



ASSEMBLEE GENERALE DU 12/02/2008

Pour une nouvelle impulsion de la politique de la ville

**Premières propositions en réponse à la saisine
de Madame le Ministre du logement et de la ville
en date du 5 décembre 2007**

Le document d'orientation pour la politique de la ville adopté le 10 juillet 2007, puis la contribution du CNV au plan respect et égalité des chances du 26 septembre, les avis récents du CNV - sur la première étape de mise en œuvre des CUCS, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, le traitement du noyau dur des jeunes délinquants - s'inscrivent dans une dimension de la politique de la ville qui vise à réduire les causes des difficultés sociales et à produire un projet de développement social, urbain et économique qui refuse la ségrégation.

Force est de constater, quelles que soient les nécessités de conforter les actions en cours dans les quartiers situés en zone sensible, les limites d'une action qui ne prend pas en compte la ville dans sa totalité, référée à un bassin de vie dont le développement économique, culturel, social, conditionne la transformation du quotidien des habitants.

Les membres du CNV ont acquis la conviction que des dispositions de politique générale constituent un préalable à l'aboutissement durable des efforts ciblés sur des domaines prioritaires, tels que l'éducation, la santé, l'emploi et l'insertion, le désenclavement, le logement.

Ces dispositions de politique générale concernent notamment la péréquation fiscale et financière, la sécurité et la justice, la redistribution des moyens de droit commun.

Mais il sera également indispensable, pour aboutir, de refonder une gouvernance nationale interministérielle mobilisant l'action des ministères concernés autour d'objectifs communs, de conforter une gouvernance locale en charge des réalisations, et de s'assurer de la participation des habitants.

Sommaire

I- Les préalables

- I-1- Finances locales
- I-2- Sécurité et justice
- I-3- Les moyens de droit commun

II- Des domaines d'intervention prioritaires

- II-1- Education
- II-2- Emploi
- II-3- Logement et renouvellement urbain
- II-4- Articulation du volet urbain et du volet social et humain
- II-5- Désenclavement
- II-6- Santé
- II-7- Médias

III- Des conditions pour réussir

- III-1- La gouvernance nationale
- III-2- La gouvernance locale
- III-3- Animation des réseaux et formation

I- LES PREALABLES

I-1- Finances locales I-2- Sécurité et justice I-3- Les moyens de droit commun
--

I-1- La péréquation fiscale et financière, réforme de la DSU, réforme des finances locales

Le CNV vient de rendre un avis sur la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale qui démontre la nécessité d'une réforme de la DSU pour donner aux villes qui cumulent l'absence de ressources propres suffisantes et populations démunies les moyens d'agir sur l'ensemble de la cité. Mais cet avis montre que la solution durable aux problèmes posés dans les communes de la politique de la ville se trouve d'abord dans une remise à plat fondamentale du système fiscal et financier pour l'ensemble des communes, et que l'objectif de réduction des inégalités, inscrit dans la constitution, doit constituer un axe de réforme stratégique.

L'évolution de la question des solidarités ne peut en effet se limiter à l'ajustement de la DSU, la péréquation financière ne corrigeant que quarante pour cent des inégalités entre les communes, tandis que trente pour cent des crédits disponibles n'atteignent pas leur cible.

Les différents modes de péréquation, fiscale et financière, verticale et horizontale, ne sont pas coordonnés.

La nouvelle géographie des groupements de communes, apte à réduire fortement les écarts de pouvoir d'achat des communes par la dépense partagée, doit être intégrée dans la réforme.

-> Cf. Avis du CNV sur la Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), adopté au bureau du 21 novembre 2007

Concernant **les groupements de communes**, considérablement développés depuis les lois Joxe et Chevènement, le CNV préconise à l'échéance 2009 une intervention de l'État :

- pour modifier les périmètres lorsque ceux-ci renforcent les inégalités entre communes pauvres et communes riches ;
- pour la détermination du périmètre lorsqu'il existe un équipement d'intérêt national (aéroport, centrale nucléaire...).

L'exemple du groupement de communes autour de l'aéroport de Roissy est significatif d'un découpage fait au détriment de nombre de communes limitrophes qui ne sont concernées que par les nuisances sans avoir de retombées financières et qui n'ont même pas accès au bassin d'emploi que représente le site de Roissy, faute de transports collectifs adaptés.

I-2- La paix publique

Il importe que la loi soit ressentie par tous comme une garantie des capacités à vivre ensemble dans la ville.

Le CNV a préconisé une redéfinition de l'intervention des effectifs de police au quotidien : l'intervention ponctuelle des forces de police, pour indispensable qu'elle soit dans la lutte contre la délinquance, doit constituer le complément d'une présence policière visible, garantissant la tranquillité publique sur l'ensemble du territoire urbain, dans les quartiers sensibles autant qu'en centre-ville.

Les pratiques policières sont contestées et à l'inverse l'attitude des jeunes et des populations à leur égard peut poser difficulté. Les situations d'affrontement se sont multipliées. Le contrôle d'identité est devenu le symbole de cette difficile relation au quotidien.

Sans polémique et en ayant conscience de la variété des contextes locaux, dans la logique des avis sur le plan prévention de la délinquance et le traitement du noyau dur des jeunes délinquants, le CNV préconise :

- l'organisation d'une présence policière protectrice de la tranquillité publique sur l'ensemble de la ville, en capacité d'établir des relations de confiance avec les habitants, plus réactive aux plaintes, mieux informée des suites qui y sont données ;
- une réforme des structures policières locales et une réaffectation des effectifs, une qualité d'accueil renforcée dans les commissariats avec la présence d'intervenants sociaux pour établir les relais avec les structures sociales compétentes ;
- le rappel d'une doctrine sur les contrôles d'identité dont la finalité n'est pas le contrôle social ;
- une réflexion sur le mode d'affectation des policiers.

Il est important que l'autorité judiciaire remplisse effectivement ses attributions dans le contrôle et la direction de l'exercice de la police judiciaire : elle est garante de la qualité de son travail et du respect des libertés. Il est essentiel que le travail policier, dans les quartiers, soit étroitement articulé avec les parquets et les maires : la confiance de la population dans sa police est à ce prix.

Il est aussi essentiel qu'un égal accès à la justice soit organisé pour l'ensemble des habitants de la ville et que la justice participe à la résolution des conflits et aux dispositifs de prévention de la délinquance et de la récidive, dans le respect des attributions juridictionnelles des juges.

Un objectif de **relance d'une politique judiciaire de la ville** appuyée sur des maisons de justice dotées des moyens de fonctionner est indispensable à l'adaptation de la politique pénale et au développement de la médiation et de la conciliation.

Une analyse précise des contentieux, de leur réitération ou accumulation, des interventions, devrait permettre une meilleure adéquation et visibilité des réponses judiciaires, et donc une confiance renouvelée des populations dans l'institution judiciaire.

I-3- Les moyens de droit commun

Trop souvent, les crédits de la politique de la ville sont venus se substituer dans les zones urbaines sensibles aux moyens du droit commun, répartis sur le reste du territoire. Ils n'ont pu alors jouer le rôle décisif d'une mesure supplémentaire destinée à traiter des difficultés accumulées.

Les travaux du CNV sur la première étape de mise en œuvre des CUCS montrent la nécessité du redéploiement du droit commun dans les ZUS : justice, police, école, santé - alors même que sa défaillance (ou son investissement insuffisant) est principalement à l'origine des difficultés.

Une redistribution des moyens de droit commun sur l'ensemble du territoire de la République, destinée à garantir aux habitants une égalité de traitement par les services publics, qu'ils relèvent de la compétence de l'État, de la région, des départements ou des communes, s'avère indispensable : leur mobilisation et leur adaptation au contexte des territoires de la politique de la ville doit constituer une priorité pour les différentes administrations. Une transparence de la répartition des effectifs et des financements publics et parapublics, appuyée sur des tableaux de bord référés à des critères populationnels en est la garantie.

Ces préalables étant pris en compte, l'État intervenant en garant de l'équité et de la solidarité, des dispositions ciblées sont nécessaires dans plusieurs domaines prioritaires sur les villes et les agglomérations qui comportent des quartiers fragiles, dans une stratégie de réintégration de ces quartiers et de leurs habitants dans un projet partagé liant l'urbain, le social et l'économique.

II- DES DOMAINES D'INTERVENTION PRIORITAIRES¹

II-1- Education
II-2- Emploi
II-3- Logement et renouvellement urbain
II-4- Articulation du volet urbain et du volet social et humain
II-5- Désenclavement
II-6- Santé
II-7- Médias

II-1- L'éducation

Les enseignements que l'on peut tirer des réussites en matière d'éducation dans des quartiers de la politique de la ville montrent qu'elle résultent de la combinaison d'une pluralité de moyens et non du recours à un nombre limité de dispositifs, aussi innovants et performants soient-ils. De la même façon, compte tenu de la gravité des difficultés que l'on y rencontre et de la diversité de leurs causes, le Conseil National des Villes propose de lutter contre l'échec scolaire et les sorties du système éducatif sans qualification par une stratégie globale, combinant les approches suivantes et organisant leur complémentarité :

- **conforter les établissements scolaires des quartiers en difficulté, élargir le cadre de l'éducation des jeunes,**
- **faire franchir une étape décisive au partenariat,**
- **associer les parents et proposer une aide à ceux qui le souhaitent,**
- **mettre en place une gestion rigoureuse des moyens et une évaluation des résultats et en finir avec l'empilement de dispositifs insuffisamment évalués**

1/ Accroître l'efficacité et l'attractivité des établissements scolaires

S'il est légitime d'engager les moyens les plus importants dans les secteurs les plus dégradés, le Conseil considère que c'est par une « **riposte graduée** », **concernant tous les établissements scolaires situés dans les quartiers de la politique de la ville** qu'il faut lutter contre les différents degrés de l'échec scolaire, non par le traitement exclusif des cas les plus graves, au risque de voir le nombre de ceux-ci augmenter au fil des années.

Il ne s'agit pas de disperser les moyens par une égalité de traitement et une uniformité des modes de gestion, comme cela a souvent prévalu jusqu'ici, mais d'attribuer à **tous** des moyens proportionnés aux besoins. L'attractivité d'un établissement n'est pas uniquement liée à l'ouverture de sections rares. La réorientation de son projet, des dispositifs continus de soutien des élèves, des partenariats efficaces, une aide suivie des autorités académiques peuvent suffire, dans bien des cas, à déclencher une dynamique positive. Encore faut-il qu'il bénéficie alors d'une priorité dans l'attribution des quelques moyens qui viendront conforter les initiatives prises et encourager leurs auteurs.

¹ Les préconisations émises reflètent les positions acquises des membres du CNV à ce jour dans ces différents domaines, pour lesquels des travaux sont en cours.

Dans cet esprit, quatre directions de travail paraissent devoir être privilégiées :

-> Renforcer l'encadrement

- **par le maintien des moyens**, dans les établissements les plus difficiles, en dépit des baisses éventuelles d'effectifs d'élèves consécutives aux mesures d'assouplissement de la carte scolaire, pour un meilleur travail au sein de la classe, un développement du travail en groupes, un travail plus individualisé avec les élèves en difficulté.

Cet effort doit concerner les personnels enseignants et les personnels d'éducation, social, médical, administratif et de services... dont la présence en nombre suffisant et le travail en équipes pluridisciplinaires qu'il permet sont essentiels par leurs effets sur le comportement des élèves, leur relation au travail et le respect de « la règle ». Il implique un accompagnement fort de l'autorité académique et des corps d'inspection ainsi que des modes d'évaluation simples ;

- **par une stabilisation des personnels** : créer les conditions d'attractivité des établissements et de stabilité des équipes éducatives en garantissant des conditions de travail satisfaisantes et en portant à un niveau suffisant les primes attribuées aux enseignants et développer les mesures incitatives dans les établissements les plus difficiles, notamment par une aide des personnels nouvellement nommés dans la recherche d'un logement, à l'instar de ce qui s'est fait dans d'autres services publics. Des équipes éducatives stables comportant un nombre suffisant d'enseignants expérimentés sont un facteur important de réussite.

-> **Enrichir et diversifier l'offre éducative** : mise en place d'options facultatives variées, création de classes à dimension culturelle ou internationale, de sections sports-études, de classes préparatoires... et développement d'activités partenariales attractives dans les domaines culturel, sportif, économique, scientifique ou technique.

● **Parallèlement, mieux prendre en charge les élèves en grande difficulté et multiplier les formes de soutien et de tutorat, les dispositifs relais, les formations du type « écoles de la deuxième chance », les filières de formation par alternance après la scolarité obligatoire...**

-> **Encourager l'innovation dans le cadre d'une autonomie pédagogique et éducative accrue des écoles et des établissements scolaires** : dans ses avis sur l'éducation, le CNV a déjà souligné tout le prix qu'il attache à une meilleure prise en compte des différents rythmes d'apprentissage, par une diversification des méthodes pédagogiques et une organisation plus individualisée des parcours des élèves afin de permettre une orientation choisie ; **cette exigence lui paraît essentielle dans la lutte contre l'échec scolaire.**

-> **Assurer la tranquillité et la sécurité à l'intérieur et à la périphérie des collèges et lycées et développer l'éducation à la citoyenneté** : la systématisation des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) et leur articulation avec les volets éducatifs des CLSPD peuvent fournir un cadre utile et efficace à cette éducation, de même que des rencontres avec des personnels de police engagés dans les nouvelles formes de relations avec les habitants.

2/ Élargir le cadre de l'éducation des jeunes

Renforcer les moyens relatifs à la scolarité constitue une première nécessité, certes essentielle, mais qui doit être complétée par une approche plus large des problèmes de l'éducation des jeunes dans les quartiers de la politique de la ville.

Les difficultés scolaires sont souvent révélatrices d'autres problèmes auxquels sont confrontés un jeune et sa famille (problèmes culturels, sociaux, médicaux...). Par ailleurs, la ségrégation scolaire est en grande partie liée à une répartition de la population dont les causes et les

évolutions ne relèvent pas de la politique éducative. C'est donc dans un cadre plus large qu'il faut traiter les problèmes de l'éducation de ces jeunes. Au plan géographique, en abordant la lutte contre la ségrégation scolaire et l'enrichissement de l'action éducative à l'échelon de l'ensemble de l'agglomération. Au plan des différents facteurs de la réussite, en adoptant une approche globale de l'éducation des jeunes qui est, ici plus qu'ailleurs, nécessaire, et appelle la collaboration de divers spécialistes et institutions.

● **Au plan de la prévention et de l'aide aux jeunes les plus en difficulté :** les premières évaluations montrent que **les programmes de réussite éducative connaissent des résultats intéressants** dès lors qu'ils permettent d'apporter des réponses à l'ensemble des problèmes qui freinent la réussite et l'épanouissement d'un jeune. À ce titre, il faut souligner **l'importance des problèmes de santé**, qui constituent un handicap réel chez certains jeunes et appellent un renforcement de la médecine scolaire et, plus largement, de l'offre médicale dans ces quartiers.

S'agissant des dispositifs de réussite éducative, il peut s'avérer souhaitable d'en simplifier les modes d'organisation et de veiller à ce que les travaux préparatoires ne prennent pas le pas sur la nécessité d'intervenir rapidement auprès des jeunes en grande difficulté. Au titre des innovations qu'ils permettent, des formules de « demi-pensions de réussite éducative » méritent d'être expérimentées.

Par ailleurs, au-delà des internats de réussite éducative, **l'utilisation des places d'internat disponibles dans certains établissements scolaires**, dans le cadre de formules renforçant leur encadrement éducatif, pourrait s'avérer une solution plus légère à mettre en place au bénéfice d'élèves des quartiers en difficulté.

● **Au plan de la lutte contre la ségrégation scolaire et de l'enrichissement de l'action éducative :**

Le CNV exprime ses réserves sur des mesures d'assouplissement de la carte scolaire qui ne seraient pas encadrées par des dispositions volontaristes pour accroître la mixité sociale.

Par ailleurs, les expériences de scolarisation collective hors d'un quartier connaissant de grandes difficultés, si elles méritent d'être tentées chaque fois que possible, trouvent leurs limites, notamment dans la réticence des familles. En revanche, il paraît à la fois essentiel et possible de mobiliser les ressources de l'ensemble de l'agglomération, voire du milieu rural qui l'entoure, en développant diverses formes de collaboration et d'actions communes.

Le désenclavement, la rencontre et l'échange doivent être ainsi les principes dominants des actions à entreprendre. Il s'agit d'ouvrir à des jeunes à l'horizon limité par nombre de contraintes et de handicaps les perspectives « d'un mieux-vivre et d'un mieux être » et de les convaincre qu'elles ne sont pas inaccessibles. Dans ces perspectives, il serait souhaitable d'encourager la mise en place dans chaque collège et lycée de ces quartiers d'un **projet de partenariat et d'échange** portant sur un ou plusieurs domaines d'activités, incluant des réalisations avec des élèves d'autres quartiers et pouvant s'étendre à des actions en direction des parents. Ces activités devraient bénéficier de moyens spécifiques.

La démarche privilégierait **le jumelage** entre, d'une part, les collèges et lycées des quartiers de la politique de la ville, d'autre part, d'autres établissements scolaires, des organismes des secteurs culturel, sportif, scientifique (laboratoires), techniques (parcs naturels...), économiques (entreprises, compagnies consulaires...).

Une autre initiative pourrait consister à expérimenter **une organisation en commun de l'enseignement entre écoles, voire entre collèges de territoires proches**, à l'instar de ce qui se fait en milieu rural avec les regroupements pédagogiques intercommunaux. En dépit des difficultés incontestables à surmonter, cette piste pourrait s'avérer prometteuse.

- **Au plan des jeunes déscolarisés et de l'accès à l'emploi :**
 - **organisation d'une « réussite pour l'emploi » pour les élèves sortant du système éducatif sans qualification, selon les procédures utilisées par la réussite éducative** ; équipes pluridisciplinaires de soutien et de suivi permettant d'associer les établissements scolaires, les MGI, les missions locales, les établissements de formation professionnelle, l'ANPE-ASSEDIC, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers... pour un diagnostic, la définition d'un parcours et un suivi personnalisé, afin qu'aucun jeune ne reste sans emploi ou sans formation ;
 - **mise en place d'une mission d'étude et de proposition sur les obstacles à une orientation plus ambitieuse et mieux adaptée aux souhaits des jeunes des quartiers en difficulté** ; il convient d'y associer les conseillers d'orientation psychologue. Une attention particulière devrait être portée aux stages de troisième. Le nombre d'organismes économiques et sociaux qu'elles rassemblent, autour des élus et des établissements scolaires, font des instances locales de la politique de la ville, un lieu privilégié pour donner à cette première rencontre des jeunes avec le monde du travail, le caractère positif qu'elle n'a pas toujours ;
 - **développement des formations du type « écoles de la deuxième chance »** : parce qu'elles permettent le plus souvent à des jeunes en échec grave, voire déscolarisés, de trouver leur voie et de s'engager ensuite dans des formations professionnalisantes, la création de ces structures mérite d'être encouragée. Par ailleurs, les méthodes pédagogiques expérimentées jusqu'ici, l'accent mis sur la responsabilisation des jeunes qui les fréquentent, l'aide qui leur est apportée dans la construction de leur propre parcours... justifieraient la mise en place d'un dispositif de mutualisation des expériences réussies.

- **Au plan de l'urbanisme et des transports**

L'urbanisme et les transports sont des éléments essentiels **d'un projet urbain solidaire** dans une agglomération et de sa déclinaison dans les différents secteurs d'activité. Il est donc essentiel :

- **de promouvoir une approche globale des liens entre l'évolution de la répartition socio-spatiale des logements, donc de la population, et la localisation des écoles et des établissements, afin de remédier à la ségrégation scolaire de fait qui sévit trop souvent.** Toute opération de l'ANRU doit être accompagnée d'une réflexion sur la contribution qu'elle peut apporter à une amélioration de la mixité sociale dans les établissements scolaires. Plus largement une prime aux politiques de développement urbain conduisant à une répartition plus équilibrée des différentes CSP au sein de l'agglomération, donc à une diminution de la ségrégation scolaire, devrait être envisagée. Enfin, dans les opérations de rénovation urbaine, une attention particulière doit être portée à la qualité des constructions ou restaurations d'établissements scolaires, la beauté et la modernité de ceux-ci étant appréciée des élèves et influant le plus souvent sur leur comportement :
- **de revoir dans toute ville et agglomération, la carte des réseaux et horaires des transports publics** pour qu'elle ne constitue pas un handicap à la fréquentation de certains types d'établissements au départ des quartiers relevant de la politique de la ville (cf. les conséquences sur l'orientation des difficultés d'accès de certaines formations) et, plus largement, au développement des actions d'ouverture vers le reste de la Cité aux plans éducatif et culturel.

3/ Faire participer les parents à l'action éducative

Ce qui est tenté auprès des jeunes se heurte fréquemment au manque d'information des parents, à leurs difficultés à les aider et à les guider. Plus largement, les handicaps culturels, voire linguistiques, de certaines familles les conduisent trop souvent au repli, non seulement face à l'école, mais aussi face aux diverses activités qui peuvent leur être proposées. Une aide des parents s'avère

donc bien souvent indispensable, tant pour les soutenir dans leur propre démarche d'insertion que pour les associer aux efforts en direction des jeunes ; il s'agit d'ailleurs là du premier point de la rubrique « Éducation et réussite » de la synthèse des Rencontres territoriales de la ville. Une double action paraît donc devoir être entreprise :

- **développer les diverses formes d'aide proposées aux familles pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle tout au long de l'éducation de leurs enfants** ; de nombreuses expériences existent et les facteurs de réussite justifieraient un effort particulier de diffusion de l'information en ce domaine ;
- encourager les divers types de formations d'adultes (**aux plans linguistique, culturel, social...**) et d'information (**sur l'offre de formation professionnelle, la recherche d'emploi, les démarches administratives...**).

Il reste enfin une difficulté particulière pour les enfants des familles issues de l'immigration clandestine.

4/ Conforter, ré-orienter et organiser les partenariats

De même qu'elle ne peut être tenue pour responsable de tous les maux auxquels elle doit faire face, l'École ne peut tout faire seule. Mais plusieurs enquêtes ont montré que la réussite du partenariat dépend pour l'essentiel de son intégration dans un projet éducatif global, impliquant tous les acteurs, notamment l'institution scolaire, et assurant la complémentarité des différentes actions. De surcroît, les récentes réformes en matière d'aide aux devoirs et de soutien scolaire dans le cadre de l'école et du collège doivent conduire à une réflexion sur les champs d'intervention à privilégier aujourd'hui :

- la cohérence et la complémentarité des actions, dans le cadre d'**un projet éducatif global** comportant un nombre de priorités limitées et évaluables doit donc **être un des critères de soutien de l'ACSE aux politiques éducatives locales** ;

- **des journées d'études techniques** organisées à l'échelon local ou départemental et aboutissant à des **Assises nationales du partenariat éducatif** permettraient d'affirmer sa nécessité, de dégager les conditions de son efficacité et d'étudier l'évolution des besoins (nouvelles formes de soutien, tutorat...) ;

- **un dispositif de mutualisation des expériences** doit être mis en place et bénéficier d'un site dédié à la diffusion des réussites en ce domaine.

5/ Mettre en place les moyens d'une gestion rigoureuse basée sur une évaluation des résultats

Dans les quartiers défavorisés, les besoins sont trop importants et les situations humaines parfois trop dramatiques pour qu'on ne redouble pas de rigueur dans la gestion et l'évaluation des moyens attribués. Maintes fois proclamée, la nécessité de l'évaluation se heurte souvent à l'absence ou à la complexité des outils nécessaires et se confond généralement avec l'enquête statistique sur le nombre d'actions organisées, de jeunes qui y participent, de partenaires mobilisés, les moyens attribués. Paradoxalement, il existe, tant dans l'institution scolaire, que dans certaines politiques éducatives locales, des outils qui ont fait leurs preuves mais restent insuffisamment diffusés. Il est donc proposé d'agir :

- **dans le domaine des activités périscolaires, par l'établissement de contrats réels entre l'institution scolaire et la collectivité locale compétente** (ville, communauté d'agglomération, département ou région) pour organiser, avec les autres bailleurs de fonds, un véritable partenariat aux objectifs précis ; ils devraient inclure un dispositif d'évaluation quantitatif et qualitatif et garantir une certaine pérennité, à l'instar de ce qui s'est fait pour la réussite éducative ;

- par le regroupement des moyens de financement des différents dispositifs actuels dans le domaine éducatif en des **fonds de soutien départementaux ou régionaux** aux procédures simples, destinés à soutenir des « **plans expérimentaux contre la ségrégation urbaine et l'échec scolaire** ».

II-2- L'emploi

La première urgence consiste à sortir les 18-25 ans d'un chômage double de celui des adultes sur l'ensemble du territoire- et qui peut atteindre 40% d'entre eux dans les zones urbaines sensibles-, **d'agir sur les discriminations qui touchent tous les jeunes, même les jeunes diplômés** issus de ces quartiers et de **prendre en charge les jeunes qui sortent du système éducatif** sans qualification ni acquisition des fondamentaux, où qu'ils se trouvent. Ces situations compromettent tout l'édifice du « contrat social » et s'opposent au fait que ces jeunes puissent entrer dans le monde du travail comme les autres, s'y maintenir et obtenir un emploi pérenne.

Un préalable : on ne peut pas s'interroger sur l'accès à l'emploi des populations des quartiers sensibles sans se préoccuper du développement économique local.

Les questions liées à l'emploi sont indissociables de celle du développement économique local même si l'on admet que certains emplois ne relèvent pas directement du secteur marchand.

Les politiques publiques, à l'exception de la mise en place de mesures type zone franche, EPARECA, clauses d'insertion dans les marchés publics, portent peu d'intérêt à la corrélation existant entre le développement d'activités économiques, de leurs effets induits et la potentialité de démultiplier les emplois pour les jeunes notamment.

L'« entrée » par le développement économique permet d'aborder les questions différemment : **c'est l'offre d'emplois qui devient déterminante**, elle reflète les besoins des entreprises.

- Cela pose la question de la **formation professionnelle qualifiante** mais aussi des capacités d'adaptation au rythme des entreprises qui prennent une place prépondérante dans un système qui fonctionne en « flux tendu ».
- Cela interroge également sur la localisation des entreprises au « pied des quartiers » opportunité d'embauche pour les populations résidentes mais non exclusive car l'accès à l'emploi tout comme le redéploiement territorial, créateur de richesses **s'entend à une échelle plus large : celle de la ville, sinon de l'aire urbaine...**

Cette « entrée » par le développement économique et l'offre d'emplois ne règle pas tout.

- Des discriminations à l'embauche existent : elles touchent plus particulièrement les jeunes (diplômés ou non diplômés) qui, du fait de leur milieu social et familial ne sont pas connectés à des réseaux relationnels, sont peu familiarisés aux arcanes, us et coutumes du monde de l'entreprise.
- Certains individus, affectés de handicaps divers, ne pourront pas évoluer dans un système « classique » fondé sur une certaine compétitivité ; des formes alternatives doivent être maintenues.

1/ Une démarche

S'atteler à faire coïncider durablement les facteurs de croissance économique locale et les gisements d'emploi, gage d'une amélioration de l'« employabilité » des individus et d'une potentialité de prospérité économique nécessite de prendre appui concomitamment sur 4 vecteurs porteurs de dynamique.

- L'insertion par l'économique qui recouvre des initiatives multiformes :
 - des simples clauses d'insertion aux politiques délibérées des entreprises dans le cadre de projets de développement ou de renouvellement urbain,
 - des entreprises d'insertion à la gestion publique et pérenne de l'emploi d'insertion,

- des dispositifs d'accueil des publics jeunes aux « écoles de la 2^{ème} chance ».
- La croissance des TPE, « vitrine » de la création d'entreprise individuelle, par l'octroi de crédits à la personne ou du micro-crédit à usage d'emploi pour assurer leur développement.
- Les politiques économiques régionales et locales en tant que porteuses :
 - de logiques d'apprentissage par la formation professionnelle (région) et d'accompagnement à l'emploi par le biais des missions emploi des collectivités,
 - de déploiement ou re-dynamisation économique (facteur potentiel d'emplois) avec les ZFU et les commerces de proximité.
- Le « boostage » de l'investissement dans l'immobilier d'entreprises, à l'initiative d'acteurs privés, comme élément facilitateur d'implantation d'hôtel d'entreprises, de pépinières, de reconversion de sites ou bien encore par la création de fonds d'investissements à destination des entreprises des quartiers (actuellement à l'étude)...

Il s'agit bien de porter l'effort sur chacun de ces vecteurs et de les conjuguer afin de limiter les risques : soit de l'« enfermement » que pourrait constituer une concentration sur les seules entreprises individuelles (TPE en création), soit de l'assistanat auquel pourrait se résumer l'insertion si des perspectives n'existent pas ou sont difficiles à identifier.

Atteindre cet objectif implique que l'on s'attache à ré-articuler les dispositifs existants et à leur injecter une bonne dose de cohérence pour juguler certaines tendances :

- les sujets relatifs au développement économique et à l'accès à l'emploi demeurent les « parents pauvres » des projets de renouvellement urbain bien que les dispositifs de type ZFU aient amorcé un mouvement de création d'emplois et de développement d'activités économiques ;
- l'efficacité des dispositifs publics d'accès à l'emploi et la pérennité des initiatives sont mises à mal par la fragilité croissante des structures support telles que les missions locales ; les services emploi et les toutes récentes MEF du fait de la généralisation des appels à projets, des modifications d'exécution contractuelle qui conduisent au « bricolage » local dans la répartition des financements, alors qu'**il y a urgence à enrayer la spirale d'une précarisation sociale, sanitaire croissante et touchant plus particulièrement certains publics en défaut d'insertion professionnelle** (croissance de handicaps sociaux, culturels, scolaires, décrochage et désaffectation des dispositifs... problèmes linguistiques).

S'« attaquer » à la question de l'emploi des populations les moins qualifiées, formées et notamment celle des jeunes « sortis » du système scolaire, conduit également à mettre en perspective certains préalables et invariants.

- S'agissant des secteurs d'activités à privilégier, cela nécessite :
 - d'analyser et d'observer la corrélation entre offre potentielle de main d'œuvre et besoins identifiés ou identifiables des entreprises du bassin d'emploi,
 - d'opérer la valorisation des métiers porteurs d'emplois avec l'appui des organisations professionnelles et la promotion des expériences réussies,
 - de favoriser les dispositifs d'alternance de formation professionnelle et de mise en situation en entreprise en veillant à ce que ce système soit incitatif pour les entreprises.
- S'agissant des populations concernées, il y a obligation d'étudier très précisément :
 - la mobilité de ces personnes au sens large en ce qui concerne leurs possibilités et capacités à accéder aux lieux d'emplois en tenant compte des contraintes de transports, d'une inquiétude à s'éloigner de leurs lieux de vie et des difficultés à organiser la garde des jeunes enfants ou bien encore ce qui relève de l'accessibilité aux services pour les entreprises,
 - leur « employabilité » en adaptant les cursus de qualification, formation en fonction des situations : depuis l'accompagnement social et culturel pour leur

permettre d'intégrer un milieu professionnel, en cas de besoin le rétablissement de leur santé, jusqu'au suivi individualisé en situation d'embauche,

- les publics cible à privilégier : filles/garçons, jeunes/adultes ...
- S'agissant des services publics locaux affectés aux questions d'emploi et de développement économique, cela requiert un renforcement de leur professionnalisation pour garantir la construction de projets solides et pérennes.

La mise en perspective de ces éléments confirme que les questions d'emplois et d'activités économiques pouvant y satisfaire ne peuvent s'appréhender dans les seules limites du quartier mais à l'échelle d'une agglomération sinon d'un bassin d'emploi.

2/ Des propositions

Privilégier le « local » pour assurer une gouvernance « porteuse » de dynamique économique, de soutien et d'accompagnement à l'emploi.

Déléguer aux instances locales la mise en œuvre des programmes d'intervention pour l'emploi à destination des populations les plus fragilisées de manière à :

- assurer la pérennité des dispositifs et leur unification territoriale,
- maintenir le droit à l'expérimentation,
- mettre en place des systèmes de suivi – évaluation efficaces et managés,
- développer les « boîtes à outils » et les « trousseaux de secours » pour les candidats à l'insertion et pourquoi pas s'orienter vers la mise en place de **contrats d'autonomie** assurant une réelle responsabilisation des contractants.

Conforter et permettre la démultiplication des initiatives privées locales (en matière d'implantation et d'extension d'activités) et des entreprises attributaires de marchés dans les PRU en généralisant plus particulièrement certaines pratiques :

- la définition et la mise en œuvre de plans d'actions dans les ZFU et la mobilisation collective des entreprises au sein de clubs, d'associations (ex. : FIFEL en Ile de France),
- l'implication progressive des entreprises du BTP bien au-delà des clauses d'insertion dans les chantiers RU en aménageant les dispositifs formation en alternance ; et associer dès l'amont les **conseils régionaux** compétents en matière de formation professionnelle à l'instar des initiatives prises en Rhône-Alpes.

Aménager les conditions d'exercice des acteurs privés locaux ayant une politique d'embauche et ce, quelle que soit leur implantation dans le bassin de vie dans une logique gagnant/gagnant leur accordant :

- des assouplissements sur les plans fiscal, administratif et foncier dans un réel cadre contractuel à l'instar des pratiques européennes,
- le bénéfice d'**emplois francs** dotés d'un système **d'accompagnement à l'embauche** couvrant, au-delà de la qualification professionnelle prise en charge par l'entreprise, l'adaptation à l'environnement de travail, l'acculturation du monde du travail, des questions connexes : logement, soins médicaux...
- un **parrainage pour les PME** n'ayant pas la « force de frappe » suffisante pour pratiquer une politique d'embauche « sécurisée » et des **crédits d'impôts** en fonction des embauches.

Ces initiatives laissées aux décideurs locaux doivent être soutenues au plan national par une **politique de développement de territoires solidaire et équitable** à l'échelle des bassins de vie.

NB : un avis du CNV est en cours de finalisation sur le sujet développement économique – emploi ; cet avis rendra compte notamment des nombreux entretiens conduits et complètera les propositions énoncées.

II-3- Le logement et le renouvellement urbain

Au regard des évolutions récentes et de la multiplication des dysfonctionnements dans la chaîne du logement, les membres du CNV ont pris la décision de mettre en place un groupe de travail sur ce sujet, **en particulier au vu de ses impacts sur la politique de la ville et le renouvellement urbain.**

Le CNV tient à rappeler que l'atelier créé en son sein a produit six avis entre Décembre 2002 et Janvier 2005 et que beaucoup de ses propositions gardent leur pertinence. Mais des éléments nouveaux obligent à actualiser le constat, à préciser les nouveaux défis à relever et doivent suggérer de nouvelles pistes de réflexion et d'action.

En particulier, deux dynamiques structurantes actuellement à l'œuvre interrogent les collectivités locales : d'une part, la restructuration en profondeur des quartiers sensibles à la faveur du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) qui réunit des moyens pour une transformation profonde de ces territoires, d'autre part la mise en place de la loi Droit au Logement Opposable (DALO), mesure indispensable pour que chacun puisse accéder à un logement décent. Mais cette dernière est susceptible de perturber l'image et la réalité de ces quartiers, si la structuration de l'offre de logements n'est pas fondamentalement revue dans le même temps.

1/ Quelques éléments de constat

● **L'observation des caractéristiques de la situation actuelle dans le domaine du logement social peut donner l'impression d'un système bloqué** : absence de fluidité, demande forte et insatisfaite en provenance de ménages mal logés, augmentation considérable des sans abri, décohabitation difficile surtout chez les jeunes, insuffisante variété de l'offre, surchauffe de certains marchés immobiliers et fonciers, principalement ceux qui sont localisés dans les grandes agglomérations et en région parisienne, risquant de reconstituer de nouveaux ghettos.

● **Des tensions persistantes, voire allant s'aggravant, demeurent en effet, tant en Ile de France que dans beaucoup d'agglomérations, dans le champ du logement social et très social.** En dépit d'un rythme annuel global assez soutenu de constructions neuves, constaté au cours des dernières années (420 à 430.000 logements/an), l'offre reste très en retard sur la demande (besoins estimés à au moins 500.000, qui est l'objectif affiché pour 2008). Dans certains territoires, les tensions peuvent être amplifiées par la diminution du parc de logement privé « social de fait » et par l'impact des démolitions des programmes de rénovation urbaine lorsqu'ils ne sont pas compensés par un nombre de reconstructions équivalentes, ou lorsqu'il y a décalage dans le temps. Comment s'assurer que les personnes et les ménages affectés par les démolitions, qu'elles touchent le secteur public ou le secteur privé, soient **effectivement relogés dans des conditions telles que leur taux d'effort ne soit pas supérieur à celui de leur ancien logement, à surface et qualité équivalentes ?**

Même si les problèmes du logement ne sauraient se résoudre par la seule augmentation quantitative de l'offre de construction, **se pose, en tout état de cause, la question des logements « abordables » ou « accessibles », suffisants en nombre et satisfaisants en qualité, pour répondre aux besoins des familles.** Dans un contexte de revenus en stagnation, les taux d'effort des ménages n'ont cessé d'augmenter, quels que soient les statuts d'occupation. Cette dérive - 28% en 6 ans pour les loyers dits de « relocation » -,

touche tous les segments du parc et contraint plus d'un ménage, soit à des difficultés financières, (augmentation des impayés ?), soit à devoir accepter des conditions de logement à la limite de l'acceptable, et les empêche d'envisager un quelconque parcours résidentiel. L'augmentation des charges, estimée à 40% au cours des dix dernières années, est un facteur aggravant, d'autant plus ressenti dans les quartiers en difficulté.

Par ailleurs, les logements « sortis du parc » pour cause de démolition ou de restructuration rendaient des services que les nouveaux logements ne pérennisent pas nécessairement : insertion urbaine, modes de vie, réseaux de voisinage, équipements associés... ; les nouvelles constructions souffrent aussi quelquefois d'une inadéquation qualitative ou d'une inadéquation par rapport aux besoins des populations concernées : type de prestations, locaux annexes, localisation par rapport aux services, en particulier aux transports collectifs...

La mise en œuvre de la loi DALO, qui nécessite d'accroître le rythme de construction de certains types de logements, en particulier des grands logements sociaux et très sociaux, fait craindre légitimement aux élus et responsables le risque de reconstitution de ghettos. En effet, le recours au contingent des préfectures ne saurait constituer une réponse adéquate, à fortiori dans les communes les plus paupérisées et les moins rénovées, dans la mesure où elle aboutirait à consolider durablement des concentrations de population en difficulté dans les secteurs où l'objectif de mixité sociale doit être poursuivi avec le plus d'intensité par les mêmes pouvoirs publics, tant au travers des Programmes Locaux de l'Habitat, (PLH), que de la mise en œuvre des Projets de Rénovation Urbaine.

Les chiffres récents des prêts pour l'accession sociale - 247 000 Prêts à Taux Zéro (PTZ) en 2007 - atteignent leur plus haut niveau historique, en raison de l'éligibilité récente du parc ancien à ce type de financement, illustrant au passage **l'importance de la composante patrimoniale dans l'approche logement en France**, y compris chez la plupart des bailleurs sociaux. Cependant, la relative stagnation du marché, liée à la désolvabilisation des ménages peut entraîner rapidement un essoufflement de cette appétence à la propriété, renforcer l'engorgement du secteur social, et contrecarrer un effort accru en la matière.

S'ajoute à cela la production locative privée, soit diffuse c'est-à-dire effectuée par des particuliers pour leur propre compte, soit réalisée par des promoteurs privés souvent liés à des groupes financiers et obéissant à des stratégies quasi-exclusives d'investissement et de valorisation de patrimoine, assez éloignées de la recherche d'adéquation avec les besoins qualitatifs des ménages et de l'intégration optimale dans les territoires les plus sensibles. (Cf. la multiplication des investissements « fiscaux » des particuliers sur des marchés saturés ou en voie de l'être).

L'évolution du parc privé, en particulier dans les centres villes, pose le problème de l'adéquation aux besoins réels et de la capacité à conserver dans ces quartiers anciens un patrimoine social alors qu'il a joué ce rôle, de fait, au cours des décennies passées. Le travail de l'A.N.A.H, en particulier dans le cadre des OPAH, doit être interrogé, après conventionnement contractuel, dans l'objectif de consolider un parc actuel social suffisant sur l'ensemble de la ville et les centres anciens en particulier.

La question des copropriétés dégradées reste un champ d'inquiétude sur lequel les projets de la puissance publique restent peu explicites tandis que certains s'alarment sur le fait que la vente accrue d'éléments du parc HLM à ses occupants risque d'entraîner une aggravation de ces phénomènes. Une action déterminée sur

cette thématique, absente des principaux investissements de l'ANRU, doit être rapidement engagée.

Enfin, les acteurs de la ville savent bien que **l'hébergement, hors des logements « standard », est une composante essentielle de l'équilibre urbain et social**. La prise en compte des habitats spécifiques, en particulier ceux qui évitent le plus les phénomènes de marginalisation, (personnes dépendantes, populations anormales...), s'avère aujourd'hui un des nœuds gordiens de la problématique globale «Ville et Habitat ».

2/ Quelques pistes de réflexion et d'action

● **Comment agir sur la fluidité et rendre possible la reconstitution de parcours résidentiels en multipliant les solutions techniques pour chaque séquence** : faciliter les entrées des ménages les plus démunis, permettre la sortie des « assignés à résidence », développer d'autres modes de production à bon marché, mobiliser mieux le parc privé (recours au conventionnement, intermédiation entre acteurs, hébergement de populations spécifiques...), faciliter les formules dissociant le foncier de l'immobilier, re-solvabiliser les ménages, obliger à intégrer des logements abordables dans les programmes privés de certains secteurs à proportion des besoins, encourager la coopération entre promoteurs privés et bailleurs sociaux pour fabriquer la mixité sociale dans les opérations immobilières, subventionner (systématiquement dans certains secteurs ?) un quota de logements sociaux dans toute opération immobilière, privilégier l'occupant du logement plutôt que le logement lui-même pour qualifier son statut ? Voilà, parmi d'autres, quelques pistes qui mériteraient sans doute d'être testées et précisées. Sans exclure, non plus, pour l'Etat, de reconsidérer plus sévèrement l'application de **l'article 55 de la loi SRU, en fonction des efforts consentis par les Collectivités locales au regard des problèmes de logement et d'hébergement, qui se posent dans leurs territoires**.

● **Interroger les bons niveaux d'administration géographique et politique** au regard de la question du logement : au-delà des échelles quartiers et ville, qui peuvent correspondre, selon les lieux et les organisations locales, à des niveaux de gestion différenciés, **le CNV a pris position à plusieurs reprises pour que le niveau de l'agglomération définisse un projet cohérent de territoire sur l'ensemble de ses politiques** ; lieu d'élaboration de la planification et de la stratégie, schéma de cohérence territoriale (SCOT) et Programme local de l'habitat (PLH), l'agglomération doit sans doute prendre une part plus active dans la gouvernance de ce domaine dans de nouvelles relations avec les services de l'Etat et les principaux opérateurs. Elle doit intégrer une réflexion opérationnelle et réserver des moyens spécifiques à l'action foncière, préalable à toute politique maîtrisée de logements diversifiés.

● **Maîtriser**, au-delà des orientations purement idéologiques, **le développement de l'accession à la propriété pour le plus grand nombre** : l'état de dégradation de certaines copropriétés est-il intrinsèque à ce type de réalisation ou, à contrario, faut-il préciser les conditions dans lesquelles une copropriété sera une réussite ? Ce qui est facteur de stabilisation des quartiers dans certains pays (Espagne, Angleterre) est-il automatiquement porteur de germes néfastes dans le système français ? La vente de logements HLM à leurs occupants ne doit-il pas s'accompagner d'un maintien de l'organisme vendeur dans la gestion majoritaire de la copropriété pour en éviter la dérive ?

● Au-delà de son seul aspect économique et social et du coût direct du logement, la politique du logement ne doit-elle pas être traversée par **une réflexion sur les formes d'habitats spécifiques** qu'elle risque d'engendrer, (consommation

exagérée de foncier en périphérie des villes et densité urbaine créée, transports en commun permettant d'optimiser les dessertes, coût énergétique global trop individualisé...). Le Grenelle de l'environnement a posé un certain nombre de problématiques qui permettront de réinterroger nos conceptions de la ville et de l'habitat.

● **Enfin, l'hébergement des catégories spécifiques doit devenir une composante essentielle de la réflexion sur l'habitat et la ville** : près de 800 000 personnes seules, par exemple, sont susceptibles d'un appartement thérapeutique. Leur accompagnement doit être consolidé à travers le secteur associatif qui se spécialise de plus en plus dans chaque domaine. Le vieillissement de la population logée et l'adaptabilité physique du parc doivent être interrogés conjointement en ce qui concerne l'estimation des besoins de logements adaptés. (idem pour le logement des étudiants...). Il faudra confronter les orientations du rapport PINTE sur ces sujets avec les problématiques des villes et territoires concernés. Ce nouvel équilibre à trouver pour chaque territoire entre des solutions de logement « classiques » et des formules d'hébergement « adaptées », mobilisant, le cas échéant, une partie du parc existant, ne peut-il pas constituer aussi, mais parmi d'autres, un élément de réponse aux questions posées par la loi DALO ?

● **Développer une ingénierie et une gouvernance locales** : il s'agit de pouvoir disposer d'une ingénierie à la hauteur des enjeux, capable d'intervenir en prévention auprès des élus et des habitants, -faut-il inciter autant de gens à devenir propriétaires ? faut-il construire autant de logements de tel type dans tel lieu ?...-, en mesure de développer des systèmes d'observation, de veille, d'évaluation et susceptible de proposer des stratégies et des dynamiques souples et adaptées aux territoires et publics en cause (trajectoires résidentielles notamment...).

Compte tenu de la gravité de la crise, mais sans préjuger des résultats des réflexions qu'ils se proposent de développer dans le cadre du Groupe de travail, les membres du CNV ont conscience, à priori, de ce que les pistes sont de plusieurs ordres :

● **la nécessité d'un changement d'état d'esprit et de regard face à la complexité de la chaîne du logement, et de la multiplicité de ses opérateurs**, qui peut se décliner en deux orientations majeures :
-> d'un côté, - plutôt celui des collectivités locales et des opérateurs -, **plus d'ouverture et de souplesse** s'agissant des capacités de production et de rénovation du parc, afin de **diversifier l'offre**, de **fluidifier le marché** et de mieux répondre à un ensemble de besoins tout **en respectant les objectifs de développement durable** qui doivent régir aujourd'hui le développement des villes et le fonctionnement de leurs quartiers, au premier rang desquels ceux qui sont dans la géographie prioritaire,
-> de l'autre, surtout au niveau de l'Etat, **plus d'exigence vis-à-vis de lui-même et plus de fermeté vis-à-vis des acteurs publics et privés** : impulsion d'une politique interministérielle au regard du logement incluant prévention de l'exclusion, hébergement d'urgence, traitement du logement indigne, coordination des observatoires, agences et services décentralisés, contractualisation avec les associations et les opérateurs, loi SRU ...

● **l'utilité d'alerter les pouvoirs publics sur l'intérêt d'« un plan pluriannuel sur le logement dans les villes »**, susceptible de se décomposer en deux volets principaux :
-> d'une part, **la réalisation d'un programme ambitieux de constructions neuves**,

-> d'autre part, **une relance forte des politiques foncières.**

Sur ces deux champs, l'association des ministères concernés (Ville, MEDAD...), des agglomérations, des grands opérateurs, comme la mobilisation de l'ensemble des outils disponibles seront recherchées.

Il y a peu de domaines comme le logement où les actions sur une partie du territoire interfèrent autant sur ses autres parties car il s'agit d'un système en tension permanente. C'est la raison principale pour ne pas opposer les quartiers entre eux, fût-ce même avec le centre-ville ; c'est la justification supplémentaire, aussi, sur ce sujet particulier, pour opter définitivement pour la complémentarité entre les territoires et les publics.

II-4- L'articulation du volet urbain et du volet social et humain des projets, la démocratie participative

Dans le document d'orientation du 10 juillet 2007, le CNV avait déjà insisté sur cette **nécessaire transversalité**, regrettant l'organisation souvent « verticalisée » des différents domaines de l'action publique, tant au niveau national (action séparée des administrations, des agences...) qu'au niveau local, en dépit des efforts de coordination développés par les différents acteurs. Il préconisait la **mise en place systématique d'équipes intégrées** pour le pilotage des projets locaux.

Le CNV rappelle également **l'importance qui doit être donnée à la démocratie participative** dans la conduite des projets.

1/ Constat

Il fait le constat de situations locales très diverses de ce point de vue, en fonction notamment du degré de maturité des projets. Dans ces quartiers où souvent, une partie de la population est en situation persistante de « décrochage social » (chômage, échec scolaire, difficultés d'intégration et discriminations...), et en déficit de perspectives d'avenir, **l'appropriation des projets de rénovation urbaine par les habitants ne va toujours pas de soi**. Ces projets sont parfois perçus comme des opérations immobilières, longues dans leur mise en œuvre et n'apportant pas de réponses évidentes aux difficultés vécues par les gens. Ils ne se sentent pas forcément concernés par le discours sur la mixité sociale, qui justifie les démolitions, mais ne répond pas à lui seul aux attentes des habitants qui restent en place, ni d'ailleurs à ceux qui seront amenés à déménager.

2/ Propositions

Le CNV, tout en restant très attaché à l'objectif de diversification dans ces quartiers et à l'amélioration structurelle du cadre bâti et de la qualité urbaine, **propose des pistes de progrès pour une prise en compte plus systématique de la dimension humaine dans les projets :**

- **développer au plan national les échanges d'expérience et la capitalisation des savoir-faire** en matière de **méthodes de concertation et de démocratie participative**, diffuser largement les démarches considérées comme les plus réussies ; missionner à cette fin une instance indépendante disposant d'un budget ad hoc ; développer des formations-actions ;

- **intégrer systématiquement**, dans les procédures de conduite des projets développées par l'ANRU, **les différents moments de concertation**, de l'amont à l'aval, de telle sorte que les aspirations des habitants soient prises en compte à travers des adaptations ou modifications des programmes en cours ou envisagés. Enrichir en ce sens la pratique des « revues de projets », sans pour autant perdre le fil de la cohérence globale ;

- **prévoir dans tous les projets de rénovation urbaine des programmes d'intervention à court terme** répondant à des attentes exprimées par la population (exemple : rénovations d'écoles, mise à disposition de locaux associatifs, culturels...)
- **généraliser l'accompagnement social (MOUS) à l'ensemble des habitants du périmètre PRU** et non seulement à ceux concernés par un relogement... ; c'est l'occasion de détecter des dysfonctionnements de tous ordres ;
- **s'assurer de la présence au niveau des comités de pilotage des partenaires concernés par le logement, les projets éducatifs, l'action sociale, l'emploi, la culture...** de façon à opérer systématiquement le croisement entre les orientations du projet d'aménagement et ses dimensions qui ont une incidence sur la réussite même du projet ;
- **renforcer l'organisation transversale de l'Etat au niveau local** (notamment par le biais des délégués locaux de l'Etat) de manière à mobiliser plus systématiquement toutes les compétences des services déconcentrés.

II-5- Le désenclavement

Cette nécessité de désenclavement physique et mental a été affirmée dans les documents déjà remis par le CNV comme une modalité transversale de l'ensemble des actions engagées dans les agglomérations concernées.

Néanmoins il convient de redire que la question de la mobilité, et donc des transports, c'est-à-dire d'investissements lourds, conditionne la faisabilité de la moindre intention.

Le raccordement des quartiers au centre-ville, des banlieues au cœur de l'agglomération, mais aussi aux bassins d'emploi environnants devrait être priorisé dans les schémas régionaux, et les égoïsmes locaux qui font obstacle au passage sur leur territoire devraient être surmontés au nom de l'intérêt public.

Les exemples sont connus en Ile de France, de communes proches du bassin d'emploi de Roissy qui n'y ont pas d'accès, de difficultés à désenclaver certaines communes faute de pouvoir en traverser d'autres, d'absence de site propre réservé en temps utile lors de la conception des voiries. La question des zones tarifaires devrait faire l'objet d'une réflexion solidaire, si l'on considère que ce sont majoritairement des populations les plus démunies et les plus éloignées de la capitale qui payent le plus pour y venir travailler.

Face à cette situation, la question de la priorisation des investissements doit être posée.

II-6- La santé

Le Conseil National des Villes a souligné à plusieurs reprises l'importance de la santé dans les politiques publiques en direction des banlieues.

La France est l'un des pays européens qui connaît les inégalités sociales de santé les plus fortes. Ces inégalités se traduisent territorialement, comme l'Atlas Régional de la Santé d'Ile-de-France, par exemple, en témoigne. Les données de l'ONZUS, des équipes de recherches, montrent des disparités majeures en termes de pathologies, d'espérance de vie, d'accès aux soins et à la prévention.

Intervenir pour la santé dans les quartiers en difficulté est donc un enjeu d'équité sociale, mais c'est aussi **un enjeu de cohésion sociale, dans la mesure où les avancées de la santé publique dans les quartiers en difficulté sont intimement liées aux avancées plus globales à l'échelle de la cité** : les enjeux de santé publique concernent au premier chef les quartiers en difficulté, mais se résolvent aussi par une approche globale de la population.

C'est enfin un enjeu d'efficacité, tant il est vrai que l'insertion, l'éducation, l'accès à l'emploi sont, aussi, dépendants de l'état de santé des habitants.

Le Conseil National des Villes a donc souligné plusieurs points :

Dans le domaine de la santé publique, plus encore qu'ailleurs, la question est autant de **mobiliser les moyens de droit commun** que d'en créer de spécifiques. La santé dans les quartiers, c'est, par exemple, la nécessité urgente d'une remise à niveau de la santé scolaire.

Les **Ateliers Santé Ville sont des dispositifs qui ont désormais fait leurs preuves**, et bénéficient d'une évaluation solide, dont l'avis du CNV s'est fait l'écho. Les ASV permettent en particulier la réalisation de diagnostics locaux réalistes, et la mise en œuvre de programmes ciblés dans le cadre de la politique de droit commun du Ministère de la Santé. C'est pour cela que le CNV recommande l'extension et la pérennisation de ces Ateliers Santé Ville.

Les **questions de la démographie médicale** sont dans les quartiers en difficulté parvenues à un stade de gravité qui met en cause concrètement la continuité des soins, en particulier des soins spécialisés. Cette crise touche aussi bien les services publics de santé que le secteur libéral. Des mesures portant sur le statut des professionnels doivent être prises, entre autres.

Les **questions de santé mentale** doivent faire l'objet des prochains travaux du pôle santé, mais d'ores et déjà, le CNV propose **d'intégrer les politiques de prévention en santé mentale dans les Ateliers Santé-Ville**.

Le CNV insiste pour que les futures agences régionales de santé prennent en compte les actions innovantes menées dans le cadre des politiques de la ville, et la nécessité d'une articulation encore améliorée entre les actions territorialisées de type ASV et les programmes régionaux de santé publique.

II-7- Les médias

1/ Constat

L'image que les grands médias donne des problèmes des « cités » ou quartiers défavorisés de nos grandes villes contribue certainement à rendre plus difficile la résolution des problèmes qui s'y posent.

D'une part, elle donne à l'opinion le sentiment qu'il s'agit de « mondes à part », dominés par la violence et la délinquance, d'une façon générale par des problèmes aigus, voire impossible à résoudre. Surtout, elle occulte le quotidien de ces quartiers au profit de situations dans lesquelles le spectaculaire est privilégié (ex. démolition de grands ensembles)

D'autre part, elle contribue aux représentations négatives que les habitants ont souvent de leur propre quartier et risque ainsi d'accroître le sentiment d'exclusion qui les frappe. S'agissant des jeunes, ce risque est particulièrement important dans la mesure où, bien souvent, ils ont de leur avenir une image qui n'est guère positive ; elle vient ainsi accroître le découragement qu'éprouvent beaucoup d'entre eux et contribue à l'enfermement sur un monde où ils ne voient guère d'espoir.

2/ Objectif

Pour donner une image plus exacte des quartiers en difficulté, des efforts que l'on y fait, des réussites que l'on y enregistre et, surtout, montrer que, **sauf à renoncer aux valeurs républicaines d'égalité et de solidarité, leur avenir est indissociable de celui de la nation tout entière**, il faudrait porter d'autres regards sur les banlieues des grandes cités, sur ce que l'on appelle « les quartiers », « les cités », appellations dont la connotation est négative. Pour le grand public, c'est souvent l'image de la délinquance voire de la violence, du paradoxe (ces immeubles que l'on détruit), de l'étrangeté (ces expériences aux plans culturel, éducatif, social dont les médias peinent à montrer ce qu'elles recèlent d'innovations porteuses d'avenir et dont l'intérêt dépasse les quartiers concernés).

Pour offrir une autre vision des territoires de la politique de la ville, plus juste pour leurs habitants, sans esquiver les problèmes qui s'y posent, il s'agirait de montrer que :

- les gens qui y vivent sont des gens comme les autres (les mères ont le même désir d'éducation pour leurs enfants ; les gens ont les mêmes besoins d'emplois, de services de proximité, de sociabilité, de sécurité... qu'ailleurs) ;
- les actions que l'on y engage mobilisent souvent ce qu'il y a de meilleur dans notre société et que de vieilles valeurs traditionnelles de notre pays, par exemple celles de solidarité et de mutualisation des efforts... y connaissent un véritable renouveau ;
- l'on y enregistre beaucoup de réussites dans tous les domaines de la vie économique, sociale, culturelle... ;
- la politique de la ville ne concerne pas seulement les quartiers qui en relèvent, car l'avenir de notre pays ne peut se concevoir dans une coexistence de territoires que tout opposerait de plus en plus.

3/ Méthode proposée

Conformément aux décisions prises lors du bureau du 21 novembre 2007 et de l'assemblée générale du 5 décembre 2007, une étude sera lancée pour étayer la réflexion du CNV à la fois par les travaux réalisés ces dernières années sur ces questions et par un examen critique de l'ensemble des productions des médias sur une période suffisamment longue. Il s'agit d'illustrer, nuancer ou modifier les différents points du constat ci-dessus, d'analyser les conditions de production d'images dans et sur les quartiers de la politique de la ville, de dégager des hypothèses de travail et des thématiques nouvelles.

Parallèlement, un groupe de travail du CNV en cours de constitution examinerait, selon les méthodes habituelles des auditions et rencontres avec des professionnels, notamment des médias, la faisabilité des hypothèses qu'il retiendrait.

III– DES CONDITIONS A REUNIR

III-1- La gouvernance nationale III-2- La gouvernance locale III-3- Animation des réseaux et formation
--

III-1- La gouvernance nationale

1/ La nécessaire forte mobilisation de l'interministérialité

L'interministérialité n'est plus « convoquée » qu'au moment de la préparation des CIV (lorsqu'il y en a...). La politique de la ville nécessite plus que toute autre politique, une interministérialité qui devrait être permanente pour permettre un travail commun des ministères principaux :

- travail sur le fond des préoccupations, des constats, des analyses pour élaborer une doctrine, des modes nouveaux d'interventions et d'actions, en faire la synthèse et unifier les projets au niveau central ;
- travail inter-régional (inter-villes ou agglomérations comportant des zones urbaines sensibles et inter-régions) qui permettrait avant la fin des contrats de tirer les enseignements professionnels et politiques de la contractualisation et d'améliorer les relations Etat - collectivités territoriales et partenaires privés.

L'interministérialité doit cependant évoluer dans sa conception.

Aujourd'hui les collectivités territoriales sont largement les pilotes et les financeurs principaux des projets. Il faut donc leur donner toute leur place au niveau central de décisions et d'organisation, notamment au sein des deux agences (ANRU et ACSE) qui ont été nouvellement créées.

Cela implique aussi de changer de manière de construire les programmes : ce sont les besoins exprimés par le local qui doivent remonter vers le national, être appréciés, synthétisés et unifiés (du bas vers le haut et pas l'inverse). Cela signifie que l'on doit clairement savoir, en amont, ce que l'on veut transformer des réalités, selon quelles modalités et délais et avec quelles méthodes d'évaluation.

Cela signifie aussi que les budgets devraient être fongibles – avec des diagnostics partagés sérieux et des contrôles d'utilisation à posteriori.

Cela signifie enfin de reconnaître un niveau supra-territorial, celui des régions et/ou des agglomérations (chargé d'une orchestration et d'une liaison entre les projets territoriaux) et de mettre en place une organisation et un pilotage à ce niveau.

2 / La nécessaire remobilisation des administrations centrales

Les directions ministérielles devraient développer des programmes nationaux ciblés sur les ZUS et nommer des professionnels sur ces territoires pour favoriser un travail collectif et en réseau.

Il serait nécessaire de mettre en place *a minima* dans chaque ministère « régalien » :

- un correspondant au cabinet chargé de la politique de la ville (de l'implication de son ministère dans les ZUS et dans le cadre interministériel et d'un travail inter-ZUS pour synthétiser les analyses, tirer les conséquences nationales des pratiques innovantes et des obstacles rencontrés sur le terrain) ;

- un correspondant, dans chaque direction impliquée, chargé d'aider les professionnels locaux à établir des diagnostics, à développer des actions adaptées au contexte, voire d'établir des liens entre les différents services locaux (ex : protection judiciaire de la jeunesse, pénitentiaire, tribunal) et les actions de ces services avec d'autres services (ex : traitement du noyau dur des délinquants, aide aux victimes, préparation à la sortie de prisons, assistance éducative, lutte contre la violence familiale, l'endettement...).

III-2- La gouvernance locale

1/ Le nécessaire soutien de l'Etat central à l'Etat local

Les travaux menés sur les CUCS ont montré le grand décalage qui existe entre l'Etat national et l'Etat local et notamment la faiblesse du soutien que le national apporte au local.

Le soutien devrait comporter au moins deux volets.

- Premier volet : **la prise en compte par les préfets dans leurs activités principales de la politique de la ville.**

Elle devrait se traduire par **la création de cellules « politique de la ville » étoffées dans chaque préfecture², réunissant les compétences techniques des administrations déconcentrées**, pour que les banlieues et leurs habitants soient « dans le droit commun du droit commun ».

La question de l'implication des sous-préfets d'arrondissement mérite d'être posée face à la désignation des sous-préfets à la ville ou des préfets à l'égalité des chances (concurrence, dessaisissement, double emploi, complémentarité?). Leur articulation avec les délégués de l'Etat dont le président de la république souhaite la nomination³ est également à organiser dans le cadre de ces réorganisations.

- Second volet : **la composition d'un projet territorial de l'Etat**

Les préfets, au-delà de la nécessaire vérification de conformité des projets, doivent aussi pouvoir définir le projet de l'Etat local et être en mesure de l'associer au projet territorial piloté par le maire ou les agglomérations. Ils disent, pour le moment, ne pas en avoir les moyens humains ni financiers. Ils disent également ne pas avoir de possibilité d'être « entendus » par leurs administrations centrales, ni être dans la capacité d'obtenir les redéploiements pour réduire les inégalités (dont ils ont parfaitement conscience) et qui s'imposeraient. Ils ne sont pas dans la posture d'être les ensembleurs de l'action publique locale et de faciliter les coopérations locales.

2/ La nécessité d'une orchestration et d'un pilotage fort de la « politique de la ville » au niveau régional ou d'agglomération pour mettre les projets territoriaux en synergie.

Dans ce contexte de production de projets territoriaux, une équipe (pluridisciplinaire) de chargés de mission devrait être disponible – au niveau régional pour appuyer le travail inter-collectivités territoriales -. Ces chargés de mission non seulement « thématiques » mais « territoriaux » seraient chargés de l'appui méthodologique (aide aux diagnostics, enquêtes), de l'aide à l'élaboration

² En réfléchissant aux types de métiers et de complémentarité professionnelle qui sont nécessaires.

³ Annonce faite dans le discours du 8 février 2008.

d'actions territorialisées, de réunir des tables de financements (y compris privés), de proposer des orientations stratégiques, d'être l'interface entre les villes et l'agglomération et entre l'agglomération et d'autres agglomérations et en capacité de coopération avec les cellules préfectorales en charge du projet Etat. Les actions développées (du côté Etat, comme du côté collectivités territoriales) seraient orientées sur la transformation des pratiques et sur l'innovation et nourriraient les nécessaires évolutions professionnelles.

III-3- Animation des réseaux et formation

L'animation des réseaux de professionnels impliqués dans les projets devrait être également à l'ordre du jour, tout comme la formation interprofessionnelle. Cette animation professionnelle lorsqu'elle existe est insuffisante et mériterait d'être davantage valorisée et soutenue.

Certains réclament, par exemple, à l'image de l'IRDSU, la revitalisation du réseau des coordonnateurs de CLS ou de ZEP, ou encore la création d'un réseau des éducateurs spécialisés ou des policiers des unités territoriales de quartier (nouvellement créées), afin que ces professionnels « de première ligne » trouvent l'appui nécessaire pour réactiver un travail interne de professionnalisation et d'ouverture vers des formations inter-professions.

Les centres de ressources « politique de la ville », les organismes de formation assurent, sur une grande partie du territoire national, la qualification des professionnels. Ils proposent aux professionnels et aux élus des actions d'information et de production mutualisée de connaissances, de réflexion et de mise en débats des questions sociales, urbaines, économiques, culturelles... Ce sont des lieux de prise de recul et d'analyse collective tant sur la compréhension des réalités locales que sur les enjeux ou les conditions de mise en œuvre d'une politique de développement territorial.

L'inscription de la politique de la ville dans les programmes de formation initiale et continue conditionne la mobilisation future des cadres des services publics et doit s'accompagner du développement des formations universitaires destinées aux futurs opérateurs. Les rapprochements entre les écoles de services publics⁴ et les formations universitaires (Master, 3^{ème} cycle), mériteraient d'être réalisés, en particulier au niveau régional.

⁴ Le Réseau des Ecoles de Service Public (RESP) réunit 38 écoles qui forment les cadres A des trois fonctions publiques (Etat, CNFPT, secteur hospitalier) et des écoles de service public (EN3S...)