

LES CAHIERS

SEGREGATION URBAINE

CRISE DES BANLIEUES

N° 34

Joël Maurice

2 mars 2007

Ce cahier s'inscrit dans le prolongement et l'actualisation du rapport « Ségrégation urbaine et intégration sociale » (2004), sous l'égide du Conseil d'analyse économique, Ed La Documentation française, que j'ai écrit conjointement avec Jean-Paul Fitoussi et Eloie Laurent ; mais les éventuelles erreurs d'interprétation de ce rapport et les développements nouveaux figurant dans le présent cahier sont de ma seule responsabilité.

Je remercie très vivement Françoise Crézé, Anne-Marie Grozelier, Jacques Freyssinet, Michel Fried, André Gauron, Pierre Héritier et Saïd Idir et Jean-Pierre Moussy pour leurs commentaires qui m'ont beaucoup aidé, ainsi que pour la documentation qu'ils m'ont fournie.

SOMMAIRE

LISTE DES SIGLES	7
SYNTHESE	9
INTRODUCTION	11
BREVE RETROSPECTIVE	13
DE QUELQUES FAITS MASSIFS ET DE LEURS CAUSES	15
GROS PLAN SUR LES ZONES URBAINES SENSIBLES (ZUS)	19
ACCES A L'EMPLOI	23
ACCES A L'EDUCATION ET A LA FORMATION	27
ACCES AU LOGEMENT	33
ACCES AUX EQUIPEMENTS COLLECTIFS	39

LISTE DES SIGLES

- ACSE** : agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
- AFPA** : association nationale pour la formation professionnelle des adultes
- ANPE** : agence nationale pour l'emploi
- ANRU** : agence nationale pour la rénovation urbaine
- APL** : allocation personnalisée au logement
- BEP** : brevet d'études professionnelles
- BIT** : bureau international du travail
- BTS** : brevet de technicien supérieur
- CAE** : conseil d'analyse économique
- CDC** : *Community Development Corporations*
- CE1 CE2** : cours élémentaire 1^{ère} et 2^e année
- CEREQ** : centre d'études et de recherches sur les qualifications
- CES** : conseil économique et social
- CIV** : comité interministériel à la ville
- CIVIS** : contrat d'insertion dans la vie sociale
- CNV** : conseil national à la ville
- CP** : cours préparatoire
- CRE** : *Commission for Racial Equality*
- CUCS** : contrat urbain de cohésion sociale
- DARES** : direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
- DGF** : dotation globale de fonctionnement
- DIV** : délégation interministérielle à la ville
- DSQ** : (commission nationale du) développement social des quartiers
- DSU** : la dotation de solidarité urbaine
- DSUCS** : dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
- ENL** : engagement national pour le logement (loi)

EPARECA : établissement public nationale d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

FASILD : fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations

GELD : groupe d'études et de lutte contre les discriminations

HALDE : haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

HLM : habitation à loyer modéré

INSEE : institut national de la statistique et des études économiques

ONZUS : observatoire national des zones urbaines sensibles

PAIO : permanence d'accueil d'information et d'orientation.

PAQUE : préparation active à la qualification et à l'emploi

PIB : produit intérieur brut

PLH : plan local de l'habitat

PLU : plan local d'urbanisme

PME : petite et moyenne entreprise

SCOT : schéma de cohérence territoriale

SRU : solidarité et renouvellement urbains (loi)

TPE : très petite entreprise

TRACE : trajectoire d'accès à l'emploi des jeunes.

ZEP : zone d'éducation prioritaire

ZFU : zone franche urbaine

ZUS : zone urbaine sensible

SYNTHESE

En novembre 2005 le monde étonné et consterné regardait à la télévision les incendies qui se propageaient dans nos banlieues, les affrontements qui y opposaient les jeunes descendants d'immigrés ou présumés tels aux forces de l'ordre, l'instauration de l'Etat d'urgence, l'échec patent de l'intégration à la française.

A la suite de cette très sérieuse alerte, le gouvernement a pris toute une série de mesures. Au sein de la société civile et parmi les intellectuels, la crise des banlieues a suscité un grand nombre d'interrogations et de réflexions. Les événements qui se sont produits en novembre 2005 sont susceptibles de se reproduire ; il appartient donc à chacun des acteurs concernés de prendre conscience de l'ampleur des difficultés rencontrées afin d'y porter remède. Ce « Cahier de Lasaire » constitue une contribution à cette démarche.

La crise des banlieues ne peut s'analyser isolément. Elle doit être replacée dans son contexte historique et géographique et révèle un dysfonctionnement majeur de la société dans son ensemble et une dynamique divergente et ségrégative de l'espace urbain en particulier. A la source de ces phénomènes se trouvent des forces puissantes, comme le libre jeu du marché foncier et la préférence sociologique pour l'« entre soi ». La stratification de l'espace urbain dégénère en ségrégation urbaine sous l'effet du chômage de masse persistant et des discriminations qui rejettent les populations fragilisées vers la périphérie, dans les zones urbaines sensibles (Zus) où elles se concentrent. Plus grave encore est la reproduction - amplifiée- de cette divergence qui frappe à leur tour les enfants de ces quartiers, à travers l'école, la formation, les services publics, qui malgré les efforts déployés ne suffisent pas pour rétablir « l'égalité des possibles ».

Le cahier passe en revue quelques-uns des grands domaines qui concourent à cette situation, sans prétendre à l'exhaustivité. Il n'aborde par exemple ni la question de la sécurité, malgré sa résonance dans l'opinion publique, ni celle de la santé, qui pourtant est loin d'être négligeable. Il se concentre sur les problèmes affectant l'accès à l'emploi, à l'éducation et à la formation, au logement, aux équipements collectifs et aux services publics. A partir d'un état des lieux — inévitablement très imparfait — des politiques publiques et des dispositifs institutionnels, il s'efforce de dégager quelques ordres de grandeur pour mettre en regard les efforts et les enjeux.

Le chômage très élevé dans les Zus résulte d'une insuffisance globale d'emplois qui provoque la formation de files d'attente dans lesquelles les habitants de ces quartiers se trouvent repoussés en queue, par la distance physique qui les sépare des bassins d'emploi, par la distance sociale qui limite leur accès à l'information et aux réseaux de relations, par la double discrimination frappant leur lieu de résidence et, pour nombre d'entre eux, leur origine réelle ou supposée.

Les jeunes sans diplômes qui habitent dans les Zus constituent un cas suraigu, auquel il importe d'autant plus de remédier qu'il a jusqu'ici été insensible aux périodes d'embellie de l'emploi. Il faut lui accorder la plus grande attention, mobiliser les forces de consultation, d'analyse et de proposition les plus éminentes, comme naguère la mission Bertrand Schwartz.

L'école est un miroir déformant de l'image des quartiers et un critère déterminant d'implantation des familles. Le bilan des Zep est controversé. Nous parvenons à la conclusion que, quel que soit l'avenir de la carte scolaire, il est nécessaire de réduire très significativement le nombre d'élèves par classe dans les écoles maternelles et primaires les plus en difficulté et de renforcer l'appui périscolaire.

L'accès au logement est une réaction en chaîne. La crise du logement repousse les catégories sociales les moins favorisées dans les quartiers périphériques ou dans les logements dégradés. Le nombre des mal logés est estimé à plus de 3 millions de personnes. Le nombre de demandes en attente d'attribution d'un logement sociale est de 1,3 million. Les Zus sont constituées en proportion importante par les Hlm. Elles sont prises dans un mouvement de paupérisation, bien documenté. Les lois Borloo successives affichent un gros effort visant à la rénovation urbaine de ces quartiers. Pourtant cet effort ne représente que 0,2 point de PIB chaque année pendant 10 ans. On est loin de l'élan de reconstruction de l'après-guerre.

L'accès aux équipements collectifs pose le problème des grands équipements nationaux, régionaux ou départementaux dont les quartiers en difficultés sont parfois mal dotés. A cet égard un raccordement efficace aux réseaux de transport paraît déterminant pour relier les quartiers périphériques ou enclavés au reste de l'agglomération. Mais la question majeure est celle des finances publiques des communes auxquelles appartiennent les Zus, dont le potentiel fiscal est une faible fraction de la moyenne nationale. La récente revalorisation de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale reste une goutte d'eau dans la mer. Il y a une réelle urgence à établir entre les communes comme au sein des établissements publics de coopération intercommunale une péréquation digne de ce nom.

Mais la politique de la ville, focalisée sur les Zus, est-elle adaptée ? Que faut-il penser de ceux qui plaident pour son abandon au profit d'une politique de mixité sociale, ou de mobilité sociale ? Résumons ici d'emblée notre conclusion.

La politique des banlieues est indispensable dans l'immédiat (et pour un certain temps) et elle est même une priorité absolue, parce que le nombre de personnes qui vivent dans ces quartiers est considérable, qu'on ne va pas du jour au lendemain les installer ailleurs, qu'il serait criminel de les abandonner, qu'il faut au contraire redoubler d'effort pour améliorer leur sort et leurs liens avec le reste de l'agglomération.

Mais la mixité sociale doit donner le cap et guider une politique structurelle, qui est une politique du temps long, probablement à l'échelle de décennies, nécessaire pour résoudre les crises jumelles de la ville et du logement. Ce qui nécessite des politiques publiques vigoureuses, notamment pour disposer de réserves foncières et immobilières appropriées, donner un nouvel élan à l'habitat social, concrétiser le droit opposable au logement, instituer des règles de mixité dans les constructions privées nouvelles, répartir les équipements collectifs et les services publics, assurer la connexité urbaine par les transports.

En toute hypothèse, il faut aussi absolument accorder une attention particulière aux jeunes des cités. Comment oublier que la crise de novembre 2005 est venue par eux, que ce n'était pas la première fois, qu'ils sont les plus exposés au chômage, les plus fragiles, les plus discriminés ? Il faut donc écouter ce que ces jeunes ont à dire et élaborer des politiques spécifiques plus substantielles, qui dépassent l'alternative prévention-répression, qui leur reconnaissent une place (« *opposable* ») au sein de la société.

* * *

INTRODUCTION

En novembre 2005 le monde étonné et consterné regardait à la télévision les incendies qui se propageaient dans nos banlieues, les affrontements qui y opposaient les jeunes descendants d'immigrés ou présumés tels aux forces de l'ordre, l'instauration de l'Etat d'urgence, l'échec patent de l'intégration à la française.

Le calme a fini par revenir, mais le bilan n'a cessé d'être revu à la hausse. Un an après, il est¹ de 4 728 interpellations, de 10 300 voitures brûlées ; de nombreux dommages ont affecté les équipements des collectivités locales et les dégâts sont estimés à plus de 160 millions d'euros par les assureurs.

A la suite de cette très sérieuse alerte, le gouvernement a pris une série de mesures, annoncées par le Premier ministre dans sa conférence de presse du 1^{er} décembre 2005, puis précisées lors du Conseil interministériel des villes du 9 mars 2006. Plusieurs textes législatifs ont été promulgués : loi sur l'égalité des chances (31 mars 2006) ; loi portant engagement national pour le logement (13 juillet 2006) ; loi sur la prévention de la délinquance. Une accélération a été donnée aux dispositions des lois Borloo antérieures, telle la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (1^{er} août 2003) et la loi de programmation pour la cohésion sociale (18 janvier 2005). Dans cet ensemble d'annonces, on notera par exemple : des mesures cherchant à améliorer l'accès à l'emploi des jeunes à faible niveau de formation (augmentation du nombre des contrats d'insertion dans la vie sociale², des contrats jeunes en entreprise, création d'un service civil volontaire, apprentissage à 14 ans³, etc.) ; un développement des écoles de la deuxième chance, des mesures concernant les Zep⁴ (ambition réussite, créations de classes de Bts, etc.) ; la création de quinze nouvelles zones franches urbaines, la réhabilitation d'un plus grand nombre de centres commerciaux, un développement du micro-crédit ; la mise en place, après l'agence nationale pour la rénovation urbaine⁵ (février 2004), de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances⁶ (octobre 2006) ; une accélération de la mise en place et un renforcement significatif des moyens de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde)⁷.

Au sein de la société civile et parmi les intellectuels, la crise des banlieues a suscité beaucoup d'interrogations et de réflexions. De nombreux ouvrages souvent fort pertinents ont été publiés pour analyser la nature et les causes de ces phénomènes.

Le présent cahier de Lasaire n'a nullement la prétention de porter un regard d'expert sur un phénomène aussi complexe, qui déborde largement le champ habituel de nos réflexions. Mais nous ne pouvons pas rester sourds au véritable signal d'alarme qui a été tiré sur ce qui constitue un grave dysfonctionnement de la société française.

¹ Source : Le Parisien du 25 octobre 2006

² Civis

³ Mesure qui fit l'objet de vifs débats

⁴ Zones d'éducation prioritaires

⁵ Anru.

⁶ Acsé.

⁷ Halde, présidée par Louis Schweitzer

Nous tenterons donc, à partir des réflexions de Lasaire-éco comme des activités auxquelles participe Lasaire à Saint-Etienne ou encore à Strasbourg, de mettre en exergue quelques-uns des mécanismes qui, selon nous, produisent cette ségrégation et d'en tirer quelques pistes en vue d'une meilleure intégration sociale.

Nous ne balayerons pas, loin de là, toutes les dimensions du problème. Nous focaliserons sur les questions relatives à la division sociale de l'espace urbain, à l'accès à l'emploi, à l'éducation, au logement, aux équipements collectifs. Ce faisant, nous passerons sous silence d'autres domaines qui pourtant ne sont pas négligeables, comme par exemple l'accès à la santé. Nous n'aborderons pas non plus la question de la sécurité et de la sûreté ; non que ce soit une question secondaire ni anodine : elle constitue au contraire une dimension essentielle pour inverser la spirale dépressive dans laquelle se débattent les quartiers en difficultés ; mais c'est un domaine éloigné des bases de Lasaire-éco.

Quelle sera notre démarche ? D'abord situer la crise des banlieues dans son contexte historique et géographique. Puis identifier quelques enchaînements qui ont rendu la situation explosive. Et nous poser deux questions transversales : la politique « de la ville », qui a pour objets les banlieues, est-elle adaptée ? Que faut-il penser de ceux qui plaident pour son abandon au profit d'une politique de mixité sociale, ou de mobilité sociale ?

Résumons ici d'emblée notre conclusion. La politique des banlieues est indispensable dans l'immédiat (et pour un certain temps) et elle est même une priorité absolue, parce que le nombre de personnes qui vivent dans ces quartiers est considérable, qu'on ne va pas du jour au lendemain les installer ailleurs, qu'il serait criminel de les abandonner, qu'il faut au contraire redoubler d'effort pour améliorer leur sort et leurs liens avec le reste de l'agglomération. Mais la mixité sociale doit donner le cap et guider une politique structurelle, qui est une politique du temps long, probablement à l'échelle de décennies, nécessaire pour résoudre les crises jumelles de la ville et du logement, ce qui nécessite des politiques publiques vigoureuses, notamment pour disposer de réserves foncières et immobilières appropriées, donner un nouvel élan à l'habitat social, concrétiser le droit opposable au logement, instituer des règles de mixité dans les constructions privées nouvelles, répartir les équipements collectifs et les services publics, assurer la connexité urbaine par les transports.

Mais il faut aussi accorder une attention particulière aux jeunes des cités. Comment oublier que la crise de novembre 2005 est venue par eux, que ce n'était pas la première fois, qu'ils sont les plus exposés au chômage, les plus fragiles, les plus discriminés ? Il faut donc des politiques spécifiques plus substantielles, qui dépassent l'alternative prévention-répression, qui leur reconnaisse une place (« *opposable* ») au sein de la société.

BREVE RETROSPECTIVE

La crise des banlieues de 2005 a été particulièrement sévère, mais elle n'était certes pas un coup de tonnerre dans un ciel bleu. D'autres l'ont précédée, notamment aux Etats-Unis (émeutes de Watts en 1965), au Royaume-Uni (en 1981 et 1985) et en France même (Les Minguettes en 1981, Vaulx-en-Velin en 1990).

Ces explosions antérieures ont suscité en leur temps un volume considérable d'études et de rapports et un déploiement de politiques publiques de formes et d'intensité variables selon les pays, les unes spécifiques aux quartiers en difficulté, les autres à portée plus générale (lutte contre les discriminations⁸).

Rappelons quelques-uns des jalons concernant la France. Un fonds d'aménagement urbain avait été ouvert dès 1976 et en 1977 avait été lancé un programme « habitat et vie sociale ». Mais c'est à partir des événements des Minguettes qu'est mise en place en 1981 la commission nationale du développement social des quartiers (Dsq). En 1988 sont institués le conseil national à la ville (Cnv), le comité interministériel à la ville (Civ) et la délégation interministérielle à la ville (Div). Les émeutes de Vaux-en-Velins ayant montré la persistance du problème, le dispositif est renforcé ; ainsi, le ministère de la ville est créé en 1990, la dotation de solidarité urbaine (Dsu) est instaurée en 1991 et en 1994 sont lancés 12 grands projets urbains ainsi que 214 contrats de ville. En 1996 est promulgué le Pacte de relance pour la ville, qui notamment crée les 751 zones urbaines sensibles (Zus) telles qu'elles sont aujourd'hui⁹ ainsi que 45 zones franches urbaines (Zfu). La loi de 1999 relative à la coopération intercommunale fait de la politique de la ville une compétence obligatoire des communautés de communes et la loi de 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (Sru) fixe — en son article 55 — un objectif de 20 % de logements locatifs sociaux à atteindre en 20 ans pour toutes les communes de plus de 3500 habitants. Déjà citées en introduction, la loi d'orientation et de programmation pour la ville de 2003, puis la loi de programmation pour la cohésion sociale en 2005, créent 41 Zfu nouvelles et fixent pour la période 2004-2013 des objectifs comportant la démolition de 250 000 logements sociaux, la production de 250 000 logements sociaux, la réhabilitation de 400 000 logements sociaux et la « résidentialisation¹⁰ » d'autant ; elles créent l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru), puis l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité (Acsé).

A ces interventions relatives à la « politique de la ville » il faut en ajouter d'autres fort nombreuses concernant la politique de l'immigration (lois Sarkozy de 2003 et 2006), de la nationalité¹¹, de l'intégration (notamment création du Haut conseil à l'intégration en 1989, de la Haute autorité pour la lutte contre les discriminations et pour l'égalité en 2004 comme déjà dit, et de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations en 2005).

⁸ *Affirmative action* aux Etats-Unis (1961), *Commission for Racial Equality* au Royaume-Uni (1976), *Haute autorité pour la lutte contre les discriminations et pour l'égalité* en France (2004).

⁹ Sur ces 751 Zus, 716 sont situées en métropole.

¹⁰ Aménagement des accès et des abords destiné à donner aux occupants d'un même immeuble le sentiment qu'ils disposent ensemble d'une meilleure sécurité et d'un environnement immédiat plus agréable (espace vert près des entrées, etc.).

¹¹ Loi Pasqua, modifiée sous le gouvernement Jospin. Voir plus loin.

C'est sur cet imposant empilement de dispositions publiques que sont venues se greffer après la crise de novembre 2005 les mesures annoncées par le gouvernement que nous avons mentionnées plus haut. Terminons cette rapide revue en signalant la mise en place, à partir du 1^{er} janvier 2007, des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) qui succèdent aux contrats de ville.

DE QUELQUES FAITS MASSIFS ET DE LEURS CAUSES

Mais comment caractériser la situation aujourd'hui ? Qu'observe-t-on ? Peut-on dégager de l'observation quelques phénomènes de première importance ? Peut-on tenter une explication de ces phénomènes, identifier leurs causes ou les mécanismes qui les produisent ?

LE PHENOMENE DE LA STRATIFICATION SOCIALE DE L'ESPACE URBAIN

La crise récurrente des banlieues attire par le fait même l'attention sur les quartiers en difficulté.

Mais en difficulté par rapport à quoi ? Par rapport à la moyenne de la population, certainement, mais plus encore par rapport à l'agglomération à laquelle le quartier appartient ou, lorsqu'il en est éloigné, autour de laquelle il gravite.

Or c'est une observation vieille comme l'existence des villes : l'espace urbain est stratifié. Il comporte des « beaux quartiers », des zones d'habitat pour les classes moyennes, des zones d'habitat populaire, des quartiers en difficulté et parfois en grande détresse. Le découpage géographique de la ville est une projection spatiale des inégalités sociales. De nombreuses analyses (par exemple de Marie-Christine Jaillet, Jacques Donzelot ou Eric Maurin) montrent que ces phénomènes sont plus que jamais à l'œuvre en France. Ils prennent aujourd'hui la forme d'une « gentrification¹² » des centres-villes, d'une péri-urbanisation des classes moyennes voire populaires et d'une paupérisation des zones où domine l'habitat social. L'envolée du prix du logement et des loyers du parc privé n'a fait qu'accentuer ces évolutions. De puissantes forces séparatrices semblent diviser l'agglomération en aires distinctes.

Que sont ces forces qui stratifient l'espace urbain ? Il y en a plusieurs, dont les effets sont cumulatifs.

LE LIBRE JEU DU MARCHE FONCIER, SOURCE DE LA SEGREGATION URBAINE

Citons en premier lieu le mécanisme du marché foncier. Tout logement (comme tout local professionnel) est nécessairement implanté sur une parcelle de terrain et, dans l'immense majorité des cas, cette parcelle est une propriété privée. Son propriétaire peut donc la vendre (ou la louer) au plus offrant. Ce processus est similaire à une vente aux enchères. Et dans une enchère, c'est le candidat qui veut et peut payer le prix le plus élevé qui l'emporte. Le lieu le plus prisé va donc à celui qui « en a les moyens ». Les autres n'ont d'autre solution que de se replier vers un lieu un peu moins prisé. Et ainsi de suite. A l'autre extrémité, le plus pauvre ne peut accéder qu'à une parcelle dont personne d'autre ne veut.

¹² Occupation par les catégories sociales disposant des plus hauts revenus et patrimoines. « Embourgeoisement ».

Tel est le mécanisme de la « rente foncière différentielle », largement décrit par les économistes depuis longtemps¹³. Sous l'effet de cette rente foncière différentielle, les titulaires des revenus et des patrimoines les plus élevés se retrouvent donc à proximité immédiate des lieux les plus recherchés et autour d'eux les catégories sociales se disposent en cercles concentriques, de plus en plus éloignés au fur et à mesure que leurs revenus ou leur patrimoine sont plus modestes. Ainsi, le fonctionnement spontané du libre marché foncier constitue un mécanisme qui stratifie l'espace, autour de pôles attractifs.

Bien entendu, il serait trop schématique de s'en tenir à l'image simpliste d'une ville structurée autour d'un pôle d'attraction unique (« ville monocentrique »). Il peut exister plusieurs pôles d'attraction, liés à divers types d'activités professionnelles (pôles d'emploi), commerciales, administratives, académiques, ou à des « aménités urbaines » (équipements collectifs, culture, sports, loisirs, sites historiques, parcs, paysages, etc.). De plus les infrastructures et l'organisation des transports jouent un rôle important dans la différenciation de la rente foncière dans l'espace et aussi dans le temps (gain ou perte de valeur foncière à la suite d'équipements nouveaux, etc.).

LA PREFERENCE POUR « L'ENTRE SOI » ACCENTUE LA SEGREGATION

Cependant les préférences individuelles ne sont pas les seules en jeu. D'autres motivations plus sociologiques sont décelables dans les comportements. Ces phénomènes ont d'abord été étudiés aux Etats-Unis, notamment sous l'impulsion de W-J Wilson ; ses travaux ont montré que la concentration de groupes sociaux ou ethniques dans certaines zones ou territoires peut être due à la volonté propre de se rassembler entre membres d'une même communauté¹⁴. Il est reconnu aujourd'hui que ces comportements ne sont nullement réservés aux catégories défavorisées. Les effets de club et de réseau s'observent à tous les niveaux, et notamment au sein des catégories les plus aisées. En France, Eric Maurin¹⁵ a brossé un tableau saisissant de la « société de l'entre soi », où « les ghettos les plus fermés sont les ghettos de riches », et où chaque catégorie sociale aspire à côtoyer la catégorie sociale du dessus mais à éviter soigneusement tout contact avec la catégorie sociale de dessous. Ces effets de voisinage et d'évitement sont donc puissants. En termes économiques, ils peuvent être interprétés comme une externalité qui amplifie les déterminants purement individuels dans les choix du lieu d'habitation.

L'ECOLE JOUE A CONTRE-EMPLOI

S'il est une mission assignée à l'école publique, c'est bien de dispenser à tous les enfants du pays des bases communes qui permettent à chacun d'eux de devenir un membre à part entière de la société et de développer tous ses talents. Et pourtant aujourd'hui l'école est loin du compte. Elle fait corps avec son quartier. Elle a bonne réputation dans les quartiers aisés.

¹³ Les rentes en général ont toujours été dénoncées par les économistes. Ricardo a attiré l'attention sur la rente agricole (1815), Von Thünen sur les mécanismes de la rente foncière différentielle (1828), Léon Walras (1834-1910) sur les plus-values foncières et immobilières privées résultant du financement public des réseaux de transports urbains. Voir les travaux actuels notamment de Jacques Thisse, Masahisa Fujita, Vincent Renard.

¹⁴ Voir « Ségrégation urbaine et intégration sociale », *jam. cit.*

¹⁵ Voir « Le ghetto français », Eric Maurin, *La République des Idées*, (2004)

Elle a mauvaise réputation dans les quartiers en difficultés, malgré les efforts consacrés aux Zep¹⁶ depuis leur création en 1981. Les parents sont particulièrement sensibles à la réputation de l'école où ils doivent inscrire leurs enfants et beaucoup lorsqu'ils en ont les moyens sont prêts à changer de quartier pour changer d'école. Ce comportement d'évitement scolaire a un double effet : il accentue la stratification sociale de la ville, il dégrade encore l'image des écoles classées en Zep. Certes les élèves qui restent en Zep n'ont aucune raison d'être moins doués que les enfants qui en partent. Mais ils ne bénéficient pas des mêmes réseaux culturels et ils vivent souvent dans de conditions matérielles (logements exigus et surpeuplés) peu favorables à l'étude. De fait, leurs taux de réussite scolaire sont moindres. L'école, jouant à contre-emploi, contribue ainsi à la reproduction des inégalités sociales et même à leur amplification¹⁷. Il faut ajouter que la répartition spatiale des établissements scolaires reste encore déséquilibrée : c'est ainsi que le nombre de Lycées d'enseignement général en banlieue parisienne est nettement plus faible au Nord et à l'Est qu'au Sud et à l'Ouest de la capitale.

LE CHOMAGE AGIT COMME UNE FORCE CENTRIFUGE

Dans une société du plein emploi, la juxtaposition des zones urbaines habitées par les différentes catégories sociales peut garder une certaine cohésion, une certaine complémentarité, chaque zone jouant un rôle dans le système économique urbain.

Le chômage de masse introduit une césure. Le ménage privé d'emploi doit assez vite réviser son mode de vie, voire changer de logement. Les chômeurs sont repoussés vers les zones d'habitat les moins prisées où se loger revient moins cher et requiert moins de garanties. Dans ces lieux se concentrent les populations en difficulté, tandis que, comme on l'a vu, ceux qui le peuvent en partent dès que possible. C'est donc bien un mécanisme ségrégatif qui s'enclenche. Et ce mécanisme est doublement cumulatif. D'abord parce que le chômage est amplifié par le phénomène d'hystérésis¹⁸ : la probabilité de retrouver un emploi diminue avec la durée du chômage. Ensuite, conséquence injuste s'il en est, parce que l'éloignement dans les quartiers périphériques pèse sur l'avenir des enfants en réduisant leur probabilité de succès scolaire.

Il est certain à cet égard que le développement en France d'un chômage de masse persistant qui dure maintenant depuis trente ans a provoqué une dislocation de la cohésion urbaine et une exacerbation de la situation dans les banlieues périphériques. Les quartiers aujourd'hui en difficulté ont été construits principalement pendant les trente glorieuses où régnait le plein emploi et ils étaient destinés à accueillir les travailleurs migrants (venant des milieux ruraux) ou immigrés (venant de l'étranger) dont l'économie avait besoin. Des services de transport étaient alors organisés entre ces cités et les usines proches. Avec la fermeture des usines, les habitants ont été pris au piège. Et avec eux, leurs descendants.

¹⁶ On y reviendra sur les Zep plus loin.

¹⁷ La proportion d'enfants de familles modestes dans les grandes Ecoles n'a jamais été aussi faible, même si les initiatives de Sciences Po a réveillé une volonté de redressement. Voir aussi plus loin, page 21

¹⁸ Hystérésis : effets qui continuent à se manifester lorsque leur cause a cessé, traduisant ainsi l'existence de retards, voire d'irréversibilités.

GROS PLAN SUR LES ZONES URBAINES SENSIBLES (ZUS)

Bien que les quartiers en difficultés soient comme on l'a vu le produit du chômage de masse persistant et d'un dysfonctionnement affectant l'ensemble de l'agglomération, force est de leur accorder une attention particulière car c'est là que les symptômes sont le plus visibles, au point que, pour la troisième fois en vingt-cinq ans, ils ont été le théâtre d'une crise majeure.

Le découpage des 751 Zones urbaines sensibles, qui date de 1996, est-il encore le bon ? On peut discuter la pertinence des délimitations. On a pu dire que certaines petites villes de province qui ne font pas parler d'elles avaient des caractéristiques aussi dégradées que les quartiers en difficulté des grandes agglomérations, ou encore que certains centres villes vétustes étaient dans des situations tout aussi préoccupantes¹⁹. Mais la plupart des quartiers qui se sont enflammés en 2005 étaient bel et bien classés en Zus. Cette classification reste donc d'actualité. Les indicateurs qui les caractérisent montrent l'importance des décalages par rapport aux moyennes urbaines.

Les contours des Zus ont été arrêtés sur la base du recensement général de la population française de 1990. A cette date, ces territoires regroupaient 4,7 millions d'habitants (1/12 de la population totale résidant en France). Par rapport à l'agglomération dont elles font partie, les Zus avaient alors un taux de chômage plus élevé (18,9% au lieu de 11,6%), une part plus forte de personnes vivant en Hlm (62% au lieu de 22%), une représentation plus importante des catégories sociales ouvriers et employés (50,6% au lieu de 33,2%), une proportion plus grande de ménages dont la personne de référence est étrangère (15,8% au lieu de 8,1%), une contribution plus importante de la tranche d'âges 15-24 ans (43% au lieu de 34,7%), au sein de laquelle plus de jeunes ne poursuivaient pas leurs études (47,2% au lieu de 39,1%), tandis que, parmi ces derniers, une part plus forte ne possédait aucun diplôme (39,3% au lieu de 26,8%).

Lors du recensement général de la population française de 1999, certaines évolutions étaient perceptibles dans les Zus. La population totale était 4,5 millions (en baisse de 5,7%) ; la proportion d'étrangers était de 16,5% (en baisse de 2,1 points) ; mais le taux de chômage général atteignait 25,4% (en hausse de 6,5 points), au lieu de 14,3% (en hausse de 2,7%) dans le reste de l'agglomération ; le taux de chômage était plus fort encore pour certaines catégories : il s'élevait à 39,5% chez les jeunes (en hausse de 11 points) et à 35,3% chez les étrangers (en hausse de 7,1 points)²⁰.

¹⁹ A Saint-Etienne, il subsiste en centre ville des logements occupés par des couches populaires. Cette mixité sociale a probablement protégé l'agglomération de la crise des banlieues en novembre 2005. Cependant cet habitat étant en partie dégradé, un établissement public est chargé de rénover 5 000 logements, avec l'ambition de consolider la mixité sociale en attirant une certaine proportion de couches sociales plus aisées. Reste à savoir si l'équilibre recherché pourra être atteint et stabilisé, ou s'il sera emporté par les forces d'embourgeoisement du centre et d'éviction des couches populaires vers la périphérie qui ont modelé la plupart des grandes villes.

²⁰ Il est à noter ici que les deux recensements se sont déroulés dans des phases très différentes du cycle économique : en 1990 la France venait de connaître une période d'expansion rapide et la conjoncture ralentissait, tandis qu'en 1999 la France était dans une période de forte reprise conjoncturelle, après le bas de cycle de 1996. La situation de l'emploi et du chômage reflète en règle générale le cycle économique, avec un certain retard.

Des statistiques plus nombreuses sont élaborées par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) qui a été créé en 2003 et qui publie un rapport annuel. Après un premier rapport relatif à l'année 2004, l'Onzus a publié en octobre 2006 son rapport relatif à l'année 2005. Les indicateurs qu'il livre montrent la persistance et même la dégradation des difficultés. On trouvera ci-après plusieurs tableaux qui en sont extraits.

Citons quelques passages particulièrement frappants de ce rapport.

- Chômage : « En moyenne sur l'année 2005, le taux de chômage dans les Zus est plus de deux fois supérieurs à celui des autres quartiers. Il atteint 22%, soit une progression d'environ 2 points par rapport à 2003, alors que le niveau du chômage est resté sensiblement stable dans les autres quartiers. Cette situation de surchômage tend à s'accroître ... et concerne davantage la population masculine des moins de 25 ans ». « Pour les actifs immigrés originaires des pays extérieurs à l'Union européenne, le chômage s'est aggravé en deux ans pour atteindre en 2005 un niveau supérieur de près de 10 points à celui des immigrés résidant dans les autres quartiers ».
- Emploi : « Les actifs résidant en Zus sont plus souvent surqualifiés²¹ : parmi ceux qui sont diplômés du supérieur, la moitié seulement accède à des postes de cadre, contre deux tiers dans les autres quartiers ».
- Activité économique : « De 2002 à 2005, le nombre d'établissements employeurs bénéficiant d'exonérations de charges au titre du dispositif Zfu²² a augmenté de 50%. Les effectifs salariés de ces établissements se sont accrus de 25% ».
- Revenus des habitants : « Le revenu moyen par unité de consommation des ménages vivant en Zus est inférieur de 42% à celui des ménages vivant dans les unités urbaines correspondantes ».
- Réussite scolaire : « Pour la plupart des indicateurs, les écarts se sont creusés au détriment des Zus ».

Tableau 2
Taux de chômage au sens du BIT selon le sexe, l'âge et le lieu de résidence en 2005 (en %)

	Hommes			Femmes			Ensemble		
	en ZUS	partie hors ZUS des Unités urbaines avec ZUS	Unités urbaines sans ZUS et rural	en ZUS	partie hors ZUS des Unités urbaines avec ZUS	Unités urbaines sans ZUS et rural	en ZUS	partie hors ZUS des Unités urbaines avec ZUS	Unités urbaines sans ZUS et rural
15-24 ans	44,9	22,2	16,5	38,0	23,3	23,2	41,7	22,7	19,2
25-49 ans	19,7	8,8	5,7	21,2	10,8	8,5	20,4	9,7	7,0
50-59 ans	14,8	7,3	5,3	13,3	7,4	6,5	14,1	7,4	5,8
Ensemble	22,1	9,8	6,6	22,0	11,2	9,3	22,1	10,5	7,8

Lecture : parmi les habitants des ZUS, le taux de chômage des hommes actifs âgés de 15 à 24 ans est de 44,9 % en 2005.
Champ : population âgée de 15 à 59 ans.
Source : enquête « Emploi » 2005, Insee.

²¹ Est surqualifiée une personne qui possède une qualification (notamment des diplômes) donnant en principe accès à un poste de travail plus élevé et mieux rémunéré que celui pour lequel elle a été recrutée.

²² Zones franches urbaines.

Tableau 3
Rapport des taux de chômage dans les ZUS et dans les unités urbaines comportant une ZUS

	2003	2004	2005
Hommes			
15-24 ans	1,6	1,5	2,0
25-49 ans	1,8	2,0	2,2
50-59 ans	2,1	1,8	2,0
15-59 ans	1,9	1,9	2,3
Femmes			
15-24 ans	1,7	1,9	1,7
25-49 ans	1,9	2,0	2,0
50-59 ans	2,1	2,2	1,8
15-59 ans	1,9	2,1	2,0
Ensemble des 15-59 ans	1,9	2,0	2,1

Champ : population âgée de 15 à 59 ans.

Source : enquête « Emploi » 2003-2004-2005, Insee.

Tableau 4
Taux de chômage 2003 et 2005 selon l'origine immigré ou non (en %)

	En ZUS		Partie hors ZUS des Unités urbaines avec ZUS		Unités urbaines sans ZUS et rural	
	2003	2005	2003	2005	2003	2005
Non immigré	18,1	19,7	9,5	9,7	7,8	7,6
Immigré originaire pays de l'UE	14,3*	9,6*	7,2	8,5	7,4	9,4
Immigré originaire pays hors de l'UE	26,8	31,7	24,3	21,5	20,8	18,3
Ensemble	19,7	22,1	10,4	10,5	8,0	7,8

* effectifs trop faibles pour toute interprétation.

Lecture : parmi les actifs d'origine non immigrée résidant en ZUS, 19,7 % étaient au chômage en 2005 et 18,1 % en 2003.

Champ : population âgée de 15 à 59 ans.

Source : enquêtes « Emploi » 2003-2005, Insee.

Tableau 5
Effet résiduel du quartier de résidence sur le risque de chômage des actifs résidant dans des unités urbaines comportant une ZUS

Quartier de résidence	Hommes			Femmes		
	Effet estimé			Effet estimé		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
ZUS	4,4	5,5	8,3	5,5	7,3	5,4
Hors ZUS	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref	Ref

Source : enquêtes « Emploi » 2003-2004-2005, Insee. Traitement : Observatoire national des ZUS.

Lecture : les effets estimés se lisent par rapport à la situation de référence ; ils indiquent (en points) l'écart de risque de chômage par rapport à la modalité choisie comme référence. Les effets ont été estimés séparément pour les femmes et les hommes. Les autres facteurs dont les effets sont contrôlés sont : la grande région de résidence (Zeat), la tranche d'âge, la situation familiale, le nombre d'enfants du ménage, l'origine de la personne et son diplôme le plus élevé.

La dégradation de la situation des Zus est manifeste dans ces chiffres. Ils laissent deviner l'accumulation de tensions au sein de populations éprouvées, plus que d'autres, par le ralentissement économique, la montée du chômage, le décrochage par rapport au reste du pays. Les risques sous-jacents d'explosion sociale étaient élevés. Certes ces indicateurs ont été connus « après la bataille ». On peut néanmoins se demander si on ne pouvait pas sentir monter la pression. En tout cas, le 28 octobre 2005, la mort tragique de deux jeunes a mis le feu aux poudres.

Comme on l'a vu en introduction, de nombreuses mesures ont été prises depuis. On ne peut pas dire que rien n'ait été fait. On peut néanmoins se demander si l'on dispose aujourd'hui d'un dispositif d'alerte plus perspicace et plus précoce pour mieux signaler la montée des tensions.

On peut surtout se demander si les dispositifs adoptés et mis en œuvre sont appropriés, efficaces et dimensionnés à l'échelle du problème. Nous proposons dans ce qui suit de développer quelques réflexions dans ce sens, comme simple contribution au débat, sans prétendre donner de leçons à qui que ce soit dans un domaine où les efforts se sont jusqu'à présents montrés, sinon vains (sans eux, la situation seraient encore pire), du moins impuissants à résoudre le problème.

Nous aborderons quatre domaines principaux : l'accès à l'emploi, l'accès à l'éducation et à la formation, l'accès au logement, enfin l'accès aux équipements collectifs.

ACCES A L'EMPLOI

Le surchômage dans les Zus s'explique en partie par les évolutions structurelles de la production en France. Construites pour l'essentiel pendant les Trente glorieuses, les Zus ont alors accueilli principalement des ouvriers, dont beaucoup étaient peu qualifiés, catégorie socioprofessionnelle qui aujourd'hui encore, comme on l'a vu, est surreprésentée dans ces cités. Le ralentissement de la croissance à partir de 1975 s'est accompagné d'un déclin de l'industrie et le chômage de masse a frappé d'abord le monde ouvrier et ses zones d'habitat les plus denses. Le phénomène d'hystérésis évoqué plus haut n'a fait que prolonger et amplifier les difficultés d'accès à l'emploi. Le fait de résider dans les Zus est devenu un « marqueur » défavorable. A partir de l'enquête Dares « trajectoires des demandeurs d'emploi et marchés locaux du travail », des études indiquent que le fait de résider en Zus allonge — toutes choses égales par ailleurs — la durée du chômage de 9 à 10% (ce qui est peut-être faible, mais pas nul).

Ces études signalent aussi que les personnes de nationalité ou d'origine non-européenne connaissent à la fois un risque plus fort de chômage et une difficulté plus grande à retrouver un emploi. La présomption que ces personnes rencontrent des barrières discriminatoires à l'embauche est fortement étayée par de nombreuses autres sources (rapports du Haut Conseil à l'intégration, du Conseil d'Etat ; études ou rapports du Geld, du Cereq, du Ces, de la Halde).

Or les « immigrés ou présumés tels » sont proportionnellement sensiblement plus nombreux dans les Zus que dans le reste des agglomérations.

Sur le marché de l'emploi, les populations des Zus sont donc stigmatisées une première fois par l'adresse de leur domicile et, pour nombre d'entre elles, une deuxième fois par leur origine supposée.

Dans un tel contexte, comment faire reculer le chômage dans les Zus ?

UNE POLITIQUE PRIORITAIRE DE PLEIN EMPLOI

La guérison totale passe par le plein emploi à l'échelle du pays. Car à défaut, un mécanisme impitoyable de rejet se met en route et fait son œuvre. Tant que les demandeurs d'emploi sont plus nombreux que les postes à pourvoir, les employeurs procèdent en effet *volens-nolens* à une sélection qui repousse les demandeurs d'emploi les moins qualifiés, les plus fragiles ou les plus stigmatisés en queue des files d'attente. Tant qu'il y aura de longues files d'attente²³, il y aura des exclus de l'emploi. La priorité des priorités doit donc être donnée aux politiques de plein emploi, à travers la politique macro-économique (nationale et européenne), dont c'est l'une des responsabilités majeures.

²³ Hors, bien entendu, le chômage frictionnel, inhérent au processus inévitable de tâtonnement tant du côté de l'employeur que de l'employé dans le processus d'embauche, même en situation de plein emploi.

Mais une politique macro-économique ne suffit pas. Elle doit être accompagnée par certaines politiques structurelles permettant de combattre les effets d'hystérésis et de faciliter le redémarrage de l'emploi. S'agissant des Zus, il faut notamment remédier aux obstacles spécifiques que rencontrent leurs habitants sur le chemin de l'emploi.

UNE MEILLEURE CONNEXION AVEC LES BASSINS D'EMPLOI

Le premier de ces obstacles est la distance physique. Les Zus, dans bien des cas, sont éloignées des bassins d'emploi et y sont mal reliées par les transports en commun²⁴. Lorsqu'ils existent, les transports en commun sont rares en dehors des heures de pointe, ce qui ne facilite guère l'accès au travail à temps partiel ou à horaires atypiques. Une durée excessive du trajet domicile-travail complique l'organisation de la vie familiale et notamment les problèmes de garde d'enfants. Les grands projets de ville accordaient naguère une attention particulière au raccordement des banlieues aux réseaux de l'agglomération. Cette préoccupation semble moins présente dans les projets actuels de rénovation urbaine. Sans doute faut-il éviter aussi que l'installation de moyens de transports en site propre qui jouissent d'une bonne réputation (tramway) ne se fasse au détriment de la desserte par bus, qui permet de desservir des aires plus vaste²⁵.

A la distance physique s'ajoute la distance sociale. Vivant à l'écart de l'agglomération, les habitants des Zus risquent de se trouver aussi à l'écart des réseaux d'information et de relations qui facilitent l'insertion dans l'emploi et dans la vie sociale. La recherche d'autres issues et la propension à l'entre soi peuvent alors conduire à la formation de regroupements communautaires, qui risquent d'accentuer la ségrégation. Le degré maîtrise de la langue constitue un autre élément important de la distance sociale.

Produit de l'urbanisme fonctionnel qui prévalait à l'époque, les Zus sont essentiellement des zones d'habitat et comportent peu d'emplois locaux. Compte tenu de la masse des populations concernées, la source principale des emplois qui puisse être à l'échelle du problème si situe nécessairement dans les bassins d'emplois de l'agglomération. Il est donc essentiel de porter l'effort dans l'amélioration de la connexion des Zus avec ces bassins, de diminuer la double distance qui les sépare. Il serait en effet illusoire d'espérer régler au sein même des Zus le problème de l'emploi.

Il n'en reste pas moins évidemment utile de favoriser les créations d'emploi à proximité, voire sur place. Elles peuvent constituer un appoint appréciable et -ce qui n'est pas négligeable- faciliter la vie du quartier.

²⁴Les enquêtes montrent d'ailleurs que les habitants qui sont motorisés ont un taux d'emploi plus élevé. Mais le sens de la causalité n'est pas évident : pour être motorisé il faut avoir des revenus suffisants donc, souvent, avoir un emploi.

²⁵ Des inquiétudes s'expriment à ce sujet, par exemple à Saint-Etienne.

DEVELOPPER L'EMPLOI LOCAL

Les dispositions prises en faveur des zones franches urbaines (Zfu) poursuivent cet objectif. Les premiers rapports d'évaluation étaient critiques et dénonçaient de forts effets d'aubaine²⁶, mais les évaluations suivantes ont été plus positives. Une étude de la Dares²⁷ fait le point en 2004, date à laquelle le nombre des Zus implantées en métropole était de 79 ; les exonérations de charges patronales propres aux Zus bénéficiaient à 13 500 établissements et concernaient 68 500 salariés ; le nombre de salariés embauchés en cours d'année a été de 7 923 en 2002, 8 376 en 2003, 11 930 en 2004 ; les résidents des Zus représentaient 28 des salariés dans les établissements implantés avant le 1^{er} janvier 2002, et 31 % de ceux embauchés dans les établissements plus récents. Il ne semble plus y avoir aujourd'hui de forte mise en cause des Zus²⁸. Leur nombre atteint désormais²⁹ 100. Sans doute convient-il de poursuivre l'expérience avec pragmatisme et d'en faire à intervalles réguliers un bilan bien documenté.

Les Zus sont souvent mal équipées en espaces commerciaux et artisanaux et les rares qui existent ferment ou sont tentés de fermer³⁰. La réhabilitation et l'installation de centres commerciaux ou artisanaux sous l'impulsion de l'Epareca³¹ vont donc certainement dans la bonne direction.

Mais il importe aussi d'encourager les emplois d'initiative locale, les emplois de proximité, etc. Le développement du micro-crédit peut jouer à cet égard un rôle très favorable ; à condition d'être aussi relayé par le crédit bancaire, ce qui soulève la question des garanties.

LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS A L'EMBAUCHE ET DANS L'EMPLOI

Il faut faire cesser les discriminations en général et les discriminations à l'embauche et dans l'emploi en particulier.

Il importe de rappeler ici que le principe de non-discrimination est fortement affirmé dans la hiérarchie des normes juridiques, qu'il s'agisse de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 à laquelle se réfère le préambule de la Constitution française, de la déclaration universelle des droits de l'homme³² de 1948, ou de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³³.

²⁶ Forte proportion d'entreprises préexistantes bénéficiant de la mesure, par rapport aux créations réelles d'entreprises nouvelles, et part notables de celles-ci venant des quartiers hors Zfu (simple déplacement géographique) ; faiblesse des créations réelles d'emploi et proportion trop faible de ces emplois bénéficiant aux habitants des Zus.

²⁷ Premières informations, premières synthèse, février 2006 : « Les zones franches urbaines : lancement de 41 nouvelles zones ».

²⁸ Le Rapport d'information du Sénat, rapporteur Pierre André, sénateur (30 octobre 2006) « Politiques envers les quartiers en difficulté », publié en annexe de la Gazette des communes, 19 février 2007, mentionne l'appréciation positive émise récemment par Mme Martine Aubry sur les Zfu, sur lesquelles elle avait en 1998 émis des réserves.

²⁹ A savoir : 44 en 1996, plus 41 en 2004, plus 15 en 2006. Pour les Zfu existantes, le régime d'exonération qui devait s'éteindre en 2007, a été prolongé jusqu'à fin 2011 (CIV du 9 mars 2006).

³⁰ Pour cause d'insécurité.

³¹ Etablissement public nationale d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

³² Bien que la portée proprement juridique de la déclaration de 1948 soit discutée.

³³ Article 21 de cette Charte : « Est interdite toute discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques et sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ». Cette Charte devait constituer la partie II du traité constitutionnel, rejeté par les référendums français et néerlandais ; elle n'a donc pour l'instant que la valeur juridique incertaine d'une Déclaration.

La France, qui s'autoproclame souvent patrie des droits de l'homme, n'est pas en avance sur ce sujet. Jean-Michel Bellorgey le soulignait dans son rapport de 1999³⁴, où il pressait le gouvernement de mettre en place une autorité indépendante s'inspirant de la *Commission for Racial Equality* qui existe depuis 1976 au Royaume-Uni. Il a fallu attendre fin 2004 pour que soit créée la Haute autorité de lutte contre les discriminations³⁵ et pour l'égalité (Halde) et attendre les émeutes de 2005 pour que ses moyens d'action soient renforcés : elle peut non seulement être saisie, demander des explications, saisir les corps de contrôle, proposer des médiations, demander à être habilitée à procéder à des vérifications sur place, formuler des recommandations, saisir le juge des référés, informer le procureur de la République, mener des études et des actions d'information, rédiger un rapport annuel public ; elle peut désormais aussi proposer à l'auteur de faits discriminatoires une amende transactionnelle et, si celle-ci n'est pas acceptée et versée, mettre en mouvement l'action publique. Enfin, le *testing*, qui consiste à mettre en évidence une pratique discriminatoire, par exemple par un enregistrement vidéo ou en la faisant constater par une personnalité aux qualités morales reconnues³⁶, a été validé comme mode de preuve par un arrêt du 11 juin 2002 de la Cour de cassation et introduit dans le droit positif par l'article 45 de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

La Halde, opérationnelle depuis juin 2004, a publié³⁷ son premier rapport annuel, relatif à l'année 2005. Elle a signé des conventions avec le conseil national des Barreaux d'avocats, la Cnil, l'association des maires des grandes villes de France. Elle a approché les grandes entreprises françaises, engagé des opérations de *testing*, lancé une opération de communication vers le grand public, par voie d'affiches. Il reste à espérer que ces efforts porteront leurs fruits.

Au sein des entreprises, une Charte de la diversité avait été signée en octobre 2004 à l'instigation de Claude Bébéar ; elle préconisait notamment de rendre les CV anonymes. Les syndicats ont eux aussi pris diverses initiatives ; des actions ont été engagées contre Bosch, contre Renault... Le gouvernement a invité les partenaires sociaux à ouvrir, en février 2006, une négociation nationale sur « la diversité dans les entreprises ». Sauf erreur, le résultat en a été décevant. Même la proposition du CV anonyme précitée n'a pas abouti.

Et dans les faits, en dehors de quelques exceptions très médiatisées, la lutte contre les discriminations pour l'accès à l'emploi piétine. Une étude de la société d'intérim Adia publiée en novembre 2007 et basée sur un *testing* de grande ampleur³⁸ le montre, l'origine est -avec l'âge- une des principales sources de discrimination à l'embauche en France ; « ces discriminations ont plutôt augmenté depuis 2004 » ; elles frappent davantage les employés que les ouvriers et plus fortement encore les cadres ; elles sont plus fortes dans les PME que dans les TPE ou les grandes entreprises ; elles s'exercent le plus fortement à l'encontre des personnes ayant un patronyme maghrébin.

Il y a certainement là un sérieux coup d'accélérateur à donner de la part des partenaires sociaux.

³⁴ Rapport intitulé : « Lutte contre les discriminations : stratégie institutionnelle et normative »

³⁵ La Halde est compétente pour connaître de toutes les discriminations, et pas seulement (comme la CRE britannique) des discriminations raciales.

³⁶ Même en l'absence de tout huissier ou officier de police judiciaire (voir site SOS Racisme).

³⁷ En mai 2006.

³⁸ 6500 CV adressés à 1000 entreprises.

ACCES A L'EDUCATION ET A LA FORMATION

Mais réduire les distances ou supprimer les discriminations n'est pas suffisant, si l'on ne donne pas aussi aux jeunes des banlieues un bagage valant celui des autres jeunes. C'est toute la question aussi cruciale que difficile de l'accès à l'éducation et à la formation. Là encore, innombrables sont les colloques, les ouvrages, les préconisations de personnes beaucoup compétentes et expérimentées que nous. Nous en avons pleinement conscience en écrivant les quelques considérations élémentaires qui suivent.

Comme point de départ, il paraît clairement établi³⁹ que, si la massification de l'éducation a profité à toutes les catégories sociales, le rattrapage des enfants d'ouvriers n'a été que partiel : la réduction des inégalités en termes d'accès au Lycée par exemple laisse subsister des inégalités d'accès aux différentes filières (domination du bac d'enseignement général).

Des études de la causalité⁴⁰ montrent que les retards scolaires sont dus essentiellement aux faibles revenus des parents, et à l'incidence de cet état de fait sur les conditions matérielles d'existence des enfants ; en outre, l'origine sociale exerce une influence sensible non seulement sur le diplôme, mais aussi sur la suite de la carrière⁴¹.

Autre constat : les élèves de nationalité ou d'origine étrangère ont des taux de réussite scolaire qui ne le cèdent en rien⁴² à celui des autres enfants de leur âge dont les parents appartiennent aux mêmes catégories professionnelles. Mais il faut immédiatement ajouter qu'ils sont très inégalement répartis : ils sont nettement surreprésentés dans les catégories socioprofessionnelles les moins favorisées, dont les enfants suivent souvent des filières peu valorisées. Et comme ces catégories sociales, ils se concentrent dans les quartiers en difficulté.

Ces élèves d'origine immigrée⁴³ ou présumée telle⁴⁴ rencontrent des difficultés spécifiques dans leur transition professionnelle⁴⁵. Leurs attentes sont parfois déçues, notamment pour

³⁹ Voir complément « Françoise Oeuvarard et Marie-Claude Rondeau « Les inégalités de scolarisation : disparités sociales et/ou territoriales », complément au rapport précité « Ségrégation urbaine et intégration sociale » du CAE.

⁴⁰ Voir les travaux de Dominique Goux et Eric Maurin,

⁴¹ Il y a au total une forte stabilité de l'indice des inégalités (l'ascenseur social est bel et bien en panne, si tant est qu'il ait jamais réellement fonctionné). Voir Eric Maurin (2002) « L'Egalité des possibles », La République des idées.

⁴² Sauf les enfants arrivés en France après la petite enfance, qui ont des difficultés spécifiques.

⁴³ Rappelons qu'un immigré se définit comme une personne née à l'étranger, sous une nationalité étrangère, et venue en France après sa naissance. Elle peut par la suite être restée de nationalité étrangère ou avoir acquis la nationalité française. Un enfant d'immigrés né en France n'est donc pas lui-même un immigré (« immigré de la deuxième génération » est donc une appellation impropre). Tout enfant né en France de parents immigrés qui n'ont pas pris la nationalité française devient automatiquement Français à sa majorité, sauf s'il refuse cette nationalité ; jusqu'à sa majorité, il est donc étranger. Un enfant né en France de parents étrangers né en France (et qui ne sont donc pas des immigrés) a la nationalité française dès sa naissance (double droit du sol).

⁴⁴ Sont fréquemment présumés à tort descendants d'immigrés des Français dont les parents sont nés en France, que ce soit en métropole ou outre-mer.

⁴⁵ Comme le fait remarquer André Gauron, ces difficultés sont souvent liées à une maîtrise insuffisante de la langue : pauvreté du vocabulaire et de la syntaxe. Ce phénomène est plus marqué chez les garçons que chez les filles (voir travaux de Baudelot et Establet). Des actions spécifiques devraient donc porter sur ce point, dans le cadre de l'accompagnement vers l'emploi, mais aussi bien sûr au cours de la scolarisation (voir plus loin). Françoise Crézé fait aussi observer que les jeunes des banlieues qui accèdent à l'université y échouent souvent parce que l'enseignement y fait appel à un fonds culturel qu'ils ne possèdent pas ; est-il réellement nécessaire de leur imposer une telle course d'obstacle ?

ceux d'entre eux qui, ayant obtenu le bac, échouent dans leurs études universitaires⁴⁶. Ou pour ceux qui, accédant à des diplômes supérieurs, rencontrent ensuite des difficultés dans les promotions au sein des hiérarchies internes⁴⁷.

MAIS LES JEUNES SORTIS SANS DIPLOME CONSTITUENT UN CAS SURAIGU

Dans le rapport « Ségrégation urbaine » du CAE, nous soulignons déjà⁴⁸ : « Les jeunes sans diplôme ont un taux de chômage beaucoup plus élevé et plus inerte que les jeunes diplômés. Ainsi, les jeunes sortis de l'école avec un niveau 4ème avaient un taux de chômage de 40,7 % en 1997, qui n'est descendu qu'à 34,9% en 2001, malgré les très fortes créations d'emploi des années 1997-2000. Il est d'ailleurs remonté à 35,1% en 2002. La situation des jeunes de niveau 1^{ère} est à peine meilleure : leur taux de chômage à ces trois dates a été respectivement de 29,1%, 26,4% et 27,1%. Dans le même temps, à l'autre extrémité, le taux de chômage des jeunes possédant un diplôme de 2^{ème} ou 3^{ème} cycle universitaire est passé de 19,3 à 6,4 %, avant de remonter il est vrai à 11,8% ». Et nous ajoutons : « Il faut signaler que la proportion des jeunes de 15-24 ans sans diplôme est particulièrement élevée au sein des Zus. Elle y atteint 35 % en moyenne pour culminer à 66% et en particulier parmi les jeunes d'origine non-européenne nombreux dans les Zus ».

Les résultats de l'enquête emploi 2004 confirment (tableau 1) cette vulnérabilité particulière des jeunes sans diplôme au chômage et donne la dimension du problème : le nombre des jeunes chômeurs de niveau VI, Vbis et V est de 348 000, soit 58 % du nombre total des jeunes chômeurs.

Tableau I – Taux de chômage des jeunes selon le niveau de formation initiale

En %	Nombre de chômeurs	Taux de chômage	Part du chômage
Niveau I, II diplôme 2ème ou 3ème cycle ou grande école	28 000	20.1 %	4.7 %
Niveau III niveau Bac +2	43 000	14.1 %	7.1 %
Niveau IV Bac et Niveau Bac enseignement sup sans diplôme Bac+2	187 000	19.4 %	30.8 %
Niveau V niveau terminale BEP CAP, Lycée	223 000	23.9 %	36.8 %
Niveau V bis Troisième, année non terminale CAP BEP	98 000	38,0 %	16.1 %
Niveau VI Collège, enseignement primaire, pas d'études	27 000	42,7 %	4,5 %

Source : Enquête emploi 2004, INSEE

⁴⁶ Voir Stéphane Beau (2001) « 80 % au bac... et après ? » La Découverte.

⁴⁷ Voir Mouna Viprey (2002) « L'insertion des jeunes d'origine étrangère », Etude pour la section des affaires sociales du Ces, Ed Les journaux officiels.

⁴⁸ Pour plus de détail, on pourra se rapporter au complément H du rapport précité du CAE, par Mahrez Okba et Frédéric Lainé : « Les jeunes des zones sensibles et leurs difficultés d'insertion professionnelle ».

L'enquête emploi 2004 permet aussi de croiser le taux de chômage des jeunes avec leur origine. On y voit que les jeunes d'origine non européenne sont frappés beaucoup plus fortement, surtout ceux qui résident en Zus.

Tableau 2 – Taux de chômage des 15-24 ans

	Zus	Hors Zus
Français	19,30 %	18,5 %
Immigrés Europe	38,2 % *	21,10 % *
Immigrés hors Europe	51,1 %	38,70 %
Total	38,5 %	21,30 %

(*) Données non significatives.

Source : Enquête emploi 2004, INSEE

Les jeunes d'origine non européenne, habitant en Zus et non diplômés sont donc « enfermés dans un corner ». Et ils le ressentent eux-mêmes certainement ainsi. Ce sont eux qui sont à l'extrémité des files d'attente ; s'ils ont encore des attentes. Ils n'ont guère de perspectives au sein de la société. Comment pourraient-ils admettre passivement un tel destin ? Que peut signifier pour eux l'égalité des chances ? Si la République prétend ne perdre en route aucun de ses enfants, qu'y a-t-il de plus urgent que de rétablir pour ceux-là des perspectives plus équitables ?

POUR CES JEUNES SANS DIPLOMES, UN PLAN D'ACTION CONCERTÉ EST NECESSAIRE

Que faire aujourd'hui face au cas suraigu de ces jeunes ? On ne part certes pas de rien. Depuis le rapport fondateur de Bertrand Schwartz, en 1981, et ses impulsions successives⁴⁹, de nombreuses et substantielles réflexions et études ont été conduites sur les modes de formation adaptés à des jeunes sortis sans diplômes du système scolaire et d'importantes actions ont été menées, sous des formes expérimentales d'abord et élargies ensuite. Tout le réseau des missions locales et des Paio⁵⁰ a été constitué, des accords ont été passés entre l'Etat et les régions, ainsi que des coopérations impliquant l'Anpe, l'Afpa, etc. L'accompagnement des jeunes a été renforcé notamment lors du programme Paque (1992)⁵¹, puis du programme Trace⁵² (1998), auquel a succédé le Civis⁵³ (2005). Citons aussi les écoles de la deuxième chance, qui se sont mises en place à partir de 1995, avec le concours de fonds européens.

⁴⁹ On citera notamment ses ouvrages « L'insertion professionnelle et sociale des jeunes », rapport au Premier ministre (1990), La documentation française et « Moderniser sans exclure » (1997), La Découverte.

⁵⁰ Permanences d'accueil d'information et d'orientation.

⁵¹ Programme intensif de préparation active à la qualification et à l'emploi.

⁵² Trajectoire d'accès à l'emploi des jeunes.

⁵³ Le contrat d'insertion dans la vie sociale s'adresse à des jeunes de 16 à 25 ans révolus rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle, ayant un niveau de qualification inférieur ou équivalent au bac ou qui n'ont pas achevé le premier cycle de l'enseignement supérieur. Il vise à les accompagner dans leur parcours d'accès à la vie active. Il est mis en œuvre par les missions locales ou les Paio, qui désignent un « référent » pour chaque jeune concerné. Les actions proposées peuvent consister en mesures d'orientation, de qualification ou d'acquisition d'expérience professionnelle. Il peut comporter, pendant les périodes où le jeune ne perçoit aucune rémunération, une allocation qui ne peut excéder 900 € par an. Il est d'une durée d'une année, renouvelable une fois. Sources : Code du travail, L322-4-17-3 et D322-10-5 à 11.

Force est pourtant de reconnaître que le problème n'est pas résorbé, comme le montrent les statistiques ci-dessus et comme l'a rappelé brutalement la crise d'octobre-novembre 2005.

Comme on l'a indiqué en introduction, depuis cette crise le gouvernement a annoncé⁵⁴ de nombreuses mesures : accompagnement personnalisé par l'Anpe des jeunes à la recherche d'un emploi depuis un an ; instauration d'une « formation d'apprenti junior » ouverte aux élèves ayant atteint l'âge de 14 ans ; développement des écoles de la deuxième chance, du dispositif « défense-deuxième chance », du Civis « en faveur des jeunes sous main de justice » ; mise en place d'un service civil volontaire.

De leur côté, les régions déploient leurs programmes d'emplois tremplin. Mais les cibles sont larges : jeunes sans emploi, personnes sans emploi domiciliées en Zus sans condition d'âge, titulaires de minima sociaux, etc. Et les emplois tremplin feront-ils mieux à l'égard des jeunes sans diplôme que les « emplois jeunes », qui -on s'en souvient- avaient surtout bénéficié à des jeunes de niveau bac à bac +2 ?

On ne semble pas disposer actuellement d'un bilan d'ensemble de ces diverses dispositions et de leur mise en oeuvre concrète sur le terrain. Le besoin s'en fait pourtant sentir. L'heure est au moins aussi grave qu'en 1981 lorsque le gouvernement avait chargé Bertrand Schwartz d'établir son premier rapport. Pourquoi ne pas demander à une personnalité éminente ou à un groupe de personnalités reconnues de procéder à un inventaire précis, de conduire de nombreuses auditions, au sein des institutions impliquées mais aussi de tous les acteurs concernés (sans oublier les jeunes eux-mêmes, les travailleurs sociaux, ni bien sûr les associations, les partenaires sociaux, les élus) et de formuler, pour remettre le pied à l'étrier des jeunes sans diplômes, des propositions cohérentes et adaptées à la situation actuelle (y compris aux perspectives des métiers, aux modes de communication, etc.) ?

Cependant, on ne peut bien entendu s'en tenir à ce rattrapage. Il est non moins important et urgent de chercher à éviter que les plus jeunes actuellement dans le système scolaire ou qui y entreront à l'avenir ne connaissent le même taux d'éviction problématique que leurs aînés.

QUELLE EVOLUTION POUR LES ZEP ?

Il est en tout point excellent de valoriser les exemples de succès des jeunes des banlieues, non seulement dans le sport ou la chanson, mais aussi dans la littérature, les arts et les formations de haut niveau. Il faut donc féliciter Sciences-Po d'avoir montré l'exemple⁵⁵ et se réjouir des dispositions récentes allant dans le même sens (création de classes de BTS, de classes préparatoires, etc. dans les Zus).

Mais il serait évidemment catastrophique de se limiter à quelques promotions d'exception. S'il est un domaine où il est impératif⁵⁶ d'établir « l'égalité des possibles », c'est bien celui de l'éducation, et de l'éducation dès la petite enfance. Car les enfants qui naissent dans les zones (ou les couches sociales) déshéritées n'en portent évidemment nulle responsabilité. La

⁵⁴ Comité interministériel des villes du 9 mars 2006.

⁵⁵ Voir note n°18.

⁵⁶ Cet impératif, entre autres arguments, est étayé par l'apport de la philosophie socio-économique contemporaine et notamment par la référence au « *voile d'ignorance* » au sens de Rawls (Théorie de la justice, 1987, Le Seuil) et aux « *capabilités* » au sens d'Amartya Sen (« Repenser les inégalités », 2000, Le Seuil).

moindre des justices comme d'ailleurs l'intérêt général exigent alors qu'il leur soit fourni, comme à tous les autres enfants, la possibilité de développer tout leur potentiel.

Les Zep ont été créées dans ce but. Ving-cinq ans après, l'évaluation en est controversée. Les pessimistes soulignent que le décalage des résultats scolaires des élèves des Zep par rapport à la moyenne nationale ne s'est pas atténué ; les optimistes considèrent que les moyens mis en oeuvre ont permis d'éviter une aggravation de ce décalage et estiment qu'un renforcement de ces moyens permettrait de le réduire, voire de le résorber.

Cependant une étude de Thomas Piketty (2004) apporte un éclairage beaucoup plus encourageant. Exploitant les statistiques de l'évaluation des compétences en français et en mathématique des élèves à la rentrée en CP puis à la rentrée en CE2, il analyse l'influence de la taille des classes, qui varie fortement lorsqu'il y a dédoublement : passage de 30 à 2 fois 15 élèves. Il formule ainsi sa conclusion : « toutes choses égales par ailleurs, la réduction de la taille de la classe de CE1 d'un élève conduit à une augmentation de l'ordre de 0,7 point du score obtenu par les élèves socialement défavorisés aux évaluations de mathématiques de début de CE2 et à une augmentation de 0,25 points du score obtenu par les élèves socialement favorisés ». « D'après nos estimations, la légère politique de ciblage des moyens actuellement en vigueur en faveur des Zep (taille moyenne des classes de 21,9 en Zep contre 23,3 hors Zep) permet de réduire d'environ 10% l'écart de réussite entre Zep et non-Zep. Surtout, cet écart pourrait être réduit de 40% si l'on mettait en place un ciblage fort (mais pas irréaliste), avec une taille de classe moyenne de 18 en Zep et 24,2 hors Zep. Nous mettons également en évidence un impact négatif de la ségrégation scolaire, quoique sensiblement plus faible que celui de la taille des classes ».

D'ores et déjà, le gouvernement a pris des dispositions pour concentrer davantage les moyens, au sein même des Zep, sur les établissements scolaires les plus en difficulté. C'est la politique de « réussite éducative », basée notamment sur l'attribution de moyens renforcés à 249 collèges labellisés « ambition réussite », ainsi que sur la création d'internats.

Cependant c'est sur la question de la carte scolaire que le débat public s'est focalisé. Elle fait écho à la préoccupation des parents d'éviter la scolarisation de leurs enfants dans un établissement décrié. Ceux qui ne peuvent déménager demandent une plus grande liberté de choix⁵⁷. Certains arguent que les Zep ne sont pas une bonne réponse au besoin d'éducation des enfants des quartiers défavorisés parce qu'ils sont ainsi enfermés dans les Zus et qu'il serait préférable, comme l'ont fait les Américains dans les années 70, d'inscrire ces enfants dans d'autres écoles de l'agglomération, en mettant en place des transports scolaires adaptés (*desegregation busing*⁵⁸) ; on notera ici que cette expérience extrêmement controversée est tombée en désuétude aux Etats-Unis, depuis que les Cours de Justice n'exercent plus de contrôle sur les inscriptions dans les établissements scolaires.

Ces questions sont d'une grande importance et méritent un débat approfondi, tant sur le fond que sur les modalités, les moyens et leur financement.

⁵⁷ Le développement rapide des écoles privées est une autre réaction à la situation.

⁵⁸ La loi imposait que les écoles publiques comportent au moins 15% de Noirs et l'inscription des élèves dans le établissements était contrôlée par le juge. Les opposants ont attribué à ces dispositions une des causes de la fuite des Blancs du centre ville vers les banlieues (*White Flight*), ainsi que le développement des écoles privées. Dans les années 90 les tribunaux ont levé le contrôle dans les établissements scolaires.

Pour livrer un point de vue personnel, il me semble que, quel que soit l'avenir de la carte scolaire, il faudra continuer à accueillir localement la grande masse des enfants des Zus dans les écoles de leur quartier (je serais étonné que l'on instaure en France un *busing* à grande échelle) et que, si l'on prend au sérieux l'impératif éducatif, il faudra très significativement renforcer leur encadrement, donc à la fois réduire le nombre d'élèves par classe, renforcer la maîtrise de la langue et mettre en place un fort support périscolaire. Cela ne signifie pas que toutes les Zep soient à la même enseigne, ni qu'il n'existe pas de besoins hors Zep ; il faudra probablement des indicateurs pertinents par établissements. La priorité serait vraisemblablement à accorder à la petite enfance, au CP et au CE1.

ACCES AU LOGEMENT

Les Zus sont pour la plupart constituées de grands ensembles. La proportion des habitants des Zus occupant des logements locatifs sociaux de type Hlm⁵⁹ était comme on l'a vu de 62 % lors du recensement de 1990 (au lieu de 22% en moyenne nationale). Inversement, sur les 3 721 000 logements Hlm que comptait la France en 2001, une proportion de 28%, soit en chiffres ronds 1 000 000, était située en Zus⁶⁰.

La plupart des Zus ont été construites entre 1950 et 1975, à une époque de forte croissance économique et de plein emploi, où la France s'industrialisait sur le modèle taylorien et fordiste. Il fallait accueillir rapidement des travailleurs nombreux venant des campagnes françaises ou de l'étranger, donc bâtir des logements sociaux à un rythme élevé, qui a dépassé 110 000 par an pendant la décennie 1966-1975 et a culminé à 120 000 logements en 1972 (à titre de comparaison, il a été construit 43 000 Hlm par an entre 1998 et 2000 et 37 000 en 2005⁶¹). C'était l'époque de l'urbanisme fonctionnel. Pour acquérir le terrain dans des délais et à un coût raisonnables, les ensembles ont été construits souvent à l'écart des villes, mais à proximité des nouvelles zones industrielles. Les conditions de vie et de confort étaient alors perçues par les habitants comme un progrès manifeste (eau, électricité, gaz, chauffage central, etc.). Dans un contexte de plein emploi, les loyers étaient supportables au regard des salaires.

La situation a basculé à partir de 1975 avec le ralentissement de la croissance, l'hémorragie industrielle, la montée du chômage par paliers. La mise en place de l'Apl⁶² par le gouvernement de Raymond Barre en 1977 a pendant un certain temps retardé la dégradation de la situation des banlieues. Puis l'indexation insuffisante de cette aide a entraîné une augmentation du taux d'effort des locataires. La hausse des taux d'intérêt a pesé fortement sur les comptes des organismes d'habitat social. La composition sociale des Zus a commencé à évoluer, avec le départ des occupants les plus aisés remplacés par des arrivants souvent plus modestes. Compte tenu des règles de fixation des loyers, les logements les plus anciens sont aussi ceux qui coûtent le moins cher et qui voient affluer les candidats les moins favorisés. Un processus de paupérisation des Zus s'est enclenché, conduisant comme on l'a vu à une surreprésentation des chômeurs, de titulaires de minima sociaux et de personnes d'origine étrangère ou présumées telles. S'agit-il pour autant de ghettos ? Les Zus ne sont pas toutes les mêmes, mais elles restent encore des lieux où les populations sont nettement plus mélangées⁶³ que dans les quartiers des villes américaines et, sans doute, britanniques.

⁵⁹ Habitations à loyer modéré.

⁶⁰ Pour plus de détail, on pourra se rapporter à deux compléments au rapport précité du CAE : complément F par Dominique Dujols « Le cas du logement social » et complément G par Thierry Debrand « Le parc de logements Hlm face à la demande ».

⁶¹ Selon l'Union sociale pour l'habitat (anciennement : Union des Hlm), l'offre nouvelle de logements sociaux a été en 2005 de 56 000, si l'on ajoute 7 000 logements acquis et améliorés, 12 000 logements acquis sans travaux.

⁶² Allocation personnalisée au logement.

⁶³ A cet égard, les organismes d'habitat social se plaignent de recevoir de la puissance publique deux injonctions difficilement conciliables : assurer le droit au logement d'un part, assurer la mixité d'autre part ; le premier objectif conduit à affecter tout logement vacant sans tenir compte de la variété des occupants, ce qui peut compromettre le second objectif.

COMMENT ENRAYER LA SPIRALE DE LA PAUPERISATION DES QUARTIERS ?

Il faut rappeler ici que, au cours des étapes successives qui depuis 1981 ont conduit à la politique de la ville telle que nous la connaissons aujourd'hui, de nombreuses campagnes ont été menées pour améliorer le cadre bâti des cités ainsi que leur environnement. Il s'est agi la plupart du temps de réhabilitations des logements, mais des démolitions de tours et de barres à coursives ont été entreprises et sont devenues progressivement importantes.

Plus près de nous, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (1^{er} août 2003) a donné un coup d'accélérateur : elle prévoit pour la période 2004-2008 une offre nouvelle de 200 000 logements sociaux, la réhabilitation de 200 000 logements locatifs sociaux et « en cas de nécessité liée à la vétusté, à l'inadaptation à la demande ou à la mise en œuvre du projet urbain, la démolition de 200 000 logements ». Elle fixe les crédits consacrés par l'Etat à la mise en œuvre de ce programme à 2,5 milliards d'euros, aucune dotation annuelle ne pouvant être inférieure à 465 millions d'euros. Elle crée Anru pour mettre en œuvre sous la forme d'un guichet unique des concours financiers publics⁶⁴.

Après la crise de fin 2005, le programme national de rénovation urbaine a été amplifié : la période est prolongée jusqu'en 2013, l'offre de logements locatifs nouveaux est portée à 250 000, les réhabilitations à 400 000 et autant pour les résidentialisations, les démolitions à 250 000 ; l'enveloppe des crédits budgétaires est majorée à 5, puis à 6 milliards d'euros. Dans un communiqué du 7 février 2007, le gouvernement annonce que, « après discussion avec les partenaires de l'Anru, l'enveloppe affectée à l'agence sur la période 2004-2013 sera portée à 11,8 milliards d'euros », de sorte que, « à terme, le programme de rénovation urbaine concernera près de 4 millions d'habitants et représentera un montant total de travaux de 35 milliards d'euros ».

Il faut donc reconnaître l'importance de ces chiffres. Et en même temps, les comparer à l'échelle du problème. 35 milliards d'euros de travaux sur 10 ans, cela représente en moyenne 3,5 milliards d'euros par an, c'est-à-dire un pourcentage de (seulement) 0,2% du PIB⁶⁵ de la France, qui a été⁶⁶ en 2005 de 1 710 milliards d'euros. Il faut surtout comparer à l'ampleur de la nouvelle crise du logement. L'envol du coût d'acquisition du logement et du coût des loyers dans le secteur privé provoque un gonflement des besoins de logements sociaux : l'Union sociale pour l'habitat estime à 1,3 millions le nombre actuel des demandes de logements Hlm en France métropolitaine. La question des logements très sociaux constitue en outre un problème dans le problème, mis en lumière par l'action des mouvements associatifs (les Enfants de Don quichotte, bien sûr, mais aussi depuis longtemps par l'Abbé Pierre et Emmaüs, Droit au logement, etc.) et illustré par la récente loi sur le droit opposable au logement.

⁶⁴ L'Anru mutualise les concours budgétaires de l'Etat, les contributions financières de l'Union économique et sociale pour le logement (communément dénommé « 1% logement »), de la Caisse des dépôts et consignation et de la Caisse de garantie du logement locatif social. Elle a signé 7 conventions régionales et 3 conventions départementales. L'aide globale de l'Anru sur les projets est en moyenne de l'ordre de 32% du montant des travaux du programme subventionnable (Source : Portail du gouvernement).

⁶⁵ Produit intérieur brut, en prix courants.

⁶⁶ Source : Insee.

Au sein même des Zus, il serait tout à fait oiseux et mal venu de dénigrer l'action de l'Anru et des partenaires territoriaux qui déploient énormément d'énergie. Ce n'est pas à dire que tout soit parfait. Un récent rapport du Conseil général des ponts et chaussées⁶⁷, établi à la demande du Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru⁶⁸, signale certaines difficultés, parmi lesquelles : « l'amont du projet doit bénéficier de plus de temps pour garantir le succès des démarches » ; « il reste beaucoup de situations où le projet est insuffisamment mûr, ce qui renvoie aux lacunes de la maîtrise d'ouvrage » ; « il manque trop souvent un maillon opérationnel, celui de l'aménageur ». Mais le principal problème est peut être le suivant : « le volet démolition/reconstruction des projets Anru et celui des relogements, qui lui est lié, doivent faire l'objet d'une exigence accrue » ; « les relogements qui ont précédé les premières démolitions ont pu être facilités par l'existence de vacances au sein du parc existant du ou des bailleurs de fonds concernés, la grande majorité des familles souhaitant être relogées dans le même quartier ; mais les logements qui restent à démolir sont encore occupés et la vacance sur le quartier a été résorbée ; ce ne sont pas généralement des logements dégradés, certains ont même été réhabilités récemment et l'adhésion des habitants au processus de démolition 'pour des raisons d'urbanisme' est plus difficile à obtenir ».

MISER SUR L'OUVERTURE DES PARCOURS RESIDENTIELS ?

La concentration de l'action sur les Zus est parfois critiquée comme consolidant l'enfermement (« l'assignation ») dans les quartiers en difficulté, alors que l'idéal serait de favoriser l'ouverture vers d'autres perspectives, l'accès à d'autres quartiers, la mobilité géographique autant que sociale, les parcours résidentiels différenciés.

Qui pourrait être contre une telle aspiration ?

Les avocats de cette stratégie se réfèrent souvent aux exemples fournis par les Etats-Unis. Que nous enseignent-ils ? Une première expérience⁶⁹ est attachée au nom de *Dorothy Gautreaux*, résidente noire d'un quartier défavorisé de Chicago, qui déclencha en 1966 un procès contre la *Chicago Housing Authority* pour ségrégation raciale dans le logement ; il s'ensuivit un programme consistant à aider des familles noires et pauvres, sélectionnées parmi des volontaires, à aller vivre dans les quartiers aisés de l'agglomération ; bien que ce programme eût produit des effets favorables sur les bénéficiaires, il fut considéré comme achevé en 1997. En 1974, le *Housing and Community Development Act* a créé des bons de location subventionnés devant permettre aux pauvres d'accéder au secteur privé, hors des zones défavorisées⁷⁰ ; mais ces bons ont eu peu de succès pour deux raisons : la faiblesse de la demande du fait de la réticence des bénéficiaires à quitter leur communauté, et le boycottage, notamment par les agences immobilières. Plus récemment, en 1994, a été engagé le programme expérimental dénommé *Moving to Opportunity Research*⁷¹ ; il a consisté à offrir des *vouchers*⁷² à des résidents des quartiers en difficultés, par tirage au sort ; en 2002, il a fait

⁶⁷ « Expertise sur les conditions de mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine », Ed. La Documentation française, 2007.

⁶⁸ Présidé par Yazid Sabeg

⁶⁹ Voir notamment J. Donzelot et C. Mével (2001) « Les politiques de la ville, une comparaison entre la France et les Etats-Unis », DRST et DGUHC ; Jacques Donzelot (2003) « Faire société », Le Seuil ; Jacques Donzelot (2006) « Quand la ville se défait », Le Seuil.

⁷⁰ Voir Chapour H. A. Ghigat (1994) « Amérique urbaine et exclusion sociale », Puf.

⁷¹ Voir les résultats sur le net du *Moving to Opportunity Research*.

⁷² Bons, équivalent à une certaine somme d'argent (sorte de « ticket logement »).

l'objet d'une évaluation mitigée ; les résultats concernant les jeunes notamment sont contrastés, plutôt positifs chez les jeunes filles, nettement négatifs chez les jeunes garçons. Ces expériences américaines semblent donc montrer que, pour souhaitable qu'elle soit, la mobilité résidentielle n'est pas facile à promouvoir et rencontre vite ses limites. Elle n'est d'ailleurs plus l'axe principal de l'action publique relative à l'habitat des populations défavorisées, comme on le verra plus loin.

Dans la situation actuelle de la France, où près de 10% de la population vit dans les Zus ou dans certains autres quartiers en difficulté, et où sévit la crise du logement, la rénovation de ces zones urbaines apparaît donc bien comme une priorité, et même une priorité absolue après les événements qui viennent de s'y dérouler.

Une des difficultés de la politique de la ville est là : les maux qui accablent les quartiers en difficulté doivent certainement être traités localement puisque c'est là que se trouvent les populations concernées, mais la guérison de ces maux requiert de contrecarrer les forces urbaines centrifuges et de rétablir la continuité géographique et sociale de l'agglomération. La ségrégation urbaine ne concerne pas que les quartiers en difficultés, mais l'ensemble de la ville ; de même que les inégalités ne concernent pas que les plus pauvres mais toute la distribution des revenus et des patrimoines, à commencer par les plus favorisés.

La mobilité résidentielle ne doit pas être perdue de vue, elle reste indispensable pour que les Zus ne constituent pas des « voies sans issues », pour que leurs résidents bénéficient comme tous nos autres concitoyens de la liberté de leur mouvement. Mais elle reste un objectif dont les conditions sont à construire. C'est toute la question de la mixité sociale qui se trouve ainsi posée.

COMMENT PROGRESSER VERS LA MIXITE SOCIALE ?

L'objectif de mixité sociale a été affirmé à de multiples reprises, par la loi d'orientation pour la ville (1991), le pacte de relance pour la ville (1996) et la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU, 2000), dont le célèbre article 55 précité enjoignait aux municipalités de plus de 3 500 habitants de se doter d'au moins 20% de logements locatifs sociaux ou de payer, pour chaque logement manquant, un prélèvement annuel sur leurs ressources fiscales, fixé à 1 000 francs (152 euros). Nombre de communes invoquent des raisons diverses (comme l'insuffisance de terrains) et/ou préfèrent payer le prélèvement, pour échapper à une augmentation du nombre de Hlm sur leur territoire. De nombreuses offensives ont été menées au Parlement pour abroger ce texte ou le vider de sa substance ; mais elles se sont heurtées à des résistances fortes au sein même de l'Etat et des Parlementaires, sur une question politiquement sensible : on se souvient de l'Abbé Pierre en personne se rendant à l'Assemblée nationale pour conjurer les députés de ne pas affaiblir cette loi. Le résultat est que les dispositions de l'article 55⁷³ ont été maintenues pour l'essentiel, non sans quelques ajustements : le prélèvement est désormais fixé à 20% du potentiel fiscal par habitant de la commune (il n'est pas anormal que l'amende soit d'autant plus élevée que la commune est plus riche), sans toutefois pouvoir excéder 5% du montant des dépenses réelles de fonctionnement du budget communal ; et les communes qui bénéficient de la dotation de solidarité n'ont à payer aucun prélèvement lorsque le nombre de logements sociaux y excède 15% des résidences principales (certaines communes de la région parisienne vont ainsi à bon compte s'affranchir de la construction de logements sociaux).

⁷³ Ces dispositions font l'objet de l'article L302-5 à L-302-10 du Code de la construction et de l'habitation.

Et pourtant, pour situer les ordres de grandeur, la construction des Hlm qui manquaient dans les communes concernées pour atteindre l'objectif de 20% ne représenterait qu'un peu plus de 350 000 logements sociaux supplémentaires, à comparer aux demandes actuelles estimées comme on l'a vu à 1,3 millions⁷⁴. L'impasse est donc de grande ampleur.

Or quel est l'obstacle principal pour faire face à la pénurie criante de logement social ? Dans une récente interview au journal *Le Monde*, Patrick Artus⁷⁵ rappelle que ce n'est pas le financement -fût-il au travers du livret A-, mais le foncier. Cela nous ramène à l'analyse développée plus haut sur la rente foncière différentielle, cause profonde de la stratification sociale de l'espace urbain.

Or l'enseignement que l'on peut tirer de cette analyse, c'est que contrecarrer le mécanisme de la rente foncière différentielle n'est ni simple ni facile. Car cela ne peut passer que par une politique de maîtrise foncière qui mobilise un arsenal juridique (le droit foncier et le droit de l'aménagement) de grande portée, puisqu'il constitue une limitation au droit de propriété, c'est-à-dire à un droit affirmé⁷⁶ par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, à laquelle se réfère le préambule de la Constitution française. La mobilisation de cet arsenal juridique et son éventuel renforcement législatif ne peuvent procéder que d'une volonté politique reposant sur un choix démocratique clair en faveur de la lutte contre la ségrégation urbaine.

On ne peut nier les avancées récentes ou en cours dans ce sens, que ce soit dans le cadre de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) ou dans celui de la loi instituant le droit opposable au logement qui est en cours de discussion au Parlement. Au titre de la loi ENL, les communes et EPCI⁷⁷ peuvent désormais mieux connaître le marché foncier sur leur territoire (accès aux données détenues par les services fiscaux, à la liste des immeubles appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics) ; leurs droits de priorité et de préemption sont renforcés, en cas de cession de terrains ou immeubles par l'Etat ou à ses établissements publics ; ils peuvent créer plus facilement des établissements publics fonciers locaux ; ils peuvent rendre obligatoire la réalisation de logements sociaux dans chaque nouveau programme ; ils peuvent majorer le coefficient d'occupation des sols (jusqu'à 50%) pour les programmes de logement comportant au moins une moitié de logements sociaux ; ils bénéficieront de la compensation intégrale par l'Etat des pertes de recettes résultant des exonérations de taxe foncière dont bénéficient les logements sociaux pendant 15 à 20 ans ; ils peuvent majorer la taxe foncière sur les propriétés non bâties, et partager avec le propriétaire les plus values de cessions sur les terrains rendus constructibles ; en contrepartie, l'élaboration d'un programme local de l'habitat devient obligatoire, y compris le repérage de l'habitat indigne et des copropriétés dégradées. Quant au projet de loi instituant le droit opposable au logement, il prolonge et consolide le droit au logement déjà inscrit dans la loi du 30 mai 1990 et dont la valeur constitutionnelle a été reconnue en 1995, en lui conférant désormais une

⁷⁴ Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et la Fondation de l'Abbé Pierre estiment respectivement à plus de 3 millions et à 3,2 millions le nombre de personnes mal logées en France.

⁷⁵ *Le Monde* du 15 février 2007.

⁷⁶ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 :

Article 2 : Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.

Article 17 : La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

⁷⁷ Etablissements publics de coopération intercommunale (loi Chevènement).

obligation de résultat ; il prévoit que l'Etat garantit ce droit, qui s'exerce par un recours amiable devant la commission départementale de médiation, puis par un recours contentieux, devant le juge administratif, qui statue en urgence et en dernier ressort.

Ces dispositions semblent marquer des progrès sur la voie réclamée par le « manifeste des villes de banlieue » (6 février 2007), qui comporte notamment les résolutions suivantes :

- « Adapter la politique foncière ;
- Mettre la politique foncière au service de la production de logements aidés. En particulier :
 - rendre attractifs les coûts du foncier de l'Etat et des entreprises publiques, pour les communes réalisant un pourcentage significatif de logements sociaux.
 - taxer de manière progressive le foncier urbanisable non libéré.
 - généraliser les Etablissements publics fonciers ».

Seront-elles suffisantes ? On ne peut se départir de l'impression qu'elles n'atteignent pas la taille critique au regard de l'ampleur de la crise. Une des clés du problème réside probablement dans l'élaboration des Schémas de cohérence territoriale (Scot), puis des Plans locaux d'urbanisme (Plu) qui doivent leur être conformes⁷⁸ et dans les Plans locaux de l'habitat (Plh) tels que prévus par la loi ENL. Mais bien d'autres conditions sont nécessaires. D'une part les dispositifs défiscalisés en matière de logement locatif privé apparaissent mal ciblés⁷⁹, et nombre de dispositions encouragent l'étalement urbain (notamment l'aide à taux zéro et la maison à 100 000 euros). D'autre part la question des garanties et des cautions freinent considérablement la mobilité résidentielle⁸⁰, à commencer par l'installation des jeunes en ménage. Enfin, passer au rythme supérieur de construction de logements sociaux en tirant les enseignements du passé exige sans doute un plan d'une bien plus grande ampleur encore que celui qui est en cours.

Ajoutons pour terminer que, dans le rapport du CAE précité, nous avons souligné la difficulté du jeu des acteurs. Le problème de la mixité sociale est très difficile à régler au niveau de la commune à cause de la préférence pour l'entre soi et de ses implications sur les élections locales. Nous préconisons donc de l'aborder par le haut, au niveau constitutionnel, et de le placer sous le contrôle de la justice ; c'est la voie sur laquelle s'engage le droit du logement opposable. Nous proposons aussi de l'apprécier à l'échelle de l'agglomération : la loi ENV renforce la pertinence de ce niveau. Cependant le logement (il n'est pas le seul) est pris dans un triangle : l'Etat est lointain et souvent bureaucratique⁸¹ ; les collectivités locales sont proches du terrain mais tentées de jouer les « passagers clandestins⁸² » ; la justice est lente. D'où l'importance de la pression de la société civile et des citoyens.

⁷⁸ Comme l'a souligné le Groupe de travail urbanisme et qualité de vie du Conseil de développement de Saint-Etienne métropole. Voir aussi la remarque (20) sur les enjeux de la rénovation de l'habitat dégradé en centre-ville.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Ainsi que les droits de mutation.

⁸¹ Il est victime de ce que les économistes appellent « les asymétries d'information ».

⁸² Qui n'a entendu un maire tenir à peu près ce langage : « Des logements sociaux ? Je ne suis pas contre, mais mes électeurs ne sont pas chauds et d'ailleurs je n'ai plus de terrain ; allez voir dans la commune d'à côté ».

ACCES AUX EQUIPEMENTS COLLECTIFS

Les Zus souffrent pour la plupart d'un déficit d'équipements collectifs nécessaires tant pour le resserrement de leurs liens externes que pour l'épanouissement de leur vie interne.

SERVICES PUBLICS NATIONAUX

Jean-Marie Delarue le soulignait dans son ouvrage qui a fait date « Banlieues en difficulté : la relégation » (1991) : « *La cité est à l'extrémité* »⁸³. Bien souvent situées à l'écart de l'agglomération⁸⁴, son appartenance effective à l'aire urbaine passe par un raccordement efficient au réseau de transports, collectifs et individuels⁸⁵. On l'a déjà dit à propos de l'accès des populations des Zus aux bassins d'emploi, condition quasi-préalable à la réduction du chômage. C'est vrai tout autant pour l'accès à la culture par exemple ou plus généralement à la vie sociale et au plein exercice de la liberté de se déplacer. Or cette préoccupation qui était présente dans les Grands projets de ville semble avoir perdu de son intensité. Elle excède largement le champ de compétence de l'Anru. Le récent rapport du Sénat⁸⁶ « Politiques envers les quartiers en difficultés » le note : « 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 », notamment à l'occasion des contrats de projet Etat-région, successeurs des contrats de Plan Etat-région.

La question de la présence des grands services publics nationaux, déjà fortement signalée par Jean-Marie Delarue, continue à se poser. Elle concerne par exemple la Poste, Edf et, dans bien des cas, les antennes des caisses d'allocations familiales ou de l'Anpe, le réseau de santé et les équipements hospitaliers, etc. De façon beaucoup plus surprenante encore, elle concerne les commissariats de police. On a aussi signalé à propos de l'accès à l'éducation l'implantation inégale des Lycées généralistes autour de Paris.

SERVICES PUBLICS LOCAUX

Mais l'accès aux équipements collectifs et aux services publics locaux constitue un autre point majeur. La situation a clairement été identifiée depuis longtemps : les communes des banlieues en difficultés sont prises en étau entre des besoins considérables de services publics locaux (petite enfance, écoles, périscolaire, centres communaux d'action sociale, services jeunes, etc.) et un potentiel fiscal particulièrement faible⁸⁷. Le rapport du CAE précité rappelait ainsi que, en 2000, en Région Ile-de-France, les bases fiscales par habitant des 10 communes les plus pauvres étaient 6 fois inférieures à celles des dix communes les plus

⁸³ J-M Delarue « Banlieues en difficulté : la relégation » (1991), Syros Alternatives.

⁸⁴ Voir aussi par exemple F. Dubet et Lapeyronnie D. (1992) « Les quartiers d'exil », Le Seuil

⁸⁵ Nous ne plaidons certes pas ici pour le développement du transport automobile, compte tenu des effets de congestion et de la protection de l'environnement qu'il est grand temps de prendre au sérieux. Mais le rapport du CAE le rappelait, il semble que la possibilité de déplacement autonome (automobile, scooter) soit favorable à l'emploi. Le rapport signalait aussi la piste d'un desserrement des contraintes qui limitent le développement local des taxis.

⁸⁶ Rapport d'information du Sénat, rapporteur Pierre André, sénateur (30 octobre 2006) « Politiques envers les quartiers en difficulté », publié en annexe de la Gazette des communes, 19 février 2007.

⁸⁷ « Le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes » (Code général des collectivités territoriales, Art. L2334-4. (Quatre taxes : sur le foncier non bâti ; sur le foncier bâti, taxe d'habitation ; taxe professionnelle).

riches. Le paradoxe est que, dans ces conditions, les communes les plus pauvres sont conduites à voter des taux d'imposition plus élevés que les communes riches, sans pour autant parvenir (et de loin) à financer des services publics locaux d'aussi bonne qualité.

Certes, la dotation de solidarité urbaine (Dsu) créée en 1991, devenue Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (Dsucs) en 2006⁸⁸, vise à atténuer ces déséquilibres. Son calcul est basé depuis 1993 sur un indice synthétique de ressources et de charges (intégrant le potentiel fiscal, le revenu par habitant, le nombre de logements sociaux et le nombre d'allocataires des aides au logement). Son enveloppe est passée, par paliers successifs, de 217 millions d'euros en 1995 à 575 millions d'euros en 2000, puis 635 millions d'euros en 2004, et la loi de cohésion sociale précitée (18 janvier 2005) a prévu de l'augmenter de 120 millions⁸⁹ d'euros chaque année jusqu'en 2009. Elle est ciblée essentiellement mais pas exclusivement sur les Zus. Cet effort de transferts redistributifs en faveur des Zus est donc loin d'être négligeable.

Mais il est très vraisemblablement insuffisant pour combler l'écart que signalait le rapport du CAE : après transfert, en Ile-de-France, les ressources fiscales par habitant des communes riches étaient encore 80% supérieures à celles des communes pauvres. D'ailleurs, au terme de l'effort de revalorisation en cours, la Dsucs ne représenterait en 2009 que 5,2% de la dotation globale de fonctionnement (Dgf). Le Manifeste des villes de banlieues précité demande « de porter les concours de péréquation à 25% de la Dgf, dont il dénonce le caractère actuel « largement plus compensateur⁹⁰ que péréquateur ».

QUEL « TAUX D'EFFORT FINANCIER » ?

Une approche plus large que la Dsu(cs) consiste à considérer « l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain » tel que présenté dans le « jaune budgétaire » (annexé depuis 1990 à la loi de finances, mais qui n'est plus obligatoire depuis 2005 !). Cet effort financier ajoute à la Dsu(cs) les crédits spécifiques de la politique de la ville, les exonérations fiscales et sociales (notamment Zfu), certains concours européens, les contributions des collectivités territoriales, ainsi que certains concours de la Caisse des dépôts et consignations. Son calcul a souvent été critiqué par la Cour des comptes, qui dénonce « le caractère incertain des dépenses de l'Etat ». Cet effort était en 1996 de 1,86 milliards d'euros, équivalent de 0,13% du PIB ; il est passé en 1998 à 3,64 milliards d'euros, soit 0,25% du PIB et en 2001 à 5,22 milliards d'euros, soit 0,35% du PIB ; en 2006, il a atteint 7,21 milliard d'euros, c'est-à-dire 0,41% du PIB. Ce ratio sera-t-il plus élevé en 2007 ? En tout cas, ce qui frappe à la fois c'est la modestie du niveau de ce ratio depuis l'origine, malgré son triplement entre 1996 et 2001, et la faiblesse de son augmentation en 2006, année qui a suivi immédiatement la crise de novembre 2005. Ce n'est guère le reflet d'une « ardente obligation ».

⁸⁸ Loi de finances pour 2006.

⁸⁹ Sous réserve que la dotation globale de fonctionnement progresse elle-même d'au moins 500 millions d'euros.

⁹⁰ Il s'agit de la compensation aux communes par exemple des exonérations décidées par l'Etat sur la taxe d'habitation des personnes à faibles revenus ou des allègements de la taxe professionnelle.

LE NOUVEAU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

Le paysage institutionnel a été notablement remodelé⁹¹. Il y avait la délégation interministérielle à la ville (Div) depuis 1988 ; il y a maintenant, comme on l'a vu, l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité (Acsé), guichets uniques l'une pour la cadre bâti, l'autre pour « les opérations en faveur des habitants⁹² des quartiers prioritaires de la politique de la ville⁹³ ». Dans cette trinité, il n'est pas toujours facile de savoir qui fait quoi⁹⁴. Il semble en tout cas que ce soit l'Acsé, installée en octobre 2006, qui soit chargée de mettre en oeuvre les Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs).

Succédant aux Contrats de ville, qui étaient au nombre de 247 pour la période 2000-2006, les Cucs couvriront la période de trois ans 2007-2009, le cas échéant renouvelable. Ils sont en cours de mise au point et devraient être au nombre d'environ 400. Ils « constituent le cadre de mise en oeuvre du projet de développement social et urbain en faveur des habitants de quartiers en difficulté reconnus comme prioritaires⁹⁵ ». Chaque quartier doit faire l'objet au préalable d'un diagnostic, définissant les champs d'action prioritaires, parmi les cinq objectifs suivants : « habitat et cadre de vie ; accès à l'emploi et au développement économique ; réussite éducative ; santé ; citoyenneté et prévention de la délinquance ». Chaque Cucs est élaboré par le préfet (qui représente l'Etat dont il coordonne l'ensemble des services) et le maire (ou le président de l'EPCI), en partenariat avec l'ensemble des partenaires (région, département, caisses de sécurité sociale, associations, etc.) ; le but est de faire converger les enjeux locaux et les objectifs de l'Etat. Le budget de l'Etat réservé aux Cucs s'élève à 454 millions d'euros⁹⁶, sans préjudice des dépenses publiques de droit commun ; un objectif est la sécurisation interannuelle des financements.

Cette recherche de plus de coordination et de cohérence est tout à fait louable. On verra à l'expérience si le pilotage à deux préfet-maire (ou président d'EPCI) est harmonieux ou conflictuel. Mais chercher, sous leur égide, à mettre la multitude des acteurs en phase répond à une nécessité.

⁹¹ Il faut ajouter que, parmi les 30 sous-préfets à la ville, 6 d'entre eux sont nommés « préfets à l'égalité des chances ».

⁹² Selon le directeur de l'Acsé : « en matière d'éducation, de santé, de prévention de la délinquance, de lien social » (Lettre n° 113 de la Div).

⁹³ L'Acsé est par ailleurs chargée, « sur le territoire national, des actions visant à l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration résidant en France. Elle concourt à la lutte contre les discriminations. Elle contribue à la lutte contre l'illettrisme et à la mise en oeuvre du service civil volontaire ». (Loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, Art. 38). Toutes actions qui trouvent évidemment un terrain d'action particulier au sein des Zus.

⁹⁴ On pourra se référer à la lettre de la Div n° 113 précitée et à la Gazette des communes du 19 février 2007, page 25. Selon cette dernière source, les crédits d'Etat programmés pour 2007 seraient de 400 millions d'euros (M€) par la Div, 500 M€ pour l'Anru et 454 M€ pour l'Acsé (qui intègre le Fasild).

⁹⁵ Circulaire du 24 mai 2006 des ministres Borloo et Vautrin.

⁹⁶ Au lieu de 135 millions d'euros pour les précédents contrats de ville (La Gazette des communes du 19 février, page 27).

QUELLE PLACE POUR LES HABITANTS DU QUARTIER ?

A cet égard, un enjeu très important réside dans les habitants eux-mêmes des quartiers. La place des associations a maintes fois été revendiquée, mais a souvent été une source de déception, pour elles ou pour les autorités publiques. On se souvient que, juste avant les événements d'octobre-novembre 2005, le gouvernement avait coupé un certain nombre de crédits aux associations, qu'il s'est empressé de rétablir dans l'urgence. Mais ces associations sont elles-mêmes diverses ; les unes sont solides, fidèles au poste, en prise avec le quartier dans lequel elles jouent un rôle essentiel d'expression, d'animation, de solidarité, de lien social ; d'autres sont plus circonscrites ou plus éphémères. Mais une chose est certaine, il n'est pas imaginable d'améliorer la vie du quartier et ses perspectives d'avenir sans la participation active des premiers concernés, ceux qui y vivent.

A ce propos on cite souvent la politique mise en oeuvre aux Etats-Unis, donnée en exemple. Après les résultats décevants donnés par les expériences *moving to opportunity* décrites plus haut et les insuffisances des actions axées principalement sur la rénovation du cadre bâti, la stratégie adoptée et mise en oeuvre a accordé aux populations des quartiers en difficultés un rôle beaucoup plus actif, en favorisant la montée en puissance (*empowerment*) des initiatives des communautés elles-mêmes, organisées en *Community Development Corporations (CDC)*⁹⁷. Ces CDC sont des entités à but non lucratif, créées « sur une base communautaire », qui consacrent leurs activités à la production de logements ou à la création de commerces, voire de petites unités de production. Il est reconnu qu'elles ont sensiblement favorisé le progrès économique des communautés concernées. Il existe aujourd'hui 4 600 CDC, réparties sur tout le territoire des Etats-Unis ; leur taille moyenne est relativement petite (50 membres) ; la plupart intervient seulement dans le voisinage ; d'autres peuvent s'étendre à l'échelle de la ville.

Un tel modèle est-il adapté à la situation de la France ? Il serait évidemment contraire à notre Constitution de reconnaître une base communautaire. En outre, concrètement, dans les Zus comme on l'a vu il existe un brassage de populations de diverses origines entre lesquelles il n'est pas question de discriminer. La création de sociétés à but non lucratif n'est pas impossible (le dispositif de logements très sociaux s'en rapproche), mais il ne saurait être question de réserver les productions en question aux membres de telle ou telle communauté. Une transposition ne peut donc certainement pas se faire à l'identique.

Mais il faut trouver les moyens d'impliquer les habitants locaux, beaucoup plus fortement qu'aujourd'hui, leur donner une beaucoup plus large part d'initiative⁹⁸.

PARLER AVEC LES JEUNES DES BANLIEUES

Et cela vaut tout particulièrement pour les jeunes qui, comment l'oublierions-nous, sont ceux qui se sont révoltés fin 2005.

Il apparaît donc d'une importance cruciale de leur donner la parole, d'écouter ce qu'ils ont à dire, de leur demander leurs idées pour « sortir du corner », de discuter leurs projets et de soutenir ceux qui peuvent être viables.

⁹⁷ Voir le rapport précité du CAE et les ouvrages précités de Jacques Donzelot. A noter qu'il n'existe pas de définition légale des CDC.

⁹⁸ D'où l'importance des associations comme « Ni putes ni soumises » ou « AC le feu », mais aussi les amicales de locataires, etc.

Ces jeunes ont assez largement perdu confiance dans la société. Une recherche-action⁹⁹ fort instructive menée dans le quartier du Neuhof à Strasbourg (recordman de France des incendies de voitures) révèle bien l'état d'esprit des jeunes qui y habitent. Face à une forme institutionnelle de fête, organisée dans leur quartier à l'occasion du nouvel an 2000, pour eux mais sans eux, à laquelle ils ne peuvent ou ne veulent pas participer, ils imposent une « fête à l'envers » en déchaînant la violence.

Cet exemple est extrême, mais la crise des banlieues n'a-t-elle pas été extrême ?

Un mouvement de divergence sociale engendre une violence latente ou spasmodique. Une part — faible mais localement concentrée — de la jeunesse de notre pays, sans perspective aucune d'avoir une place dans notre société, enrage ou existe autrement, hors de la légalité¹⁰⁰. Il est urgent d'enrayer et d'inverser cette divergence. Il n'est pas certain que les efforts déployés par « la politique de la ville », malgré leur notable augmentation, soient à l'échelle de la ségrégation urbaine et de la crise des banlieues qui en est la conséquence ultime.

Joël Maurice

⁹⁹ Viviane Claude, Françoise Crézé, Carol Derobert, Valérie Klein (2001) « Fêtes urbaines à Strasbourg », Ed. Université Louis Pasteur.

¹⁰⁰ Cette situation crée, elle aussi un effet d'hystérésis. Car une fois le pas franchi dans l'illicite, et vers le partage très particulier qu'il recouvre entre gains et risques courus, rentrer dans la norme de la société demande un effort sur soi considérable. Sans parler des coûts sociaux induits par les activités illicites : dégâts causés, coûts de police, justice, rééducation, etc.

Une analyse coûts-avantages des politiques publiques portant sur les solutions à la crise des banlieues devrait comparer les dépenses d'investissement et de fonctionnement nécessaires à cet effet à la situation « de référence » actuelle qui donne lieu à ces coûts sociaux. Il faudrait aussi estimer dans la situation alternative les avantages accessibles notamment sous forme de productions complémentaires (passage de la situation sans emploi à l'emploi) et d'aménités additionnelles (suppression des souffrances sociales liées à la situation actuelle).

Cahiers Lasaire déjà parus

1	CONCURRENCE DES PAYS A BAS SALAIRES ET EMPLOIS	J. MAURICE
2	SERVICES DE PROXIMITE ET NOUVELLE CROISSANCE	G. CETTE, P. HERITIER, V. SINGER
3	LES NEGOCIATIONS SUR LE TEMPS DE TRAVAIL : UNE CHANCE A SAISIR POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI	J. MAURICE, D.TADDEI
4	QUELS EMPLOIS POUR LES JEUNES NON QUALIFIES	A-M. GROZELIER
5	SALAIRES ET EMPLOIS	D. TADDEI
6	INSTRUMENTATION DE GESTION ET EMPLOI : LES REDUCTIONS D'EMPLOIS DANS LES ENTREPRISES : PERFORMANCE ECONOMIQUE OU DETERMINISME GESTIONNAIRE ?	H. BERTRAND
7	L'EMPLOI DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'EUROPE	D. TADDEI, B. TRENTIN
8	LA MONNAIE UNIQUE	A. GAURON, D. PLIHON
9	LES ENTREPRISES SONT-ELLES RICHES OU PAUVRES ?	M. FRIED, D. PLIHON, M. SABORD
10	INEGALITES DES REVENUS	P. MICHEL
11	LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN FRANCE	J. FREYSSINET
12	REDUIRE LA DUREE DU TRAVAIL POUR FAIRE RECULER LE CHOMAGE : DE LA MACRO A LA MICRO ECONOMIE, TENIR LES DEUX BOUTS DE LA CHAINE	H. BERTRAND, J. MAURICE
13	LES ENJEUX DE LA NEGOCIATION D'ENTREPRISES SUR LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL	D. TADDEI
14	QUELLES MARGES DE MANŒUVRES POUR LES ENTREPRISES SELON LEUR TAILLE ?	M. SABORD
15	DEVELOPPER LES SERVICES DE PROXIMITE OU L'EMERGENCE D'UN SECTEUR DE LA QUALITE DE LA VIE	P. HERITIER
16	LA DIMENSION DU DEBAT : RETRAITE PAR REPARTITION - RETRAITE PAR CAPITALISATION	M. FRIED
17	NEGOCIATIONS SUR LE TEMPS DE TRAVAIL : ACCROITRE L'EMPLOI OU LES HEURES SUPPLEMENTAIRES ? UNE EXPLORATION DES ASPECTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS	J. MAURICE, M. BECHET
18	LE MODELE DE CROISSANCE NORD-AMERICAIN ET LA MONTEE DES INEGALITES SOCIALES	B. BLUESTONE
19	L'AVENIR DES SERVICES PUBLICS. UNE VISION PROSPECTIVE DE SYNDICALISTES	M. BECHET
20	QUELLE REFORME POUR LES RETRAITES ?	M. FRIED
21	L'EPARGNE SALARIALE : CONTRIBUTION AU DEBAT SUR LE PROJET DE LOI	J. MAURICE
22	LES CHANGEMENTS DANS L'EMPLOI ET DANS LES RELATIONS DU TRAVAIL	DEBATS DU COLLOQUE
23	VALEUR ACTIONNAIRE ET NOUVELLES FORMES DE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES	M. FRIED, J.P. MOUSSY, D. PLIHON
24	LES INEGALITES DE SANTE : UNE REALITE MECONNUE ET UN DEFI POUR FONDRE ENFIN UNE POLITIQUE DE SANTE EN FRANCE ?	J-M. RODRIGUES, B. GARROS
25	RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES ET LEURS CONSEQUENCES SOCIALES	M.FRIED, J. PEYRELEVADE, J.P. AUBERT, D. BACHET
26	EUROPE -EMPLOI-ELARGISSEMENT <i>APPROFONDISSEMENT</i>	7 ^E RENCONTRE BIENNALE EUROPE-TRAVAIL-EMPLOI
27	RETRAITE: LA REFORME FILLON, UNE REFORME QUI NE GARANTIT PAS L'AVENIR	MICHEL FRIED
28	SANTE ET ASSURANCE MALADIE: QUELLE REFORME POUR UNE SOLIDARITE DURABLE?	LASAIRE ECO AVEC LE CONCOURS D'ANDRE GAURON
29	POUR SORTIR DU CHOMAGE DE MASSE, JALONS POUR UNE STRATEGIE	JOËL MAURICE ET JEAN-LOUIS DAYAN
30	LA REFORME DES NORMES COMPTABLES <i>Un débat trop discret</i>	MICHEL FRIED
31	EUROPE, TRAVAIL, EMPLOI. L'EUROPE ELARGIE ET LA MONDIALISATION	MICHEL AGLIETTA, MARIO DEHOVE, JACQUES FREYSSINET, PIERRE HERITIER, JOËL MAURICE
32	LE RETOUR DES POLITIQUES INDUSTRIELLES	SAÏD IDIR, PAULETTE POMMIER, MICHEL FRIED, ANGELIQUE THOLONIAT, KHALED BOUABDALLAH, JEAN-LUC GIBOU, PIERRE HERITIER
33	EUROPE ET MONDIALISATION : QUEL DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET QUELS EMPLOIS ?	ACTES DU SEMINAIRE DE ST ETIENNE DU 20 OCTOBRE 2006

Disponibles sur abonnement : 112 € par an (abonnement à la Lettre inclus) et séparément sur demande

LASAIRE 3-5 rue de Metz 75010 Paris Tél. 01 42 06 94 91 – Fax 01 42 06 47 77 – mail : lasaire@lasaire.net

Adresse site: www.lasaire.net