

Chapitre 4

Recommandations

Compte tenu des réserves émises dès l'introduction de ce rapport sur la complexité du problème que nous avons voulu éclairer, nos recommandations ne pouvaient prendre les traits de solutions univoques, parfaitement abouties, universellement applicables et immédiatement opératoires. Elles se présentent plutôt comme des axes de travail à usage des pouvoirs publics, dégagés à partir de trois idées directrices : la connexion sociale, la cohésion urbaine et la lutte contre les discriminations.

1. Mettre en œuvre des plans de connexion sociale

Notre conviction est que chacun a sa place dans le corps social à condition de pouvoir se déplacer. La question de l'immobilité sociale ne saurait pourtant être réduite à sa dimension spatiale. Il importe autant de réduire la distance physique que la distance sociale, qui séparent les populations des zones urbaines sensibles de l'emploi, première marche de l'intégration : c'est le sens que nous donnons à l'idée de « connexion sociale ».

1.1. Réduire la distance physique

Les analyses développées dans le chapitre 2 montrent que l'accès à l'emploi peut être facilité par une politique de *réduction du coût généralisé du déplacement domicile-travail*, notamment au profit des populations qui sont contraintes de résider dans des quartiers dont la connexion avec le bassin d'emploi est la plus onéreuse. Il peut s'agir de la prise en charge d'une partie du tarif des transports collectifs sous la forme d'aides personnelles : le versement d'une indemnité de transport payée par les employeurs, telle qu'il existe par exemple en région Île-de-France, peut ainsi contribuer à réduire la distance à l'emploi. Mais il nous paraît surtout utile de *favoriser, au niveau de l'agglomération, le développement de projets innovants de transports complémentaires*. Le plan « mobilité urbaine pour tous », initié par le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et entériné par le Comité interministériel des villes du 1^{er} octobre 2001, vise à étendre cette logique, en apportant un soutien financier à des projets locaux de services de transport à la demande, de centrales de co-voiturage, ou encore d'autopartage. Il nous paraît nécessaire de *franchir une étape supplémentaire en développant fortement cette mission de mobilité au niveau de l'agglomération*.

Il ne faut cependant pas sous-estimer un obstacle de taille sur la route de ces dispositifs : la ségrégation urbaine fonctionnant comme un péage sur les déplacements, seuls peuvent être mobiles ceux qui ont déjà un emploi. Il importe donc à la fois de centrer les mesures proposées sur les personnes les plus en difficulté (chômeurs et jeunes notamment), mais aussi de *favoriser les initiatives locales d'emploi*. On peut à cet égard souhaiter que se développent des services d'aide au crédit ou au micro-crédit, destinés à financer des projets d'activité par les habitants des zones urbaines sensibles eux-mêmes. Enfin, le *développement d'un dispositif réformé de zones franches urbaines*, tel qu'il a été présenté par le Gouvernement le 29 janvier dernier, nous paraît susceptible, en dernier ressort, de réduire la spécialisation fonctionnelle de l'espace en revalorisant l'image des zones urbaines sensibles, au moins autant qu'en favorisant des embauches sur place.

1.2. Réduire la distance sociale

Au cœur de la dynamique de divergence urbaine, l'école au sens large ne doit pas devenir dans les quartiers défavorisés le lieu où tout est joué, mais bien demeurer celui où tout se joue. Trois dimensions du problème ressortent de nos analyses : la première concerne la situation des jeunes qui se trouvent encore dans le système scolaire et pour lesquels il apparaît urgent de relancer l'égalité des chances. La seconde a trait aux jeunes non qualifiés, voire non diplômés, qui sont déjà sortis des systèmes de scolarisation et qui ne parviennent pas à trouver une voie d'accès au marché du travail. Dans ce cas, c'est « l'égalité des possibles » qu'il apparaît impérieux de favoriser. Enfin, l'égal accès au marché du travail suppose l'égal accès à l'information disponible.

1.2.1. Relancer l'égalité des chances, du primaire au supérieur

Au niveau primaire et secondaire, compte tenu de la somme des réformes envisagées ou engagées, nous nous contenterons de soumettre à la réflexion quelques pistes qu'il nous paraît utile de prolonger ou d'explorer. Nous tenons d'abord à souligner *l'utilité des zones d'éducation prioritaire, qu'il importe de renforcer encore*. Il paraît ainsi nécessaire de concentrer davantage de moyens sur les secteurs géographiques où les populations sont les plus démunies, ce qui suppose le développement d'incitations fortes pour y attirer les enseignants les plus chevronnés, mais aussi l'augmentation des dotations en auxiliaires d'éducation. Au sein même des établissements, il conviendrait de *procéder à des évaluations régulières de l'écart à la moyenne des élèves les plus en difficulté*. À cet égard, il nous semble que le passage en classe supérieure ne devrait pas revêtir un caractère automatique, mais au contraire se fonder sur l'institution d'un pré-requis minimum, étroitement contrôlé par les conseils de classe de fin d'année.

Au-delà du baccalauréat, une expérience particulièrement intéressante nous semble devoir faire l'objet d'un examen attentif. La mise en place des

Conventions d'éducation prioritaire par l'Institut d'études politiques de Paris en septembre 2001, par sa combinaison inédite d'implication des équipes enseignantes des ZEP, d'attribution de bourses du mérite aux élèves sélectionnés et de suivi pédagogique de ceux-ci au sein de l'établissement intégré, devrait ouvrir la voie à une véritable *politique universitaire d'éducation prioritaire*, développée en lien avec les établissements d'enseignement supérieur qui ont la capacité réelle de l'assumer.

1.2.2. Favoriser l'égalité des possibles pour les jeunes non qualifiés ou non diplômés

On peut d'abord envisager d'améliorer l'accès des jeunes des ZUS au système en alternance (emploi-formation) ou encore de renforcer la validation des acquis professionnels. Une expérience originale nous paraît particulièrement féconde : les « écoles de la deuxième chance » (E2C), qu'il conviendrait de développer. Avec le soutien de l'Union européenne, ces établissements, comme par exemple à Marseille ou plus récemment à La Courneuve, proposent une approche centrée sur les parcours individuels (programme de formation, d'éducation et d'aide sociale) qui s'articule autour de la combinaison des besoins de qualification du jeune concerné et de la possibilité d'emploi offerte par une entreprise. Dans le même esprit, l'*institution de droits de tirage de formation tout au long de la vie pour les non diplômés* nous paraît également une voie à suivre.

1.2.3. Rétablir l'égalité des chances d'accès à l'emploi

Rétablir l'égalité des chances d'accès à l'emploi requiert non seulement de favoriser la mobilité physique des individus mais aussi la circulation de l'information disponible sur le marché du travail. Il importe de ce point de vue de lutter contre ce qui constitue une sorte de « délits d'initiés » de fait, jouant au détriment des catégories les plus défavorisées, qui sont aussi les moins bien informées. Il faut *considérer comme un bien public également ouvert à tous la possibilité de connaître les offres d'emploi et de se porter candidat*. Cette fonction essentielle de diffusion de l'information revient au premier chef au service public de l'emploi, s'appuyant sur les ressources et les compétences des ANPE et des missions locales. Elle pourrait être facilitée par la mise en place dans les ZUS de « cyber-centres » d'accès à l'emploi.

2. Développer des stratégies de cohésion urbaine

L'analyse économique de la ségrégation urbaine a ceci de pessimiste qu'elle met en lumière la rationalité qui préside aux choix sociaux des agents. Il importe ainsi d'emblée de reconnaître que la lutte contre la spécialisation urbaine – et la stratification sociale néfaste de l'espace qu'elle induit – ne va pas de soi. À la lumière des analyses présentées dans ce rapport, *c'est*

bien le fonctionnement spontané du « marché urbain » qui structure la cité. Dans cette optique, l'intervention publique ne saurait en corriger que les dysfonctionnements, sauf à considérer que les pouvoirs publics ont pour mission d'assurer le bien-être urbain contre le gré des populations concernées.

Si l'analyse économique de la ségrégation urbaine est source d'action publique, c'est, dans une perspective sans doute plus exigeante, parce qu'elle révèle le caractère sous-optimal de l'équilibre actuel de certaines de nos villes. *La cohésion urbaine, définie comme la coexistence harmonieuse de catégories sociales différenciées dans un même espace, répond dès lors aux critères du bien public.* C'est pourquoi nous recommandons la mise en œuvre de solutions locales aux phénomènes de ségrégation urbaine, développées dans le cadre d'un véritable « fédéralisme intercommunal », susceptible à la fois de corriger les défaillances du marché urbain et de garantir que les décisions d'urbanisme soient prises au niveau le plus pertinent de la collectivité.

2.1. Réduire les comportements de « passager clandestin » en matière d'urbanisme social

La première dimension de ce « fédéralisme intercommunal » viserait à réduire les comportements de « passager clandestin » en matière d'habitat social. Dans le cas d'une agglomération, il serait en effet illusoire d'attendre que chaque commune ou quartier contribue spontanément à la mixité sociale à hauteur de ce qui correspond à l'optimum socio-économique. La solution, nous semble-t-il, ne peut venir que d'une décision collective s'imposant à chacun, afin de contrecarrer les effets d'une situation préjudiciable à tous. Dans cette perspective, il nous paraît utile de *déléguer l'objectif de cohésion urbaine à l'agglomération.*

Mais cette délégation devrait s'opérer *dans le cadre d'une convention avec l'État ou sous le contrôle du juge administratif.* En effet, le renforcement de la mutualisation des dépenses et des recettes publiques à l'échelle de l'agglomération ne fait pas disparaître, comme par enchantement, les comportements de « passager clandestin ». S'il est certainement sous-optimal de traiter le problème de la cohésion sociale au niveau sub-urbain (quartier, voire commune dans les grandes agglomérations), le transfert de la compétence au niveau de l'agglomération n'offre ainsi pas une garantie totale d'efficacité : il se peut toujours qu'une coalition majoritaire juge préférable de maintenir en l'état la stratification sociale de l'espace afin de préserver l'«entre-soi».

Dès lors, « l'internalisation » de ces externalités négatives semble bien devoir passer par une obligation légale, assortie de sanctions. La loi SRU, et notamment son article 55 (*cf.* annexe 1), repose sur un principe de ce type et n'apparaît donc pas, comme ont pu le prétendre certains de ces contempteurs, analytiquement infondée. Notons cependant que la fixation d'une « taxe au logement social » ne contrarie que partiellement les com-

portements locaux de passer clandestin, dès lors que la valorisation du patrimoine immobilier attendue du refus d'implantation de logements sociaux peut entrer en ligne de compte dans l'arbitrage communal. Sur les modalités précises de cette loi – qui ont donné lieu à un débat parlementaire nourri – le présent rapport n'a pas vocation à procéder à l'analyse fine et approfondie qui serait nécessaire pour formuler à leur propos un avis détaillé. Il ne saurait par exemple se prononcer sur le fait de savoir si, dans les communes visées, le quota de logements locatifs sociaux par rapport aux résidences principales devrait être de 20 % comme le prévoit la loi, ou s'il devrait être différent, voire modulé. Il ne saurait non plus dire si le prélèvement annuel sur les ressources fiscales communales devrait être ou non de 1 000 francs par logement social manquant. En revanche, nous tirons de ce débat – et des analyses exposées au chapitre 3 – d'utiles enseignements concernant la formation de la rente foncière, sous l'effet conjugué des différences de revenu et des phénomènes de club.

Il paraît en effet clair que la réalisation de logements locatifs sociaux dans les communes attractives qui en sont actuellement peu pourvues comportera inévitablement un coût d'acquisition foncière élevé, et que la surcharge foncière correspondante devra être prise en charge par la puissance publique (État, commune et/ou agglomération) de façon à ce que le loyer reste accessible aux catégories sociales cibles. Mais la construction de tels logements exercera aussi un effet en retour de dépréciation sur les terrains et les logements existants situés à proximité immédiate, en raison des phénomènes de club mentionnés au chapitre 3. Il faut ainsi s'attendre à des réactions du type « NIMBY » (« *Not In My Backyard* », que l'on pourrait traduire par « *pas dans mon voisinage* ») de la part des résidents – et de leurs élus locaux – d'autant plus fortes que les dispositions du droit français s'opposent en principe à l'indemnisation de dommages qui ne sont pas directement liés à la réalisation d'ouvrages publics. Cette contradiction entre l'intérêt général et certaines pertes particulières insuffisamment « compensées » n'est pas propre à la question de la cohésion urbaine, mais il apparaît certainement souhaitable d'éviter une répartition trop inégalitaire de celles-ci. Dans cette perspective, deux méthodes peuvent être envisagées :

- il est d'abord probable que des précautions spécifiques, prises dès la conception des opérations, peuvent faciliter la recherche de l'acceptabilité sociale des aménagements urbains, par exemple en élargissant les périmètres d'acquisition et en construisant un éventail de logements, les uns sociaux, les autres intermédiaires⁽⁸³⁾. En outre, les pertes d'utilité supportées tant par les ménages modestes « dépaysés » dans les quartiers aisés que par le voisinage qui enregistre une dévalorisation de son patrimoine immobilier peuvent être atténuées si un plan de cohésion urbaine est mis en œuvre,

(83) La question de l'accès au logement des personnes en grande détresse sociale, si elle n'entre pas dans le cadre déjà large de ce rapport, mérite à n'en pas douter une attention particulière des pouvoirs publics.

en évitant les écarts trop importants entre groupes sociaux voisins. De même, si on imagine une obligation légale d'assortir toute construction nouvelle d'un pourcentage de logements sociaux, on influencera le taux de valorisation de ces constructions en évitant une dévalorisation trop brutale de constructions déjà acquises ;

- une autre voie pour promouvoir la cohésion urbaine consisterait à réduire le coût de la mobilité résidentielle pour aider les habitants des zones urbaines sensibles à en sortir afin de trouver un logement locatif dans le parc privé non aidé de quartiers plus aisés. C'est cette méthode qui fait l'objet aux États-Unis du programme *Moving to Opportunity* (cf. chapitre 3). Ce dispositif comprend ainsi une aide financière sous la forme d'un bon (*voucher*), mais aussi un appui à la prospection et à la négociation des contrats de location afin de surmonter les obstacles liés aux comportements discriminatoires dont peuvent faire preuve certains loueurs. Une procédure d'évaluation très élaborée, avec recours à des groupes témoins de contrôle, a mis en évidence les résultats positifs de cette méthode (Heckman, 2000). Réciproquement, on pourrait envisager la mise en place d'incitations financières, par exemple sous forme d'aides à la pierre, pour permettre le maintien des revenus les plus élevés en HLM et en zones urbaines sensibles. Notons cependant que la mise en œuvre de telles mesures, qui mériteraient au minimum d'être étroitement encadrée, pourrait présenter à l'usage plus d'inconvénients que d'avantages.

Dans cette même optique, une mesure moins délicate à appliquer consisterait à *instaurer un service public de caution financière pour l'acquisition ou la location de logements*. La tension actuelle sur le marché du logement joue en effet systématiquement en défaveur des ménages les moins aisés qui, n'ayant pas de patrimoine, ne peuvent mobiliser les garanties financières parfois exorbitantes exigées par les offreurs et se voient ainsi privés d'une opportunité sociale qu'ils devraient pouvoir saisir. Il reviendrait à l'État d'assumer le rôle, symétrique à celui de prêteur en dernier ressort en cas de faillite liée au surendettement, de garant financier en premier ressort des ménages solvables dépourvus de patrimoine. C'est bien l'égalité des capacités qui serait ainsi favorisée.

2.2. Mieux impliquer les associations et les responsables locaux en matière d'urbanisme social

La deuxième dimension de ce fédéralisme intercommunal commande de mieux impliquer les associations et les responsables locaux en matière d'urbanisme social, en développant des diagnostics partagés, l'accompagnement commun des actions et leur évaluation concertée. Il serait en effet illusoire de tout miser sur la dissémination des ménages défavorisés dans les quartiers aisés. Comme on l'a vu, le volume de logements sociaux directement concernés par l'article 55 de la loi SRU représente à peu près le tiers des logements locatifs sociaux situés en zones sensibles et seulement la moitié des demandes de logements sociaux en attente. Même si on la

tenait pour acquise, la réalisation d'un quota de HLM de 20 % dans toutes les communes ne dispenserait donc pas d'un programme de requalification et de revitalisation des ZUS et d'un réexamen de la politique du logement social au regard des objectifs de mixité sociale et d'accès à un logement décent. En renvoyant sur ce point aux rapports cités au chapitre 3, nous soulignerons ici trois éléments normatifs : *la requalification des zones à haute densité de HLM nécessite une participation active des habitants*, donc la mise en place de réseaux de relais décisionnels, associatifs et, plus largement, représentatifs. *La cohésion urbaine de ces zones passe ensuite par le maintien, voire le retour de catégories sociales intermédiaires*, ce qui nécessite vraisemblablement une certaine part d'aides à la pierre. En outre, une attention particulière devrait être accordée à la pénurie caractérisée de logements sociaux destinés à l'installation des jeunes d'une part, des familles de grande taille d'autre part. Enfin, les équipements collectifs et services publics des zones urbaines sensibles doivent être maintenus ou remis à niveau.

Ainsi, il nous semble utile qu'une *mission permanente d'évaluation et d'information sur la répartition territoriale des grands équipements collectifs* soit confiée, soit à un organisme existant comme le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), soit à un *Observatoire des équipements publics urbains*.

3. Instituer une agence nationale de lutte contre les discriminations

À la suite du rapport du Haut conseil de l'intégration de 1998, le rapport de Jean-Michel Belorgey proposait, en mars 1999, la mise en place d'un dispositif institutionnel de lutte contre les discriminations, centré sur la création d'une Autorité administrative indépendante chargée principalement de la double fonction de recevoir et d'instruire les dossiers de plainte et de saisir les autorités compétentes afin que justice soit rendue aux victimes de comportements discriminatoires. Il recommandait en outre de créer une Agence d'intégration et de lutte contre les discriminations. Le Premier ministre, dans son discours d'installation du Haut conseil à l'intégration le 24 octobre 2002, réaffirmait la volonté exprimée plus tôt par le Président de la République de créer une autorité administrative indépendante chargée de lutter contre les discriminations. Enfin, à l'issue du Comité interministériel consacré à l'intégration du jeudi 10 avril 2002, le ministre des Affaires sociales, de la Solidarité et du Travail annonçait la création imminente d'une autorité indépendante pour l'égalité de traitement, notamment chargée de formuler des recommandations auprès du Haut conseil à l'intégration. L'ambition commune à ces différents projets nous paraît devoir être menée à son terme. Elle mérite également d'être précisée.

Nous recommandons ainsi à notre tour, à la lumière des analyses présentées dans ce rapport, de créer sans délai une Agence nationale de lutte

contre les discriminations. Notre conviction est d'abord que *les capacités d'expertise d'une telle institution existent*, à travers le Groupe d'étude sur les discriminations (GIP-GED) créé en 1999 et devenu en 2001 le GELD (Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations), *de même qu'existe l'arsenal juridique* – notamment à la suite du vote de la loi relative à la lutte contre les discriminations du 16 novembre 2001 – *qui sous-tendrait son action*. La véritable difficulté tient précisément à l'éparpillement institutionnel en la matière et à la difficulté qui en résulte pour les victimes de faire valoir leurs droits. C'est pourquoi, au-delà même du symbole de vitalité républicaine que constituerait une telle institution, sa création nous paraît satisfaire aux critères de l'efficacité publique.

Les compétences d'une telle institution devraient être larges. Ainsi, sans ignorer que les comportements discriminatoires frappent majoritairement les populations immigrées, supposées telles ou étrangères, nous voulons finalement insister sur *le caractère social des discriminations qui touchent aussi sur le marché de l'emploi, du logement et de la formation, l'ensemble des habitants des zones urbaines sensibles*. Il nous paraît ainsi utile d'ajouter aux discriminations à raison du sexe, de l'origine nationale, « raciale » ou « ethnique », celles qui se « fondent » sur « l'origine urbaine ».