



MISSION COMMUNE D'INFORMATION

Politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis le début des années 1990 : Bilan et perspectives

Rapport de M. Alex Türk, président et de M. Pierre André, rapporteur

SYNTHESE DU RAPPORT

L'objet de la mission

A la suite des violences urbaines survenues dans 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, l'objet de cette mission ne se limitait pas à la seule analyse des émeutes urbaines d'octobre et novembre 2005, mais englobait une réflexion plus générale sur les politiques engagées depuis le début des années 1990 en faveur des quartiers en difficulté.

Les travaux de la mission

Pendant plus de six mois, la mission a procédé à une **soixantaine d'auditions** qui lui ont permis d'appréhender l'ensemble des politiques mises en œuvre dans ces quartiers (cadre de vie et logement, éducation, emploi, sécurité, cohésion sociale et lutte contre les discriminations, volet financier et budgétaire, gouvernance de la politique de la ville).

Elle a ainsi, en privilégiant les **acteurs de terrain**, entendu de nombreux maires qui jouent un rôle pivot dans la mise en œuvre de la politique de la ville, et en particulier ceux des principales communes franciliennes concernées par les émeutes urbaines de l'automne dernier. Elle a reçu des anciens ministres et des responsables de la politique de la ville, des sociologues, des recteurs d'académie et des spécialistes de l'éducation prioritaire.

Elle a également organisé des tables rondes sur la sécurité, sur l'urbanisme et le logement, entendu de jeunes entrepreneurs implantés en zone franche urbaine et des associations.

La mission a complété ces auditions en effectuant **dix déplacements** aussi bien en métropole (Strasbourg, Vaulx-en-Velin, Montfermeil, Clichy-sous-Bois, Sevran, Marseille, Roubaix, Lille), qu'outre-mer (Guadeloupe et Martinique), ainsi que dans quelques villes étrangères (Bruxelles, au siège de la Commission européenne, Rotterdam, Barcelone, Londres). Elle a en outre envoyé un questionnaire détaillé aux préfets et aux maires des communes de plus de 10 000 habitants.

Le constat général de la mission

⇒ **Les événements de l'automne dernier ont concerné quelques quartiers**, principalement dans la région parisienne et surtout dans le département de la Seine-Saint-Denis ; leur couverture médiatique a indéniablement contribué à leur durée et à leur extension dans plusieurs villes de province, comme l'ont souligné de nombreux acteurs de terrain.

⇒ **Ces « émeutes » urbaines ne sauraient être considérées comme la conséquence directe des difficultés que rencontrent de nombreux quartiers** : les politiques de la ville initiées depuis quinze ans, notamment en matière de rénovation urbaine, comme à Vaulx-en-Velin, ont contribué à éviter un mouvement de plus grande ampleur ; la création de l'ANRU et de la nouvelle agence de la cohésion sociale, dotées de moyens considérables, devraient permettre de poursuivre cet effort et de remodeler à terme l'urbanisme dans ces quartiers en renforçant la mixité sociale.



(source DIV / C. Jumeau)

⇒ **L'école ne remplit plus son rôle dans les quartiers en difficulté** : le système de l'éducation prioritaire aboutit paradoxalement à stigmatiser les populations scolaires des ZEP, les formations ne sont pas suffisamment adaptées aux besoins des entreprises et les insuffisances du système éducatif, conjuguées à une démission parentale, expliquent pour une part l'effacement des valeurs républicaines, sociétales et familiales et l'absence des règles minimales de « savoir-être » indispensables à la vie en société et à l'entrée dans le monde du travail.

⇒ **Le développement économique des quartiers** est la condition nécessaire à l'insertion durable de leurs populations, et notamment des jeunes, dans la société française et la République.



(source DIV / C. Jumeau)

⇒ Le retour à la sérénité dans les quartiers passe par une **réconciliation entre leurs populations et la police** et par la réactivation d'une véritable police de proximité.

⇒ **Une nouvelle gouvernance de la politique de la ville** doit être inventée et les difficultés particulières du département de la Seine-Saint-Denis appellent des mesures dérogatoires et spécifiques.

REPERES CHRONOLOGIQUES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

- 1977 :** - lancement du programme « habitat et vie sociale » ;
- 1981 :** - événements de Vaulx-en-Velin ;
- création de la commission nationale pour le développement social des quartiers (DSQ) ;
- création des zones d'éducation prioritaire (ZEP) ;
- 1983 :** - création du conseil national de prévention de la délinquance ;
- installation de la mission « banlieue 89 » ;
- 1984 :** - création du fonds social urbain (FSU) ;
- 1988 :** - création du conseil national des villes (CNV), du comité interministériel des villes (CIV) et de la délégation interministérielle à la ville (DIV) ;
- 1990 :** - émeutes du Mas-du-Taureau à Vaulx-en-Velin ;
- assises de banlieue 89 ;
- création du ministère de la ville ;
- 1991 :** - nomination de 13 sous-préfets à la ville ;
- émeutes au Val-Fourré à Mantes-la-Jolie ;
- la loi relative à la dotation de solidarité urbaine (DSU) instaure un principe de solidarité entre les communes riches et pauvres ;
- la loi d'orientation pour la ville insiste sur la nécessité de préserver la mixité sociale des quartiers ;
- 1994 :** - création du fonds d'intervention pour la ville (FIV) ;
- signature de 214 contrats de ville et choix de 12 grands projets urbains ;
- 1996 :** - la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville définit les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU) ;
- 1997 :** - création du contrat local de sécurité ;
- 1998 :** - une circulaire précise le contenu des contrats de ville ;
- 1999 :** - la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale affirment le rôle de l'agglomération ;
- signature du premier contrat de ville 2000-2006 ;
- le CIV fixe les modalités du programme national de renouvellement urbain ;
- 2000 :** - loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) ;
- 2003 :** - la loi Borloo d'orientation et de programmation pour la ville et le renouvellement urbain crée l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et de nouvelles zones franches urbaines ;
- 2005 :** - loi de programmation pour la cohésion sociale : très forte hausse de la DSU notamment pour les communes les plus pauvres, fixation d'un objectif de 500.000 logements sociaux sur 5 ans ;
- déclenchement des émeutes urbaines à Clichy-sous-Bois ;
- 2006 :** - loi pour l'égalité des chances : création de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ;
- lancement des contrats urbains de cohésion sociale ;
- création de la mission commune d'information du Sénat sur les quartiers en difficulté.

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

La mission a élaboré **70 propositions concernant sept domaines** : le logement et le cadre de vie, l'école, l'emploi, la sécurité, la cohésion sociale, le volet financier et budgétaire et la gouvernance de la politique de la ville. Les plus importantes s'articulent autour des quatre axes suivants :

⇒ **Une priorité : 100 % des jeunes en activité**

- Permettre à tous les jeunes de se construire individuellement à travers un emploi, une formation, une activité sociale ou un contrat aidé ;
- Améliorer l'offre scolaire dans les quartiers : réviser la carte des ZEP, plafonner la taille des établissements et accroître leur autonomie, rémunérer de nouveaux intervenants pour encadrer les études (retraités, mères de famille, étudiants), créer des filières d'excellence ;
- Renforcer les liens entre l'école et les entreprises : développer les programmes de parrainage avec les entreprises, mettre en place dès le collège des modules de sensibilisation aux exigences de la vie professionnelle, revaloriser les filières professionnelles et les métiers manuels, organiser des stages en entreprise pour les enseignants et personnels d'orientation ;
- Créer un « compte mobilité emploi » pour permettre aux jeunes de postuler à des emplois sur l'ensemble du territoire national ;

⇒ **Une nécessité : renforcer la présence de l'Etat et des services publics dans les quartiers**

- Réactiver une véritable police de proximité ayant la confiance de la population et des jeunes ;
- Attirer les professionnels expérimentés, notamment les enseignants et les policiers, en majorant l'indemnité de résidence des fonctionnaires affectés dans les quartiers et en améliorant leurs perspectives de carrière ;
- Renforcer la présence des professionnels de santé et des centres de soin dans les quartiers en difficulté ;
- Consacrer la place du monde associatif en renforçant le rôle des associations et en élaborant un véritable statut du bénévole ;

⇒ **Une ambition : redéfinir un projet urbain cohérent pour casser les ghettos**

- Développer la mixité sociale en favorisant l'accession sociale à la propriété dans les quartiers (exonération de droits de mutation, majoration du prêt à taux zéro) ;
- Poursuivre les efforts de renouvellement urbain en garantissant la stabilité des loyers dans les opérations de rénovation urbaine et en luttant plus efficacement contre la dégradation des co-propriétés privées, qui concentrent les populations les plus pauvres ;
- Favoriser le retour des classes moyennes dans les quartiers par des incitations fiscales ;
- Lancer des appels à projet dans les quartiers pour favoriser la création d'entreprises et simplifier les démarches de création d'entreprise en zone franche urbaine ;

⇒ **Un projet : inventer une nouvelle gouvernance de la politique de la ville**

- Confier la responsabilité des quartiers en difficulté à un ministre d'Etat compétent en matière de ville, d'aménagement du territoire et du logement ;
- Préparer une loi quinquennale d'orientation et de programmation pour la ville afin de mobiliser des moyens sur l'ensemble de la législature ;
- Préparer une loi spécifique concernant la Seine-Saint-Denis pouvant déroger au droit commun notamment dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et du logement, en donnant des compétences accrues aux collectivités locales ;
- Contrôler le ciblage des crédits affectés par les ministères aux quartiers en difficulté ;
- Renforcer le rôle des communes et intercommunalités et mieux cibler sur les quartiers en difficulté les interventions des départements et régions dans leurs domaines de compétence.

Novembre 2006

Ce document et le rapport complet sont disponibles sur internet :

www.senat.fr/rap/r06-049-1/r06-049-1.html

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace librairie du Sénat (*prix : 6,5 euros*)
Tel : 01 42 34 21 21 ; mail espace-librairie@senat.fr ; adresse : 20, rue de Vaugirard 75291 Paris Cedex 06.

Il comprend 262 pages (et un tome 2 de 458 pages, comportant les annexes, au prix de 9,5 euros).