq ans une attribution égale à 90 % de son attribution de l'année précédente la première année, dépressive ensuite par dixième (50 % la dernière année). En 2003, neuf communes de plus de 10.000 habitants et quatre communes de 5.000 à 9.999 ont, ainsi, bénéficié de ce dispositif.

¹ Cette fraction est en principe divisée par deux pour les communes également éligibles à la DSR.

II. LA REFORME DE 2005 : LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE ET DE COHESION SOCIALE (DSUCS)

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 ont réformé la DSU, désormais dénommée dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS).

Cette réforme portait un double objectif : accroître fortement l'enveloppe globale de la DSU et la concentrer sur les communes prioritaires en termes de politique de la ville, c'est-à-dire titulaires de zones urbaines sensibles (ZUS) et de zones franches urbaines (ZFU). En revanche, et sous cette réserve, elle n'a pas modifié les critères internes de répartition (maintien de l'indice synthétique), sinon que le potentiel financier a été substitué au potentiel fiscal.

La loi de programmation sociale prévoit que, de 2005 à 2009, lorsque la progression de la DGF des communes et de leurs groupements est supérieure à 500 millions d'euros, celle-ci est affectée, à hauteur d'au moins 120 millions d'euros, en priorité à la DSUCS. Lorsque la croissance de la DGF des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est inférieure à 500 millions d'euros, cette affectation est réduite à 24 % de l'accroissement constaté. Ainsi, en 2005, alors que l'accroissement de la DGF des communes et de leurs groupements a été supérieur à 500 millions d'euros, la DSU a augmenté de 124,5 millions d'euros, légèrement au-dessus du minimum légal.

La réforme a, par ailleurs, introduit, pour les seules communes de moins de 200.000 habitants, deux coefficients multiplicateurs supplémentaires (de la dotation résultant de l'indice synthétique) prenant en compte l'existence de ZUS et de ZFU sur le territoire des communes. Un premier coefficient prend en compte le poids de la population en zone urbaine sensible dans le total de la population, le rapport ainsi obtenu étant multiplié par deux. Le second coefficient prend en compte le poids de la population en zone franche urbaine dans le total de la population. Il s'ajoute, le cas échéant, au premier¹.

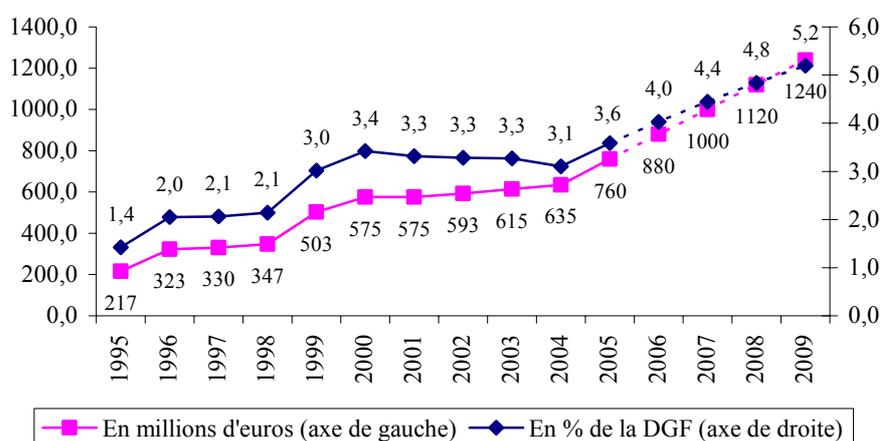
¹ Pour éviter de léser les communes DSU hors ZUS et ZFU, de nouveaux dispositifs de garantie et de plafonnement ont été également mis en place : l'ensemble des communes éligibles bénéficient d'une garantie d'évolution de 5 % par an jusqu'en 2009 ; les communes devenues inéligibles en 2005 voient leur dotation 2004 maintenue : la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale attribuée à une commune ne peut être augmentée d'une année sur l'autre de plus quatre millions d'euros et, en cas d'augmentation de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale de plus de 20 %, les communes qui sont également bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine ne peuvent bénéficier d'une augmentation de plus de 30 % au titre de cette dotation. Il en est de même pour la dotation nationale de péréquation.

III. UNE ÉVOLUTION DE LA DOTATION FAVORABLE AUX RÉDUCTIONS DES INÉGALITÉS TERRITORIALES

Composante de la DGF, la DSU devenue, avec la réforme de 2005, DSUCS, a connu une évolution régulière, à la hausse, depuis 1995 (*cf. tableau infra*). Son montant est fixé par le Comité des finances locales par répartition de l'enveloppe globale de la DGF entre les dotations de péréquation¹, la dotation forfaitaire, la dotation d'intercommunalité et la dotation de compensation des EPCI.

Evolution de la DSU depuis 1995 et projection jusqu'en 2009

(montant de la DSU, en millions d'euros)



Sources : comité des finances locales, calculs de la commission des finances du Sénat

Si, entre 1995 et 2005, le montant de la DSU a progressé en volume de 217 millions d'euros à 760 millions d'euros, la part de la DSU au sein de la DGF a également enregistré une augmentation significative, passant de 1,4 % à 3,6 %.

Avec la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, cette tendance a vocation à s'accroître, l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales prévoyant désormais que la DSUCS augmente de 120 millions d'euros par an entre 2005 et 2009. Cette accélération considérable de l'augmentation de cette dotation doit aboutir à un quasi doublement de la DSUCS, d'ici à 2009, pour parvenir à, en chiffres arrondis, 1.200 millions d'euros. A titre de comparaison, cette augmentation correspond à près de 10 % des crédits de la mission « Ville et logement ». Par ailleurs, la part de la DSU dans la DGF sera portée, d'ici 2009, à 5,2 % de la DGF.

¹ Outre la DSUCS, figurent parmi les dotations de péréquation la DSR et la dotation nationale de péréquation (DNP) au bénéfice des communes de plus de 10.000 habitants à faible potentiel financier et à effort fiscal élevé.

L'effet péréquateur de la DSU a été appréhendé, si ce n'est isolé, par le Commissariat général du Plan¹. Selon cette étude, portant sur la période 1998-2001, la péréquation, résultant des différentes dotations, et notamment de la DSU, a corrigé 40 % des inégalités de pouvoir d'achat entre communes. Le taux de correction des inégalités a, par ailleurs, systématiquement progressé dans le temps, la péréquation communale gagnant 6 % entre 1994 et 2001.

Les réformes successives de la DSU ont contribué à en renforcer l'efficacité. Depuis 1993, l'indice synthétique de ressources et de charges, en intégrant différents critères (le potentiel fiscal, le nombre de logements sociaux sur le total des logements de la commune, le nombre d'allocataires des aides au logement par rapport au nombre de logements de la commune, ainsi que le revenu par habitant) permet une plus juste répartition de la dotation. Il rend, en effet, mieux compte de la variété des informations sur les disparités territoriales, sans multiplier à outrance les critères et, donc, sans nuire à la lisibilité de cette dotation. La pondération des différents critères a, en outre, cherché à répondre à l'impératif de se fonder sur les éléments les plus représentatifs et les plus fiables de la richesse des communes.

Le taux de couverture par la DSUCS des communes comportant des ZUS sur leur territoire est élevé et varie, notamment, en fonction de la taille de ces communes.

Proportion de communes percevant la DSUCS			
% des communes	Plus de 10.000 habitants	De 5.000 à 9.999 habitants	DOM plus de 5.000 habitants
Toutes les communes	931 communes	1.044 communes	75 communes
<i>DSUCS (en %)</i>	80	10	nd
Communes avec ZUS	385 communes	66 communes	19 communes
<i>DSUCS (en %)</i>	95	53	nd
Communes avec ZUS >30%	121 communes		
<i>DSUCS (en %)</i>	98		
Communes sans ZUS	546 communes	978 communes	56 communes
<i>DSUCS (en %)</i>	64	6	nd
<i>Sources : Délégation interministérielle à la ville – Observatoires des zones urbaines sensibles – Rapport 2005</i>			

Parmi les 931 communes de plus de 10.000 habitants, 784, soit 80 %, ont perçu la DSUCS en 2005. Toutefois, sur les 385 communes appartenant à cette catégorie et comportant des ZUS sur leur territoire, 18 n'ont rien reçu à ce titre. Il convient, tout particulièrement, de relever que deux communes, au sein des communes à plus fort taux de population en ZUS (plus de 30 %), n'ont pas été bénéficiaires de cette dotation.

¹ Etude réalisée par MM. Gilbert et Guengant (2004).

Parmi les 1.044 communes de 5.000 à 10.000 habitants, 10 % perçoivent la DSU, comme plus de la moitié (53 %) des communes appartenant à cette catégorie et comportant des ZUS sur leur territoire.

Pour permettre une meilleure couverture, par la DSUCS, des communes les plus en difficultés au regard de la politique de la ville, une nouvelle clef de répartition pourrait être envisagée afin de concentrer cette dotation sur les communes comportant sur leur territoire les quartiers les plus pauvres. En particulier, l'objectif devrait probablement être une couverture, par la DSUCS, de 100 % des communes ayant des ZUS, ce qui n'est, aujourd'hui, pas le cas.

La recherche de nouveaux critères présidant à une répartition mieux ciblée de la DSUCS pourrait, d'ailleurs, passer par la prise en compte de la dimension de la problématique des quartiers à l'échelle de l'agglomération. La réflexion en termes d'agglomération semble s'imposer, en effet, pour la répartition de la DSUCS dans de nombreux cas, exception faite de l'Île-de-France où la logique d'agglomération n'existe pas encore véritablement. Un transfert de la DSUCS aux agglomérations aurait pour conséquence de positionner celles-ci comme acteurs clefs de la politique de la ville et de faire jouer l'effet de levier intercommunal.

Une analyse et une évaluation plus fines de l'utilisation de la DSUCS seront, par ailleurs, désormais rendues possibles par la nouvelle contrainte pesant sur les maires des communes bénéficiant de cette dotation. En effet, aux termes de l'article L. 2334-19 du code général des collectivités territoriales issu de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, *« le maire d'une commune ayant bénéficié, au cours de l'exercice précédent, de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale présente au conseil municipal, avant la fin du deuxième trimestre qui suit la clôture de cet exercice, un rapport qui retrace les actions de développement social urbain entreprises au cours de cet exercice et les conditions de leur financement. »*.

ANNEXE 7

LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN FAVEUR DE LA COHÉSION SOCIALE

Depuis la réforme de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances (LOLF), les crédits budgétaires de la politique de la ville en faveur de la cohésion sociale sont regroupés au sein du **programme « *Equité sociale et territoriale et soutien* »** de la mission « Ville et logement ».

Actions du programme « *Equité sociale et territoriale et soutien* »

Actions	Crédits de paiement 2006 (en euros)	Variation 2006/2005 (en %)
Prévention et développement social	380.240.980	+ 53,7
Revitalisation économique et emploi	377.360.000	- 1,4
Stratégie, ressources et évaluation	34.160.000	+ 26,1
Equité sociale et territoriale et soutien	791.760.980	+ 20,5

Ce programme regroupe les crédits du **fonds d'intervention pour la ville** (FIV), ainsi que ceux versés au titre du partenariat national aux têtes de réseau d'associations, des opérations « Ville, vie, vacances », des adultes-relais, des équipes de réussite éducative et des ateliers santé-ville. On peut ajouter à ce programme les crédits versés au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU), devenue dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS), qui ont connu une augmentation significative depuis la réforme de 2005.

Crédits « ville » en faveur de la cohésion sociale

	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005	LFI 2006
Fiv	179,9	146,0	131,6	109,1	190,5
Partenariat national	5,4	4,3	4,0	3,0	3,0
Soutien exceptionnel	10,7	31,7	20,0	-	-
Ville, vie vacances	7,6	7,9	10,0	10,0	10,0
Soutien GPV	37,6	19,0	-	-	-
Réussite éducative	-	-	-	62,0	99,0
Adultes-relais	50,7	50,7	57,0	57,0	83,0
Impact réforme DSU	-	-	-	120,0	240,0
Total	291,9	259,6	222,6	361,1	624,5

* Grand projet de ville

Depuis quelques années, on observe une diminution constante des crédits du FIV ; ces crédits sont essentiellement consacrés au financement des actions menées dans le cadre des **contrats de ville** : ils sont passés de 179,9 millions d'euros en 2002 à 109,1 millions d'euros en 2005, soit une diminution de près de 40 %. En novembre 2005, les mesures d'urgence prises par le Gouvernement ont permis de rétablir le niveau des crédits, en accordant au FIV 80 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2005, soit une dotation totale de 190 millions d'euros pour 2006.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, les mesures d'urgence ont été focalisées sur le financement des associations et des actions éducatives :

Mesures d'urgence pour la politique de la ville - novembre 2005

(en millions d'euros)

Nature de la dépense	Mesures d'urgence	Mesures LFI 2006	TOTAL
Associations (nationales ou déconcentrées)	80	23	103
Adultes relais (+ 3.000)	40	43	83
Equipes de réussite éducative (+ 325)	30	59	89
Internats de réussite éducative (+ 15)	7	3	10
Ateliers santé-ville (+ 160)	4	7	11
Zones franches urbaines (+ 15)	20	339	359
TOTAL	181	474	655

Mais, au-delà des crédits versés par l'Etat¹, les contrats de ville (2000-2006) ont bénéficié de la contribution financière des **collectivités locales** (un milliard d'euros au total²) et de **l'Union européenne** (136,4 millions d'euros), dans le cadre de la réalisation de l'Objectif 2.

L'enveloppe globale a considérablement augmenté par rapport au précédent contrat de plan (1994-1999), puisqu'elle est passée de 1,6 milliard d'euros à 2,7 milliards d'euros pour 2000-2006.

A ces crédits, vont s'ajouter ceux du Fasild et de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), désormais intégrés au budget de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Ancsec). Ainsi, pour 2006, le budget de l'Agence devrait s'élever à environ 600 millions d'euros. **Pour 2007**, le projet de loi de finances prévoit une enveloppe globale de **500 millions d'euros**.

Budget prévisionnel de l'Ancsec pour 2006

Nature des crédits	Nature des opérations	Montant (en millions d'euros)
Crédits de fonctionnement	FASILD	23
	DIV	8
Crédits d'interventions	Intégration et lutte contre les discriminations	169 (dont 50 pour le CAI)
	Politique de la ville	382
	Lutte contre l'illettrisme	18
	Service civil volontaire	20 à 30.000 contrats à financer (non chiffrés)
TOTAL	<i>Hors service civil volontaire</i>	600

¹ Les crédits versés par l'Etat comprennent ceux du ministère de la ville et des ministères concernés. La participation du seul ministère de la ville représente 1,36 milliard d'euros, qui ont été dépensés à près de 60 % dès 2003.

² Régions (140 millions d'euros), départements (130 millions), communes et établissements publics de coopération intercommunale (730 millions d'euros).

ANNEXE 8

LA SEINE-SAINT-DENIS : UN DÉPARTEMENT CONTRASTÉ

Particulièrement touché par les violences pendant les émeutes de novembre de 2005, le département de la Seine-Saint-Denis présente la spécificité de réunir sur un même territoire richesse économique et précarité extrême.

Largement bénéficiaire des politiques de la ville et des moyens qui s'y rattachent, ce département se caractérise pourtant encore par la présence d'espaces urbains très dégradés et l'enclavement de certains quartiers, ce qui est fortement préjudiciable à son essor économique.

Caractérisée par le faible développement de l'intercommunalité, la Seine-Saint-Denis souffre de dysfonctionnements institutionnels, qui hypothèquent l'efficacité des nombreux moyens dont elle dispose et qui l'empêchent d'utiliser pleinement ses atouts géographiques, démographiques et économiques.

I. UN DEPARTEMENT DE CONTRASTES QUI ALLIE ATOUTS ET DIFFICULTES EXTRÊMES

A. DES ATOUTS ECONOMIQUES

1. Un dynamisme démographique non valorisé

La Seine-Saint-Denis compte aujourd'hui 1,4 million d'habitants, soit 12,6 % de la population d'Île-de-France, avec une densité de 5.916 habitants au km². Près de **30 % de la population a moins de 20 ans**, ce taux pouvant atteindre plus de 35 % dans le nord du département (38,6 % à Clichy-sous-Bois). Cette caractéristique démographique donne au département un dynamisme économique porteur d'innovations et de développements technologiques, une énergie déployée dans le cadre des nombreuses activités sportives qui fleurissent autour du Stade de France ainsi qu'une volonté d'agir et de changer le cadre de vie, qui se révèle notamment dans le regain de vitalité de la création d'entreprise et de l'engagement associatif.

Lieu d'implantation d'une population étrangère nombreuse (31 % de la population), la Seine-Saint-Denis est également une terre d'échanges culturels et religieux, qui constituent une ressource pour le territoire tout en étant le ferment d'alliances inattendues, sources de créativité.

2. La présence de fleurons de l'économie française

Lieu ancien d'implantation industrielle, la Seine-Saint-Denis bénéficie encore aujourd'hui d'une attractivité économique réelle, tirée par la présence de l'aéroport de Roissy et la qualité du réseau de transport la reliant à Paris. En 2005, plus de 7.200 immatriculations d'entreprises ont été enregistrées au tribunal de commerce de Bobigny. De plus, le département compte de nombreuses grandes entreprises, telles que PSA Peugeot-Citroën à Aulnay-sous-Bois, Aventis, Alstom, L'Oréal, Kodak, Aéroports de Paris ou Saint-Gobain.

Ainsi, la Seine-Saint-Denis, dont le PIB atteint près de **2,5 % du PIB national**, est classée au **deuxième rang** des départements les plus riches de France. Emblématique de ce changement, la Plaine Saint-Denis, qui accueille des entreprises industrielles et tertiaires en lien avec le secteur de la recherche et de l'innovation, est en train de devenir un pôle de compétitivité de dimension internationale.

B. UNE CONCENTRATION PROBLEMATIQUE DE DIFFICULTES SOCIALES

1. Un taux de chômage élevé

La Seine-Saint-Denis affiche un taux de chômage de 13,3 % (contre 9,5 % en Île-de-France), nettement supérieur à la moyenne nationale (9,2 %). En outre, on observe de fortes disparités entre les communes, le taux de chômage avoisinant 20 % à Clichy-sous-Bois et Montfermeil, et pouvant atteindre 25 % dans certains quartiers (Bosquets, Bas-Clichy). Les jeunes générations sont particulièrement touchées, la part des demandeurs d'emploi représentant près de 40 % dans certains quartiers.

Au total, 250.000 personnes vivent au-dessous du seuil de pauvreté, dont 28 % sont des jeunes de moins de 28 ans.

2. Un accès difficile à l'emploi

Lors du déplacement de la mission, les habitants et les personnes responsables des missions d'insertion ont fait part des difficultés pour relier certaines communes aux centres d'activité économique ou de formation du département, tels que l'aéroport de Roissy ou les grandes universités (Villetaneuse, Saint-Denis). **L'insuffisance des liaisons de transports collectifs** pourrait ainsi expliquer en partie le paradoxe selon lequel le

département bénéficie de la présence d'entreprises nombreuses, sans parvenir à réduire un niveau de chômage qui demeure élevé dans le département.

Une autre explication a été soulignée à plusieurs reprises, notamment par les chefs d'entreprises de la zone franche urbaine de Clichy - Montfermeil, le **faible niveau de qualification** des jeunes à la sortie du cursus scolaire. Certains ne sont parfois pas en mesure de lire et de compter, ce qui rend très difficile leur accès à des emplois, même peu qualifiés.

3. Une situation sociale explosive

A ces difficultés sociales, s'ajoutent des problèmes de délinquance et d'insécurité qui hypothèquent fortement l'attractivité du département, qu'il s'agisse de la création ou de l'implantation de nouvelles entreprises ou de l'installation de classes moyennes.

Le département souffre d'une situation démographique et sociale explosive, avec une concentration de jeunes, très souvent inactifs, qui peuvent sombrer dans la délinquance ou le trafic de drogue, et une proportion d'étrangers qui peut atteindre parfois plus de 50 % dans certains quartiers, où la cohabitation de communautés d'origines diverses peut créer des conflits ethniques ou religieux.

A cet égard, les chiffres de la sécurité en Seine-Saint-Denis sont révélateurs :

- plus de 135.000 crimes et délits et près de 10.500 vols avec violence ont été commis en 2005, soit une augmentation d'environ 30 % en dix ans ;

- le tribunal de Bobigny est le deuxième de France pour le nombre d'affaires - flagrants délits, délinquance des mineurs, trafics de drogue, ... - et le premier pour le traitement des actes de délinquance des mineurs (près de 22 % des actes de délinquance sont le fait de mineurs) ;

- une augmentation des incivilités, qui révèlent une incapacité à communiquer autrement que par la violence ;

- une augmentation des « outrages à agents de la force publique » de la part des jeunes, signe d'un antagonisme croissant entre les populations et les forces de police ;

- enfin, la gravité et la violence des actes ne cesse de s'amplifier (augmentation de près de 20 % du nombre d'homicides), ceux-ci étant souvent liés aux trafics de drogue.

II. DES DYSFONCTIONNEMENTS MAJEURS QUI LIMITENT L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE

A. UN TERRITOIRE LARGEMENT BÉNÉFICIAIRE DES POLITIQUES DE LA VILLE

1. La mobilisation de l'ensemble des dispositifs de la politique de la ville

La Seine-Saint-Denis mobilise une large palette d'instruments au service de l'accompagnement social des populations et de la rénovation urbaine.

De nombreuses communes bénéficient en effet de **conventions cadres**¹, de **conventions territoriales**², de **conventions thématiques** (contrats éducatifs locaux, contrats locaux de sécurité, ateliers santé-ville, chartes pour l'environnement), de **grands projets de ville** (GPV)³, d'**opérations de renouvellement urbain** (ORU)⁴, de **projets de rénovation urbaine** (PRU), des dispositifs des **zones franches urbaines** (ZFU) ou des **zones d'éducation prioritaire** (ZEP), des **équipes de réussite éducative** (ERE), des **maisons de l'emploi** ou des **aides européennes**⁵. Et cette liste n'est pas exhaustive !

En outre, le département a souvent été pilote pour la mise en œuvre ou l'expérimentation de nouveaux dispositifs : tel est le cas pour l'école de la deuxième chance ou la nomination en février 2006 d'un préfet délégué pour l'égalité des chances.

2. La concentration des moyens dans les zones prioritaires

Au total, **25 communes**, sur les 40 que compte le département, sont concernées par la politique de la ville⁶.

¹ Sept **conventions cadres** ont été signées pour la période 2000-2006 : 1° Aubervilliers, La Courneuve, Saint-Denis ; 2° Aulnay-sous-Bois, Sevran ; 3° Bobigny, Bondy, Pantin ; 4° Clichy-sous-Bois, Montfermeil ; 5° Epinay-sur-Seine, Villetaneuse ; 6° Noisy-le-Sec, Villiers-sur-Marne ; 7° Pierrefitte-sur-Seine, Stains, Saint-Denis.

² Les **conventions territoriales** remplacent les anciens contrats de ville et se déclinent par commune ou par communauté d'agglomération lorsqu'il s'agit de conventions cadres intercommunales.

³ Sept **GPV** ont été signés pour une période de 10 à 15 ans : 1° Aubervilliers, La Courneuve, Saint-Denis ; 2° Aulnay-sous-Bois, Sevran ; 3° Bobigny, Bondy, Pantin ; 4° Clichy-sous-Bois, Montfermeil ; 5° Epinay-sur-Seine, Villetaneuse ; 6° Noisy-le-Sec, Villiers-sur-Marne ; 7° Pierrefitte-sur-Seine, Stains, Saint-Denis.

⁴ Six **ORU** sont en cours : Bagnolet, Le Blanc-Mesnil, Drancy, Neuilly-sur-Marne, Pierrefitte-sur-Seine et Romainville.

⁵ Dans le cadre du programme PIC URBAN II ou du fonds social européen (FSE).

⁶ Les communes concernées sont : Aubervilliers, Aulnay-sous-Bois, Bagnolet, Le Blanc-Mesnil, Bobigny, Bondy, Clichy-sous-Bois, La Courneuve, Drancy, Dugny, Epinay-sur-Seine, Montfermeil, Montreuil-sous-Bois, Neuilly-sur-Marne, Noisy-le-Grand, Noisy-le-Sec, Pantin, Pierrefitte-sur-Seine, Romainville, Rosny-sous-Bois, Saint-Denis, Saint-Ouen, Sevran, Stains et Villetaneuse.

La répartition des crédits se sont faits de la façon suivante :

Crédits de la politique de la ville affectés à la Seine-Saint-Denis depuis 2000

<i>En millions d'euros</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Fiv	5,49	6,99	17,63	9,95	7,45	6,06
Fonds de revitalisation éco.		2,11	0,46	0,39	-	-
Services publics de quartiers	0,3	1,08	0,152	0,048	0,04	0,031
Soutien FSL	3,06	3,2	3,89	3,41	3,67	
Programmes européens	4,9	2,13	2,094	5,94	8,14	8,48
Ville, vie vacances	0,44	0,80	0,51	0,46	0,46	0,56
GPV/renouvellement urbain	1,07	1,46	2,16	4,29	2,86	
Réussite éducative	-	-	-	-	-	1,78
Lutte contre le saturnisme	1,22	-	-	-	-	-
Dével. social urbain en IdF	3,54	3,87	-	-	-	-
DSU			32,54	33,88	35,87	45,82
Total	20,02	21,64	26,9	24,49	22,62	16,91
(DSU incluse)	-	-	59,44	58,37	58,49	62,73

B DES DYSFONCTIONNEMENTS PREJUDICABLES À L'EFFICACITE DES POLITIQUES MISES EN ŒUVRE

1. Une coopération intercommunale souvent difficile et ciblée

La Seine-Saint-Denis comprend 40 communes dont plus de la moitié comptent plus de 30.000 habitants¹. D'après le préfet de la Seine-Saint-Denis, cela pourrait expliquer la difficulté des communes à mettre en place des structures intercommunales et à les faire fonctionner efficacement.

Toutefois, de nombreuses conventions thématiques ont permis un rapprochement des communes au cours des dernières années, mais le phénomène demeure limité à des projets ciblés :

- quatre **contrats intercommunaux de sécurité**, concernant 10 communes, ont été signés puis transformés en conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, alors que 14 communes ont préféré une structure communale ;

- sur huit **zones franches urbaines**, une seule est intercommunale (ZFU de Clichy - Montfermeil) ;

- pour favoriser le développement des petites entreprises et favoriser l'emploi, Aubervilliers, La Courneuve, Saint-Denis, Stains et le Conseil

¹ Les communes les plus peuplées sont Montreuil (90.700 habitants), Saint-Denis (94.700 habitants) et Aulnay -sous-Bois (80.500 habitants).

général se sont associés pour créer en 1998 la **maison de l'initiative économique locale** (MIEL), structure qui s'est étendue à l'ensemble de la communauté d'agglomération de Plaine Commune et à Saint-Ouen, soit neuf communes impliquées ;

- autres exemples de coopération intercommunale et même interdépartementale, **l'association des collectivités territoriales de l'Est parisien** (ACTEP), qui regroupe 20 villes de Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne sur des projets relatifs au développement économique, à la formation, aux transports et à l'environnement, et **l'établissement public d'aménagement « Plaine de France »**, qui regroupe la région Île-de-France, la Seine-Saint-Denis, le Val d'Oise et les 30 communes concernées.

2. Quelques voies susceptibles d'améliorer la situation du département

a) Attirer des personnels plus expérimentés

Il faudrait prévoir des mesures incitant les personnels les plus expérimentés de l'éducation nationale et de la police à venir en Seine-Saint-Denis, les effectifs actuels étant majoritairement composés de jeunes enseignants ou policiers.

b) Accroître la solidarité au profit de la Seine-Saint-Denis

- La solidarité au profit de la Seine-Saint-Denis a déjà été accrue grâce à la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la création du fonds de solidarité régional d'Île-de-France (FSRI).

Elle pourrait néanmoins être renforcée avec une **révision du fonctionnement du FSRI** dans le sens d'une meilleure péréquation des moyens au profit des départements qui ont le plus de difficultés.

En outre, l'utilisation de la DSU devrait faire l'objet d'un meilleur contrôle par le préfet, afin de s'assurer qu'elle est bien orientée en faveur des politiques d'accompagnement et de cohésion sociale.

Dans une lettre adressée au Premier Ministre et au Président de la République, le président du Conseil général a même demandé la création d'une **dotationspécifique en faveur de la Seine-Saint-Denis** au nom de la solidarité nationale.

- Le département pourrait également bénéficier du soutien des fonds européens, dans le cadre des futures contractualisations de la période 2007-2012.

- Enfin, **la compensation par l'Etat des dépenses** occasionnées par le transfert au département de compétences nouvelles (revenu minimum d'insertion et fonds de solidarité logement par exemple) devraient être prioritaires lorsque les départements se trouvent en difficulté financière. Au titre du RMI par exemple, c'est plus de 80 millions d'euros que l'Etat doit au conseil général.

III. LA SITUATION SCOLAIRE EN SEINE-SAINT-DENIS

A. DES RETARDS SCOLAIRES IMPORTANTS

Comme l'ont souligné les inspections générales de l'éducation nationale dans un rapport d'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Créteil¹, « *l'ensemble des indicateurs de « performance » scolaire atteste de difficultés graves, voire croissantes, dans lesquelles la Seine-Saint-Denis prend la part la plus importante.* »

En effet, ce département concentre les difficultés. Il se distingue, au niveau des caractéristiques sociales des élèves, par :

- une **sur-représentation des élèves issus des catégories socioprofessionnelles défavorisées** (48,8 % - dont 33 % de familles ouvrières et 14 % d'inactifs - contre 38 % au niveau de l'académie) et une sous-représentation des classes moyennes (14 % de professions intermédiaires) ou plus favorisées (10 % contre plus de 17 % dans l'académie) ;

- un **nombre important d'élèves étrangers ou de nationalité étrangère** (11,1 % dans le 1^{er} degré et 13,9 % dans le 2nd degré), supposant la mise en place de dispositifs spécifiques pour les « primo-arrivants » non francophones (classes d'initiation et classes d'accueil).

On constate, au niveau scolaire :

- des retards importants à l'entrée en 6^e (près de 8 % des élèves ont 2 ans de retard, contre 4 % en moyenne nationale) et en 3^e (12 % contre 6 %) ;

- un quart des jeunes de 16-19 ans ont déjà quitté le système éducatif, alors que la moyenne nationale est d'environ 16 % ;

- le taux d'accès à l'enseignement supérieur est parmi les plus bas de France (13 points de moins que la moyenne nationale pour l'académie) ;

- enfin, **les résultats des élèves de Seine-Saint-Denis traduisent des écarts importants, par rapport aux moyennes académique et nationale**, aux évaluations nationales de 6^e et dans les taux de réussite aux examens, à l'exception de certains diplômes professionnels (certificat d'aptitude professionnelle et brevet de technicien supérieur notamment).

¹ « *Evaluation de l'enseignement dans l'académie de Créteil* », Mme Gisèle Dessieux, Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et M. Gérard Saurat, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), Janvier 2003.

Evaluations diagnostiques en classe de 6^e : français et mathématiques rentrée 2005

	Seine-Saint-Denis		Académie Créteil		France	
	Français	Maths	Français	Maths	Français	Maths
Score moyen global sur 100	48,5	57,2	52,4	60,7	58,45	63,92
<i>Score moyen selon le type d'établissement fréquenté :</i>						
Collèges publics de ZEP/REP	45,3	54,3	46,2	54,9	53,43	57,35
Collèges publics hors ZEP/REP	52,2	60,1	55,1	63,6	59,34	64,96
<i>Score moyen selon le sexe des élèves :</i>						
Garçons	44,9	58,6	48,8	62,2	55,44	65,82
Filles	52,5	55,7	56,3	59,1	61,45	61,88
<i>Score moyen selon l'origine sociale des élèves :</i>						
Cadres et professions libérales	60,5	67,9	63,7	71,4	68,13	74,08
Professions intermédiaires	53,5	61,4	56,8	64,2	62,66	68,77
Agriculteurs exploitants	61,7	63,9	61,2	68,4	56,79	67,42
Employés	50,2	57,7	52,3	59,7	57,87	64,03
Artisans, commerçants	49,4	59,4	53,2	62,3	58,73	67,27
Ouvriers	45,2	54,5	47,1	56,1	53,58	58,04
Retraités	42,7	52,7	45,8	55,4	-	-
Sans emploi	43,4	52,6	44,8	54,1	-	-

Source : Académie de Créteil

Taux de réussite aux examens (session 2005)

	Seine-Saint-Denis	Académie	France
Brevet	70,8 %	73,5 %	79,1 %
CAP	76,9 %	75,5 %	NC
BEP	68,3 %	71,2 %	NC
Baccalauréat général	74,1 %	77,7 %	84,1 %
Baccalauréat technologique	64,2 %	66,7 %	76,2 %
Baccalauréat professionnel	56,5 %	59,9 %	74,7 %
BTS	66,1 %	65,2 %	NC

Source : Académie de Créteil

**B. DES EFFORTS CONSEQUENTS AU NIVEAU « QUANTITATIF »,
MAIS DES MANQUES AU PLAN « QUALITATIF »**

1. Un réseau dense d'établissements et d'élèves en ZEP

A la suite des différents plans de relance de l'éducation prioritaire, la Seine-Saint-Denis dispose, à la rentrée 2005, d'un réseau très dense d'écoles et d'établissements classés en ZEP :

- 39 % des élèves sont scolarisés en ZEP (24,4 % pour l'académie) ;

- **332 écoles sont en ZEP**, sur un total de 790 écoles publiques, **soit 42 %** ; **64 collèges sont en ZEP**, sur 119 collèges publics, **soit près de 54 %** ; enfin, on compte 4 lycées et 3 lycées professionnels en ZEP.

Enfin, **16 collèges ont reçu le label « Ambition réussite »** (21 au total pour l'académie de Créteil) et bénéficient, depuis la rentrée 2006, de moyens renforcés.

2. Le « Plan pour la réussite scolaire » en Seine-Saint-Denis : un rattrapage des retards en termes de moyens d'enseignement

A la suite du rapport du recteur Jean-Claude Fortier¹, chargé d'une mission d'étude et de proposition sur les difficultés de l'enseignement public en Seine-Saint-Denis, **un plan d'urgence spécifique a été engagé en faveur de ce département à partir de la rentrée 1998.**

Les conclusions du rapport de M. Fortier sont en effet frappantes sur les difficultés liées à la sociologie singulière de ce département, qui « *cumule de manière exacerbée les handicaps sociaux de cette fin de siècle* » : ainsi, un grand nombre de familles sont « *déstructurées* » et « *peu concernées par l'école* » ; il existe en outre d'importantes **carences en matière d'accueil scolaire** dans des établissements « *générateurs d'anonymat et de violence* » (taille des établissements, qualité des constructions, entretien insuffisant, faible fréquentation des cantines scolaires), ainsi qu'une **insuffisance des structures pédagogiques dans certaines filières de l'enseignement professionnel, notamment en apprentissage.**

¹ « *Les conditions de la réussite scolaire en Seine-Saint-Denis* », Jean-Claude Fortier, rapport remis à M. Claude Allègre, ministre de l'éducation nationale, et Mme Ségolène Royal, ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire, 1998.

Le « **plan pour la réussite scolaire** » en Seine-Saint-Denis a permis de réaliser, sur quatre ans, et pour un coût total d'environ un milliard de francs, un rattrapage des moyens d'enseignement. Il a abouti à la **création de 3.000 postes** supplémentaires, répartis comme suit :

- Personnels de direction, d'éducation, d'orientation et de documentation	206
- Personnels de surveillance	288
- Enseignants 1 ^{er} degré	705
- Enseignants 2 nd degré 1 (dont collèges et SEGPA)	227 (691)
- ATOSS	574

S'y est ajouté, en outre, le renfort de 2.500 aides éducateurs.

De fait, comme le souligne le rapport précité de l'IGEN, la Seine-Saint-Denis a « *dorénavant largement « rattrapé son retard* » », notamment par rapport aux autres départements de l'académie, creusant ainsi les disparités entre eux :

- le nombre d'élèves par emploi d'enseignants dans le 1^{er} degré est passé de 19,7 en 1997 (contre 20 dans le département du Val de Marne) à 17,7 en 2000 (19,2 dans le 94) ;

- la dotation horaire globale des collèges a progressé : elle s'établit à 1,453 heure par élèves (H/E) en 2002, contre 1,239 en 1995 (sur la même période, ce rapport est passé de 1,231 à 1,273 dans le Val de Marne) ; de fait, le nombre d'élèves par classe a fortement diminué :

(en %)

	Seine-Saint-Denis		Val-de-Marne	
	1995	2000	1995	2000
Moins de 23 élèves	15,60	35,34	13,90	21,20
De 23 à 25 élèves	37,54	49,50	39,10	37,80
Plus de 25 élèves	46,90	15,10	47	41

Source : Inspection générale de l'éducation nationale, rapport d'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Créteil, 2003

3. Des difficultés graves qui pèsent sur le fonctionnement des établissements et la réussite scolaire

Cette dotation spécifique en faveur de la Seine-Saint-Denis, qui s'est essentiellement traduite en termes quantitatifs, a montré que **l'accroissement des moyens, par l'attribution de postes, ne pouvait être la solution unique face aux difficultés rencontrées par les élèves.**

En effet, l'offre d'enseignement dans le département présente des caractéristiques que l'on retrouve dans les autres quartiers défavorisés, mais qui sont très concentrées au niveau territorial :

- sur les 119 collèges publics du département, 51 comptent plus de 600 élèves et 10 plus de 800 élèves ; 28 lycées dépassent les 1.000 élèves ;

- le taux de pré-scolarisation à deux ans est parmi les plus faibles de métropole (7,2 % en Seine-Saint-Denis, contre 66,5 % dans le Morbihan et 25 % en moyenne nationale), alors que ce sont précisément les enfants des milieux défavorisés qui en tirent les principaux bénéfices ;

- la part des enseignants non titulaires est la plus forte de métropole (6,9 % dans l'académie de Créteil, contre une moyenne de 4,2 %), de même que la proportion de professeurs du second degré public âgés de moins de 30 ans (26 % contre une moyenne de 12,3 %) ; à l'inverse, la part des enseignants âgés de 50 ans et plus est la plus faible (26 % dans l'académie, contre 34,7 % en moyenne) ; les enseignants les plus jeunes sont également les moins stables : le « turn over » est ainsi plus marqué en Seine-Saint-Denis (si 4 % des enseignants du 1^{er} degré font l'objet d'une mutation chaque année, ils sont 22 % dans ce département) et atteint près de 60 % dans certains collèges ;

- cette instabilité concerne également les personnels de direction et les personnels d'encadrement, ce qui fragilise le pilotage ;

- l'IGEN, dans le rapport précité, relève un « *faible engagement des personnels de l'éducation nationale, au-delà des chefs d'établissement* » dans les dispositifs partenariaux de la politique de la ville ;

- les phénomènes d'incivilités, d'absentéisme et de violence scolaire trouvent une occurrence forte : en 2000, les conseils de discipline ont prononcé plus de 1.000 décisions d'exclusion définitive ;

- l'offre d'enseignement est peu diversifiée et peu attractive : les établissements privés sous contrat sont peu représentés en Seine-Saint-Denis, notamment dans le 1^{er} degré (4 % des écoles) ; en outre, le nombre d'élèves scolarisés en dehors de l'académie, sur Paris principalement, est non négligeable, notamment au niveau du lycée ;

- au niveau de l'orientation et de l'enseignement professionnel, on constate une **faible présence de l'apprentissage, notamment aux premiers niveaux**, et une **forte sous-utilisation -de l'ordre de 15 %- des capacités d'accueil dans les lycées professionnels**, notamment dans le bâtiment (35 %) et la construction ; l'offre dans le secteur tertiaire prédomine (60 % des formations) et la pression continue de s'y exercer (filières médico-sociales, vente, comptabilité, hôtellerie...), d'autant plus que l'accès y est facilité par les procédures d'affectation (à l'inverse des filières de la production, les résultats scolaires ne sont pas pris en compte).

4. Des expériences récentes innovantes

A côté de cela, il existe de nombreuses « bonnes pratiques » qui gagneraient à être mieux reconnues et diffusées, ainsi que certaines expériences réussies :

- la coopération entre l'académie, la police et la justice, mise en place depuis 1993 et relancée en 1997, s'appuie sur la transmission d'une fiche de signalement, qui permet un traitement en temps réel des incidents déclarés ;

- des structures spécifiques pour les élèves en difficulté montrent des résultats globalement positifs : la Seine-Saint-Denis compte ainsi plus de 11 classes et ateliers relais, pour les élèves de moins de 16 ans en voie de déscolarisation, ainsi que 4 dispositifs « nouvelles chances » (dont l'« Auto Ecole » de Saint-Denis et « Second cap » à Gagny...), qui proposent des formations en alternance à des jeunes de 16 à 18 ans ;

- depuis la rentrée 2006, quatre lycées « pilotes » du département accueillent en classe de 2^{nde} près de 500 élèves, dans le cadre d'un dispositif expérimental d'excellence, fondé sur la mise ne place d'innovations pédagogiques et la mobilisation d'intervenants extérieurs (issus de grandes entreprises, de grandes écoles, de l'université...).

ANNEXE 9

ÉDUCATION ET FORMATION DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ

I. INDICATEURS SUR LES CARACTÉRISTIQUES SOCIALES ET LA SITUATION SCOLAIRE DES JEUNES EN ZUS

A. UNE POPULATION SCOLAIRE PLUS NOMBREUSE

La proportion des jeunes de moins de 15 ans dans la population, tendanciellement en déclin, reste plus importante en ZUS qu'ailleurs :

(en %)

Année	En ZUS	Hors ZUS
1999	23	17
2004	19	16

Source INSEE-RP 1999 et Enquête emploi 2004

B. UNE POLARISATION SOCIALE ET ETHNIQUE DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

Les établissements implantés en ZUS concentrent un nombre élevé d'élèves étrangers ou issus de catégories socioprofessionnelles défavorisées :

Caractéristiques des élèves dans les collèges publics de zones urbaines sensibles (en %)

Elèves	En ZUS	Hors ZUS
➤ de nationalité étrangère	12,1	4,2
➤ de « CSP défavorisée »	63,7	42,6
➤ de « CSP favorisée »	16,8	31,9
➤ de « CSP moyenne »	19,5	25,5

*Source : Observatoire national des ZUS, Rapport 2005
Année scolaire 2003-2004*

En outre, l'Observatoire national des ZUS relève une « assez grande dispersion des valeurs » et « des valeurs extrêmes très élevées, plus de 90 % d'élèves « défavorisés » dans certaines ZUS et plus de 80 % d'étrangers pour les collèges d'une ZUS. Ces écarts traduisent des phénomènes de ségrégation renforcés par rapport à l'habitat où ces concentrations, à l'échelon d'une ZUS, même de petite taille, ne sont jamais aussi élevées. »

Enfin, la part d'élèves de nationalité étrangère est plus forte dans les écoles primaires (près de 20 %) que dans les collèges situés en ZUS. Cela tient notamment à la sectorisation plus large des collèges, ainsi qu'à des comportements d'évitement plus fréquents au niveau du collège.

C. DES TROUBLES DU LANGAGE ET DES RETARDS SCOLAIRES PLUS FRÉQUENTS

Avant l'entrée à l'école primaire, près d'un cinquième des enfants scolarisés au ZUS ont des difficultés d'élocution, soit 6 points de plus que dans les autres établissements. De même, et ce sont là des questions où les handicaps culturels entrent davantage en jeu, plus de 14 % (soit plus du double qu'ailleurs) ont des difficultés à produire des phrases spontanées et correctes.

Troubles et difficultés de maîtrise du langage chez les élèves de grande section de maternelle selon le sexe (en %)

Troubles selon le sexe	Ensemble	Hors ZUS	ZUS	ZEP
<i>Difficultés d'élocution</i>				
➤ Garçons	16,5	15,9	22,6	23,8
➤ Filles	10,5	10,0	15,2	12,1
➤ Ensemble	13,6	13,0	19,2	18,1
<i>Construction grammaticale en discours spontané incorrecte</i>				
➤ Garçons	7,6	6,8	14,7	16,0
➤ Filles	5,6	4,8	13,6	10,2
➤ Ensemble	6,6	5,8	14,2	13,2
<i>L'enfant ne construit pas de phrases de plus de 4 mots en discours spontané</i>				
➤ Garçons	2,2	1,9	4,3	5,9
➤ Filles	0,7	0,6	1,8	1,6
➤ Ensemble	1,5	1,3	3,1	3,8
<i>L'enfant n'emploie pas en discours spontané des phrases introduites par des subordonnées</i>				
➤ Garçons	15,2	13,6	30,1	26,5
➤ Filles	9,3	8,3	19,9	17,1
➤ Ensemble	12,4	11,0	25,4	21,9

Champ : France métropolitaine plus DOM.

Source : Enquête en milieu scolaire, DREES, DEP, DESCO, InVS.

Par ailleurs, le **pourcentage d'élèves en retard de deux ans ou plus à l'entrée en 6^e est supérieur, pour l'année 2004-2005, de 2,9 points dans les collèges situés en ZUS** (soit 5,8 % des élèves, contre 2,9 % hors ZUS).

D. ORIGINE SOCIALE ET DEVENIR SCOLAIRE

Le taux d'interruptions prématurées de scolarité en fin de 3^e ou en fin et en cours de 2nde (professionnelle ou générale et technologique) est plus élevé en ZUS qu'ailleurs : en 2003-2004, **9,9 % des élèves issus des collèges de ZUS sortent sans diplôme ni qualification de l'école**, contre 7,3 % pour ceux venant d'autres établissements hors ZUS. Il existe en effet une corrélation étroite entre les origines sociales et familiales des élèves et le risque de sortie sans qualification du système scolaire :

PROBABILITÉ DE SORTIR SANS QUALIFICATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF SELON (EN %)		Ensemble des élèves entrés au collège en 1989	Elèves situés parmi les 25 % de collégiens les plus faibles en français et en mathématiques en 6e
La profession et la catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence	agriculteur	6,1	18,2
	artisan ou commerçant	9,5	22,6
	cadre ou chef d'entreprise	2,3	11,9
	professeur ou instituteur	1,9	[15,7]
	employé	8,4	20,6
	personnel de service	15,7	24,3
	ouvrier qualifié	11,3	23,1
	ouvrier non qualifié	15,6	26,2
La structure parentale	inactif	30,8	46,0
	son père et sa mère	7,7	21,6
La taille de la famille	famille monoparentale	16,6	34,0
	un enfant	8,4	22,2
	deux enfants	5,6	19,2
	trois enfants	7,8	19,6
	quatre enfants	14,6	27,9
Le sexe	cinq enfants et plus	21,7	34,2
	garçon	10,8	25,9
La nationalité de l'élève	filles	7,7	21,6
	français	8,7	24,1
	algérien	14,8	23,0
	marocain	12,5	18,5
	tunisien	14,8	[20,0]
	autre africain	[8,6]	ns
	européen du Sud	14,8	23,0
	Asie du Sud-Est	[18,9]	ns
	turc	29,0	[45,2]
	autre nationalité	10,0	ns
Ensemble	ensemble des étrangers	15,1	23,5
	-	9,3	24,0

Source : ministère de l'éducation nationale

II. LA POLITIQUE D'ÉDUCATION PRIORITAIRE

A OBJECTIFS ET ÉVOLUTIONS

Premier exemple français de territorialisation des politiques éducatives, les zones d'éducation prioritaires (ZEP) ont été lancées en 1981 sous l'impulsion du ministre M. Alain Savary, pour « *contribuer à corriger l'inégalité sociale par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé.* »¹

Cette politique s'appuie sur l'identification de zones où se conjuguent des « *difficultés dues aux insuffisances constatées dans différents domaines et notamment ceux du travail, des loisirs, de l'habitat, de la sécurité* », dans l'objectif d' « *obtenir une amélioration significative des résultats scolaires des élèves, notamment des plus défavorisés* »².

Elle prend appui sur une logique de projet spécifique à chaque zone, impulsé et mis en œuvre par les équipes pédagogiques.

La politique d'éducation prioritaire a connu une alternance de phases de « silence » et de « relance », en 1990 et en 1998³, qui ont accompagné **l'extension du dispositif** : en 1982, 363 ZEP concernaient 8 % des écoliers et 10 % des collégiens ; on dénombre, en 2004, 911 ZEP-REP, accueillant environ 18 % des écoliers et 21,4 % des collégiens.

Par ailleurs, en raison de « *critères de zonage hétérogènes, dont le choix a été largement laissé à l'appréciation des rectorats* », la carte de l'éducation prioritaire présente d'importantes disparités, qui ne sont pas forcément le reflet des caractéristiques scolaires ou sociales des académies.

Ainsi, la part d'élèves issus des catégories dites défavorisées est comprise entre 53 % (Rennes) et 77 % (Lille), et varie de 31 à 91 % entre les établissements de l'éducation prioritaire dans l'académie de Versailles⁴.

¹ Circulaire n° 81-238 du 1^{er} juillet 1981.

² Circulaire n° 90-028 du 1^{er} février 1990.

³ La relance de 1998 a abouti à la création des réseaux d'éducation prioritaire (REP), qui associent à un collège de secteur des écoles et établissements cumulant des difficultés sans pour autant répondre aux critères des ZEP. Cette logique de réseau vise à mutualiser les ressources et à améliorer le pilotage (avec la création, en parallèle, des « contrats de réussite scolaire » passés avec les autorités académiques).

⁴ Observations sur la politique d'éducation prioritaire, référé adressé au ministère de l'éducation nationale le 3 décembre 2004, Rapport public annuel de la Cour des comptes, 2005.

Evolution du monde ZEP et de la part des effectifs scolarisés

Académies	1982	% écoles	% collèges	1990	1997	% écoles	% collèges	1999	% écoles	% collèges	2005*	% collèges	% lycées	% LP
AIX-MARSEILLE	44	18,6	19,0	31	31	16,8	21	13	18,1	25,0	40	24,0	6,0	35,5
AMIENS	11	4,9	7,9	22	22	12,6	18,6	41	15,1	22,7	41	22,6		10,5
BESANCON	18	55,8	19,1	17	18	9,3	18	19	10,6	18,1	19	18,0		
BORDEAUX	13	29	12,8	33	34	12,7	12,6	22	9,6	9,2	22	9,1	2,9	8,5
CAEN	6	15,7	5,1	8	8	6,9	9,2	10	7,7	9,9	10	8,8		
CLERMONT-FERRAND	11	6,1	7	5	6	7,4	5,4	6	7,3	5,4	6	5,7		4,5
CORSE	0	0	0	6	6	28	20,1	6	27,4	21,3	6	22,1		
CRETEIL	17	8,4	10	26	25	11,6	15,7	57	28,2	20,3	64	32,9	1,8	20,3
DIJON	19	11,1	11,1	21	20	11,1	20,3	22	11,8	14,5	21	19,6		26,8
GRENOBLE	17	5,9	8,5	21	21	8,2	12,1	27	11,2	27,7	27	12,8	1,2	9,5
LILLE	37	7,6	13,6	62	64	19,5	22,2	97	26,2	8,3	96	27,0		
LIMOGES	0	0	0	7	5	6,4	8,6	4	6,4	18,9	4	8,2		5,5
LYON	21	11,9	12,7	31	31	13,3	18,4	35	14,6	14,2	35	18,1		34,0
MONTPELLIER	16	8,9	11,8	16	16	9,2	11,9	23	11,9	14,0	23	13,0		11,1
NANCY-METZ	21	10,5	14,5	33	32	10,2	13,6	32	10,7	7,5	32	13,3		
NANTES	6	2,1	2,7	25	25	9,2	9,5	27	8,9	9,4	26	7,4		
NICE	7	6,8	6,1	8	8	6,9	7,5	11	8,5	13,4	12	9,8		
ORLEANS-TOURS	7	5,1	4,7	18	18	9	9,4	30	10,5	20,0	30	12,3		6,9
PARIS	6	19	13,9	14	14	26,5	17,8	14	27,5	8,2	14	19,9		
POITIERS	9	6	8,6	12	12	6,4	9,2	11	6,4	23,9	11	7,9		
REIMS	10	9,4	10,9	17	18	12	20,3	23	15,4	5,1	23	22,5	0,7	1,6
RENNES	9	7,2	9	13	13	5,6	7,9	8	3,5	26,0	8	4,4		
ROUEN	18	12,3	27,2	21	21	17,2	26,2	25	20,9	9,0	25	25,2	4,1	21,8
STRASBOURG	6	6,4	7,2	12	11	7,6	10,6	17	11,0	14,2	17	13,3		
TOULOUSE	14	12,6	10,9	17	19	7,3	5,9	12	5,6	5,3	12	5,3		1,4
VERSAILLES	12	5,8	10,5	30	32	10,1	12,3	44	17,3	18,9	44	18,1	15,8	17,9
FRANCE METRO	355	8,4	10,5	526	530	11,5	14,3	635,6	14,7	17,4	668	16,6	2,5	8,8
GUADELOUPE		6,7	5,1	3	3	9,9	7,7	4	13,2	13,6	4	14,3	8,2	
GUYANE		26,4	15	4	4	55,4	33,8	4	53,8	34,0	7	46,7	26,6	
MARTINIQUE	7**	9,8	5,8	4	4	22,6	20,423	5	23,9	21,8	5	18,9	7,6	
REUNION	0	0	0	17	17	24,9		19	26,9	26,0	23	24,3		17,6
DOM	0	9	4	28	28	24,1	20	32	26,2	23,1	39	24,0	6,2	8,6
FRANCE METRO + DOM	355	8,5	10,2	554	558	12	14,6	667,6	15,2	17,7	707	17,0	2,6	8,8

Source : Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance.

* A partir de l'année 2000, les statistiques dans les écoles ne sont plus effectuées,

** Regroupement Antilles-Guyane

Si 80 % des établissements situés en ZUS sont classés en ZEP, la carte de l'éducation prioritaire déborde de la carte des ZUS :

**Part d'établissements classés en éducation prioritaire
et en ZUS (année 2005-2006)**

	Ecoles	Collèges	Lycées	LP
En éducation prioritaire (EP)	7 056	1 107	54	118
En EP et en ZUS	2 972	392	18	29
<i>Part (en %)</i>	42	35	33	25

Source : ministère de l'éducation nationale

B. QUELS MOYENS POUR QUELS RÉSULTATS ?

D'après les estimations du ministère, **le coût d'un élève est de l'ordre de 10 à 15 % plus élevé en éducation prioritaire**. Le supplément de ressources alloué aux ZEP, qui représente environ 1,2 % du total des dépenses d'enseignement, est attribué pour l'essentiel sous la forme :

- de **postes ou d'heures d'enseignement**¹, consacrés à la réduction progressive du nombre d'élèves par classe (**2 élèves en moins par classe en moyenne**) ; toutefois, selon les travaux de l'économiste Thomas Piketty, cette réduction est **insuffisante pour avoir un impact sur la réussite des élèves** ;

Nombre moyen d'élèves par classe	En ZEP	Hors ZEP
Maternelle (rentrée 1999)	23,6	26,0
Primaire (rentrée 1999)	21,3	22,6
Collège (rentrée 2004)	21,3	23,2

Source : ministère de l'éducation nationale

- de **crédits indemnitaires**, versés à toutes les catégories de personnels ; la principale mesure touchant les enseignants et chefs d'établissement est l'**indemnité de sujétion spéciale**² ; néanmoins, en dépit de ces primes et avantages en termes de carrière³, **on constate une rotation un peu plus forte et un plus grand nombre de jeunes enseignants**.

¹ Soit, à la rentrée 2004, 1,38 heure hebdomadaire d'enseignement par élève en éducation prioritaire, contre 1,25 hors éducation prioritaire ; le ministère de l'éducation nationale évalue ce surcoût en collège à environ 4.200 ETP (75.600 heures).

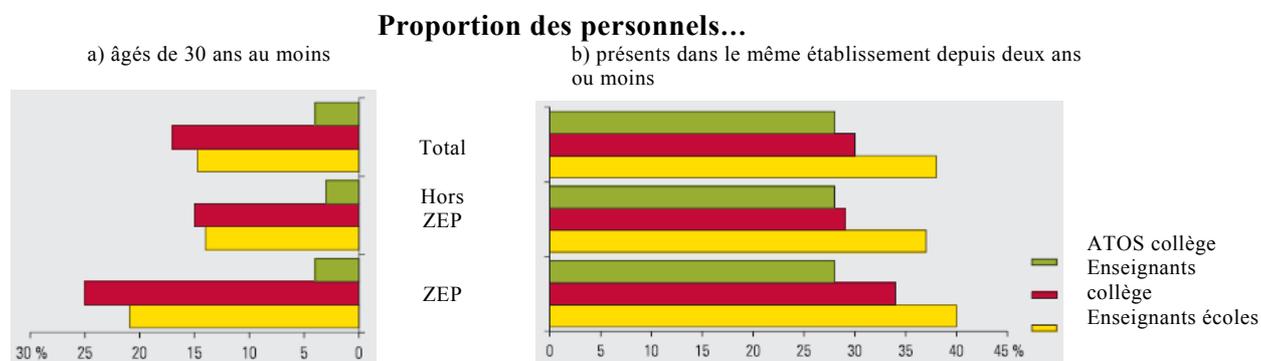
² D'un montant d'environ 1.108 euros par an en 2004, elle a bénéficié à 48.540 agents dans le 1er degré et 45.303 dans le 2nd degré, soit une dépense de plus de 102 millions d'euros.

³ Dispositif de l'affectation à caractère prioritaire justifiant une valorisation (APV), défini par la note de service du 21 octobre 2004.

Une étude de l'INSEE, tentant d'établir un bilan global des différences de ressources, en prenant en compte les caractéristiques des enseignants (un plus grand nombre de moins de 35 ans et de non titulaires), relève ainsi que « *les salaires moins élevés de ces professeurs compensent probablement, en partie, le surcoût des ZEP* »¹.

Si, en ZUS, un enseignant du second degré sur 4 a moins de 30 ans, contre 17,7 % en dehors, ce taux monte à 37,9 % dans les ZUS d'Île-de-France et peut atteindre 63,9 % dans certains établissements.

Cette instabilité des équipes existe aussi dans le premier degré : si, globalement, 4 % des enseignants mutent chaque année, ils sont 8 % dans l'académie de Créteil et 22 % sur le seul département de Seine-Saint-Denis.



Source : « *L'état de l'école* », édition 2005

C. DES RÉSULTATS SCOLAIRES HÉTÉROGÈNES ET GLOBALEMENT DÉCEVANTS

Les tableaux suivants montrent que des écarts importants persistent dans les résultats des élèves, fortement corrélés à leur origine sociale.

Ces écarts sont plus marqués en CE2 qu'en 6^e, et les difficultés concernent davantage les garçons que les filles.

Les statistiques globales masquent une forte hétérogénéité dans les résultats des établissements, que traduisent les indicateurs relatifs aux 249 collèges « ambition réussite », identifiés comme étant « les plus prioritaires ».

¹ « *Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992* », Roland Bénabou, Francis Kramarz et Corinne Prost, *Economie et Statistique*, n° 380, 2004.

**Résultats comparés des élèves
aux évaluations nationales de CE2 et de 6^e**

		CE2		6 ^e	
		Français	Mathématiques	Français	Mathématiques
Ensemble des élèves		65,8	65,4	65,6	62,3
Type d'établissement	Public hors ZEP et REP	66,9	66,0	66,3	63,1
	REP hors ZEP	61,4	62,0	62,7	58,6
	ZEP	56,1	59,1	57,6	52,8
Sexe	Filles	69,0	64,8	68,5	60,3
	Garçons	62,7	65,9	62,9	64,1
Sexe (ZEP)	Filles en ZEP	59,6	58,2	60,4	50,8
	Garçons en ZEP	52,7	59,9	55,5	55,0
Catégorie socioprofessionnelle	Cadres et professions libérales	74,0	72,0	75,2	72,4
	Professions intermédiaires	70,2	69,1	69,2	66,7
	Employés	67,0	65,2	65,6	61,7
	Artisans, commerçants	65,8	65,8	67,2	65,0
	Agriculteurs exploitants	66,5	67,1	66,9	69,1
	Ouvriers	60,5	60,8	60,6	56,0
	Inactifs, autres	57,8	58,7	57,3	53,7

Source : ministère de l'éducation nationale

Indicateurs de résultats Mission « enseignement scolaire » (2005) (en %)	Moyenne nationale	Total ZEP/REP	Réseaux « ambition réussite »	Hors réseaux « ambition réussite »	Hors ZEP/REP
Proportion d'élèves entrant en 6 ^e avec au moins un an de retard	17,9	28,8	35,7	17	15,8
Taux de réussite au brevet	79,1	68,4	60,9	77,8	79,2

Au-delà des données suivantes, on constate :

- d'une part, qu'à caractéristiques sociales égales, les élèves ont des résultats moins bons en ZEP qu'ailleurs ;

- d'autre part, que « *la mise en place des ZEP n'a eu aucun effet significatif sur la réussite des élèves, mesurée par l'obtention d'un diplôme, l'accès en quatrième, en seconde, et l'obtention du baccalauréat.* »¹

¹ *Ibid.*

D. LE « PLAN DE RELANCE » PRÉSENTÉ PAR LE MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Annoncée en décembre 2005 dans le cadre du plan en faveur de l'égalité des chances du Gouvernement, la relance de l'éducation prioritaire a été présentée le 8 février dernier par le ministre de l'éducation nationale.

Ce plan comporte notamment :

- la **refonte de la carte de l'éducation prioritaire** (voir schéma page suivante) : les moyens sont renforcés et ciblés sur les 249 réseaux « ambition réussite » (249 collèges et 1.600 écoles), classés « EP1 » - éducation prioritaire niveau 1 - (1.000 enseignants expérimentés et 3.000 assistants pédagogiques ont rejoint les équipes éducatives de ces écoles et collèges) ;

- l'**adaptation de la formation des enseignants** aux difficultés spécifiques d'exercice du métier en ZEP, dans le cadre du « cahier des charges de la formation des maîtres » en cours de préparation ;

- la **valorisation du mérite des meilleurs élèves en ZEP** (augmentation du nombre de bourses au mérite et revalorisation de leur montant ; mise en œuvre de la « charte pour l'égalité des chances dans l'accès aux formations d'excellence » : tutorat « 100.000 étudiants pour 100.000 élèves » ; possibilité, pour les collégiens ayant obtenu une mention très bien au brevet de demander leur affectation dans le lycée de leur choix dans leur académie, etc.).

E. LES « ZEP » EN EUROPE : ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

Les zones d'éducation prioritaires se sont inspirées de l'expérience anglaise de discrimination positive menée dans le cadre des « Education Priority Areas », préconisées par le rapport Plowden de 1967. Ces dispositifs ont été supprimés, puis rétablis en 2000 par le Gouvernement de Tony Blair, sous la forme des « Education Action Zones » :

- l'obligation contractuelle de résultat peut aller, en cas d'échec, jusqu'au remplacement de l'équipe de direction ;

- des centres ont ouvert dans les quartiers pour permettre aux enfants de faire leurs devoirs dans de bonnes conditions le soir et le week-end ;

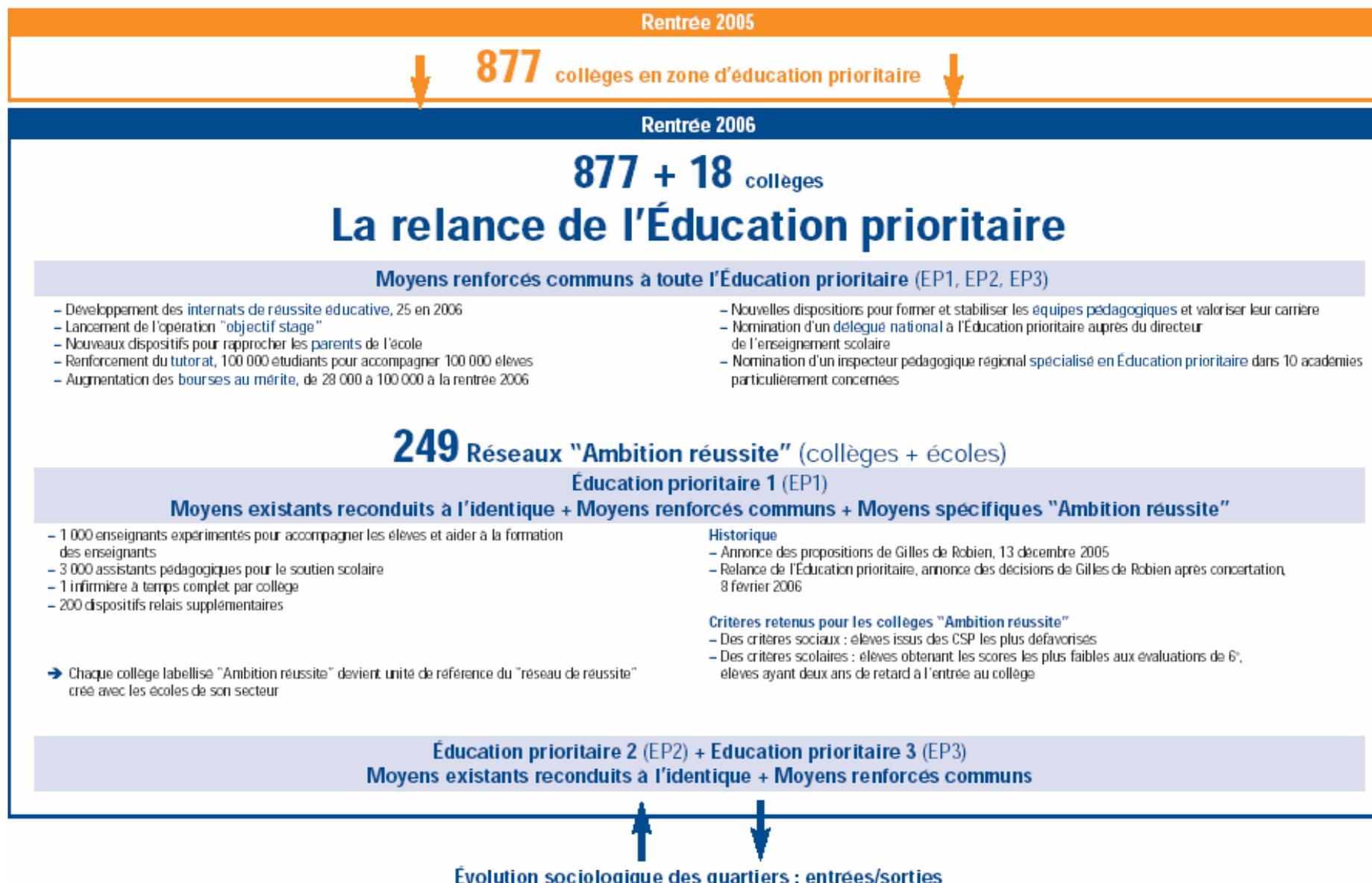
- les établissements sont autorisés à déroger au programme national si une approche plus souple permet d'atteindre de meilleurs résultats ;

- les conditions de recrutement, de qualification ou de rémunération peuvent déroger au droit commun pour attirer des professeurs de qualité ou des spécialistes éducatifs ;

- le plan stratégique de la zone, réunissant en moyenne une vingtaine d'établissements, est prévu pour durer cinq ans maximum.

Des expériences similaires existent en Belgique, aux Pays-Bas, en Espagne, en République tchèque ou en Hongrie.

Aux Pays-Bas, l'originalité de l'expérience est de s'appuyer sur un réseau local d'écoles -primaires, secondaires, spécialisées-, de bibliothèques, de centres communautaires et d'institutions sociales, afin d'agir au niveau du quartier et de favoriser l'engagement des parents. En outre, les ressources allouées à un élève issu de milieu défavorisé sont de 1,5 à 2 fois plus importantes que la moyenne (selon qu'il est issu ou non de l'immigration), indépendamment de la localisation de son école.



III. LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT À LA SCOLARITÉ

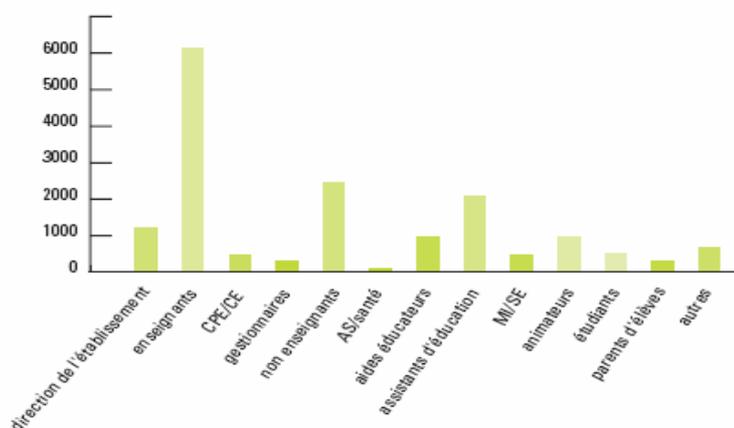
• « Ecole ouverte »

Mise en place à partir de 1991, à la suite des émeutes du Val Fourré à Mantes-la-Jolie, l'opération interministérielle « école ouverte » propose aux enfants et adolescents, **pendant les vacances scolaires, les mercredis et samedis**, de participer à des activités organisées au sein des établissements scolaires : environ 30 % de ces activités sont à caractère scolaire, les autres sont de nature culturelle, sportive et de loisirs.

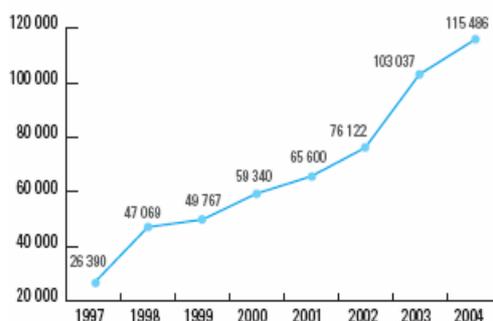
Le dispositif repose sur l'engagement volontaire des chefs d'établissement et des équipes éducatives.

En 2005, 655 établissements (87 % sont des collèges), **dont 61 % situés en ZEP-REP¹**, sont engagés dans l'opération. Plus de 115.000 jeunes des 1^{er} et 2nd degrés ont été accueillis, pendant 3.772 semaines (5 semaines en moyenne par établissement), encadrés par 15.300 intervenants.

Effectifs cumulés des intervenants



Evolution des effectifs accueillis



Source : ministère de l'éducation nationale,
« Ecole ouverte : bilan 2004-perspectives 2005 »

¹ Cette part varie de moins de 20 à 100 % selon les académies.

L'Etat a consacré à l'opération **17,2 millions d'euros en 2004** : l'Education nationale est le premier financeur (10,6 millions d'euros) ; la DIV participe à hauteur de 2,3 millions d'euros ; les autres financements viennent de la DGAS, de la DPM et du FASILD¹.

Le coût par élève (178 euros en moyenne) varie fortement d'une académie à l'autre (de 90 euros à Lyon à 300 euros à Grenoble ou Versailles)².

L'opération reçoit d'autres participations financières (à hauteur de 700.000 euros en 2004), provenant des communes ou intercommunalités notamment, des contrats de ville, des CAF, des DRAC, etc., ainsi que des aides en nature (mise à disposition de personnels, de locaux, d'équipements sportifs et culturels, prise en charge des transports...)

Dans un rapport d'évaluation d'avril 2003, les inspections générales de l'éducation nationale (IGEN et IGAENR) ont souligné les effets positifs de l'opération, qui participe à la lutte contre la violence et l'exclusion sociale, *« grâce à une ouverture sur des activités culturelles et sportives ancrées autour de l'école et dans l'école pendant les congés scolaires »* : malgré *« un déficit quasi-général de pilotage pédagogique »*, *« des contenus inégaux »*, des inégalités entre académies et un certain dévoiement du projet initial - *« en général les établissements ouvrent deux semaines en été - une début juillet, une fin août - très éloignés en cela de la problématique des étés chauds qui [en] est à l'origine »* -, *« école ouverte est incontestablement une réussite »*.

• Les contrats éducatifs locaux (CEL)

Institués à partir de 1998³, les contrats éducatifs locaux (CEL) ont pour objectif d'associer les différents partenaires (l'Etat - ministères de l'éducation nationale, de la culture, de la jeunesse et des sports, de la ville -, les collectivités territoriales, les associations sportives, culturelles et éducatives, les organismes à vocation sociale - CAF - et les familles) à la mise en place d'activités pour les enfants et adolescents en dehors du temps scolaire.

Leur mise en œuvre est assurée par un groupe de pilotage local. Une évaluation du fonctionnement et des résultats des CEL a été réalisée en 2004⁴ :

- on compte 2.686 CEL, concernant 9.275 communes ; près d'un tiers des CEL sont intercommunaux ; la moitié des communes de plus de 10.000 habitants ont signé un contrat, et les $\frac{3}{4}$ des villes de plus de

¹ DGAS : Direction générale de l'action sociale au ministère de la santé ;

DPM : Direction de la population et des migrations au ministère des affaires sociales ;

FASILD : Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations.

² Source : *« École ouverte. Bilan 2004 – Perspectives 2005 »*, ministère de l'éducation nationale, juillet 2005.

³ Circulaire interministérielle du 9 juillet 1998, complétée par celle du 25 octobre 2000.

⁴ *« Regards sur les contrats éducatifs locaux », Note d'évaluation n° 05-12, novembre 2005, direction de l'évaluation et de la prospective (DEP), ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ; rapport interministériel (éducation nationale, jeunesse et sports, culture, emploi), « Les contrats éducatifs locaux », octobre 2004.*

100.000 habitants ; **50 % des communes éligibles à la DSU ont signé un CEL** ;

- le coût estimé de l'ensemble des CEL est de **367 millions d'euros** ; le coût d'un CEL varie de 20.000 à 2,5 millions d'euros (soit de 15 à 350 euros par jeune et par an) ; la participation de l'Etat (15,5 % en moyenne) varie de 9 à 31 % selon la taille des communes¹.

Répartition du budget des CEL

en millions d'euros

Origine	Recettes	
	Montants	%
Etat	56,80	15,5
➤ Education nationale	2,18	0,6
➤ Jeunesse	18,37	5,0
➤ Sports	11,83	3,2
➤ Culture	1,71	0,5
➤ Ville	8,05	2,2
➤ Autres ministères	14,67	4,0
Collectivités territoriales	204,15	55,5
➤ Communes ou ECPI	194,14	52,8
➤ Conseils généraux	8,07	2,2
➤ Conseils régionaux	1,95	0,5
Organismes publics	38,10	10,4
➤ CAF	35,26	9,6
➤ FASILD	2,44	0,7
➤ MSA	0,41	0,1
Participation des familles	37,90	10,3
Autres recettes	30,52	8,3
TOTAL	367,47	-

- 13.747 établissements scolaires sont impliqués, soit près de 20 % (dont 83 % d'écoles et **15,3 % d'établissements en ZEP/REP**) ;

- plus de **4 millions d'enfants et de jeunes** participent aux actions, mises en œuvre par plus de 9.900 associations et 55.300 intervenants ; les CEL travaillent en moyenne avec 14 associations ; 54 % des intervenants ont un diplôme d'animation ;

¹ Participation de l'Etat de 9,2 % dans les communes de plus de 100.000 habitants, de 31,1 % dans celles de moins de 2.000 habitants (en 2004).

- les CEL coexistent en général avec d'autres dispositifs : ils sont associés à des centres de loisirs sans hébergement (CLSH) dans 89 % des cas, à un contrat temps libre (71 %), un contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS) (38 %), un dispositif ville-vie-vacances (26 %), un contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance (26 %), un dispositif « école ouverte » (13 %), etc. ;

- pour 66 % des maires, l'effet principal du CEL sur le territoire est une augmentation des initiatives prises par les jeunes ; quant aux effets sur les jeunes, il s'agit notamment d'avoir facilité et démocratisé l'accès à des activités sportives et culturelles (75 % des cas) et d'avoir amélioré leur comportement (respect des règles, prévention...) ; l'amélioration de la réussite scolaire paraît être l'objectif le plus difficile à atteindre : il l'est par 21 % des CEL ;

- les **difficultés** les plus souvent citées sont : l'allocation souvent erratique et incertaine des moyens qui ne permet pas d'avoir une politique cohérente à long terme ; la multiplicité des dispositifs et la complexité des partenariats qui réduit leur visibilité ; enfin, les coordonnateurs attendent davantage d'implication des acteurs de l'éducation nationale, qui ont souvent une vision très réduite du dispositif.

• Les équipes de réussite éducative

Institués dans le cadre du plan de cohésion sociale¹, les programmes de réussite éducative ont pour objectif d'« *accompagner, dès les premières années de l'école maternelle et jusqu'au terme de la scolarité, des enfants et des adolescents qui présentent des signes de fragilité, en prenant en compte la globalité de leur environnement et de leurs difficultés* ».

Ces programmes concernent 4 champs : l'accompagnement scolaire ; le socio-éducatif ; l'aide à la parentalité ; le médico-social.

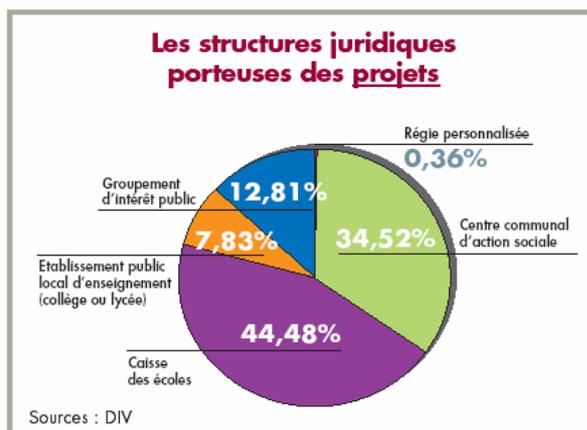
Leurs modalités de mise en œuvre se distinguent des dispositifs préexistants par les caractéristiques suivantes :

- une **action personnalisée et globale**, adaptée à chaque situation ;

- une **équipe pluridisciplinaire**, qui réunit, au sein d'un réseau coordonné, de façon permanente ou occasionnelle, des professionnels de différentes spécialités (enseignants, coordonnateurs de ZEP-REP, éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux, psychologues, pédopsychiatres, intervenants sportifs et culturels...) ainsi que des associations agréées ;

- une **structure juridique dédiée**, dotée d'une comptabilité publique, qui porte la responsabilité du projet et contractualise avec l'Etat ; à la fois instance de débat, de décision et de gestion financière, elle réunit, autour du représentant de l'Etat, du maire ou du président de l'intercommunalité, l'ensemble des institutions partenaires (conseil général, inspection d'académie, caisse d'allocations familiales, parents d'élèves, etc.).

¹ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005.



L'objectif sur cinq ans est d'accompagner 200.000 enfants et adolescents résidant en ZUS ou scolarisés en ZEP. D'ici 2009, 1.469 millions d'euros seront consacrés aux « équipes de réussite éducative » et à la mise en place d'une trentaine d'« internats de réussite éducative ».

Un an après le lancement du dispositif, la Délégation interministérielle à la ville (DIV) a fait procéder à une première évaluation de sa mise en œuvre¹. Il en ressort les principales conclusions suivantes :

- **300 projets** de réussite éducative, représentant près de 400 équipes pluridisciplinaires, ont été initiés entre 2005 et 2006 (327 projets labellisés au 20 septembre 2006 et 73,5 millions d'euros délégués aux préfets à cette date) ;

- cette mise en œuvre a été facilitée dans les cas où il existait déjà un partenariat élargi entre les institutions concernées ; *« en revanche, là où ce partenariat est récent, certains travailleurs sociaux sont réticents à s'engager dans le dispositif, redoutant la stigmatisation des populations visées et des entorses au secret professionnel »* ;

- sur les 71 sites audités, seuls 18 ont établi un diagnostic spécifique pour la réussite éducative ; de fait, *« les actions mises en œuvre ne rompent pas toujours avec les pratiques antérieures et ne personnalisent pas toujours les parcours. Cette mutation reste à faire. Elle nécessite des formations à destination des professionnels et des associations »* ; aux côtés du coordonnateur du programme, il apparaît nécessaire qu'un **référent** soit identifié pour chaque enfant ;

- *« garder confidentielles les informations échangées au sein du réseau de partenaires est une impérieuse nécessité »* : aussi, une première étape doit être la mise en place d'une **charte de confidentialité**, précisant la notion de « secret partagé » ;

- l'objectif visant à favoriser les synergies et la collégialité entre les partenaires, réunis dans une structure juridique spécifique, n'est pas encore, à l'heure actuelle, *« clairement perçu par le local »*.

¹ « La réussite éducative un an après », « La lettre de la DIV », n°111, juin 2006 ; résultats d'un audit mené sur 80 sites (dont 9 internats) par 6 cabinets de consultants.

IV. STATISTIQUES SUR L'INSERTION DES DIPLÔMÉS ET LES BESOINS DE RECRUTEMENT

Face au constat paradoxal d'une inadéquation entre les formations des jeunes et les besoins des entreprises, les tableaux suivants reproduisent :

- d'une part, les secteurs connaissant les plus fortes tensions à l'embauche, en raison, notamment, d'un manque de personnels qualifiés (enquête nationale 2006 sur les besoins en main d'œuvre (BMO), réalisée, à l'initiative de l'Unedic, par les Assedic-Garp et le Crédoc) ;

- d'autre part, les taux et conditions d'insertion des jeunes en fonction de leur niveau de diplôme.

Les 15 métiers pour lesquels les projets de recrutement et les difficultés à recruter sont les plus élevés

	Ensemble des effectifs à recruter en 2006 (cas signalés difficiles)	Ensemble des recrutements déclarés	% de cas difficiles à recruter
Employés et agents de maîtrise de l'hôtellerie (serveurs, maîtres d'hôtel,...)	43 438	98 530	44,1 %
Agents d'entretien	25 642	72 637	35,3 %
Maçons qualifiés	24 302	29 120	83,5 %
Animateurs socioculturels, de sport et de loisirs	24 193	67 632	35,8 %
Cuisiniers	21 821	34 565	63,1 %
Représentants, VRP	18 912	33 554	56,4 %
Employés de maison et assistantes maternelles (y compris les aides à domicile)	15 321	33 342	46,0 %
Ingénieurs et cadres spécialistes de l'informatique (sauf technico-commerciaux)	13 558	30 643	44,2 %
Agents de gardiennage et de sécurité	12 215	21 879	55,8 %
Aides-soignants	11 994	19 383	61,4 %
Conducteurs routiers et grands routiers	10 994	19 019	57,8 %
Plâtriers, charpentiers et autres ouvriers qualifiés du gros œuvre du bâtiment	9 785	12 121	80,7 %
Caissiers, employés de libre-service	8 734	51 488	17,0 %
Cadres commerciaux et technico-commerciaux	8 542	24 302	35,1 %
Menuisiers qualifiés du bâtiment, serruriers-poseurs	8 216	10 552	77,9 %

L'insertion au regard du niveau de formation

	Non qualifiés	CAP ou BEP non diplômés 2de ou 1er	CAP ou BEP	Bac non diplômés	Bac professionnel ou technologique	Bac 1 ou + 2 non diplômés	Bac + 2	2e cycle	3e cycle	Ensemble	
Accès rapide et durable à l'emploi	31 %	48 %	73 %	64 %	74 %	64 %	81 %	74 %	79 %	68 %	
Leur premier emploi est un CDI	31 %	29 %	35 %	29 %	31 %	32 %	32 %	51 %	57 %	38 %	
Au bout de trois ans de vie active	Ils ont un CDI	52 %	59 %	68 %	68 %	73 %	66 %	66 %	76 %	85 %	71 %
	Ils sont au chômage	40 %	31 %	15 %	20 %	12 %	19 %	7 %	9 %	10 %	16 %
	Ils occupent un emploi aidé	14 %	6 %	7 %	7 %	6 %	13 %	4 %	4 %	2 %	6 %
	Ils travaillent en intérim	11 %	17 %	8 %	9 %	7 %	5 %	3 %	2 %	1 %	6 %
	Ils travaillent à temps partiel	22 %	11 %	13 %	12 %	11 %	11 %	5 %	9 %	5 %	10 %
	Salaire mensuel net médian	1 000 €	1 090 €	1 080 €	1 100 €	1 150 €	1 190 €	1 300 €	1 470 €	1 950 €	1 200 €

Champs : jeunes ayant quitté le système éducatif en 2001.

Source : enquête « Génération 2001 » (interrogation du printemps 2004) Cereq 2005.

Tableau extrait de Bref Céreq n° 222, septembre 2005, p.3.

ANNEXE 10

LES ÉVÉNEMENTS DE L'AUTOMNE 2005

I. RETOUR SUR LES FAITS : LES ÉVÉNEMENTS DE NOVEMBRE 2005

A. LE DÉROULEMENT DES ÉVÉNEMENTS

Le déclenchement des émeutes trouve son origine dans la mort accidentelle de deux jeunes âgés de 15 et 17 ans, Bouna et Zyed, le jeudi 27 octobre 2005 à Clichy-sous-Bois, retrouvés électrocutés dans l'enceinte d'un transformateur EDF. Au-delà de ce drame, ce sont ses circonstances qui ont provoqué une réaction puisque très vite on apprend que ces jeunes se seraient « réfugiés » dans cet endroit pour « échapper » à la police. Sans attendre un éclaircissement sur ce drame, dans les heures qui suivent, on assiste à une multiplication d'actes de violences urbaines dans le quartier HLM du Chêne pointu (incendie de 23 voitures, jets de projectiles contre le centre de secours des sapeurs-pompiers, vitrines brisées, abribus vandalisés, centre de distribution de la Poste mis à feu).

Le lendemain, des éléments d'explication seront fournis par le ministère de l'Intérieur, qui évolueront au cours de la journée. Alors que, dans un premier temps, la police déclare être intervenue lors d'une tentative de cambriolage, une autre déclaration précise ultérieurement que les jeunes auraient été interpellés suite à la dégradation d'une cabine de chantier. Même si ces deux versions ne sont pas incompatibles, le caractère absurde de la mort de deux jeunes dans ces circonstances entretient le doute quant à la réalité, ceci d'autant plus que le Procureur de Bobigny évoquera par la suite un simple contrôle d'identité.

Dans une atmosphère devenue subitement très lourde, les émeutes prennent un tour plus violent le 28 octobre avec l'apparition de meneurs et la multiplication de coups de feu sur les cars de gendarmes et de CRS. Le samedi 29, une marche silencieuse est organisée par des associations à laquelle participent des élus et plus d'un millier de participants. Les affrontements se poursuivront le samedi soir et s'amplifieront le dimanche à la suite de l'utilisation de gaz lacrymogènes à proximité d'une mosquée.

Dès lors, un mécanisme de développement du conflit s'installe qui s'alimente des affrontements croissants avec les forces de l'ordre, de la dénonciation des provocations policières ainsi que de la « surenchère médiatique ».

B. LE DÉBAT SUR LE RÔLE DES MÉDIAS

Le rôle des médias dans le développement des émeutes est bien évidemment difficile à établir et à mesurer mais il ne saurait être exclu ou sous-estimé. La question est posée dès le 27 octobre après l'annonce du décès des deux jeunes puisque l'information passe alors « en boucle » lors des journaux télévisés.

Dès le 28 octobre, une distinction dans le traitement de l'information apparaît puisque le journal télévisé de TF1 de 13 heures évoque des « *scènes de guérilla* » dans la ville de Clichy-sous-Bois alors que d'autres chaînes se contentent d'évoquer des « *incidents* ». Dans les heures qui suivent, les différences d'appréciation demeurent puisque le soir même, France 2 évoque des casseurs qui jouent « *au chat et à la souris avec les forces de l'ordre* » alors que France 3 fait référence à « *des bandes de jeunes qui harcèlent les forces de l'ordre à coup de pierres et de cocktails Molotov* ». Le 29 octobre, le Parisien évoque une « *deuxième nuit d'émeutes* ».

Les différences de traitement de l'information concernent également les causes des événements puisque, par exemple, dans les journaux télévisés du 28 octobre au soir, si TF1 insiste sur le flou des circonstances et les résultats en attente de l'enquête en cours, France 2 et France 3 n'hésitent pas à laisser la parole à des personnes qui désignent la responsabilité de la police, en précisant toutefois que cette version est démentie par la police.

A partir de ce moment, une polémique est également ouverte concernant le rôle et la responsabilité du ministre de l'Intérieur dans le déclenchement de ces troubles.

L'emballement médiatique connaîtra, enfin, une nouvelle extension à la suite de l'intervention des forces de l'ordre avec des gaz lacrymogènes le 30 octobre à proximité de la mosquée de Clichy puisqu'une nouvelle polémique se développe concernant les circonstances de l'intervention des forces de l'ordre qui attisent les tensions.

A partir du 4 novembre, de nombreux quotidiens nationaux et régionaux évoquent une « *guérilla urbaine* ». Alors que certains journalistes s'interrogent sur les causes de ces affrontements, d'autres s'engagent dans une démarche de comptage des voitures brûlées qui jouera un rôle dans l'extension des troubles. Certains éditorialistes s'interrogent alors sur la responsabilité des médias dans la propagation des violences du fait notamment du mimétisme des images.

C'est alors que France 3 annonce le 7 novembre dans le 19/20 qu'elle ne repercutera plus les chiffres des voitures incendiées et que TF1 et France 2

décident de mettre davantage en avant les appels au calme et les initiatives citoyennes. Les reportages s'intéressent alors plus aux aspects sociaux et moins aux affrontements, ils insistent aussi sur les aspects positifs de la vie dans les quartiers.

On constate ainsi que jusqu'au 6 novembre et l'intervention du Premier ministre qui annonce le recours au couvre-feu, les médias ont adopté un angle de traitement qui privilégiait le caractère sensationnel des violences urbaines (voitures et bâtiments en flammes, bilan complet et détaillé des incidents, pompiers et CRS montrés en situation de difficulté, utilisation d'un vocabulaire guerrier et anxiogène, colère des habitants victimes des destructions de biens...).

La responsabilité des médias dans le développement des émeutes apparaît donc comme réelle comme l'a montré, également, le déplacement d'une délégation de la mission sénatoriale à Lille le 21 juin 2006. A cette occasion, en effet, M. Bernard Charles, adjoint au maire, a indiqué qu'il y avait eu un délai d'une semaine entre les premiers événements en Seine-Saint-Denis et les premiers troubles constatés à Lille et qu'entre temps, le journal « La Voix du Nord » s'était interrogé à la une sur les conséquences de ces événements franciliens sur les quartiers de Lille Sud.

L'expérience de ces événements devrait amener l'ensemble des médias à engager une réflexion profonde sur le traitement de l'information lorsque celle-ci peut être de nature à alimenter des affrontements. Cette réflexion, par nature propre à chaque rédaction, pourrait par exemple viser à déterminer dans quelle mesure lors de certains événements, il peut être nécessaire de présenter les informations de telle sorte qu'elles ne puissent pas alimenter artificiellement des troubles graves à l'ordre public.

II. LES DIFFÉRENTES INTERPRÉTATIONS DE LA CRISE DES BANLIEUES DE NOVEMBRE 2005

A. LA PERCEPTION DES FRANÇAIS AU REGARD DES ENQUÊTES D'OPINION

Par son ampleur, sa violence et sa durée, la crise des banlieues de l'automne 2005 a constitué un événement politique majeur de notre histoire contemporaine. Elle a donc considérablement mobilisé les médias et interpellé les Français. Pour autant, les enquêtes d'opinion sur ce sujet restent rares ou lacunaires à l'exception d'une enquête exhaustive¹ réalisée par l'institut CSA en décembre 2005.

¹ « Les Français et la situation dans les banlieues », enquête réalisée en face à face, du 16 au 19 décembre 2005, auprès d'un échantillon représentatif de 1.039 personnes âgées de 15 ans et plus.

Cette enquête révèle l'existence de différences d'interprétation importantes au sein de la population face au phénomène des violences urbaines. Les sondés se réfèrent ainsi à trois grilles de lectures distinctes selon leurs préférences partisans et leurs caractéristiques sociales, certains ayant recours à une combinaison de facteurs explicatifs.

La crise des banlieues traduit d'abord pour 71 % des sondés une **crise de l'autorité** qui renvoie plus généralement à la question de la lutte contre la délinquance. Les origines de cette crise sont alors à chercher dans le contrôle insuffisant des parents sur leurs enfants, l'importance des bandes et des trafics, l'absence de la police et la faiblesse des moyens consacrés à la prévention de la délinquance.

Toutefois, pour 55 % des sondés, les violences urbaines refléteraient également une **crise sociale** qui s'expliquerait à la fois par le chômage et la précarité ainsi que par les discriminations.

Enfin, selon 25 % des sondés, cette crise résulterait d'une **insuffisante intégration des immigrés**.

L'enquête de CSA révèle que 55 % des sondés ont puisé dans plusieurs registres d'explication mais elle permet aussi d'observer que la préférence pour tel ou tel registre d'explication évolue fortement selon les appartenances sociales et politiques. A titre d'exemple, on peut retenir que les sondés privilégient l'analyse de la crise d'autorité lorsqu'ils sont proches de la majorité, habitant en milieu rural ou qu'ils exercent une profession indépendante. A contrario, ils ont tendance à retenir davantage l'explication de la crise sociale lorsqu'ils sont issus eux-mêmes de l'immigration du Maghreb et d'Afrique, qu'ils sont proches de l'opposition, qu'ils habitent la région parisienne, qu'ils sont chômeurs ou exercent une profession du secteur public.

Ces différences d'appréciation n'ont pas empêché un accueil plutôt positif réservé aux mesures gouvernementales. On observera que les mesures qui ont suscité le plus fort soutien sont celles qui visent à favoriser l'intégration des immigrés, l'égalité des chances et la mixité sociale comme, par exemple, l'accompagnement des parents qui ont des difficultés à comprendre le Français (75 % jugent cette mesure très efficace ou assez efficace), l'augmentation des moyens pour les établissements classés en ZEP (74 %) et l'obligation pour les communes de construire 20 % de logements sociaux (71 %).

En ce qui concerne les mesures visant à restaurer l'autorité et la sécurité, les taux d'approbation sont également élevés, les sondés approuvant très largement le renforcement de la présence de la police dans les quartiers sensibles (70 %) ainsi que l'instauration d'un contrat de responsabilité parentale (65 %). Par ailleurs, 70 % des sondés estiment qu'une réponse efficace serait la réduction de l'immigration et 58 % jugent efficace l'expulsion des étrangers condamnés pour violences urbaines alors que 53 % appellent de leurs vœux un durcissement des critères du regroupement familial.

Les propositions relevant du principe de discrimination positive sont celles qui reçoivent proportionnellement le moins de soutien puisque « seulement » 52 % des sondés estiment qu'il serait efficace de privilégier les habitants des banlieues en leur réservant des places dans les grandes écoles, les administrations et les entreprises.

Les conclusions de cette enquête d'opinion sont pour le moins préoccupantes puisqu'elles semblent montrer qu'un grand nombre de sondés assimilent les habitants des quartiers difficiles à des immigrés et considèrent les banlieues comme un univers étranger auquel ils ne s'identifient pas. Ainsi, si 80 % des sondés disent avoir en commun des choses avec les gens du même milieu social qu'eux, 79 % avec les gens de leur âge, 56 % avec les habitants de leur quartier, 51 % avec leurs coreligionnaires, seuls 16 % ont ce sentiment à l'égard des habitants des banlieues difficiles. Au total, selon cette enquête d'opinion, 79 % pensaient donc, au sortir de la crise des banlieues, avoir « peu » (30 %) ou « pas du tout » (49 %) de choses en commun avec les habitants des banlieues difficiles.

Si l'on a souhaité faire référence à cette enquête d'opinion, ce n'est pas pour la prendre au pied de la lettre, ni considérer que les préférences ainsi exprimées devraient nécessairement inspirer les choix des décideurs publics. La raison en est plutôt que ces résultats semblent donner une vision inattendue de l'opinion publique française au regard de la crise des banlieues faite à la fois d'incertitude quant aux causes des problèmes et de manque d'empathie envers les personnes concernées, qui s'accompagne toutefois d'un mandat plus ou moins explicite au gouvernement pour faire de son mieux pour gérer la situation.

Cette distance qui semble s'être installée entre la grande majorité des Français et la population vivant dans les quartiers sensibles constitue, en fait, une partie du problème puisqu'elle permet d'expliquer à la fois pourquoi la question des banlieues ne constitue pas une véritable priorité de l'agenda politique des vingt dernières années et pourquoi l'esprit civique s'est profondément dégradé dans ces quartiers jusqu'à la rupture de l'année dernière. Ce diagnostic plaide assurément pour que la question des quartiers difficiles et l'avenir de leurs habitants soit placés au centre du débat public dans les prochaines années et, singulièrement, à l'occasion des prochains scrutins nationaux.

B. LE POINT DE VUE DES CHERCHEURS ET DES PROFESSIONNELS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les événements de novembre 2005 ont donné lieu à de nombreuses analyses de la part des chercheurs qu'il est essentiel de mentionner pour apprécier au mieux les différents facteurs responsables.

1. Le schéma classique des « émeutes urbaines »

Certains chercheurs ont tout d'abord voulu replacer ces événements dans un « temps long ». C'est le cas de M. Didier Lapeyronnie¹ qui rappelle que les premières « émeutes » remontent à l'été 1981 avec les « rodéos » des Minguettes dans la banlieue lyonnaise, auxquelles ont succédé celles de Vaux-en-Velin en 1990 et celles du quartier du Mirail dans la banlieue de Toulouse en 1998. Il observe que les affrontements se sont même multipliés depuis à Montfermeil, à Grenoble, à Sartrouville, à Trappes, puis à Montbéliard en 2000 et à Nîmes en 2003.

Cette analyse comparative des émeutes urbaines amène M. Didier Lapeyronnie à distinguer un schéma commun :

« À chaque fois, un récit presque identique peut être fait : des incidents avec la police, parfois la mort d'un jeune habitant du quartier lors d'une intervention policière, sont suivis de manifestations et d'émeutes malgré les appels au calme des familles. Les manifestants brûlent des voitures, s'en prennent aux bâtiments publics et aux centres commerciaux, affrontent la police. Puis le calme revient sur le quartier, les représentants institutionnels et politiques promettent de mettre en œuvre des mesures pour venir en aide à la population, des appels au civisme et au vote sont lancés ».

Selon cette analyse, le développement du chômage des jeunes des quartiers, au cours de ces années, a affaibli la légitimité des politiques sociales et entamé leur espoir d'insertion. Dans ces conditions, les causes des émeutes doivent être recherchées dans la perte de confiance dans l'Etat providence et l'exaspération devant les formes d'interventions policières dans les cités. Selon M. Didier Lapeyronnie, les émeutes et les affrontements dans les banlieues sont donc marqués par la superposition de comportements délinquants ou déviants et de la contestation sociale.

2. La thèse de la crise de la représentation politique

Au-delà des analyses qui insistent sur les échecs de l'intégration, le rôle des agitateurs et les agissements de délinquants, M. Didier Lapeyronnie estime que *« les émeutes sont à l'évidence liées à des contextes locaux et nationaux marqués par l'éviction d'une partie de la population »*. Plus précisément, *« en l'absence de mécanismes politiques, l'émeutier « exprime » ses sentiments à propos du monde social et tente de les mettre sur la place publique »*.

Ce mécanisme a joué à plein lors des émeutes de novembre 2005 selon M. Michel Koroneff². Dans un contexte de faible croissance depuis 2001, l'insertion professionnelle des jeunes s'est dégradée, ce qui a favorisé le sentiment d'échec social et l'impression d'un destin tracé à l'avance. C'est

¹ *« Les émeutes urbaines en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis », M. Didier Lapeyronnie.*

² *« Comprendre le sens des émeutes de l'automne 2005 », M. Michel Koroneff, maître de conférences à l'université Paris V.*

ainsi que ce sociologue évoque les propos tenus par certains émeutiers qui traduisent « *un ras-le-bol d'être traités comme des citoyens de seconde ou troisième zone et perçus a priori comme des délinquants* ».

C. LA PERCEPTION DE LA CRISE DES BANLIEUES À L'ÉTRANGER

1. Le point de vue sévère de la presse étrangère

Les émeutes de novembre 2005 ont eu un fort écho dans les médias étrangers qui en ont largement rendu compte, et essayé d'apporter des éléments d'interprétation.

On peut constater tout d'abord une différence de traitement entre les médias européens et les autres médias. Les premiers ont ainsi été plus modérés dans leurs commentaires et ont insisté sur les risques de propagation du phénomène aux autres pays européens. Ils ont souvent estimé que le problème concernait l'ensemble des pays européens et que, s'il illustrait un échec en matière d'immigration et d'intégration, celui-ci était partagé. *A contrario*, les autres médias ont souvent insisté sur le caractère spectaculaire des événements, au besoin en amplifiant la réalité en évoquant des affrontements au centre de Paris.

On peut constater également que de nombreux journalistes ont découvert au cours de ces semaines une France qu'ils ne connaissaient pas avec ses banlieues et ses jeunes issus de l'immigration en difficulté d'insertion. L'image d'Épinal du pays attaché à son modèle d'intégration a ainsi sensiblement souffert. De nombreux journaux étrangers, à l'instar du Washington Post, du Daily Telegraph et de la Tribune de Genève, n'ont pas hésité à évoquer l'échec du modèle républicain, même si le New York Times, par exemple, a nuancé cette analyse en observant qu'il n'existait pas en France de classe défavorisée « structurelle ». Parmi les causes des émeutes, plusieurs quotidiens comme La Repubblica et The Guardian ont relevé les problèmes de discrimination des jeunes issus de l'immigration ainsi que le manque de représentation des minorités. Mais la cause principale aux yeux des journalistes du Financial Times et de El Mundo, par exemple, reste le taux de chômage dans les banlieues.

Une analyse intéressante a été développée par The Independent qui estime que trop longtemps la question des banlieues a manqué de visibilité dans le débat public, ce qui explique le manque d'intérêt de l'opinion publique que l'on a déjà évoqué à l'occasion de l'examen du sondage réalisé par CSA. Ce « déni de réalité » relèverait du « politiquement correct » qui aurait fait de ce sujet un thème trop sensible pour être évoqué. Certains journalistes font remarquer, notamment aux États-Unis, que ces événements remettent en question la légitimité des critiques souvent prodiguées par les Français envers les autres modèles, notamment ceux qui recourent à la discrimination positive.

Au final, l'image de la France a beaucoup souffert dans la presse étrangère qui a largement diffusé les images de violence et a dépeint un pays en proie à des problèmes durables face auxquels il peinait à trouver des solutions.

2. La préoccupation des responsables politiques européens

Les événements de novembre ont suscité également de nombreuses interrogations de la part des responsables politiques européens. C'est en particulier le cas aux Pays-Bas comme a pu s'en rendre compte une délégation de la mission sénatoriale d'information qui s'est rendue à La Haye et à Rotterdam début avril.

Au cours d'une rencontre avec des parlementaires néerlandais, ceux-ci ont fait part de leur crainte que des événements semblables se déroulent chez eux en observant par exemple que le centre de Rotterdam était composé d'une population à 40 % d'origine étrangère. Au cours d'un entretien, M. Alexander Pechtold, ministre de la Rénovation administrative et des Relations au sein du Royaume, a expliqué que ses services avaient conclu que des émeutes similaires à celles qui avaient eu lieu en France pouvaient également se dérouler aux Pays-Bas.

Ce constat a renforcé l'intérêt d'un dialogue entre les responsables politiques européens pouvant mener à des échanges d'expériences. De la même manière que les Pays-Bas se sont inspirés des zones franches urbaines pour mettre en place des « kanzenzones », il semblerait utile que les autorités françaises s'engagent dans une démarche systématique de recherche des bonnes pratiques mises en place par nos voisins européens en matière de politique de la ville.

III. LE BILAN DES VIOLENCES URBAINES D'OCTOBRE-NOVEMBRE 2005

A. DES VIOLENCES CARACTÉRISÉES PAR LEUR ÉTENDUE ET LEUR DURÉE

Les violences urbaines ont duré **25 nuits** et touché **300 communes**.

- Elles ont débuté en Seine-Saint-Denis le 27 octobre 2005, à la suite du décès accidentel de deux jeunes dans un transformateur EDF de Clichy-sous-Bois. A partir du 2 novembre, le phénomène s'est étendu à toute l'Île-de-France, avant de gagner la province dans la nuit du 4 au 5.

Le pic de violence a été atteint les nuits des 6, 7 et 8 novembre, au cours desquelles le millier d'incendies de véhicules a été dépassé (1.295, 1.408, 1.173). Face à cette situation, l'état d'urgence a été décrété le 8 novembre.

A partir du 12, la situation est rentrée dans l'ordre en Île-de-France, avant de s'apaiser à compter du 18 en province. Des couvre-feux ont été instaurés à Paris le 12 novembre, ainsi que dans la Somme, les Alpes-Maritimes, l'Eure, la Seine-Maritime, le Loiret et les Landes, tandis que l'état d'urgence était prorogé pour trois mois à compter du 21 novembre par la loi du 18 novembre 2005. Il y a été mis fin le 4 janvier 2006.

- Les régions ont été inégalement touchées.

Une quinzaine de cours d'appel ont connu les faits les plus nombreux et les plus graves : Paris et Versailles d'abord, puis Douai, Rouen, Lyon, Nancy, Rennes, Nîmes, Aix-en-Provence, Toulouse, Caen, Pau, Amiens, Besançon, Metz, Orléans et Grenoble.

Six des neuf tribunaux de la cour d'appel de Paris ont totalisé le quart des mesures de garde à vue, près du tiers des défèrements, le quart des mandats de dépôt, 30 % des comparutions immédiates, 42 % des ouvertures d'information et 30 % des présentations au juge des enfants. 498 des 751 ZUS ont été touchées.

Au niveau national, 10.346 voitures, 233 bâtiments publics et 74 bâtiments privés, ainsi que sept dépôts de bus et 22 bus ou rames de trains en circulation ont été dégradés ou détruits par incendie en zone de police, et 18 lieux de culte atteints.

En Seine-Saint-Denis, outre le décès des deux adolescents à Clichy-sous-Bois, une personne handicapée physique a failli être brûlée vive dans un bus, un poste de police, une concession automobile à Aulnay-sous-Bois et le conseil des prud'hommes de Bobigny ont été incendiés. Un attentat au cocktail Molotov contre la préfecture et de multiples attentats par incendies dans les collèges et lycées ont été relevés. 1.266 véhicules, dont 3 bus, ont été brûlés, 78 bâtiments ont été dégradés ou détruits, dont une caserne de pompiers, un local de police, 17 écoles, 12 collèges, 7 gymnases. Pour ce seul département, 291 personnes ont été gardées à vue et 53 écrouées.

Au plan national, 4.295 personnes ont été interpellées pendant les violences (et 273 ensuite). 3.889 personnes ont été placées en garde à vue pendant ou après les événements, dont 1.919 mineurs. En tout, 1.011 personnes ont été placées sous écrou. Selon le ministère de l'intérieur, 54 % des personnes interpellées étaient connues des services de police.

Le chaînage entre les interpellations et la justice, empreint d'une extrême rapidité et d'une grande fermeté, a particulièrement bien fonctionné.

Au 18 novembre, sur 3.101 personnes placées en garde à vue, près de la moitié (1.486) a fait l'objet d'un défèrement au parquet. 46 % des personnes déférées ont été écrouées, 9 % ont fait l'objet d'une ouverture d'information judiciaire, près de la moitié a été traduite devant le tribunal correctionnel en comparution immédiate, les tribunaux ont prononcé 422 peines d'emprisonnement en totalité ou en partie ferme et 59 condamnations hors emprisonnement. Néanmoins, le taux de relaxe au tribunal de grande instance

de Bobigny s'est élevé à 35 %, le travail de police judiciaire ayant été particulièrement malaisé.

B. UNE IMPLICATION PARTICULIÈREMENT IMPORTANTE DES MINEURS

Une grande partie des auteurs de violences urbaines étaient des mineurs, souvent très jeunes, et des jeunes majeurs, majoritairement inconnus (pour 80 % d'entre eux) de la justice, sauf au titre de l'assistance éducative (pour la moitié d'entre eux), plutôt inscrits dans un cursus scolaire ou professionnel mais souvent issus de familles en grande difficulté. Cette absence d'antécédents concerne aussi les jeunes ayant commis les faits les plus graves. Des phénomènes de mimétisme, de contagion et d'émulation favorisés par la très forte médiatisation accompagnant et provoquant une sorte de surenchère dans la concurrence ont été mis en avant tant par les sociologues que par les forces de l'ordre et les magistrats entendus.

Au 18 novembre, 577 mineurs avaient été présentés au juge des enfants et 118 placés sous mandat de dépôt.

En ce qui concerne les 85 mineurs déférés à Bobigny, 62 % d'entre eux n'étaient pas connus de la justice et un tiers d'entre eux avaient moins de 16 ans, ce qui interdisait de prendre des réquisitions de mise en détention provisoire. Beaucoup se trouvaient dans des situations de décrochage de déscolarisation et auraient dû faire l'objet de signalement de la part des services sociaux.

C. DES FORCES DE L'ORDRE EXEMPLAIRES

En moyenne 4.500 policiers et gendarmes, appuyés quotidiennement par les forces mobiles, sont intervenus. Au plus fort de la crise, les effectifs des forces de l'ordre sont montés à 11.500 personnes. 217 ont été blessés, dont 10 assez gravement. Les forces de l'ordre ont été la cible de tirs à balles réelles à Montfermeil, Grigny, Brest, la Courneuve et Saint-Denis.

Votre rapporteur souhaite ici rendre hommage à leur courage et à leur sang froid. Grâce à leur professionnalisme, aucun mort n'a été déploré parmi les émeutiers, alors que des événements comparables avaient fait 54 morts à Los Angeles en 1999. L'annonce de l'attribution d'une prime de 300 euros pour les policiers, gendarmes et pompiers engagés paraît donc pleinement justifiée.

D. VIOLENCES SPONTANÉES OU INSURRECTION PLANIFIÉE ?

Les motivations à l'origine de ces violences ne sont pas clairement déterminées, et il paraît difficile de les attribuer à un facteur unique, ainsi que l'a d'ailleurs souligné M. Sebastian Roché.

Mme Lucienne Bui Trong, ancien chef de la section « villes et banlieues » à la direction des renseignements généraux, a estimé qu'il s'agissait au départ d'une petite émeute classique, à partir d'un phénomène vécu comme une injustice et donnant lieu à des rumeurs et à beaucoup d'émotion. Elle n'aurait pas dû durer plus de trois jours mais a été relancée par un incident dans une mosquée, ainsi que par la politisation et la médiatisation des événements. Elle a souligné que cette expansion au niveau national d'un événement au départ purement émotionnel est inédite.

Le rapport des renseignements généraux du 23 novembre 2005 a confirmé qu'il n'y avait aucun lien entre ces violences et des mouvements religieux, ni d'organisation structurée ou nationale, et qu'on ne pouvait donner pour seule explication une insurrection fomentée par des délinquants dérangés dans leurs trafics par la reprise en main des forces de l'ordre. En outre, aucun leader ne s'est dégagé de ces violences, ni aucune revendication claire.

E. QUI VA PAYER?

Après le retour au calme, les premières évaluations des dommages ont commencé.

Les dommages aux infrastructures sont évalués par les préfetures entre 55 et 60 millions d'euros, tandis que la Fédération française des sociétés d'assurance a estimé à 200 millions d'euros le montant global des dégâts, dont 70 millions d'euros pour les collectivités locales et 45 millions pour les sociétaires de la Société mutuelle d'assurance des collectivités territoriales, qui compte 120 des 300 communes touchées.

En vertu de la loi du 7 janvier 1983¹, l'Etat est civilement responsable des dommages résultant des crimes et délits commis par des attroupements ou rassemblements contre des personnes ou des biens.

Cependant, la jurisprudence du conseil d'Etat a exclu cette responsabilité lorsque les actes de violence étaient prémédités². La jurisprudence ne retient la responsabilité de l'Etat qu'en cas de faute lourde, si les autorités ont été averties à temps du danger et se sont abstenues d'agir alors qu'il était possible d'éviter la situation génératrice des dégâts, et exclut les dommages résultant d'opérations de type commando, ainsi que les actes de vandalisme réalisés par des personnes qui profitent d'un contexte revendicatif pour commettre des exactions. Les assureurs réfutent la thèse de la préméditation et estiment qu'en décrétant l'état d'urgence, le Gouvernement lui-même a reconnu une atteinte grave à l'ordre public, dont l'Etat est responsable.

¹ Art L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales.

² *Le fait que, plusieurs heures après la dispersion d'une manifestation devant un commissariat de police à la suite du décès accidentel d'un jeune homme poursuivi par les forces de l'ordre, une vingtaine d'individus agissant par petits groupes de trois ou quatre personnes et de manière organisée incendie ou dégradent plusieurs bâtiments communaux, ne s'apparente pas à des dommages causés par un attroupement ou un rassemblement (CE 3 mars 2003, ministère de l'intérieur et Cie Generali France assurance).*

M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a proposé la création d'un fonds de mutualisation de certains risques, dont les violences urbaines, qui serait financé par une prime sur les cotisations des villes les moins exposées. L'Etat, au-delà d'un certain montant de dégâts, financerait les réparations à travers la Caisse centrale de réassurance nationale.

Au-delà de cette question, le montant des franchises et des cotisations devrait augmenter de 5 % à 30 % et M. François Asensi, maire de Tremblay-en-France, a ainsi le 8 mars estimé qu'à Sevrans, la commune devrait prendre en charge 600.000 euros sur les 2,5 millions d'euros de dommages, du fait des franchises.

Les communes devraient bénéficier d'une dotation de 10 millions d'euros pour la reconstruction des bâtiments via le remboursement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) l'année même de la réalisation des dépenses d'équipement effectuées en réparation des dégâts causés, par exception à la période de deux ans normalement applicable¹.

¹ Cette mesure a été adoptée dans la loi de finances initiale pour 2006.

ANNEXE 11

LA SÉCURITÉ DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ

I. UNE RÉPARTITION DES FORCES DE L'ORDRE INSATISFAISANTE

La jeunesse et le manque d'encadrement des forces de l'ordre dans les ZUS ont été soulignés par tous.

Evolution des effectifs de la direction centrale de la sécurité publique selon leur répartition par zone (Non sensible – Sensible – Très sensible)

Effectifs de la sécurité publique en zone non sensible

	2002	2003	2004	2005	2006	Evo.02/06	Evo.05/06
Corps de conception et de direction	129	127	124	120	118	- 8,53 %	- 1,67 %
Corps des officiers	1.239	1.217	1.183	1.136	1.084	- 12,51 %	- 4,58 %
Corps d'encadrement et d'application	10.153	10.192	10.449	10.643	10.622	- 4,62 %	-0,20 %
Corps des administratifs	1.290	1.295	1.339	1.406	1.469	13,88 %	4,48 %
TOTAL	12.811	12.831	13.095	13.305	13.293	3,76 %	- 0,09 %
Adjoints de sécurité	2.638	2.347	2.434	2.106	2.058	- 21,99 %	- 2,28 %

Effectifs de la sécurité publique en zone sensible

	2002	2003	2004	2005	2006		Evo.02/06	Evo.05/06
Corps de conception et de direction	100	94	93	89	84		- 16,00 %	- 5,62 %
Corps des officiers	882	858	818	767	741		- 15,99 %	- 3,39 %
Corps d'encadrement et d'application	7.388	7.401	7.542	7.763	7.681		3,97 %	-1,06 %
Corps des administratifs	792	800	821	857	904		14,14 %	5,48 %
TOTAL	9.162	9.153	9.274	9.476	9.410		2,71 %	- 0,70 %
Adjoints de sécurité	1.977	1.774	1.612	1.379	1.389		- 29,74 %	0,73 %

Effectifs de la sécurité publique en zone très sensible								
	2002	2003	2004	2005	2006		Evo.02/06	Evo.05/06
Corps de conception et de direction	481	451	454	444	440		- 8,52 %	- 0,90 %
Corps des officiers	4.106	3.899	3.789	3.805	3.654		- 11,01 %	- 3,97 %
Corps d'encadrement et d'application	39.054	38.498	38.988	39.790	39.436		0,98 %	- 0,89 %
Corps des administratifs	3.269	3.323	3.442	3.512	3.588		9,76 %	2,16 %
TOTAL	46.910	46.171	46.673	47.551	47.118		0,44 %	- 0,91 %
Adjoints de sécurité	7.487	6.096	5.060	4.124	4.140		- 44,70 %	0,39 %

Classification des départements et territoires de la sécurité publique par zone
(très sensible, sensible, non sensible)

DEPARTEMENTS CLASSES EN ZONE NON SENSIBLE					
01	AIN	2B	HAUTE CORSE	70	HAUTE SAÔNE
03	ALLIER	32	GERS	71	SAÔNE ET LOIRE
04	ALPES DE HAUTE PROVENCE	35	ILLE ET VILAINE	72	SARTHE
05	HAUTES ALPES	36	INDRE	73	SAVOIE
07	ARDECHE	37	INDRE ET LOIRE	74	HAUTE SAVOIE
09	ARIEGE	39	JURA	79	DEUX SEVRES
10	AUBE	40	LANDES	81	TARN
11	AUDE	41	LOIR ET CHER	82	TARN ET GARONNE
12	AVEYRON	43	HAUTE LOIRE	85	VENDEE
15	CANTAL	46	LOT	86	VIENNE
16	CHARENTE	47	LOT ET GARONNE	87	HAUTE VIENNE
17	CHARENTE MARITIME	48	LOZERE	88	VOSGES
18	CHER	50	MANCHE	971	GUADELOUPE
19	CORREZE	53	MAYENNE	972	MARTINIQUE
22	CÔTES D'ARMOR	56	MORBIHAN	981	NOUVELLE CALEDONIE
23	CREUSE	58	NIEVRE	982	POLYNESIE
24	DORDOGNE	61	ORNE	983	MAYOTTE
29	FINISTERE	63	PUY DE DOME		
2A	CORSE DU SUD	65	HAUTES PYRENEES		

DEPARTEMENTS CLASSES EN ZONE SENSIBLE		DEPARTEMENTS CLASSES EN ZONE TRES SENSIBLE	
02	AISNE	6	ALPES MARITIMES
08	ARDENNES	13	BOUCHES DU RHONE
14	CALVADOS	26	DROME
21	COTE D'OR	28	EURE ET LOIR
25	DOUBS	31	HAUTE GARONNE
27	EURE	33	GIRONDE
30	GARD	34	HERAULT
45	LOIRET	38	ISERE
49	MAINE ET LOIRE	42	LOIRE
51	MARNE	44	LOIRE ATLANTIQUE
52	HAUTE MARNE	59	NORD
54	MEURTHE ET MOSELLE	60	OISE
55	MEUSE	62	PAS DE CALAIS
57	MOSELLE	67	BAS RHIN
64	PYRENEES ATLANTIQUES	68	HAUT RHIN
66	PYRENEES ORIENTALES	69	RHONE
80	SOMME	75	PARIS
89	YONNE	76	SEINE MARITIME
90	TERRITOIRE DE BELFORT	77	SEINE ET MARNE
973	GUYANE	78	YVELINES
974	LA REUNION	83	VAR
		84	VAUCLUSE
		91	ESSONNE
		92	HAUTS DE SEINE
		93	SEINE SAINT DENIS
		94	VAL DE MARNE
		95	VAL D'OISE

De même, le nombre restreint de commissariats dans les ZUS a été dénoncé comme un facteur d'éloignement de la police et des habitants.

**Implantations immobilières de la sécurité publique
dans les zones urbaines sensibles d'Île-de-France**

Département	Zone Urbaine Sensible	Type de structure	Commune
91	Les Pyramides – Le Parc aux Lièvres	HP	EVRY
91	Le Noyer Renard	CP	ATHIS MONS
91	Les Hautes Mardelles	CP	BRUNOY
91	Vieillet	CS	QUINCY SOUS SENART
91	La Nacelle – Les Tarterêts – Monconseil	CP	CORBEIL
91	Les Bergeries	CS	VIGNEUX
91	L'Orme des Mazières – Danton	CP	DRAVEIL
91	Le Plateau de Guinette	CP	ETAMPES
91	Le Canal	CS	COURCOURONNES
91	Grand Ensemble du Plateau	CS	RIS ORANGIS
91	La Grande Borne – Cilof	CS	VIRY CHATILLON
91	Grigny 2	Csub	GRIGNY
91	Villaine – Le Grand Ensemble	CP	MASSY
91	La Prairie d'Orly	CP	MONTGERON
91	Quartier Ouest	Csub	LES ULIS
91	Les Aunettes	CP	SAINTE-GENEVIEVE DES BOIS
92	Quartiers Nord	CP	ASNIERES SUR SEINE
92	Pont de Sèvres	HP	BOULOGNE BILLANCOURT
92	La Butte Rouge	CP	CHATENAY MALABRY
92	Entrée de Ville Victor Hugo – Les Sanszillons	CP	CLICHY LA GARENNE
92	Fossé Jean – Gare du Stade – Petit Colombes	CS	COLOMBES
92	Europe – Ile Marante	CP	COLOMBES
92	Le Luth- Les Grésillons	CP	GENNEVILLIERS
92	Le Parc – Pablo Picasso	CS	NANTERRE
92	Chemin de l'île	CS	NANTERRE
92	Petit Nanterre – Provinces Françaises – Marcellin Berthelot – Anatole France	CS	NANTERRE
92	La Caravelle – Seine Sablière	CP	VILLENEUVE LA GARENNE
93	Villette – 4 Chemins – Landy	CP	AUBERVILLIERS
93	La Rose des Vents – Cité Emmaüs – Le Merisier – Les Etangs	CS	AULNAY SOUS BOIS
93	Les Beaudottes – Pont Blanc – Rougemont	Csub	SEVRAN
93	Karl Marx – Paul Eluard – L'Abreuvoir – Etoile – Grémillon – Pont de Pierre	CP	BOBIGNY
93	La Boissière – le Londeau	Csub	NOISY LE SEC
93	Quartier Blanqui – Quartiers Nord	CP	BONDY
93	Cité Marcel Cachin – Jules Auffrey – La Muette	CP	DRANCY
93	La Source – Les Presles – Le Centre	CP	EPINAY SUR SEINE
93	Allende – Grandcoing	PCPP	VILLETANEUSE
93	Orgemont	PCPP	EPINAY SUR SEINE
93	Grand Ensemble	CS	MONTFERMEIL
93	Les 4000	CS	LA COURNEUVE
93	Pont Yblon	CS	LE BOURGET

93	Quartier Nord – Cité 212 – Grand Ensemble des Tilleuls – Cité Floréal – Aviation	CP	LE BLANC MESNIL
93	Grand Ensemble	HP	LE RAINCY
93	Les Coutures – Malassis	Csub	BAGNOLET
93	Grands Pêcheurs – Bel Air – La Noue – Montreau – Ruffins	CP	MONTREUIL SOUS BOIS
93	Les Fauvettes	CS	NEUILLY SUR MARNE
93	Champy – Le Pavé Neuf	CP	NOISY LE GRAND
93	Les Courtillières	CP	PANTIN
93	Cité Allende – Floréal Sausaie – Les Francs Moisins – Bel Air	CP	SAINT DENIS
93	Clos Saint-Lazare – Allende – Moulin Neuf	CP	STAINS
94	Habette – Square Martinez – Côte d’Or – Hauts du Mont Mesly – Les Planètes – Bleuets – Bordières – Palais – Sablières	HP	CRETEIL
94	Quartiers Sud	CP	ALFORTVILLE
94	Cité Jardins – Les Boullereaux	CS	CHAMPIGNY SUR MARNE
94	Les Mordacs – Le Bois l’Abbé	CP	CHAMPIGNY SUR MARNE
94	Les Hautes Noues	CS	VILLIERS SUR MARNE
94	Le Grand Ensemble – Les Aviateurs	CS	ORLY
94	Les Dalles	CP	CHOISY LE ROI
94	Le Grand Ensemble – Cité Flavien	CS	BONNEUIL SUR MARNE
94	Cité Gagarine – Pierre et Marie Curie	CP	IVRY SUR SEINE
94	Haut Pays et Gruisic – Quartier du Bord de l’Eau	CS	VILLENEUVE LE ROI
94	Le Bois Matar – Le Plateau – Quartiers Nord	CP	VILLENEUVE SAINT GEORGES
94	Grand Ensemble Ouest et Est	CP	VITRY SUR SEINE
95	Val d’Argent Sud	CS	ARGENTEUIL
95	Val Notre Dame – Val d’Argent Sud	CS	ARGENTEUIL
95	Val d’Argent Nord	CS	ARGENTEUIL
95	Cité Joliot Curie	CS	ARGENTEUIL
95	Quartier de l’Agriculture – Tête de Pont	CP	BEZONS
95	Saint Christophe	CS	CERGY PONTOISE
95	Chennevières	CS	SAINT OUEN L’AUMONE
95	Quartier de la Galathée – Quartiers des carrières et du château	CS	MONTMAGNY
95	Les Raguénets	CS	SAINT GRATIEN
95	La Fontaine Bertin	Csub	FRANCONVILLE
95	Dame Blanche Nord et Ouest – Doucette	CS	GARGES LES GONESSE
95	La Muette – Les Basses Bauves	CS	GARGES LES GONESSE
95	La Fauconnière	CS	GONESSE
95	Grandes Bornes – Buttes aux Oies – Ampères	Csub	GOUSSAINVILLE
95	Les Frances	CS	MONTIGNY LES CORMEILLES
95	Le Village	CP	PERSAN
95	Chantepie – Les Rosiers	HP	SARCELLES
95	Lochères	CS	SARCELLES
95	Les Carreaux – Puits La Martelière – Derrière les Murs de Monseigneur	CS	VILLIERS LE BEL
95	Chardonnerettes	CS	SAINT BRICE SOUS FORET

Dépt	Circonscriptions	Zone	population 1999	SITUATION AU 03/01/2005									
				CCD	Officiers	BM	BC	BG	GPX	CEA	ADM	TOTAL	ADS
06	NICE	TS	345.892	8	68	20	128	26	658	832	75	983	87
30	NÎMES	S	137.740	4	30	11	50	12	210	283	31	348	57
31	TOULOUSE	TS	471.200	7	71	26	188	50	767	1.031	120	1.229	152
38	GRENOBLE	TS	266.955	5	38	17	89	11	375	492	64	599	51
52	SAINT-DIZIER	S	37.490	1	7	2	8	1	51	62	8	78	10
59	ROUBAIX	TS	228.852	3	36	12	61	16	308	397	29	465	37
59	TOURCOING	TS	188.308	3	28	8	49	14	231	302	33	366	28
60	CREIL	TS	69.806	2	10	4	14	5	87	110	13	135	20
64	PAU	S	137.098	4	28	8	64	14	155	241	29	302	54
67	STRASBOURG	TS	378.720	7	64	24	119	24	618	785	74	930	38
68	MULHOUSE	TS	138.064	4	26	9	34	5	210	258	38	326	22
77	MEAUX	TS	73.638	2	16	6	22	2	115	145	12	175	14
78	MANTES LA JOLIE	TS	113.101	2	17	9	24	4	116	153	19	191	19
78	SARTROUVILLE	TS	50.560	1	11	2	6	2	76	86	7	105	5
84	AVIGNON	TS	88.312	4	29	9	41	9	158	217	30	280	47
91	CORBEIL ESSONNES	TS	39.951	1	11	2	2	0	83	87	4	103	4
92	CLICHY	TS	50.420	0	12	2	9	1	89	101	3	116	6
92	NANTERRE	TS	86.219	9	49	37	123	11	681	852	43	953	51
93	AULNAY SOUS BOIS	TS	127.530	2	18	7	20	7	199	233	6	259	8
93	EPINAY SUR SEINE	TS	58.012	0	8	2	7	1	132	142	5	155	10
94	CHOISY LE ROI	TS	55.280	1	8	3	14	1	105	123	5	137	8

CCD : Corps de conception et de direction ; **GPX** : gardiens de la paix ; **CEA** : corps d'encadrement et d'application ; **BM** : brigades mobiles ; **ADS** : adjoints de sécurité

II. LES ADJOINTS DE SÉCURITÉ

Créé en 2005, le programme des cadets de la République, option police nationale, vise à aider les jeunes en situation d'échec scolaire à préparer le concours de gardien de la paix grâce à une formation d'une année suivie en alternance en école de police et en lycée professionnel au terme de laquelle ils sont admis à présenter le second concours de gardien de la paix (normalement réservé aux ADS comptant 2 ans d'ancienneté -3 pour ceux recrutés avant le 1^{er} janvier 2005) et affectés en qualité d'ADS dans les services de police pour 5 ans. La première promotion de 1.000 cadets compte 40 % de femmes, 70 % de non bacheliers et 11 % de personnes issues de quartiers dits sensibles.

La loi de finances pour 2006 a autorisé en outre le recrutement de 2.000 ADS en contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) identifiés par les agences locales pour l'emploi parmi les publics prioritaires rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi.

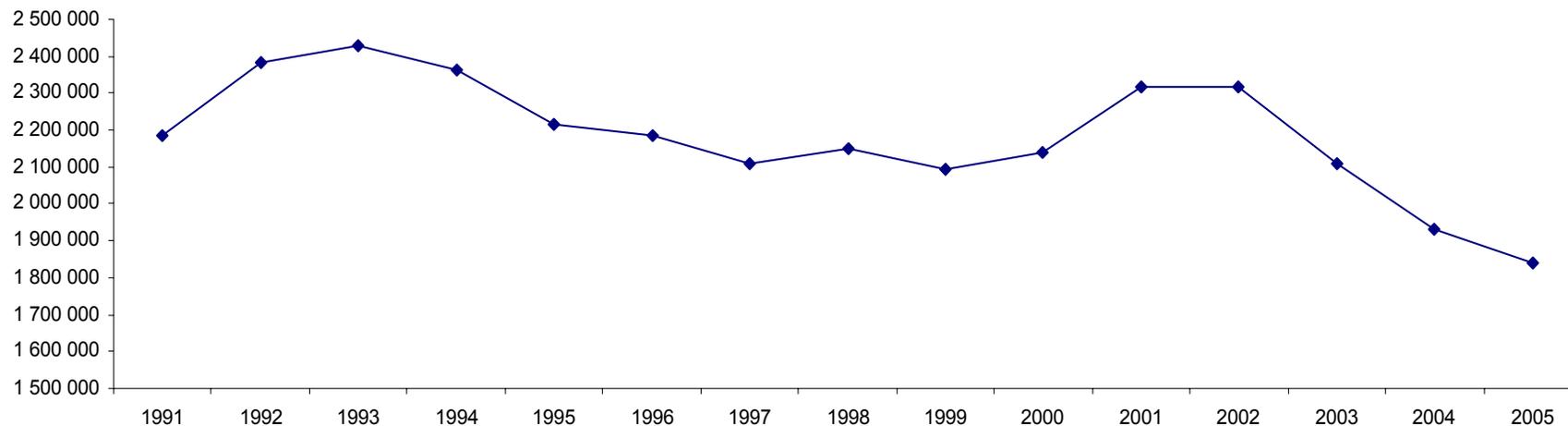
Au 1^{er} juin 2006, 40.800 jeunes avaient été recrutés comme adjoints de sécurité (dont 30.000 étaient sortis du dispositif). Alors qu'ils étaient 15.949 au 31 décembre 2000, au 1^{er} juin 2006, ils étaient 9.860 -en poste ou en école-, dont 849 cadets et 898 ADS-CAE. D'ici la fin de 2006 devraient être incorporés 1.688 nouveaux adjoints de sécurité (dont 1.100 ADS-CAE) et 1.000 nouveaux cadets.

On compte 553 ADS à Paris (dont 63 cadets), 188 en Essonne (dont 40 cadets), 164 dans les Hauts-de-Seine (dont 17 cadets), 238 en Seine-Saint-Denis (dont 17 cadets), 189 dans le Val de Marne (dont 17 cadets) et 155 dans le Val d'Oise.

III. L'ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE

A. UNE SURDÉLINQUANCE IMPORTANTE

Evolution en nombre de la délinquance de voie publique constatée en France métropolitaine entre 1991 et 2005
(Tous services)

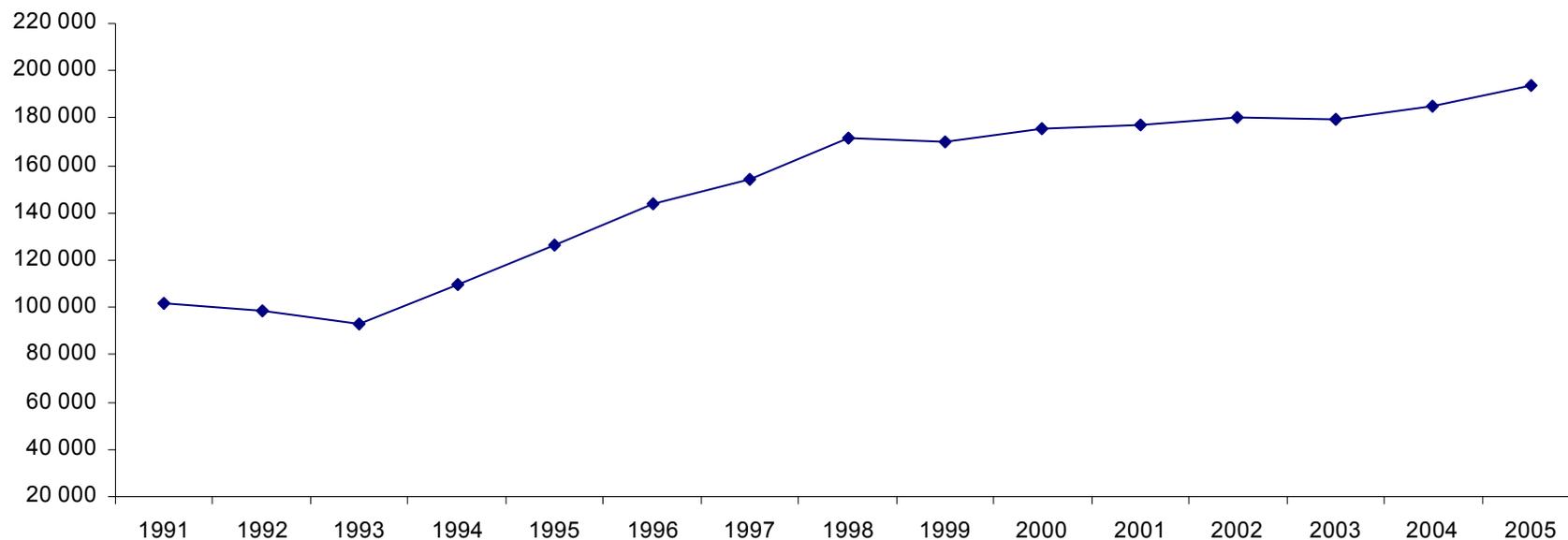


	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Délinquance de voie publique	2.185.309	2.383.300	2.430.234	2.363.205	2.213.305	2.183.473	2.107.047	2.148.381	2.093.000	2.138.493	2.337.374	2.315.565	2.107.686	1.929.636	1.838.061
Evolution	8,12 %	9,06 %	1,97 %	- 2,76 %	- 6,34 %	- 1,35 %	- 3,50 %	1,96 %	- 2,58 %	2,17 %	9,30 %	- 0,93 %	- 8,98 %	- 8,45 %	- 4,75 %
Part D.V.P. dans la criminalité globale	58,37 %	62,21 %	62,60 %	60,30 %	60,39 %	61,34 %	60,31 %	60,25 %	58,66 %	56,70 %	57,55 %	56,29 %	53,03 %	50,44 %	48,68 %

* La délinquance de voie publique =

- Vols à main armée
- Vols avec violences
- Cambriolages
- Vols à la tire
- Vols d'automobiles et de véhicules avec fret
- Vols de véhicules motorisés à deux roues
- Vols à la roulotte et vols d'accessoires
- Destructions et dégradations

Evolution du nombre de mineurs mis en cause en France métropolitaine Tous services – Années 1991 à 2005



	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mineurs mis en cause	101.631	98.864	92.912	109.338	126.233	143.824	154.437	171.787	170.387	175.256	177.010	180.382	179.762	184.696	193.663
Evolution	3,41 %	- 2,72 %	- 6,02 %	17,68 %	15,45 %	13,94 %	7,38 %	11,23 %	- 0,81 %	2,86 %	1,00 %	1,90 %	- 0,34 %	2,74 %	4,86 %

**Infractions constatées par la sécurité publique
dans les zones urbaines sensibles en 2005 France métropolitaine**

Infractions	2005	Variation par rapport à 2004
Autres coups et blessures volontaires criminels ou correctionnels	22.608	7,71 %
Menaces ou chantages pour extorsion de fonds	1.009	2,96 %
Menaces ou chantages dans un autre but	9.721	1,28 %
Vols avec armes blanches contre des établissements financiers, commerciaux ou industriels	84	- 14,29 %
Vols avec armes blanches contre des particuliers à leur domicile	102	13,33 %
Autres vols avec armes blanches	1.116	3,33 %
Vols violents sans arme contre des établissements financiers, commerciaux ou industriels	100	- 15,25 %
Vols violents sans arme contre des particuliers à leur domicile	232	5,45 %
Vols violents sans arme contre des femmes sur voie publique ou autre lieu public	7.730	8,87 %
Vols violents sans arme contre d'autres victimes	8.475	16,27 %
Cambriolages de locaux d'habitations principales	14.901	- 1,24 %
Cambriolages de résidences secondaires	67	31,37 %
Cambriolages de locaux industriels, commerciaux ou financiers	5.885	4,46 %
Cambriolages d'autres lieux	8.708	- 4,18 %
Vols d'automobiles	18.372	- 4,27 %
Vols de véhicules motorisés à deux roues	8.609	- 3,90 %
Vols à la roulotte	30.571	- 3,62 %
Vols d'accessoires sur véhicules à moteur immatriculés	19.346	- 6,70 %
Autres vols simples contre des établissements publics ou privés	5.974	5,16 %
Autres vols simples contre des particuliers dans des locaux privés	14.652	- 1,27 %
Autres vols simples contre des particuliers dans des locaux ou lieux publics	18.128	2,57 %
Incendies volontaires de biens publics	1.986	35,84 %
Incendies volontaires de biens privés	14.184	60,78 %
Autres destructions et dégradations de biens publics	6.894	4,79 %
Autres destructions et dégradations de biens privés	28.261	- 2,74 %
Destructions et dégradations de véhicules privés	35.235	3,66 %
Outrages à dépositaires autorité	3.868	14,71 %
Violences à dépositaires autorité	3.799	17,43 %
TOTAL	290.617	2,79 %

**Infractions constatées par la Gendarmerie nationale
dans les zones urbaines sensibles en 2005 France métropolitaine**

Infractions	2005
Autres coups et blessures volontaires criminels ou correctionnels	1.687
Menaces ou chantages pour extorsion de fonds	74
Menaces ou chantages dans un autre but	502
Vols avec armes blanches contre des établissements financiers, commerciaux ou industriels	6
Vols avec armes blanches contre des particuliers à leur domicile	2
Autres vols avec armes blanches	37
Vols violents sans arme contre des établissements financiers, commerciaux ou industriels	6
Vols violents sans arme contre des particuliers à leur domicile	18
Vols violents sans arme contre des femmes sur voie publique ou autre lieu public	152
Vols violents sans arme contre d'autres victimes	203
Cambriolages de locaux d'habitations principales	1.130
Cambriolages de résidences secondaires	60
Cambriolages de locaux industriels, commerciaux ou financiers	769
Cambriolages d'autres lieux	511
Vols d'automobiles	1.750
Vols de véhicules motorisés à deux roues	656
Vols à la roulotte	3.480
Vols d'accessoires sur véhicules à moteur immatriculés	1.051
Autres vols simples contre des établissements publics ou privés	697
Autres vols simples contre des particuliers dans des locaux privés	1.902
Autres vols simples contre des particuliers dans des locaux ou lieux publics	2.559
Incendies volontaires de biens publics	135
Incendies volontaires de biens privés	509
Autres destructions et dégradations de biens publics	487
Autres destructions et dégradations de biens privés	729
Destructions et dégradations de véhicules privés	793
Outrages à dépositaires autorité	338
Violences à dépositaires autorité	143
TOTAL	20.386

B. UNE SURREPRÉSENTATION DES MINEURS

Nombre et part des mineurs mis en cause par la sécurité publique dans les zones urbaines sensibles en 2005 France métropolitaine

Infractions	2005	Variation par rapport à 2004	Part* 2005
Autres coups et blessures volontaires criminels ou correctionnels	2.312	20,35 %	15,54 %
Menaces ou chantages pour extorsion de fonds	229	-5,76 %	46,64 %
Menaces ou chantages dans un autre but	494	20,78 %	11,95 %
Vols avec armes blanches contre des établissements financiers, commerciaux ou industriels	11	1000,00 %	36,67 %
Vols avec armes blanches contre des particuliers à leur domicile	1	-66,67 %	3,45 %
Autres vols avec armes blanches	142	108,82 %	48,46 %
Vols violents sans arme contre des établissements financiers, commerciaux ou industriels	9	350,00 %	25,00 %
Vols violents sans arme contre des particuliers à leur domicile	32	190,01 %	33,68 %
Vols violents sans arme contre des femmes sur voie publique ou autre lieu public	335	9,12 %	54,38 %
Vols violents sans arme contre d'autres victimes	731	26,47 %	56,54 %
Cambriolages de locaux d'habitations principales	449	21,68 %	44,54 %
Cambriolages de résidences secondaires	3	200,00 %	75,00 %
Cambriolages de locaux industriels, commerciaux ou financiers	233	15,92 %	37,16 %
Cambriolages d'autres lieux	301	-20,37 %	52,71 %
Vols d'automobiles	358	-17,51 %	35,45 %
Vols de véhicules motorisés à deux roues	342	1,48 %	63,81 %
Vols à la roulotte	468	1,30 %	37,59 %
Vols d'accessoires sur véhicules à moteur immatriculés	205	- 6,39 %	25,40 %
Autres vols simples contre des établissements publics ou privés	214	1,42 %	21,77 %
Autres vols simples contre des particuliers dans des locaux privés	407	- 4,91 %	27,22 %
Autres vols simples contre des particuliers dans des locaux ou lieux publics	548	15,86 %	49,02 %
Incendies volontaires de biens publics	269	153,77 %	65,61 %
Incendies volontaires de biens privés	535	96,69 %	49,40 %

Autres destructions et dégradations de biens publics	726	16,53 %	53,58 %
Autres destructions et dégradations de biens privés	868	-6,06 %	25,98 %
Destructions et dégradations de véhicules privés	754	15,82 %	28,06 %
Outrages à dépositaires autorité	547	21,29 %	18,66 %
Violences à dépositaires autorité	501	29,79 %	24,74 %
TOTAL	12.024	14,85 %	26,64 %

**La part des mineurs mis en cause est calculée par rapport à l'ensemble des personnes mises en cause.*

C. DES RELATIONS TENDUES AVEC LES FORCES DE L'ORDRE

Faits constatés pour outrages ou violences à dépositaires de l'autorité*																
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Outrages à dépositaires de l'autorité	14.333	15.124	15.729	15.896	18.299	18.376	17.678	18.593	19.264	21.462	23.964	26.668	29.524	28.823	30.675	31.743
Evolution	-	5,52 %	4,00 %	1,06 %	15,12 %	0,42 %	-3,80 %	5,18 %	3,61 %	11,41 %	11,66 %	11,28 %	10,71 %	-2,37 %	6,43 %	3,48 %
Violences à dépositaires de l'autorité	8.022	8.762	9.357	9.029	11.022	11.402	11.422	12.913	13.674	14.791	15.301	17.269	19.740	20.318	21.723	23.373
Evolution	-	9,22 %	6,79 %	-3,51 %	22,07 %	3,45 %	0,18 %	13,05 %	5,89 %	8,17 %	3,45 %	12,86 %	14,31 %	2,93 %	6,92 %	7,60 %
Total	22.355	23.886	25.086	24.925	29.321	29.778	29.100	31.506	32.938	36.253	39.265	43.937	49.264	49.141	52.398	55.116
Evolution	-	6,85 %	5,02 %	-0,64 %	17,64 %	1,56 %	-2,28 %	8,27 %	4,55 %	10,06 %	8,31 %	11,90 %	12,12 %	-0,25 %	6,63 %	5,19 %
Mineurs mis en cause pour outrages ou violences à dépositaires de l'autorité*																
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mineurs mis en cause pour outrages à dépositaires de l'autorité	788	901	924	838	1.064	1.419	1.612	1.837	2.341	2.634	3.099	3.435	3.576	3.034	3.151	3.731
Evolution	-	14,34 %	2,55 %	-9,31 %	26,97 %	33,36 %	13,60 %	13,96 %	27,44 %	12,52 %	17,65 %	10,84 %	4,10 %	-15,16 %	3,86 %	18,41 %
Part des mineurs dans le total des personnes mises en cause pour outrages à dépositaires de l'autorité	6,67 %	7,28 %	7,28 %	6,69 %	7,18 %	9,06 %	10,20 %	11,09 %	13,78 %	14,03 %	14,68 %	15,24 %	14,19 %	12,48 %	12,25 %	13,88 %
Mineurs mis en cause pour violences à dépositaires de l'autorité	359	437	433	417	591	795	943	1.192	1.376	1.503	1.618	1.872	1.867	1.733	2.028	2.482
Evolution	-	21,73 %	-0,92 %	-3,70 %	41,73 %	34,52 %	18,62 %	26,41 %	15,44 %	9,23 %	7,65 %	15,70 %	-0,27 %	-7,18 %	17,02 %	22,39 %
TOTAL	1.147	1.338	1.357	1.255	1.655	2.214	2.555	3.029	3.717	4.137	4.717	5.307	5.443	4.767	5.179	6.213
Evolution	-	16,65 %	1,42 %	-7,52 %	31,87 %	33,78 %	15,40 %	18,55 %	22,71 %	11,30 %	14,02 %	12,51 %	2,56 %	-12,42 %	8,64 %	19,97 %

*France métropolitaine entre 1990 et 2005

La plupart des 121 saisines de la commission de déontologie pour la sécurité (CNDS), autorité administrative indépendante créée en 2000, a concerné en 2005 la police de sécurité publique, pour des problèmes au cours des interpellations et des gardes à vue, des menottages trop systématiques ou des fouilles abusives.

Une part importante de mineurs est concernée. A ainsi été dénoncé le placement en garde à vue de quatre mineurs de 15 et 16 ans élèves dans un lycée de l'Essonne pour des jets de pierres ayant provoqué des bris de vitres. Une circulaire sur l'interpellation des mineurs a été signée en février 2006.

Le rapport 2005 de l'inspection générale de la police nationale a cependant fait état, après sept années de hausse consécutive (dont 18,5 % en 2004), d'une baisse du nombre de saisines pour des violences illégitimes de 8,4 %, tandis que les sanctions augmentaient de 14,5 %, soit 2.936 faits. 24 mises à la retraite d'office, 123 révocations et 149 exclusions graves (de trois mois à deux ans) et rétrogradations ont été prononcées. Parmi les fonctionnaires incriminés figurent 8 commissaires et 141 officiers.

IV. UN TRAFIC DE STUPÉFIANTS OMNIPRÉSENT

Usage et trafic de produits stupéfiants en France (2001 à 2005)

En 2005, 144.561 faits de trafic ou de consommation et d'usage-revente de stupéfiants ont été enregistrés par les services répressifs opérant sur le territoire métropolitain et dans les départements d'outre-mer.

	2001	2002	2003	2004	2005	Evol. 04/05
Faits constatés*	86.156	100.875	125.479	141.297	144.561	+ 2,31 %
Nombre de saisies**	53.534	65.907	76.124	85.810	83.932	- 2,19 %

* source : « 4001 »

**source « FNAILS »

Interpellations	2001	2002	2003	2004	2005	Evol. 04/05
Trafic international	1.083	1.027	1.299	1.336	1.268	- 5,09 %
Trafic local	4.355	6.184	6.623	7.043	6.759	- 4,03 %
Usage revente	7.428	8.275	9.589	11.599	11.231	- 3,17 %
Usage	71.667	81.254	90.630	101.278	101.047	- 0,23 %
TOTAL	84.533	96.740	108.141	121.256	120.305	- 0,78 %

Interpellations pour usage simple

DROGUES	2001	2002	2003	2004	2005	Evol. 04/05
Cannabis	63.694	73.449	82.143	91.705	90.905	- 0,87 %
Opiacées	3.816	3.463	3.275	3.767	4.515	+ 19,86 %
Cocaïne	1.486	1.576	2.104	2.458	2.807	+ 14,20 %
Crack	573	854	897	744	691	- 7,12 %
Drogues de synthèse	2.098	1.912	2.211	2.604	2.129	-18,24 %
TOTAL	71.667	81.254	90.630	101.278	101.047	- 0,23 %

Interpellations pour trafic et usage revente

DROGUES	2001	2002	2003	2004	2005	Evol. 04/05
Cannabis	8.593	10.550	12.125	13.670	12.929	- 5,42 %
Opiacées	1.579	1.770	1.752	1.916	2.174	+ 13,47 %
Cocaïne	1.333	1.619	2.034	2.484	2.571	+ 3,50 %
Crack	333	451	537	462	370	- 19,91 %
Drogues de synthèse	1.028	1.096	1.063	1.446	1.214	- 16,04 %
TOTAL	12.866	15.486	17.511	19.978	19.258	- 3,60 %

ANNEXE 12

L'EXPÉRIENCE BRITANNIQUE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

I. LES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS

• Les « **Anti-Social Behaviour Orders** » (ASBO) -ordonnances contre les incivilités- ont été créées par une loi de 1998, « *Crime and Disorder Act* », modifiée dans un sens plus répressif en novembre 2003.

Ce programme part du principe que les habitants des quartiers défavorisés ont le même droit que les autres de vivre dans un environnement sûr, et du constat de la difficulté de traiter la petite délinquance répétitive avec les méthodes policières classiques, en raison de la méfiance des habitants.

Il s'agit d'un dispositif civil et non pénal de lutte contre les incivilités. En effet, les sanctions pénales présentent l'inconvénient de n'intervenir qu'après la commission d'une infraction grave, et souvent à la suite de plusieurs incidents. En outre, elles paraissent inadaptées et risquent d'aggraver le handicap social (inscription au casier judiciaire, inadéquation de l'incarcération pour les mineurs). Enfin, la procédure devant les « *Magistrates Courts* » présente l'avantage d'être plus rapide, moins coûteuse (environ £ 2.000), et de ne pas nécessiter la comparution des témoins et des victimes devant un jury¹.

Ces ordonnances peuvent être prononcées contre tout auteur d'actes antisociaux ou d'incivilités à partir de 10 ans, à la requête des autorités de police, des autorités municipales, et des bailleurs sociaux ou de la police des transports depuis 2003.

Les actes anti-sociaux recouvrent des actes extrêmement larges : vandalisme, graffitis, dégradations de véhicules, insultes, rassemblements nocturnes, épandage de déchets dans les lieux publics, ébriété, vente de drogue, vols à la roulotte, vols à la tire, agressions contre des tiers...

¹ Il s'agit de trois juges non professionnels réunis en collège ou d'un juge professionnel statuant seul. Les juridictions pénales peuvent également prononcer un ASBO en complément d'une sanction pénale.

Les ASBO peuvent consister en l'interdiction de sortir passée une certaine heure, d'approcher certaines personnes, de fréquenter certains lieux, d'utiliser un téléphone portable, d'être en possession de certains objets ou substances, ou l'obligation de suivre une cure de désintoxication, d'effectuer des travaux d'intérêt général ou de rédiger une lettre d'excuses aux victimes.

Elles peuvent être prononcées pour une durée de deux à dix ans et doivent respecter un principe de proportionnalité et être en rapport avec le comportement incriminé. Enfreindre ces mesures est un délit pouvant aller jusqu'à 7.500 euros d'amende et cinq ans d'emprisonnement pour un adulte (deux ans pour les mineurs). En pratique, les travaux d'utilité publique sont privilégiés et 7 % seulement des mineurs ont été incarcérés pour cette raison.

Des ASBO intérimaires peuvent être prononcées pour la durée de la procédure sans exigence de preuve afin de faire cesser immédiatement les nuisances. En outre, le voisinage est incité à dénoncer les incivilités -sous couvert d'anonymat- et les atteintes aux ASBO. Les personnes faisant l'objet de cette mesure sont signalées à l'attention du public par des affiches et tracts avec leur nom et leur photo, ainsi que les raisons de la mesure et les interdictions applicables.

7.000 ASBO ont été édictées depuis l'entrée en vigueur du dispositif en avril 1999, avec une forte montée en puissance au cours de ces derniers mois, principalement à Manchester, Londres, Liverpool, Birmingham et Leeds. A terme, 5.000 ASBO devraient être prononcées chaque année.

Pour certains, ces mesures criminalisent l'ennui et le manque d'éducation.

- Les mineurs primo-délinquants et reconnaissant leur culpabilité peuvent accepter d'être traduits devant une commission composée de citoyens, de représentants des forces de police et de travailleurs sociaux afin de signer un **contrat de comportement acceptable** en présence de leurs parents, par lequel ils s'engagent à rectifier leur comportement et à respecter certaines interdictions. Cette procédure informelle sans implications légales peut permettre de responsabiliser le mineur délinquant et est souvent utilisée à la suite d'une simple admonestation par les forces de police.

- Les mineurs à partir de 10 ans ayant commis plus de quatre délits au cours des 12 derniers mois sont traités depuis 2001 par le biais du **programme intensif de surveillance et de contrôle**, qui concerne actuellement 4.000 jeunes. Ils portent un bracelet électronique, sont astreints à un couvre-feu et doivent suivre 25 heures de travail et de formation basique par semaine.

Ce programme est critiqué en raison de son coût (17.000 euros par jeune). Une récente évaluation par l'université d'Oxford a montré que 91 % des jeunes récidivaient dans les deux ans suivant leur entrée dans le dispositif, à hauteur de sept délits en moyenne pendant ces deux ans. Les autorités considèrent que si le dispositif doit être renforcé, il a tout de même permis une

certaine amélioration, ces jeunes ayant commis en moyenne douze délits au cours des deux années précédant leur entrée dans le programme. De plus, la surveillance constante de ces jeunes rend leur interpellation beaucoup plus simple et rapide ce qui explique en partie ces chiffres.

II. LES ÉVOLUTIONS DE LA POLICE

● Ressembler à la population

Le rapport de la commission d'enquête sur la mort de Stephen Lawrence, un jeune homme noir assassiné dans le Kent en 1993, remis au Parlement en 1999, et soulignant le racisme institutionnel de la police, a été un tournant dans la lutte contre les discriminations raciales en Grande-Bretagne.

Des efforts de recrutement de femmes et de membres de minorités ethniques ont été accomplis afin que la police reflète la population¹ et que leurs rapports s'améliorent. La commission pour l'égalité raciale a notamment recommandé d'encourager les minorités à entrer dans la police en offrant des préparations spécifiques -les épreuves restant les mêmes-, et en collaborant avec les « Neighbourhood Polices ».

Cette méfiance persiste cependant du fait de la vague d'agressions racistes consécutive aux attentats de juillet 2005.

● Se rapprocher de la population

Une police de proximité, les « *Police Community Support Officers* », partie intégrante de la police, a été créée en 2002, afin de juguler un sentiment d'insécurité en hausse malgré la baisse du taux de délinquance.

Elle vise principalement la lutte contre la petite délinquance, et les deux tiers de son activité sont consacrés aux patrouilles à pied, afin d'améliorer les rapports avec la population, notamment les jeunes et les minorités ethniques. Sa compétence est limitée, puisque ces policiers ne peuvent procéder à des interpellations, et remplissent pour l'essentiel une fonction de renseignement.

14 % de ces policiers (32 % pour Londres) sont issus de minorités ethniques (contre 3,5 % dans le reste de la police) et 40 % sont des femmes.

Actuellement constituée de 6.300 personnes, elle devrait passer à 16.000 en mars 2007.

● Assurer une présence policière dans les établissements scolaires

En 2002 a été lancé à titre expérimental un accord de partenariat entre les chefs d'établissement et la police de proximité. 500 écoles primaires et secondaires d'Angleterre et du Pays de Galles accueillent désormais, à temps

¹ 4,4 % de la population est d'origine asiatique, 2,2 % est noire. Les Pakistanais et les Bangladeshis représentent 60 % des musulmans vivant en Grande-Bretagne, qui représentent eux-mêmes 3 % de la population.

plein ou à temps partiel, un policier en uniforme, mais non armé, disposant d'un bureau et chargé, non d'assurer la discipline, mais de prévenir les violences scolaires et l'absentéisme scolaire.

Ce dispositif fait l'objet d'évaluations très positives.

III. LA RECONNAISSANCE DE L'IMPORTANCE DE LA MÉDIATION

Depuis 2000 a été mis en place un programme de « **gardiens des quartiers** », sur les modèles néerlandais et américain. Il couvre actuellement 250 quartiers¹.

Employés par les autorités locales, les gardiens ne font pas partie de la police, mais sont en uniforme. Ils contribuent à l'amélioration de la qualité de vie par des services personnalisés, notamment pour les personnes âgées et les jeunes (présence à côté des écoles et des services publics, encadrement d'activités extra-scolaires...). S'ils peuvent dresser des procès-verbaux (notamment en cas de dépôt sauvage d'ordures...), la plupart préfèrent user de pédagogie. Ils entretiennent de bonnes relations avec les jeunes et les minorités ethniques et ont réussi à ne pas être perçus comme des « indics ».

Ils n'habitent pas forcément dans le quartier dans lequel ils travaillent, afin d'éviter des pressions. Constitués à l'origine surtout d'anciens militaires ou d'agents de sécurité, ils comprennent aujourd'hui une majorité de femmes et de membres de minorités ethniques.

Leur formation dure quatre semaines (chaque région compte un institut de formation), et comprend un tutorat et un programme d'échange d'expériences.

On évalue à 28 % la baisse de la délinquance en trois ans dans les quartiers concernés.

¹ Il est prévu d'avoir 10 gardiens pour 10.000 habitants.

ANNEXE 13

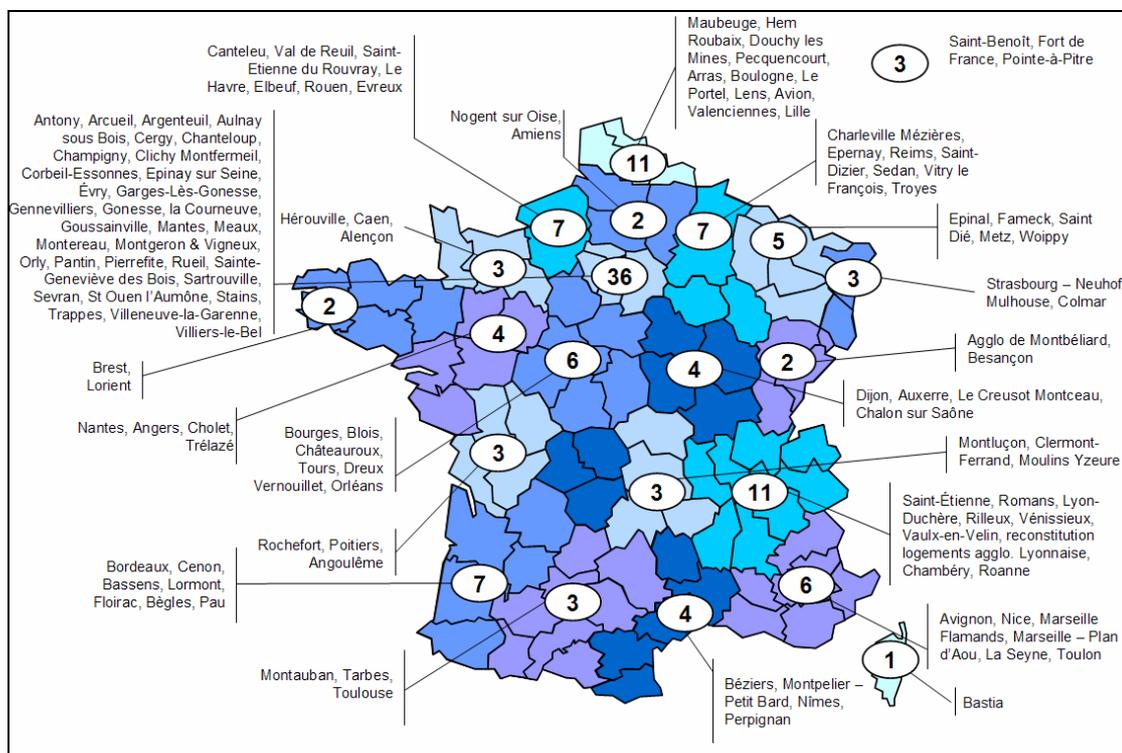
ÉLÉMENTS RELATIFS AU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE ET AUX COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

I. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE

Etat d'avancement du PNRU au 1^{er} septembre 2006

Etat d'avancement	Nombre de dossiers	Nombre de quartiers dans la liste des 188 prioritaires	Population sur ces quartiers prioritaires	Nombre de quartiers total	Population concernée totale	Montant (M€)	Subvention ANRU (M€)
Conventions signées	133	109	1 270 000	242	1 575 000	15 400	4 900
Projets passés en Comité d'Engagement	201	141	1 700 000	355	2 180 000	23 200	7 200
Projets étudiés en Réunion de Travail Partenarial (national)	265	160	1 910 000	455	2 650 000	28 500	8 800

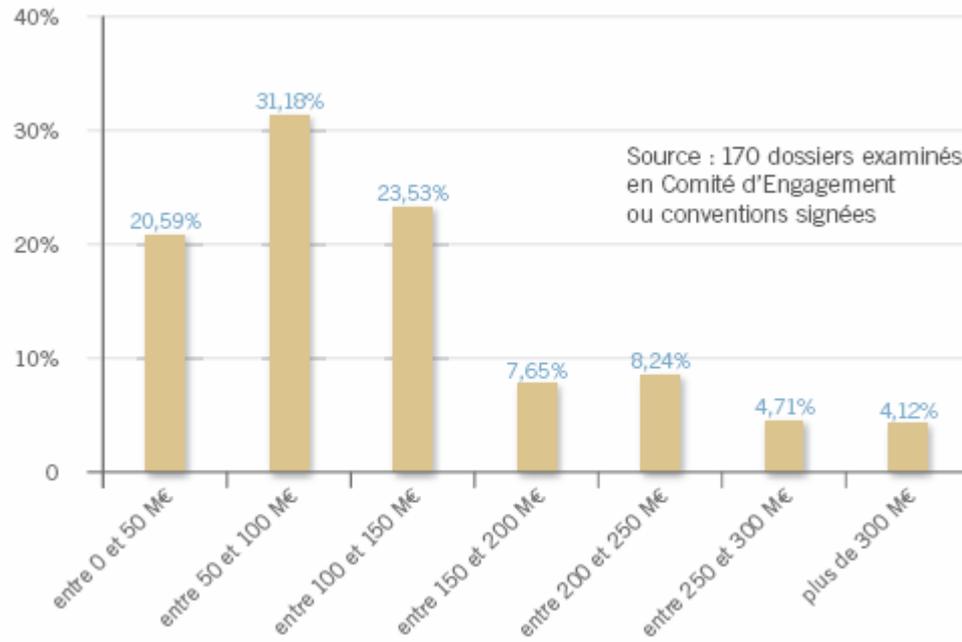
Conventions signées au 1^{er} septembre 2006



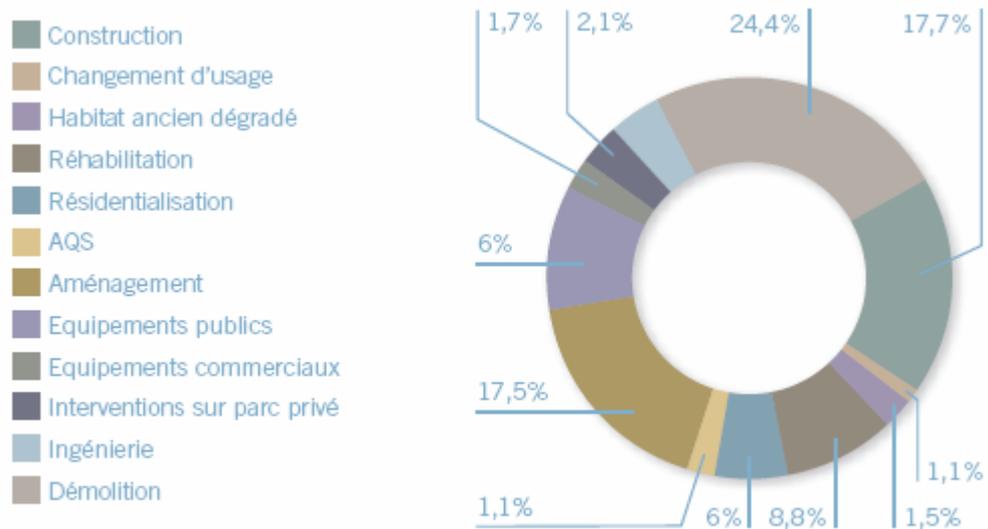
Le montant moyen d'un programme de rénovation urbaine présenté par les collectivités locales est de 113 millions d'euros. Le montant des programmes varie fortement, reflétant la grande diversité des situations locales¹. La participation financière de l'Agence est déterminée en fonction de la situation financière des collectivités locales, avec une moyenne d'intervention de l'Agence à 39 %.

¹ Les données qui suivent sont extraites du rapport d'activité de l'ANRU pour 2005.

Répartition du nombre de projets selon leurs montants

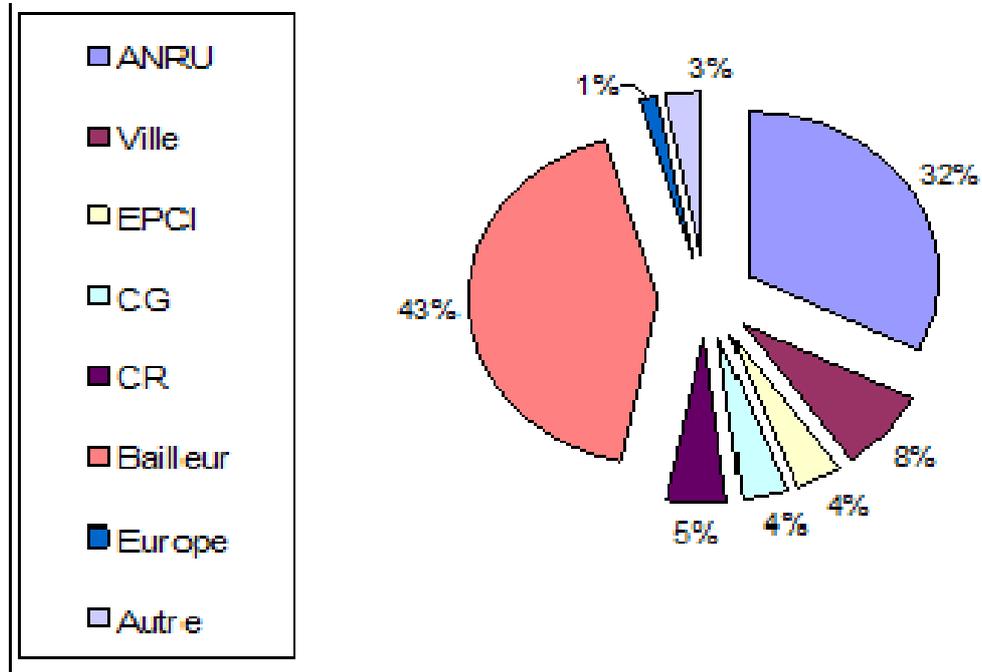


Répartition des financements par type d'opération



Source : 170 dossiers examinés en Comité d'Engagement ou conventions signées

Origine des financements



Participations des différents financeurs

En %	Ville	EPCI	CG	CR	Bailleur	Europe	Autre	ANRU
Démolition	2%	2%	1%	4%	3%	0%	4%	82%
Construction	1%	2%	2%	3%	76%	0%	1%	14%
Changement usage	3%	1%	2%	11%	53%	6%	1%	23%
Habitat ancien dégradé	27%	4%	5%	1%	1%	4%	13%	46%
Réhabilitation	3%	2%	4%	4%	59%	0%	1%	27%
Résidentialisation	4%	2%	3%	11%	31%	2%	1%	46%
AQS	3%	7%	3%	6%	36%	1%	0%	43%
Aménagements	19%	12%	6%	11%	1%	5%	5%	40%
Equipements publics	24%	5%	12%	10%	1%	4%	4%	38%
Equipements commerciaux	14%	7%	3%	4%	11%	5%	25%	30%
Interventions sur parc privé	2%	2%	2%	4%	7%	0%	32%	47%
Ingénierie	19%	9%	3%	2%	6%	1%	4%	44%
TOTAL	7%	4%	4%	5%	41%	1%	3%	32%

L'aide de l'ANRU est concentrée sur les quartiers les plus vulnérables : environ 75 % des aides approuvées par les partenaires de l'ANRU sont consacrées à des opérations réalisées sur les 188 quartiers prioritaires et 15 % sur des quartiers de seconde priorité. Les quartiers dont les projets font l'objet d'une convention pluriannuelle, présentent les caractéristiques suivantes :

	Taux de chômage	Taux de chômage des femmes	Part des locataires en HLM parmi les ménages
110 conventions signées	29 %	32 %	68 %

II. ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LES COPROPRIÉTÉS

L'analyse quantitative de la copropriété est difficile à établir car l'appareillage statistique ne l'identifie pas en objet d'étude. La copropriété ne peut en réalité être quantifiée que par déduction, en identifiant les immeubles collectifs en opposition aux logements individuels d'une part, et le parc privé en opposition au parc HLM d'autre part. **Ces difficultés engendrent donc un déficit de connaissance.**

Les données qui suivent sont extraites de l'enquête sur les dispositifs opérationnels de traitement des copropriétés en difficulté réalisée par la DGUHC en avril 2006. D'après cette enquête, on peut estimer le nombre de copropriétés en difficulté en cours de traitement et de repérage à 833, représentant **70.556 logements**. Le nombre de logements en copropriétés en difficulté est estimé à environ **300.000 logements**.

A. CARACTÉRISTIQUES DES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

Les copropriétés en difficulté faisant l'objet d'interventions publiques (OPAH copropriété, plan de sauvegarde) sont très disparates en termes¹ :

- de **taille** : d'une dizaine de logements en quartiers anciens à 5.000 logements pour des copropriétés récentes comme Grigny 2 dans l'Essonne ;

¹ Ces données sont extraites du site dédié aux politiques publiques portant sur les copropriétés en difficulté mis en place par quatre acteurs institutionnels responsables des politiques publiques de l'habitat : l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat assure la maîtrise d'ouvrage du site, le ministère de l'emploi du travail et de la cohésion sociale, le Secrétariat d'Etat au Logement, la Délégation Interministérielle à la Ville du ministère de la ville, et la Caisse des Dépôts et Consignations participent financièrement à sa mise en œuvre et à son animation.

- de **localisation** : copropriétés situées dans des quartiers anciens ou dans des quartiers de la reconstruction, copropriétés récentes constituant un ensemble isolé en périphérie ou dans un quartier central ;

- **d'ancienneté** : des copropriétés antérieures à 1948, des années 1960/1970 ou encore des années 1980/1990 à l'exemple des villes nouvelles ;

- **de statut d'occupation** : des copropriétés à dominante locative, mixtes, ou dominées par des propriétaires occupants.

En outre, plusieurs profils ou types de copropriétés en difficulté peuvent être identifiés :

- les copropriétés **anciennes en difficulté** (avant 1948) comprenant souvent un nombre restreint de lots, vétustes voire insalubres, mal ou non gérées ;

- les copropriétés **en difficulté des années 1950/1960** souffrant d'une **mauvaise qualité de construction** en ce qui concerne la distribution et la superficie des logements ou la qualité phonique et thermique, renforcée parfois par une mauvaise insertion urbaine ; elles ont principalement accueilli à l'origine des accédants appartenant aux classes moyennes voire supérieures ;

- les copropriétés **en difficulté des années 1970** localisées en périphérie dans des grands ensembles connaissant une dévalorisation urbaine et sociale : les problématiques sont très proches de celles du **parc HLM** avoisinant qui a bénéficié de politiques anciennes de réhabilitation et de développement social. Certaines de ces copropriétés peuvent être de taille importante, avoir des organisations juridiques et urbaines (urbanisme sur dalle par exemple) complexes et une fonction d'accueil de locataires très modestes ;

- les copropriétés **en difficulté des années 1980/1990** commercialisées via les financements aidés de l'accession et dont certains accédants se sont précarisés. Bien que bénéficiant en général d'une bonne qualité constructive, ces copropriétés connaissent des phénomènes d'endettement pouvant dépasser l'échelle individuelle et concerner le syndicat des copropriétaires. Cette problématique est notamment présente dans les villes nouvelles.

B. LES DISPOSITIFS D'INTERVENTION MIS EN ŒUVRE OU EN PROJET

L'Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur concentrent le plus grand nombre de logements en copropriété puisque 62,5 % de l'ensemble des logements en copropriété s'y trouvent. Dans d'autres régions, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Aquitaine, les phénomènes de copropriétés dégradées se concentrent dans les métropoles régionales, Toulouse, Montpellier et Bordeaux. On relèvera toutefois l'absence de telles difficultés dans certaines régions, Pays de la Loire et Nord-Pas-de-Calais, qui comptent de grandes métropoles régionales.

Instaurée en juillet 1994, l'OPAH copropriété¹ concernait à l'époque les copropriétés connaissant de graves difficultés. Depuis, elle a changé de statut, et est devenue l'instrument curatif des copropriétés fragiles visant avant tout à permettre la réalisation de travaux.

Cette procédure, utilisée dans 11 régions et 21 départements, se répartit de façon très inégale sur le territoire : 81 % des logements sont concentrés dans deux régions, l'Île-de-France et Rhône Alpes, alors qu'elles ne représentent que 49 % du total des logements en copropriété. **Deux départements (Paris et la Seine-Saint-Denis) représentent à eux seuls 46 % des logements. L'OPAH copropriété tend à devenir le dispositif privilégié des quartiers anciens (78 % des copropriétés et 40 % des logements de l'ensemble des OPAH copropriété).**

OPAH COPROPRIETES

PHASE DE L'OPERATION	NOMBRE DE COPROPRIETES	NOMBRE DE LOGEMENTS
Etude pré-opérationnelle	123	5 155
Suivi de l'animation	328	16 615
TOTAL	451	21 770

Le dispositif des **plans de sauvegarde**, instauré par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la Ville et renforcé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, est devenu l'instrument privilégié de traitement des copropriétés connaissant de graves difficultés (bâti dégradé, problèmes de gestion, importance des impayés de charges, dettes du syndicat des copropriétaires). 145 copropriétés représentant 30.605 logements font l'objet d'un plan de sauvegarde.

Ce dispositif connaît presque la même concentration régionale que les OPAH copropriété : 83 % des logements relevant de ce dispositif sont concentrés dans trois régions, l'Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur et **60 % des logements se retrouvent dans quatre départements** (l'Essonne, la Seine-Saint-Denis, les Bouches du Rhône et le Rhône). Le **plan de sauvegarde** est le dispositif majoritaire des **quartiers**

¹ Mise en place par la circulaire du 7 juillet 1994, l'opération programmée d'amélioration de l'habitat visant à la requalification des ensembles immobiliers en copropriété, dite « OPAH copropriété » constitue le cadre pour prévenir et traiter les processus de déqualification de copropriétés nécessitant l'appui de la puissance publique pour la réalisation des travaux indispensables à la conservation des bâtiments.

récents (67 % des copropriétés et 91 % des logements de l'ensemble des plans de sauvegarde).

Les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde se situent très majoritairement dans les territoires d'intervention de l'ANRU. Cette situation n'est pas surprenante dans la mesure où les interventions de l'ANRU portent prioritairement sur les quartiers connaissant de graves difficultés et dans lesquels sont très souvent présentes des copropriétés.

PLAN DE SAUVEGARDE

PHASE DE L'OPERATION	NOMBRE DE COPROPRIETES	NOMBRE DE LOGEMENTS
Etude pré-opérationnelle	50	9 925
Suivi de l'animation	95	20 680
TOTAL	145	30 605

C. LES DISPOSITIFS EN PROJET

Les dispositifs qui vont se mettre en place à court terme sont très nombreux et se concentrent dans les régions Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Dans les réponses à l'enquête, de nombreux départements ont en outre signalé que des diagnostics destinés à identifier les copropriétés en difficulté sur tout ou partie de leur territoire étaient ou allaient être lancés, sans pouvoir donner avec précision le nombre de copropriétés et de logements. Il s'agit ici de copropriétés en difficulté qui ont été repérées et pour lesquelles un dispositif opérationnel de traitement doit être mis en place à court terme, que ce dispositif ait déjà ou non été choisi.

LES DISPOSITIFS EN PROJET

DISPOSITIF	NOMBRE DE COPROPRIETES	NOMBRE DE LOGEMENTS
OPAH Copropriété	74	5 075
Plan de sauvegarde	25	3 414
Dispositif à l'étude	138	9 692
TOTAL	237	18 181

D. LES DISPOSITIFS DE REPÉRAGE ET D'OBSERVATION

Hormis dans les grandes métropoles disposant d'un fort potentiel de « matière grise », souvent par l'intermédiaire d'une agence d'urbanisme, **les territoires dont les copropriétés font l'objet d'une observation continue sont rares**. L'enquête observe que dans un certain nombre de cas, une étude de repérage des copropriétés a été diligentée sur une agglomération sans mise en place d'outils de suivi, ce qui peut entraîner, par la suite, des études lourdes de mise à jour. Cette situation évolue, puisque plusieurs communautés d'agglomération ont mis ou envisagent de mettre en place un observatoire des copropriétés qui ne serait pas seulement une étude ponctuelle, mais une étude prévoyant les outils de suivi dans le temps.