

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 décembre 1992.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
la politique de la ville,*

Par M. Gérard LARCHER,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pepin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Jusselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVERTISSEMENT	9
AVANT-PROPOS	11
<hr/>	
CHAPITRE PREMIER : UN DÉFI SOCIAL MAJEUR	15
<hr/>	
I. INSÉCURITÉ	16
A. VIOLENCE	16
1. Un niveau de violence nettement moindre que celui constaté dans les villes américaines...	16
2. ...mais une situation extrêmement préoccupante...	18
3. ... en raison de la prédominance d'une culture de la violence liée à l'absence d'autorité	20
B. RÉSEAUX DE DÉGRADATION	23
1. La drogue	23
<i>a) Une émergence récente</i>	23
<i>b) Une économie infernale</i>	25
2. La prostitution	28
C. IMPUNITÉ ET SENTIMENT D'INSÉCURITÉ	28
1. Trop de délinquance impunie	29
2. Une montée de la peur	29
3. Des réponses mal ciblées	31
II. INACTIVITÉ	35
A. LE CHÔMAGE OMNIPRÉSENT	35
1. Le plus grand mal commun	35
2. L'enchevêtrement des causes	36
3. Des effets d'exclusion	37
B. L'ÉCOLE EN ECHEC	39
C. DE L'ASSISTANAT À LA DÉPENDANCE	41

	<u>Pages</u>
III. ISOLEMENT	43
A. L'ÉCLATEMENT DES CELLULES FAMILIALES	43
B. LE REPLI DES SERVICES PUBLICS	44
1. Un rôle de solidarité essentiel	44
2. Un effritement criant	46
C. UN ESPACE MARGINALISÉ	48
1. Une marginalisation facilitée par la structure des lieux	48
2. Une marginalisation accentuée par l'image médiatique	49
IV. IMMIGRATION ET INTÉGRATION : DE LA NÉCESSITÉ D'UN REGARD LUCIDE	51
A. L'IMMIGRATION CLANDESTINE	51
1. Un phénomène mal quantifié mais important	51
2. Les filières	53
3. Des conséquences déstabilisantes	56
B. L'IDENTITÉ INCERTAINE DES JEUNES GÉNÉRATIONS ...	57
1. Les dégâts des discours à la mode	57
2. Les contradictions de certaines politiques	58
C. LE RISQUE DE L'INTÉGRISME	60
1. Un Islam divisé, pauvre et peu pratiqué	61
2. Une religion restant à même de catalyser les frustrations de populations en quête d'identité	64
<hr/>	
CHAPITRE II : DES POLITIQUES SUR LA MAUVAISE VOIE	69
<hr/>	
I. UN DISCOURS EXCESSIF, FAUSSÉ ET PARALYSANT	71
A. L'EXCÈS DES MOTS : UN ATTRIBUT DES DISCOURS SUR LA VILLE	71
B. L'URBANISME SERAIT LA CAUSE PRINCIPALE DES PROBLÈMES	73
1. Des analyses officielles focalisées sur l'organisation de l'espace urbain	73
2. Une erreur de perspective	75

	<u>Pages</u>
C. LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE SERAIT COUPABLE	77
1. De la violence urbaine comme expiation des péchés de la société française	78
2. Une théorie paralysante qui contribue à la persistance des problèmes	79
II. LA CONTRADICTION ENTRE LE DISCOURS ET L'ACTION ...	81
A. UNE POLITIQUE DONT LA GLOBALITÉ EST DÉMENTIE PAR LES FAITS	81
B. L'ABSENCE DE CONSTANCE DANS L'ACTION	88
C. L'ACCEPTATION LARVÉE D'UNE SOCIÉTÉ DUALE	90
III. UN FOISONNEMENT DE MESURES TROP ÉLOIGNÉES DES RÉALITÉS DU TERRAIN	93
A. MALGRÉ BEAUCOUP D'ARGENT... ..	93
B. MALGRÉ BEAUCOUP DE BRUIT ET DE GESTICULATION ..	95
C. UN DÉCOURAGEMENT GÉNÉRALISÉ DES ACTEURS LOCAUX	99
1. La balkanisation des professions sociales	99
2. Un statut ambigu	100
3. Une redoutable crise existentielle	102
<hr/>	
CHAPITRE III : REPARTIR SUR DE NOUVELLES BASES	105
<hr/>	
I. RECONSTITUER LE PACTE RÉPUBLICAIN	107
A. RESTAURER L'AUTORITÉ POUR RÉTABLIR LA SÉCURITÉ	107
1. La sécurité : aspiration générale des populations et condition préalable d'une renaissance des quartiers en dérive	107
2. L'impératif d'une plus grande affirmation de l'autorité publique	108
<i>a) L'obligation de sécurité ne pèse pas seulement sur les pouvoirs publics... ..</i>	108
<i>b) ... mais ne pourra être satisfaite sans un renforcement de leur action de maintien de l'ordre</i>	110

	<u>Pages</u>
3. La nécessité d'un débat sur le meilleur moyen de traiter la délinquance des mineurs	116
B. PRÉSERVER NOS TRADITIONS D'INTÉGRATION DANS L'AFFIRMATION DU PRINCIPE DE LAICITÉ	118
1. Si le passé répond de l'avenir, la France devrait relever le défi de l'intégration des populations d'origine étrangère	118
<i>a) La France, terre millénaire d'immigration</i>	<i>118</i>
<i>b) L'Etat-nation français : un modèle intégrateur efficace</i>	<i>120</i>
<i>c) Un risque de rupture majeur : le renoncement aux moyens d'assurer le contrôle des flux</i>	<i>124</i>
2. La volonté de réussir impose une défense vigilante des traditions laïques qui ont fondé les succès d'hier	128
<i>a) La laïcité, élément fondamental du pacte républicain</i>	<i>128</i>
<i>b) L'acceptation des différences passe par le refus du culte de la différence</i>	<i>131</i>
<i>c) L'intransigeance sur les principes doit s'accompagner d'une mise en oeuvre intelligente de leurs exigences</i>	<i>134</i>
C. FAIRE DE LA CITÉ LE CREUSET DE LA CITOYENNETÉ	135
1. Réveillons l'idée nationale	135
<i>a) Le pays et ses villes souffrent d'un déficit d'idéal</i>	<i>135</i>
<i>b) Une seule solution : la Nation</i>	<i>137</i>
2. N'acceptons plus sur le sol national des pratiques contraires à nos principes fondamentaux	139
<i>a) Banlieues, lieux à part ?</i>	<i>139</i>
<i>b) Les raisons de la situation actuelle</i>	<i>140</i>
<i>c) Les axes d'une réforme</i>	<i>141</i>
3. Dans les quartiers difficiles, vivifions les instances locales de la démocratie	142

	<u>Pages</u>
II. RECONSTRUIRE LES SOLIDARITÉS	145
A. UNE SOLIDARITÉ GÉOGRAPHIQUE FONDÉE SUR UNE VÉRITABLE POLITIQUE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	145
1. Réduire le déséquilibre entre monde urbain et monde rural	146
<i>a) Surpopulation et désertification</i>	<i>146</i>
<i>b) Un coût financier et social considérable</i>	<i>146</i>
<i>c) Retrouver une complémentarité naturelle</i>	<i>147</i>
2. Lutter contre les égoïsmes locaux	148
<i>a) Refuser le fonctionnalisme des agglomérations ou abattre le zonage</i>	<i>148</i>
<i>b) Les insuffisances de la loi d'orientation pour la Ville</i>	<i>149</i>
<i>c) Pour une nouvelle donne des responsabilités et des pouvoirs</i>	<i>150</i>
3. Favoriser une mixité, bien comprise, de l'habitat	151
<i>a) La ville appelle la différence</i>	<i>151</i>
<i>b) La mixité sociale est-elle possible ?</i>	<i>151</i>
<i>c) Quelles solutions ?</i>	<i>152</i>
B. UN RENFORCEMENT DE LA COHÉSION SOCIALE FONDÉ SUR LA RESPONSABILITÉ ET LE PARTAGE DU TRAVAIL, AINSI QUE SUR LA RÉAFFIRMATION DU RÔLE DE LA FAMILLE	155
1. Le travail, réfléchir d'une nouvelle façon à sa répartition ...	155
<i>a) Il faut faire reposer la lutte contre le chômage sur les principes fondateurs du discours républicain</i>	<i>155</i>
<i>b) Le plein emploi pour tous est devenu pour longtemps un objectif irréaliste</i>	<i>156</i>
<i>c) Il faut envisager une diversification des formes du travail avec la double exigence de la solidarité et de la productivité</i>	<i>158</i>
2. Familles, je vous aime	162
III. ASSURER LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS D'UNE POLITIQUE COHÉRENTE ET STABLE	164
A. RETROUVER UNE UNITÉ DE DIRECTION DANS LA PRISE DE DÉCISION	164
1. Pour un vrai ministère de la ville	164

	<u>Pages</u>
2. Un responsable unique de l'Etat au niveau local	165
3. La place du maire doit être affirmée et reconnue	165
B. RÉTABLIR LE RÔLE DES GRANDES INSTITUTIONS : ÉCOLE - JUSTICE - POLICE - TRAVAIL SOCIAL	167
1. Définir clairement les rôles et les pôles de coopération	167
2. Valoriser les postes les plus difficiles	168
3. Mobiliser les consciences	169
C. ADAPTER LES MOYENS FINANCIERS	170
1. Consolider l'effort budgétaire de l'Etat	170
2. Utiliser l'arme fiscale	172
 PRINCIPALES ORIENTATIONS POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DE LA VILLE	 173
 EXAMEN EN COMMISSION	 175
 ANNEXES	 181
Annexe I : Liste des personnes rencontrées par le rapporteur	183
Annexe II : Courrier et questionnaire adressés à M. François LONCLE, secrétaire d'Etat à la Ville	187
Annexe III : Réponse de Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, ministre délégué au logement et au cadre de vie	195
Annexe IV : Liste des conventions et accords bilatéraux comportant des dispositions relatives au service militaire des doubles nationaux .	197

«... L'unité profonde de la Nation ne dépend pas seulement de la justice sociale. Elle est aussi le fruit de la valeur morale des citoyens.»

Charles de Gaulle
(25 juin 1950)

AVERTISSEMENT

Pour élaborer le présent document, votre rapporteur a adressé, le 26 juin 1992, à M. François LONCLE, secrétaire d'Etat à la Ville, une lettre lui demandant de lui fournir, pour le mois de septembre, un certain nombre d'informations sur la politique de la Ville menée par le Gouvernement (1).

A ce jour (2), aucune réponse n'a été apportée aux questions de votre rapporteur.

Un tel silence qui laisse supposer que le secrétariat d'Etat à la Ville est incapable de fournir des explications sur la politique qu'il a en charge, amène à s'interroger sur son aptitude à maîtriser les dossiers qui lui sont confiés et, par voie de conséquence, sur son utilité.

(1) Cette lettre et le questionnaire détaillé qui l'accompagnait sont joints en annexe II.

(2) 10 décembre 1990, date d'envoi du présent rapport à l'impression.

AVANT PROPOS

Le rapport de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi d'orientation pour la ville débutait, il y a un an, par un rapprochement de deux dates et de deux dépêches de presse :

● Eté 1981 : les Minguettes s'enflamment à Venissieux et la crise des banlieues apparaît sur la scène médiatique.

● Printemps 1991 : Rodéo mortel au Val-Fourré à Mantes-la-Jolie : deux morts dont un policier.

Le rapport d'information que nous présentons, aujourd'hui, pourrait poursuivre cete litanie qui, hélas, ne retient plus d'attention d'une opinion publique désabusée :

● Printemps 1992 : Epinay, la ville symbole fait une poussée de fièvre.

● Automne 1992 : à Vaulx-en-Velin, trois jours de violence ; à Asnières, attaque d'un commissariat de quartier.

La promulgation d'une loi qualifiée d'orientation pour la ville, la nomination -à titre temporaire- d'un ministre médiatique de la ville n'y ont rien changé. Le malaise des villes est toujours aussi présent.

Né d'une opposition croissante entre centres urbains et quartiers difficiles, il est pourtant un défi majeur que notre société se doit de résoudre.

Les conflits apparents dans les quartiers «à risque» ne sont, en effet, que le reflet grossi des problèmes sociaux auxquels est

confrontée la nation française : chômage, difficultés d'intégration de populations d'origine étrangère, crise de l'éducation et des valeurs.

Ils sont aussi les symptômes d'une laborieuse naissance d'un nouveau type dominant de société, la société urbaine, auquel la France, pays éminemment et profondément rural, n'a pas réussi encore à s'adapter.

Le présent rapport tentera d'établir un diagnostic de cette crise et proposera un certain nombre de remèdes. Il ne limitera pas son objet à ce qu'il est habituellement convenu d'appeler la politique de la ville car le traitement des problèmes du développement urbain est inséparable d'une réflexion globale sur l'aménagement du territoire, tant l'avenir de nos villes est lié à celui des espaces ruraux qui les environnent. Il veut aussi mettre fin à une hypocrisie fondamentale qui est la cause de l'échec des politiques urbaines menées depuis dix ans : ce n'est pas seulement l'urbanisme qui est à l'origine du mal urbain d'aujourd'hui. De tout temps, les villes ont été scindées en quartiers riches et quartiers pauvres et les différences de situation existant entre des quartiers à l'architecture identique démontre bien l'insuffisance d'une théorie aussi simple.

Les causes du malaise actuel sont d'abord et avant tout liées aux populations de ces quartiers : le chômage des adultes, l'inactivité des jeunes, l'absence de structures familiale, sociale, culturelle ou religieuse, l'impuissance de l'éducation nationale, la misère et l'assistanat sont, à l'évidence, les facteurs déterminants de la dégradation du tissu social. Ils ont pour corollaire la montée de la violence, l'intolérance et le développement d'une économie parallèle parfois fondée sur la drogue.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la politique dite « de la Ville », incriminant les erreurs de l'urbanisme et de l'aménagement, fermant encore trop les yeux sur des dérives sociales inacceptables, noyée par la bureaucratie et préoccupée d'abord de ses retombées médiatiques aboutisse aujourd'hui à un constat d'échec. A force d'accuser le béton de tous les maux, on a trop oublié les hommes. Or, sans responsabilisation des individus, ni unité retrouvée autour d'un idéal commun de société, il ne sera pas possible de restaurer l'équilibre - dans la différence assumée - de nos villes.

Ce rapport a pour ambition, non pas de proposer des « recettes-miracles » pour changer la ville, mais de dégager des principes d'organisation sociale clairs sur lesquels pourra se fonder une véritable politique de la ville, peut être plus humble dans ses annonces mais qui s'engage dans la durée et la profondeur.

Il espère contribuer aussi à une prise de conscience de l'opinion publique et des responsables politiques de la vraie dimension de la crise urbaine qui menace les bases de notre société.

Il est dédié à ceux qui, les premiers, ressentent la gravité du mal, à ceux qui s'efforcent tous les jours d'y remédier, élus locaux, chefs de projets de quartiers, éducateurs, animateurs et travailleurs sociaux, enseignants de ZEP et acteurs de terrain du logement social. Au cours de sa mission, votre rapporteur a pu constater la vigueur de leur engagement et de leur dévouement mais aussi la profondeur de leur désarroi et il tient ici à rendre hommage au travail difficile qu'ils assurent au quotidien.

**CHAPITRE PREMIER :
UN DÉFI SOCIAL MAJEUR**

Selon les estimations les plus fréquemment avancées, environ trois millions de personnes résident dans des territoires urbains qui, au travers d'un foisonnement quelque peu obscur de qualifications juridiques diverses et variées, sont habituellement considérés comme cumulant les handicaps sociaux. C'est donc plus de 5 % de la population française qui vit dans des quartiers dits déshérités.

A elle seule, l'importance de ce pourcentage justifierait, si besoin était, l'intérêt que votre commission porte à ces quartiers et à la politique dont ils sont l'objet.

Ce chiffre n'explique pourtant pas entièrement le souci qui a présidé à l'élaboration du présent rapport.

Autant -si ce n'est plus- que l'ampleur des populations concernées c'est la nature des problèmes auxquels elles sont confrontées qui a suscité l'attention de votre rapporteur et éveille son inquiétude.

En effet, l'insécurité, l'inactivité, l'isolement, une immigration mal maîtrisée, mal acceptée et mal intégrée, tous ces maux qui s'additionnent dans les quartiers en difficulté de nos villes, tous ces maux qui résument les grandes peurs de la société française contemporaine, tous ces maux qui révèlent l'échec de près de dix ans de politique urbaine tendent aujourd'hui à composer une menace sérieuse pour la cohérence du tissu social national, en raison même de leur concentration massive sur certains points du territoire et sur certaines couches de la population.

Pour s'en convaincre, il n'est qu'à examiner successivement chacun de ces quatre fléaux dont la conjonction suffit le plus souvent à caractériser une zone urbaine en dérive.

I. INSÉCURITÉ

A. VIOLENCE

1. Un niveau de violence nettement moindre que celui constaté dans les villes américaines...

Dans son journal télévisé de 13 heures, T.F.1 a récemment (1) consacré un bref reportage à une personnalité à la fois surprenante et pathétique qui exerce une sorte de sacerdoce laïque dans les banlieues miséreuses de Chicago. Les médias locaux l'ont d'ailleurs surnommé «*le moine*» car lorsqu'il opère, il revêt une sorte de houppelande de couleur claire dont la forme n'est pas sans rappeler la robe de bure portée par les membres du clergé régulier.

Ce vêtement n'est pourtant nullement le signe d'appartenance à une quelconque congrégation religieuse, il n'est qu'une marque distinctive permettant au «*moine*» d'être identifié quand il agit. Ancien éducateur social, il a en effet décidé, il y a une dizaine d'années, de consacrer sa vie à lutter contre la violence qui ravage ces quartiers où des bandes rivales s'affrontent régulièrement à coup d'armes automatiques.

Engoncé dans son étrange manteau, aisément reconnaissable par les membres des gangs, qui le connaissent et le respectent car il assiste ceux d'entre eux qui sont emprisonnés, il s'interpose physiquement entre les adversaires qui se mitraillent à distance et parvient souvent, par sa seule présence, à faire cesser la fusillade.

Il ne peut cependant pas intervenir à temps lors de chacune de ces batailles nocturnes devenues presque banales. Ainsi, avant qu'il soit interrogé par les journalistes effectuant le reportage, l'une d'entre elles avait causé la mort d'une gamine de sept ans qui,

(1) le lundi 7 septembre 1992.

revenant de faire des courses, s'était trouvée prise sous le feu des «combattants». Répondant aux questions des reporters au sortir de la cérémonie d'inhumation de la fillette, le «moine» expliquait que c'était le centième enterrement d'enfant tué dans de telles circonstances auquel il assistait en dix ans. Il ajoutait d'une voix quelque peu désespérée que dans les quartiers où il intervenait, la vie humaine semblait avoir perdu toute valeur et il citait, à l'appui de ses dires, un meurtre récent commis à la suite d'une dispute portant sur un demi-dollar (environ 2,50 francs) et le cas d'un adolescent tué pour avoir simplement, contre l'avis d'un autre, changé de station sur un autoradio.

A entendre de pareils témoignages, on pourrait, à la rigueur, imaginer que les drames qu'ils décrivent se déroulent au coeur d'un pays en proie à la guerre civile, dans une cité livrée à la férocité de milices fanatiques par l'abdication de l'autorité publique. On a peine à croire qu'ils puissent survenir au sein de la première puissance économique mondiale, dans une ville où s'établissent les cours internationaux d'un grand nombre de céréales et où s'élève dans le ciel la Sears Tower, l'immeuble le plus haut de la planète.

Pourtant, Chicago n'est nullement une exception dans le paysage urbain américain. Les scènes de violence qui défraient la chronique criminelle de la grande métropole de Middle West affectent avec la même intensité le Bronx à New-York, les quartiers déshérités de Détroit, Philadelphie ou Miami, ainsi que South Central à Los Angeles, là où depuis des lustres la lutte entre les *Blood* et les *Crips*, les deux groupes rivaux, ensanglante les rues. Là où les émeutes raciales, survenues du 29 avril au 3 mai dernier, ont fait près de 60 morts et de 2.400 blessés. Pour le seul Etat de Californie, 800 bandes urbaines parfois équipées d'armes de guerre regrouperaient environ 100.000 personnes et seraient responsables de près de 700 morts en 1990.

Votre rapporteur, lors d'un voyage à Los Angeles au printemps 1991, a pu lui-même constater de visu l'ampleur du phénomène de bandes.

Il suffit de comparer les faits précités à ceux rapportés, en France, sur le même sujet pour pouvoir affirmer sans crainte d'être démenti que la dangerosité des quartiers en difficulté de nos villes est loin d'être aussi prononcée que celle des ghettos urbains des Etats-Unis. Indépendamment des évidentes différences liées à l'histoire et à la culture des deux nations, les règles rigoureuses applicables dans notre pays à la vente et au port d'armes, le niveau élevé de la solidarité sociale et surtout le maintien sur le terrain des principales institutions publiques expliquent, sans doute, cette moindre dégradation de la situation.

Il ne convient donc nullement d'exagérer la mauvaise réputation dont souffrent déjà par trop nos banlieues les plus insécures, ni d'amplifier à l'excès la portée du phénomène qui, somme toute, paraît géographiquement limité, sous sa forme la plus aiguë, à moins d'une centaine de zones urbaines regroupées sur treize départements.

A l'inverse, pour conjurer le péril que constitue une dérive vers une banalisation à l'américaine de la violence des cités, il serait irresponsable de mésestimer les risques que font courir à la cohésion nationale les atteintes endémiques à la tranquillité publique et à la sécurité des personnes qui sévissent dans certains quartiers. L'exemple donné par les événements des 10 et 11 octobre à Vaulx-en-Velin, ou ceux plus récents d'Asnières doit nous inciter à la réflexion.

2. ...mais une situation extrêmement préoccupante...

Au cours des dix dernières années, à défaut d'avoir agi avec constance et efficacité contre la violence urbaine, on a beaucoup écrit sur le sujet. Pour ne parler que des plus connus et des plus anciens, le rapport au premier Ministre, présenté par M. Gilbert BONNEMAISON et intitulé «*Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*», date de décembre 1982, tandis que celui relatif à la qualité de la vie dans les banlieues des grandes villes, élaboré par M. André GIRARD, a été adopté par le Conseil économique et social en novembre 1983.

La comparaison de la description qu'ils font de l'insécurité au début de la décennie précédente avec la situation rencontrée aujourd'hui dans certains quartiers est riche d'enseignements. Elle permet de constater que sur un laps de temps inférieur à deux septennats, la violence en milieu urbain s'est sensiblement développée tant au plan de ses cibles que dans ses formes, ses moyens et ses auteurs.

Les agressions contre les biens (vandalisme, destruction de biens privés ou collectifs, vols à la roulotte, à l'étalage ou à la tire...) et contre les personnes (vols à l'arraché, vols avec violence, coups et blessures volontaires...) ont considérablement progressé. Les tags sont devenus une salissure ordinaire du paysage urbain à laquelle l'homme de la rue oppose un écoeurement résigné.

Les statistiques élaborées au plan national qui, révélant une moyenne, atténuent d'ailleurs la brutalité des évolutions locales

les plus fortes démontrent, sur dix ans, une augmentation de plus de 50 % des vols à la roulotte et de près de 70 % des vols avec violence sans arme à feu. De même, des assauts collectifs lancés, à des fins de pillage, contre des centres commerciaux n'ont plus aujourd'hui de caractère exceptionnel.

Surtout, les attaques contre les biens ou les personnes incarnant l'autorité publique dans les quartiers à problèmes, qui n'étaient jamais mentionnées, hors les cas d'émeutes, il y a encore quelques années, tendent à être de plus en plus souvent citées : jets de cailloux sur des voitures de police, des camions de pompiers ou des véhicules de transport en commun ; tentative d'incendie de la mairie d'Aubergenville dans les Yvelines ou récemment attaque du commissariat municipal d'Asnières dans les Hauts-de-Seine...

Accentuée et élargie quant à ses points d'application, la violence des banlieues connaît également de nouvelles formes d'expression. Selon un rapport publié en 1991 par le syndicat majoritaire des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale, on assisterait *« au passage de plus en plus fréquent du petit groupe de délinquants (3, 4, 5 membres) à la bande beaucoup plus étoffée (10, 15 éléments), quand il ne s'agit pas d'une horde sauvage (plus de 50 membres)... »*.

Certes, nombre de personnes rencontrées par votre rapporteur lors de sa présente mission ont souligné que les bandes très organisées restaient encore relativement rares et qu'elles avaient encore souvent un caractère éphémère. Certes, les bandes de jeunes *« loubards »* qui sévissent dans certaines banlieues ne sont pas immergées dans la grande criminalité comme aux Etats-Unis. Il n'en demeure pas moins que cette évolution de la délinquance urbaine française vers des structures rappelant celles des gangs américains est très alarmante eu égard aux effets criminogènes qu'a engendré cette forme de regroupement outre-Atlantique.

Evolution d'autant plus alarmante que les moyens à la disposition des délinquants tendraient à s'étoffer. Le rapport précité des commissaires de police indiquait que les cocktails Molotov étaient de plus en plus souvent employés et plusieurs des acteurs sociaux de terrain entendus par votre rapporteur lui ont fait part d'une propension récente et dangereuse des jeunes des quartiers défavorisés à se procurer et à détenir des armes à feu. Quand l'on sait que, dans le même temps, des citoyens respectables résidant dans des zones exposées sont amenés à acquérir des fusils de chasse dans un but d'autodéfense, on ne peut que s'inquiéter des risques que présente une telle situation.

Enfin, dernier phénomène récent mais non le moindre : de plus en plus de pré-adolescents voir même d'enfants commettent des

actes de violence ou y participent en compagnie de jeunes gens plus âgés ou d'adultes. Les faits délictueux commis par des gamins de 12 à 15 ans sont de plus en plus nombreux et il n'est pas rare que des bandes de très jeunes voyous comptent dans leurs rangs des enfants encore en âge d'aller à l'école primaire.

Cela ne signifie d'ailleurs nullement que, parallèlement, la violence des plus âgés diminue mais révèle plutôt une sorte de contamination des jeunes générations par leurs aînés et une amplification de la désagrégation des structures familiales. Pour reprendre l'expression d'un éducateur social : *«Les jeunes à problèmes qui avaient 17 ans en 1983 sont devenus des pères et ils laissent pousser leurs enfants comme des chardons»*.

Par ailleurs, la relative impunité que notre système pénal accorde aux délinquants mineurs atténue fortement la crainte de la sanction et incite parfois des voyous âgés à utiliser les services de plus jeunes. Ainsi, en cas de conflit avec un animateur d'un centre social, plutôt que de l'affronter directement certains préféreront, si sa famille réside dans le quartier -ce qui est souvent le cas-, envoyer un jeune frère et ses copains menacer ou harceler l'épouse de l'animateur ou un de ses enfants, ce qui rendra la riposte difficile, voire impossible.

3....en raison de la prédominance d'une culture de la violence liée à l'absence d'autorité

Au cours de l'enquête qu'il a menée, votre rapporteur a été frappé par le rôle central que paraît jouer la violence dans l'univers mental des jeunes des quartiers déshérités. Plus qu'un moyen délictueux de se procurer des biens de consommation, plus qu'une attitude agressive à l'égard de la société, elle apparaît la valeur de référence autour de laquelle se structure leur vision du monde, le socle sur lequel ils appuient leur existence.

Les sports qui ont leur faveur sont les sports de combat : boxe thaïlandaise, kung fu, arts martiaux japonais. Leurs programmes télévisés préférés sont ceux qui mettent en scène meurtres, batailles, hécatombes en série. Les films auxquels, à en croire les éducateurs qui les connaissent, ils vouent un véritable culte et qu'ils visionnent sur cassette vidéo sont *«Les guerriers de la nuit»* (The Warriors) et *«New-York 1997»*, deux productions américaines ⁽¹⁾ dont l'une n'avait pu sortir en salle qu'assortie de plusieurs coupures liées à la violence de certaines scènes. Leurs jeux au collège sont, selon un proviseur, *«d'une violence inouïe»*. Leurs idoles sont des truands locaux ou des acteurs de cinéma que leur brutalité invraisemblable fait ressembler à des personnages de bandes dessinées (Rambo, Terminator...). Même la sexualité semble jouer dans leur vie d'adolescent un rôle secondaire. La violence apparaît la source essentielle de leurs émotions et de leurs plaisirs. D'après certains observateurs : *«la seule chose qui leur reste pour s'éclater, c'est la violence»*.

Dans le rapport qu'il avait présenté l'an dernier, au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi d'orientation pour la Ville, votre rapporteur avait estimé que les comportements violents observés dans les banlieues difficiles pouvaient s'interpréter comme la tentation pour des jeunes privés d'une présence paternelle ou n'ayant pas reçu une éducation leur permettant de disposer de repères moraux *«de provoquer les autorités établies, de tester les limites de permissivité ou de l'indifférence d'un système social qui, par bien des aspects, peut leur sembler les avoir oubliés et, par là-même, les mépriser»*.

Les investigations qu'il a menées dans le cadre de la présente mission le confortent dans cette première intuition.

La violence des jeunes des quartiers déshérités est, en grande partie, le fruit d'un abandon, d'une impuissance des adultes : leur père trop souvent absent, leur mère trop souvent désemparée, l'autorité publique (le maître, le policier, le juge) trop souvent débordée ou démunie. La violence est plus ou moins inconsciemment le seul moyen qu'ils ont trouvé pour capter le regard du monde qui les entoure.

(1) La première *«raconte»* le retour sur son territoire, à travers les quartiers du Bronx et du Queens contrôlés par des gangs hostiles, d'une bande de Brooklyn poursuivie par la vendetta de toutes les bandes de New-York. La seconde décrit les combats menés par un mercenaire solitaire pour sauver un grotesque Président des Etats-Unis dont l'avion s'est écrasé sur l'île de Manhattan devenue, en 1997, une gigantesque prison fédérale isolée du continent et où s'affrontent les bandes constituées par des criminels purgeant leurs peines.

Quand on écoute le père Gilbert, le *«prêtre des loubards»*, on sait qu'il dit vrai quand il suggère qu'à la racine de la violence des jeunes, il y a fréquemment un manque d'amour. *«Seul l'amour humain peut les sauver»* confiait-il à votre rapporteur.

Cependant, d'un certain point de vue, son témoignage corrobore celui des psychologues et des éducateurs de rue pour lesquels l'une des causes du mal reste l'incapacité des parents à imposer leur autorité et à inculquer le sens du bien et du mal, à marquer les frontières de l'interdit, à enseigner à leurs enfants le respect d'autrui.

Par bien des aspects, la violence des gamins et des adolescents des faubourgs traduit un besoin de confrontation avec une autorité qui leur a fait défaut dans leur prime enfance. Mais, plus le principe d'autorité tarde à s'imposer, plus il tarde à réagir, plus le degré de provocation tend à croître. Ainsi, selon un travailleur social expérimenté : *«Elevés sans entraves, les jeunes des cités sont des chevaux fous qui sautent des barrières de plus en plus hautes et qui ne s'arrêtent que devant un mur»*.

Et c'est en cela que la situation qui s'est créée dans certaines de nos banlieues est préoccupante. Car, comment briser la spirale inflationniste de la violence ? Comment faire pour que demain les jeunes à la dérive d'aujourd'hui deviennent des parents responsables alors qu'ils n'auront pas appris ce que cela signifie ? Comment éviter qu'ils ne reproduisent le seul modèle familial qu'ils ont connu et, qu'en définitive, leurs fils commencent une carrière de voyou quelques années plus tôt qu'eux ?

La réponse paraît aller de soi. Il faut, dans les quartiers difficiles, renforcer l'action des autres mécanismes de stabilisation sociale et d'apprentissage des contraintes de la vie collective : en premier lieu, l'école, l'entreprise et les instances locales de la démocratie.

Mais de telles politiques sont délicates à mettre en place, longues à produire leurs effets et se heurtent à la peur et aux tentations de rejet que produit la violence sur les acteurs sociaux traditionnels.

C'est pourquoi, il faut prioritairement conforter l'autorité et la force publique, le dernier rempart que le corps social oppose à la barbarie de la violence.

B. RÉSEAUX DE DÉGRADATION

1. La drogue

a) Une émergence récente

La consommation et le trafic de stupéfiants prennent une importance grandissante dans les quartiers à la dérive de nos métropoles.

L'usage des drogues dites dures (héroïne, cocaïne...), celles qui outre une puissante accoutumance psychologique entraînent une rapide dépendance physiologique, tend à s'y répandre de manière accélérée. La plupart des personnes rencontrées ont souligné la gravité de ce problème et les chiffres dont il est possible de disposer en la matière confirment leurs appréhensions.

Pour les seuls départements de la grande couronne parisienne (Yvelines, Val d'Oise, Essonne, Seine-et-Marne) dans lesquels s'inscrivent un nombre significatif de quartiers fortement handicapés, on a enregistré ces dernières années des taux de progression annuelle de 30 % de morts par overdose.

La toxicomanie semble désormais être devenue un élément familier de la vie quotidienne de certaines banlieues à problèmes. A Bron Parilly, la bonne tenue d'un immeuble par un gardien s'apprécie notamment à son aptitude à éviter que les escaliers du bâtiment servent de cadre à des fumeries de haschich ou aux cérémonials des héroïnomanes. Au Mas du Taureau à Vaulx-en-Velin, certaines tours ont, pour des habitants du quartier, la réputation d'être «des repères à junkies».

Certains témoignages recueillis, sans refléter une situation générale, sont toutefois particulièrement saisissants : «dans les quartiers dans lesquels je travaille, on pourrait dire que l'héroïne est quasiment en vente libre, on peut acheter de l'héroïne comme une baguette de pain à la boulangerie» ou «on peut affirmer l'abaissement de l'âge de la prise de drogue, sans pour autant que les cas recensés s'inscrivent dans un usage régulier pour la phase d'essai. L'âge moyen se situe autour de la 13^e année.»

Des enquêtes menées par des journalistes aboutissent à des constats similaires. Ainsi, Thierry OBERLÉ explique, dans un article paru dans le Figaro du 20 octobre :

«... à Nanterre, les trafiquants vendent du "caillou", version hexagonale du crack américain, à l'entrée de la cité des Marguerites sous l'oeil lassé des ménagères. Toujours dans le nord-ouest parisien, dans la cité du Luth, à Gennevilliers, des gamins d'une dizaine d'années plient des mini-enveloppes découpées dans du papier. Ils préparent les "képas" (les paquets en verlan), dans lesquels les dealers glissent les doses d'héroïne. Le travail est rémunéré sous forme d'argent de poche versé par les grands frères. Dans ce triangle où les HLM succèdent aux HLM, les toxicomanes en quête de leur poison quotidien n'ont que l'embarras du choix. Il suffit de "tourner" d'un quartier à l'autre...»

Là encore, l'ampleur du phénomène apparaît relativement récente. Le rapport adopté en 1983 par le Conseil économique et social ⁽¹⁾ sur la qualité de la vie dans les banlieues n'évoque nullement le sujet alors qu'il consacre plusieurs pages aux nuisances sonores et aux pollutions atmosphériques.

Votre rapporteur n'aura pas l'ingénuité d'en déduire que la drogue est arrivée dans ces quartiers à partir du moment où, en 1981, le titulaire du ministère installé Place Beauvau a changé. On a assisté en France à des phénomènes de toxicomanie de masse ⁽²⁾ à la fin des années 1960 et dans les années 1970 sous l'influence, entre autres, des mouvements psychédéliques américains. Il n'en est pas moins frappant de constater qu'il y a encore dix ans des observateurs attentifs de la réalité banlieusarde ne jugeaient pas nécessaire d'inclure la drogue dans leur description des problèmes que connaissaient ces territoires, estimant sans doute que l'usage des stupéfiants n'y était pas plus répandu ou plus préoccupant qu'ailleurs.

⁽¹⁾ *La qualité de la vie dans les banlieues des grandes villes - Novembre 1983 (précité).*

⁽²⁾ *Orientés principalement vers des dérivés du cannabis (marijuana, haschich...) et des hallucinogènes de synthèse (L.S.D....) et peu sensibles aux substances tirées du pavot (opium, morphine, héroïne...) ou de la coca (cocaïne) contrairement à aujourd'hui.*

Une telle attitude est aujourd'hui impossible. Les discours officiels semblent d'ailleurs avoir commencé à reconnaître le changement de la situation à la fin des années 1980 (1) et, aujourd'hui, un chapitre central du récent rapport d'information de M. Julien DRAY sur la violence des jeunes dans les banlieues (2) souligne : *«une évolution inquiétante : le rôle croissant de la drogue»*. Les indications fournies par ledit chapitre recourent d'ailleurs nombre des constatations effectuées dans le cadre de la présente mission.

b) Une économie infernale

En raison de leur caractère clandestin, les modalités du trafic et de la consommation des stupéfiants dans les zones urbaines à problèmes concernées ne sont pas parfaitement cernées. Un témoignage adressé par un acteur du terrain résume bien certains aspects de cette difficulté : *«Je vis dans un petit quartier, 2 hectares, 2 tours, 2 barrettes, 96 % de population étrangère, 92,5 % de population maghrébine, environ 1.000 adultes, environ 700 enfants ; donc 500 habitants par hectare..., un quartier où tout se sait très vite, mais où tout ce qui veut nous être caché l'est aussi très vite»*.

L'enquête menée sur ces problèmes à partir d'un questionnaire que lui avait adressé votre rapporteur, par le délégué général du Comité national des entreprises d'insertion auprès des entreprises affiliées -dont l'objet est de favoriser l'emploi des jeunes des quartiers déshérités- et le témoignage de ce délégué lui ont apporté, de ce fait, de précieuses informations.

Compte tenu des indications obtenues, il apparaît en premier lieu que l'économie de la drogue peut être très contaminante lorsqu'elle s'appuie sur un produit tel que l'héroïne.

Cette substance étant extrêmement coûteuse (environ 4.000 francs le gramme sur le marché parisien), l'héroïnomanie est en effet naturellement incitée à faire du prosélytisme pour pouvoir satisfaire son vice en revendant, avec bénéfice, une partie de ses achats. Or, la dépendance à l'égard de cette drogue très puissante est particulièrement rapide puisque certains spécialistes estiment qu'elle

(1) Voir notamment l'interview de M. Michel Delebarre, ministre de la ville, à Antenne 2, le 4 mars 1991.

(2) Rapport d'information n° 2832 déposé par la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur la violence des jeunes dans les banlieues.

peut se produire après quelques prises seulement. Aussi, il est, semble-t-il, assez aisé, pour un petit «dealer» de se constituer un réseau de clients fidèles au sein de populations très vulnérables, tels les jeunes en état d'errance des zones urbaines défavorisées.

Comme par ailleurs cette activité de revendeur est éminemment lucrative (1), les clients sont naturellement incités, pour financer leurs achats, à entrer dans le circuit de distribution et à se faire eux-mêmes revendeurs, élargissant ainsi continûment le champ de pénétration de la drogue, à la progression duquel l'action des services de police est le principal obstacle.

La force du mécanisme explique la rapidité avec laquelle peuvent se produire certaines évolutions et souligne sa dangerosité.

De fait, l'économie de la drogue est, en second lieu, un facteur d'aggravation de l'insécurité des îlots urbains à problèmes. Pour financer l'achat de leurs «doses», nombre des personnes «accrochées» recourent au vol : plus de la moitié des petits délits, dont la fréquence alimente le sentiment d'insécurité, est liée à l'usage des stupéfiants.

De plus, nul ne peut prévoir les réactions de ceux qui ont perdu le sens de la réalité après une absorption de drogues dites dures. Aussi, a-t-on à plusieurs reprises signalé à votre rapporteur la lenteur, voire la réticence, de la police à répondre à des appels de nuit en provenance de certaines communes lorsque ces appels signalent des troubles (incendie de voitures, bris de vitres ou de mobiliers urbains...) causés par des troupes de «junkies» et lorsque les commissariats appelés ne disposent pas d'effectifs de patrouille suffisants pour les affronter sans risquer de perdre le contrôle de la situation. Si la prudence de telles réactions peut se comprendre eu égard au risque, par manque de moyens humains, de voir un désordre d'ampleur limitée dégénérer en émeute, il n'en demeure pas moins que l'on peut aisément imaginer le désarroi et le sentiment d'abandon éprouvés par les gens qui subissent les effets d'une telle attitude.

De pareils témoignages confortent l'opinion selon laquelle certains quartiers de nos villes sont devenus des lieux où la loi républicaine n'est pas appliquée avec la même constance et la même rigueur qu'ailleurs.

(1) Certaines estimations faites par des personnes ayant étudié ce point de manière très approfondie concluent, pour une revente de 10 grammes par semaine, à un bénéfice hebdomadaire de 36.000 francs, si la drogue est achetée à Amsterdam et écoulée à Paris.

La drogue n'est donc pas seulement une cause de déchéance de la personne humaine, dont la nocivité en termes de santé publique n'est plus à démontrer ; elle se révèle aussi un élément contribuant puissamment à la marginalisation et à l'isolement des quartiers déshérités où elle a pénétré. En situation illégale, les trafiquants qui la distribuent et les personnes qui la consomment sont logiquement enclins à développer des solidarités renforçant les facteurs qui tendent déjà à soustraire ces lieux aux règles du droit commun et au jeu d'une sociabilité normale.

Votre rapporteur observe d'ailleurs avec inquiétude que, dans certains endroits, non seulement la drogue a complètement cessé d'être un interdit mais qu'elle tend aussi à devenir une valeur constitutive de solidarités affichées. Ainsi en octobre dernier, c'est le suicide d'un dealer notoire durant sa garde à vue qui a été à l'origine des assauts lancés contre le commissariat municipal d'Asnières.

Enfin, l'économie de la drogue apparaît, à certains observateurs, de nature à fédérer l'ensemble des activités illicites qui y fleurissent puisqu'elle offre un débouché à tous les revenus occultes et qu'elle permet notamment de financer avec profit le recel de biens volés. Ils craignent une dérive mafieuse qui organiserait une sorte de parrainage à la sicilienne de ces territoires urbains atypiques, de leurs bandes de jeunes et de leur population et créerait ainsi un processus difficilement réversible.

Or, il est vrai que, dans des zones où la majorité des gens vit du R.M.I. ou du S.M.I.C., des trafiquants impunis dont les revenus mensuels peuvent représenter 30 fois le salaire minimum sont à même de prendre une influence redoutable. Il y a quelques années, la presse new-yorkaise avait rendu compte avec effarement des résultats d'une enquête menée auprès des jeunes du Bronx d'où il ressortait que, parmi les métiers qu'ils souhaitaient pouvoir exercer à l'âge adulte, celui qui revenait le plus souvent était « dealer » (1).

Le commissaire Broussard, rencontré par votre rapporteur dans le cadre d'une autre mission, lui a d'ailleurs indiqué que, maintenant, dans les cités déshéritées de certaines de nos villes des familles entières commençaient à vivre essentiellement sur l'argent de la drogue.

Aussi, votre rapporteur estime-t-il qu'il n'est pas possible d'écarter tout risque d'une structuration mafieuse de

(1) A ce sujet, il est également possible de lire le reportage publié dans le numéro de Libération des 6 et 7 juin 1992 où un jeune membre de la bande des Crips, à Los Angeles, décrit ses ambitions "professionnelles".

l'économie souterraine des banlieues et qu'il convient d'être particulièrement vigilant sur cette question.

2. La prostitution

Le besoin de se procurer les fonds nécessaires à l'achat des rations de drogue est un des motifs qui amène plus d'une des jeunes femmes des banlieues à se prostituer. Certes, il n'est pas le seul. Il est souvent signalé des cas de prostitution à l'intérieur des bandes de jeunes et surtout, pour la bande, auprès de personnes extérieures. Dans ce dernier cas, la bande s'assure alors une source de revenus en exerçant une sorte de proxénétisme collectif à l'égard de *«celles qui gravitent autour d'elle et ne savent pas se défendre»*.

Le plus souvent, à l'origine tout au moins, ces formes de prostitution restent occasionnelles et sont relativement indifférentes aux règles, notamment prophylactiques que respectent les professionnelles. Elles sont donc des vecteurs non négligeables de la transmission du virus du SIDA (1) et ce d'autant plus quand elles sont liées à la toxicomanie.

Si de plus -ce qui n'est pas rare- ces jeunes femmes finissent par être happées par les réseaux organisés de prostitution, l'engrenage de l'avilissement dans lequel elles ont plongé devient quasi irréversible.

Dans nos banlieues à la dérive, drogue d'abord et prostitution, secondairement, sont réellement deux pièges à briser les êtres et leur destin.

C. IMPUNITÉ ET SENTIMENT D'INSÉCURITÉ

Plus encore que l'augmentation de la délinquance, c'est le développement du sentiment d'insécurité qui marque la vie urbaine.

(1) N'oublions pas qu'avec environ 4.500 cas de SIDA déclarés sur un total national équivalent au double, l'Ile-de-France détient un bien triste record d'Europe en ce domaine.

1. Trop de délinquance impunie

Certes, les statistiques de la délinquance et particulièrement celles relatives aux vols et agressions connaissent une croissance qui s'accélère depuis les années 1950.

Les vols et cambriolages, qui représentent les deux-tiers de la délinquance ont augmenté en 1991 de 6,56 % et les dégradations et destructions de biens privés de 18,86 %.

Mais, ces statistiques ne sauraient seules rendre compte de l'insécurité ressentie alors que 85 % des plaintes pour vols et cambriolages ne sont pas élucidées et qu'il existe un «*chiffre noir*» celui de la délinquance qui ne fait l'objet d'aucun comptage du fait de l'absence de plainte. Or ce chiffre noir est en croissance aux dires des responsables de la sécurité publique rencontrés par votre rapporteur.

Par ailleurs, la petite criminalité qui touche l'opinion publique parce qu'elle constitue une atteinte immédiate et constante aux biens et aux personnes, fait très souvent l'objet de classement des plaintes ou de condamnations avec sursis.

De ce fait, son traitement ne donne satisfaction ni la victime ni à la société, tandis que l'auteur de l'acte a le sentiment d'agir en toute impunité.

Dans les quartiers difficiles se sont ainsi créées des zones de non-droit où les habitants qui ne demandent qu'à «*vivre en paix*» se sentent les victimes non seulement de leurs agresseurs mais aussi d'une société qu'ils jugent incapable de les défendre.

2. Une montée de la peur

Il en résulte une montée du sentiment d'insécurité qui, ainsi qu'en témoignent les débats organisés à la fin de mois de juin par le Conseil national des Villes (C.N.V.), suscite de plus en plus d'inquiétudes dans le pays.

Elle inquiète en premier lieu les élus quel que soit leur engagement politique. M. Pierre CARDO, maire U.D.F. de Chanteloup-les Vignes (Yvelines) ne déclarait-il pas à la veille de l'été que «*la*

situation est aujourd'hui si tendue que j'ai décidé de ne plus bouger de ma ville jusqu'à la fin du mois d'août». ? Et c'est M. Rodolphe PESCE, maire socialiste de Valence (Drôme) qui, au congrès précité du C.N.V., exprimait «son désarroi devant la dégradation sociale et l'aggravation de la délinquance».

Il n'est pas jusqu'à M. Julien DRAY, député socialiste de l'Essonne, qui, malgré quelques contorsions sémantiques d'usage et quelques délicatesses d'âme à parler de la violence des jeunes des banlieues (1), finisse dans un rapport au demeurant intéressant et solidement documenté, par reconnaître que *«la situation actuelle est urgente et, par bien des aspects, notre société, du fait des banlieues et de la violence qui s'y exerce, du sentiment d'insécurité encore plus fort qui y règne, est au bord de l'explosion. L'éclatement social en deux mondes parallèles a, dans bien des domaines, déjà commencé. Il est dans l'intérêt général d'y remédier le plus rapidement et le plus efficacement possible».* (2)

Autant que les élus, la délinquance urbaine angoisse et exaspère les citoyens installés dans des zones exposées. Selon M. Jean-Pierre BALDUYK, maire socialiste de Tourcoing (Nord), *«On est entré dans une période de peur où les gens annulent leurs vacances pour ne pas laisser leur appartement vide, où les maris ne vont plus travailler pour protéger leur femme au foyer».*

Les acteurs de terrain, qu'ils soient magistrats ou policiers, travailleurs sociaux ou militants associatifs, ne sont pas moins alarmés par l'évolution de la situation. Ainsi, un éducateur social expérimenté exerçant en région Ile-de-France et entendu par votre rapporteur lui confiait : *«Les gens ont peur le soir dans les transports en commun. Même moi, plus ça va, plus j'ai peur alors que ça fait des années que je prends les trains de nuit et que je suis habitué à travailler avec des jeunes dérivant aux limites de la délinquance».*

(1) Selon l'auteur, un tel sujet étant «forcément risqué» car «on a vite fait ainsi de stigmatiser des populations», il convient de le traiter avec autant de prudence que «le problème de la maltraitance des enfants»...ou celui «des caries dentaire chez les sujets végétariens» (sic...).

(2) Rapport précité, page 12.

LE SENTIMENT D'INSÉCURITÉ À SARTROUVILLE, CITÉ DES INDES

(propos rapportés par l'Expansion 4/17 juin 1992)

D'ailleurs, la police ne vient pas aux Indes. Les gens se défendent comme ils peuvent. Exemple : *« Mon fils a été cambriolé. La prochaine fois, il saura se défendre. Ma fille a été agressée deux fois. Elle déménage. »* Mme LUCAS, institutrice et locataire au 15ème étage, reste. Elle aime la vue, mais ne va jamais au sous-sol et ne sort plus seule le soir. M. LECKRAZ tire son rideau à 13 heures 30. Dans la tour 13, les femmes n'osent plus descendre dans le local des poubelles. Un zonard s'y établit la nuit, avec ses portemanteaux et sa bombe lacrymogène... Tout le monde se blottit autour de l'hypermarché. La cafétéria a condamné ses portes d'entrée et ferme à 15 heures 30, avant de mettre définitivement la clé sous la porte. On n'entre que par la galerie commerciale et l'on n'accède à la galerie que par l'hyper, où vous attendent une quinzaine de vigiles muris de talkies-walkies.

3. Des réponses mal ciblées

Ce sentiment d'insécurité, dont la réalité a été trop longtemps déniée, a pris de telles proportions qu'il a donné prise à toutes les récupérations extrémistes.

Le vote Front national atteint 42 % dans les grands ensembles de Dreux et 36 % au Val-Fourré. Selon une étude du Conseil national des villes, le comportement électoral des quartiers difficiles se caractérise par un fort taux d'abstention et par une progression du Front national qui passe de 15,4 % à 23,3 % en moyenne de 1984 à 1992.

Ce phénomène a été confirmé à votre rapporteur lors de son déplacement dans la commune de Bron (Rhône). Le vote Front national, qui est de 20 % sur l'ensemble de la commune, y atteint, en effet, respectivement 27 % et 42 % dans les deux quartiers classés

D.S.Q. : Parilly constitué de grands ensembles et Terrailon où prédominent les copropriétés dégradées.

La montée de l'extrémisme dans ces quartiers est la marque d'une demande sociale forte de sécurité et du désarroi des habitants. Les orientations retenues récemment par les responsables gouvernementaux sont, elles, de nature à y répondre de manière satisfaisante ?

Dans une communication au Conseil des ministres du 3 juin 1992, le Garde des Sceaux présentait un programme d'action dont l'ambition était « *d'affirmer partout la présence de la Justice et d'améliorer le traitement judiciaire de la délinquance* ». Sous cet objectif se cachent beaucoup de bonnes intentions, mais aussi une insuffisance notoire de moyens.

La principale proposition du programme d'action consiste à développer la justice de proximité par la création de « *maisons de justice* » (1), lieux d'accueil de permanences du parquet et d'expériences de médiation pénale. Le but poursuivi est d'introduire ou de réintroduire la Justice dans ces quartiers défavorisés et d'y traiter la petite délinquance quotidienne, facteur important du sentiment d'insécurité et d'impunité dans la mesure où les infractions en cause aboutissent ordinairement à des classements sans suite.

Si la médiation pénale constitue une amélioration certaine par rapport à une situation antérieure de non-droit, les victimes pouvant espérer obtenir réparation totale ou partielle des dommages qui leurs ont été causés, elle n'en suscite pas moins quelque scepticisme.

La médiation peut être une solution adaptée aux petites infractions qui dégradent les conditions de vie d'un quartier et dont les protagonistes sont connus et facilement connaissables. Mais pour les vols et cambriolages dont les auteurs sont le plus souvent inconnus, il en va tout autrement (2). Il est de même illusoire d'attendre de la médiation, qui oblige la victime à un face à face avec son agresseur en dehors de la présence du juge, qu'elle mette fin à la loi du silence qui règne dans certaines banlieues. Plus encore, c'est le fait même qu'il ait fallu inventer cette nouvelle justice de paix qui est inquiétant car il témoigne finalement de toutes les insuffisances de la police et de la Justice dans ces quartiers. Au moment même où se créent des antennes de médiation, le ministère de la Justice propose la

(1) 25 d'ici à la fin de l'année 1992.

(2) Voir l'article de M. Philippe ROBERT : *La justice impuissante* - Le Monde - 14 mai 1992.

départementalisation et la suppression de nombre de Tribunaux d'instance, véritable justice de proximité.

La médiation pénale ne serait-elle qu'un pis aller à l'absence de moyens de la Justice de droit commun ? Enfin, son implantation limitée aux quartiers les plus sensibles ne risque-t-elle pas de conforter la particularité de ces lieux et d'accroître encore le sentiment qu'ils sont à part de la société française : les quartiers difficiles n'ont que des «antennes» des services publics... ils n'auront que des maisons de justice et non des tribunaux ?

Quant au développement de l'ilotage, le moins que l'on puisse dire est qu'il en reste encore au stade des balbutiements. Lors de sa visite du Mas-du-Taureau à Vaulx-en-Velin, votre rapporteur a pu le constater de visu : il était assuré dans ce quartier si sensible, par une équipe de trois policiers, qui ne tournait que le jour.

Le problème du rétablissement, dans les banlieues à risque, d'un sentiment de sûreté des biens et des personnes nous oblige, enfin, à poser la question du traitement pénal des délinquants et, particulièrement, des mineurs récidivistes.

Les auditions auxquelles a procédé votre rapporteur l'ont confirmé : la justice est largement impuissante face au développement d'une délinquance de plus en plus jeune.

Il serait absurde et inconvenant d'accuser les juridictions de laxisme, ce que viendrait d'ailleurs immédiatement contredire le constat de la surpopulation carcérale.

Le problème se situe à d'autres niveaux, celui de l'inadéquation des sanctions mises à la disposition des juges face à cette nouvelle délinquance et celui de la perception du sursis par les jeunes délinquants.

Comme on nous l'a souvent répété, les condamnations assorties de sursis, qui sont prononcées à l'encontre de ces jeunes ne sont perçues ni comme une chance, ni comme une peine, ni comme une mise à l'épreuve mais comme une victoire. De plus, en cas de récidive, les sursis ne «tombent» pas toujours, les juridictions préférant prononcer des peines de travail d'intérêt général ou des mises à l'épreuve.

Or, il n'y a pire facteur de montée du sentiment d'insécurité que le fait, pour des victimes d'être agressées une nouvelle fois par les mêmes délinquants, situation qui est loin d'être exceptionnelle dans certains quartiers !

Il ne saurait, certes, être question de revenir sur la pratique d'une limitation au maximum de la prison pour les mineurs. L'effet criminogène du milieu carcéral n'est plus à démontrer et la détention doit rester exceptionnelle et réservée à des faits de délinquance graves et répétés.

Faut-il pour autant maintenir la situation actuelle qui se caractérise, pour les mineurs de moins de 16 ans par l'absence de toute alternative à la prison ?

Les structures actuelles de placement des jeunes délinquants sont manifestement inadaptées, d'une part, parce qu'elles sont, publiques ou privées, dans un état d'abandon total, et d'autre part parce qu'elles sont insuffisamment contraignantes.

Le refus raisonné d'une solution carcérale au problème de la délinquance juvénile et les lacunes du milieu ouvert (effectifs trop faibles d'éducateurs de rue, absence de suivi) conduisent donc à rechercher des formules intermédiaires, par la création d'établissements plus sévères que ceux existant actuellement tout en évitant la détention.

II. INACTIVITÉ

A. LE CHÔMAGE OMNIPRÉSENT

1. Le plus grand mal commun

Dans les quelques 400 sites faisant l'objet d'une procédure de développement social des quartiers (D.S.Q.), le niveau de la violence, l'importance de la pénétration de la drogue et l'intensité du sentiment d'insécurité peuvent varier, mais tous connaissent des taux de chômage particulièrement élevés. Presque toujours supérieurs à la moyenne nationale (10 %), rarement inférieurs à 15 %, ces taux peuvent y représenter 30 voire 50 % de la population active.

Cela ne signifie nullement que toutes les zones urbaines abritant un grand nombre de chômeurs se trouvent classées en D.S.Q. mais, à l'inverse, il est rarissime qu'un quartier faisant l'objet d'un classement de ce type ne connaisse pas un tel problème. Ainsi, à «*Mermoz Sud*» à Lyon, où s'est rendu votre rapporteur, le taux de chômage est supérieur de 14 points à celui du reste de la ville. Le taux de chômage des jeunes de 15 à 19 ans dépasse même de 24 points celui de la métropole du Rhône. A Mermoz, plus d'une jeune fille sur deux se trouve au chômage contre une sur quatre dans l'ensemble de l'agglomération lyonnaise.

Ces dernières caractéristiques se retrouvent d'ailleurs assez souvent.

Le rapport «*Entreprises et Quartiers*» présenté le 4 juillet 1991, par M. Michel PRADERIE à M. Michel DELEBARRE, Ministre d'Etat, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire, fournit les résultats d'une étude approfondie effectuée sur la population de 18 quartiers faisant l'objet d'un classement D.S.Q. Il y est noté un chômage très important chez les jeunes : en moyenne un jeune sur trois se trouve au chômage. Leur taux de chômage oscille de 23 à 53 %, étant observé que, au sein de l'échantillon analysé, la proportion de jeunes de moins de 20 ans varie de 30 à 46 % de la population active.

De même, il est relevé dans ce document que les jeunes femmes sont plus durement affectées : leurs taux de chômage varie de 23 à 61 %, le taux moyen se situant aux alentours de 40 % (1).

2. L'enchevêtrement des causes

Le phénomène s'analyse d'abord comme le résultat d'un accroissement sélectif du chômage. Confrontée de façon aiguë aux exigences de la modernisation et de la compétitivité, notre économie réclame de plus en plus une main d'oeuvre qualifiée et devient de moins en moins capable d'intégrer des personnes sans qualification professionnelle.

Or, le niveau de formation des personnes composant la population active des quartiers en situation difficile est généralement faible et, de ce fait, inadapté à l'offre d'emploi.

A «*Mermoz Sud*» dans le 8ème arrondissement de Lyon, plus de la moitié des personnes qui ne sont plus scolarisées n'ont acquis aucun diplôme ; 11 % n'ont d'ailleurs jamais fréquenté l'école et, parmi les personnes sans diplôme mais ayant été scolarisés, 45 % ont quitté l'école avant l'âge de 15 ans. Pour les 25-39 ans, la proportion de ceux qui ont au plus un diplôme de niveau CEP (certificat d'études primaires) est de 57 % (contre 31 % au niveau national).

Le quartier a ainsi fortement subi les conséquences de la délocalisation des activités industrielles lyonnaises, qui a sensiblement réduit le nombre de postes non qualifiés auxquels pouvaient prétendre ceux de ses habitants ne disposant pas d'un haut niveau d'instruction.

D'autres exemples très nets de ce phénomène se rencontrent, entre autres, dans les villes de la vallée de la Seine, où la restructuration des industries automobiles a entraîné une contraction de l'offre d'emplois non qualifiés et a beaucoup contribué à la dégradation de la situation sociale dans les bassins d'embauche correspondants (Chanteloup-les-Vignes, Mantes-la-Jolie).

(1) Les chiffres et analyses cités sont tirés des éléments chiffrés issus de l'exploitation exhaustive du recensement général de la population effectué par l'INSEE en 1990.

Le faible niveau de performance de notre système d'éducation nationale n'est sans doute pas sans responsabilité dans cette évolution.

Cependant, celle-ci a été considérablement aggravée par l'insécurité qui règne dans un grand nombre de zones urbaines fragiles. Celle-ci est en effet la cause de la disparition, par suite de délocalisation, de beaucoup de petites et moyennes entreprises artisanales et commerciales qui y constituaient l'essentiel du tissu économique et, au début des années 1980, contribuaient encore à l'animation de la vie locale.

Les dégradations causées aux lieux de travail et le sentiment d'insécurité ont progressivement chassé les commerces de proximité et les petites entreprises de services des quartiers les moins sûrs et les ont repoussés à la périphérie ou au centre de nos villes, où les activités économiques peuvent s'épanouir dans la tranquillité.

Ceux qui s'efforcent d'insuffler à nouveau à ces cités une vie économique l'ont confirmé à votre rapporteur : aucun entrepreneur ne prendra le risque d'investir dans des endroits où ses outils de production encourent le risque d'être détruits et où ses salariés peuvent être menacés d'agression. La sécurité précède donc l'activité.

Enfin, d'aucuns estiment que la mauvaise réputation de ces quartiers et l'origine étrangère d'un grand nombre de ses habitants pénalisent la recherche d'emploi des jeunes, fussent-ils formés, qui en sont issus. Il y a bien une réalité discriminatoire qu'il serait illusoire de nier.

3. Des effets d'exclusion

Ce laminage de l'emploi a pour effet une accentuation de la paupérisation des quartiers à problèmes et l'exclusion, graduelle mais inexorable, de toute une partie de population des échanges économiques et sociaux traditionnels. Elle y engendre une chaîne de difficultés en matière de logement, de santé ⁽¹⁾, de conditions de vie, d'équilibre familial.

(1) Un rapport, à paraître prochainement, sur « la santé des jeunes en difficulté » est de ce point de vue tout à fait éclairant. Il a été réalisé au deuxième trimestre de cette année par l'association Défi avec l'aide de l'Institut Louis HARRIS et de la Fédération nationale de la mutualité française.

Car, le poids du chômage désorganise la vie familiale dans des proportions telles que nombre d'observateurs se posent la question de savoir si le phénomène le plus préoccupant est le chômage des jeunes ou celui des pères.

En effet, l'incapacité des pères à trouver un emploi contribue à effriter leur autorité sur leurs enfants et à donner à ces derniers une image négative des valeurs reposant sur le travail sur lesquelles est fondée la vie sociale.

Pour les jeunes, l'absence d'emploi interdit la satisfaction de leurs aspirations existentielles. Elle les expose à toutes les tentations délictueuses et ouvre la voie à l'économie de la drogue, du racket et de la petite délinquance.

A d'autres époques de son histoire, la France a eu à répondre au défi d'intégrer des populations urbaines marginalisées par la misère ou l'origine allogène, mais rarement elle s'y est trouvée confrontée dans un contexte d'emploi aussi peu satisfaisant.

Certes, le développement des entreprises d'insertion ⁽¹⁾ qui ont justement pour objet de lutter contre l'exclusion des populations défavorisées est la preuve de la vigueur de la réaction à ce défi et démontre indirectement que notre pays a su conserver, par-delà les secousses de l'économie, son dynamisme imaginatif et sa créativité sociale.

Cependant, malgré les résultats indéniables enregistrés par ce mouvement et les efforts déployés par d'autres acteurs sociaux tels les organismes H.L.M. ⁽²⁾, il est à craindre qu'aucune solution réelle au problème des banlieues ne puisse être apportée sans une reprise de la croissance et une politique économique faisant de la reconquête de l'emploi une priorité essentielle. A défaut, nos quartiers déshérités qui voient déjà cohabiter deux générations successives de chômeurs devront se préparer à accueillir la troisième génération. Chômeur de père en fils, tel paraît être le destin d'échec de très nombreuses familles.

(1) Ce mouvement impulsé dans le courant des années 1980 par des travailleurs sociaux soucieux de sortir de la logique d'assistance est, aujourd'hui, soutenu par les dirigeants éclairés de grands groupes d'entreprises et bénéficie de subventions publiques. On compte aujourd'hui environ 300 entreprises d'insertion réparties sur le territoire national, dont le chiffre d'affaires moyen aurait été de deux millions de francs en 1990 et dont les effectifs totaux représenteraient 10.000 emplois.

(2) Qui embauchent des jeunes des cités sur des postes de gardien d'immeuble et imposent à leurs co-contractants pour les constructions de bâtiments ou leur entretien qu'un certain nombre d'emplois soit réservé à ces jeunes.

B. L'ÉCOLE EN ÉCHEC

Nous n'avons pas l'ambition, dans le cadre du présent rapport, de dresser un constat détaillé de l'échec scolaire en France. Il suffit de rappeler quelques chiffres pour en saisir l'ampleur.

- 100.000 jeunes sortent sans qualification du système éducatif, soit un jeune sur huit.

- A la sortie du CM2, 25 % des élèves ne maîtrisent pas la lecture.

- Selon le groupe permanent de lutte contre l'illétrisme, «sur les 420.000 garçons qui constituent une classe d'appel, on peut compter approximativement 30.000 illétrés, soit 7,14 %».

Faute de statistiques, on ne peut certes, avec exactitude, rapprocher la carte de l'échec scolaire de celle des quartiers en difficulté et affirmer leur coïncidence. Seules les données relatives aux zones d'éducation prioritaire (ZEP) qui correspondent en grande partie à ces quartiers (1) permettent de saisir la gravité de la situation.

Les ZEP, instituées en 1981, auraient pu être la marque d'un effort particulier d'intégration par l'école de populations difficiles. On s'aperçoit pourtant, malgré le dévouement missionnaire de beaucoup, que faute de moyens (on ferme des classes dans les ZEP), faute de volonté politique, elles n'ont pas su redresser l'image de l'école dans ces quartiers ni même, parfois, assurer les conditions élémentaires de son fonctionnement.

L'école libératrice, l'institution qui a le plus fort pouvoir d'intégration, y est confrontée à trois problèmes majeurs : l'insécurité, l'instabilité des enseignants, la dévalorisation de son image.

Selon les chiffres donnés par le ministère de l'Intérieur, 500 incidents plus ou moins graves (racket, gestes malveillants, pneus crevés, coups et agressions contre des professeurs) ont été comptabilisés dans les établissements les plus exposés au cours des six premiers mois de 1992. Cette insécurité permanente, pour les enseignants comme pour les élèves, résulte le plus souvent de violences commises par des éléments extérieurs aux établissements.

(1) Sur 554 ZEP, 251 coïncident avec des D.S.Q., 41 avec des D.S.U. et 68 avec des sites pilotes à l'intégration.

Elle constitue l'obstacle majeur pour une action efficace du système éducatif en démotivisant les professeurs et par l'exemple qu'elle offre aux élèves d'une société en perdition.

Les mesures présentées en mai 1992, par les ministres chargés de l'Intérieur et de l'Éducation, pour renforcer la sécurité dans les établissements scolaires apparaissent largement anecdotiques, compte tenu de l'ampleur du problème : la création de groupes d'action locale pour la sécurité afin *« d'institutionnaliser des relations entre responsables de la sécurité publique et de l'éducation »* ou l'affectation dans certains établissements d'appelés du contingent ne constituent que des mesures parcellaires et à court terme.

Le second problème des zones d'éducation prioritaire est celui de l'instabilité du corps enseignant. Celui-ci y est composé pour l'essentiel de maîtres auxiliaires affectés pour un an et le turn-over, généralement de 40 %, peut atteindre 80 %. L'insuffisance manifeste des avantages accordés aux enseignants de ZEP, malgré quelques efforts récents, le système aberrant d'affectation des professeurs qui interdit tout choix en fonction des profils personnels sont à l'évidence à l'origine de cette situation. Mais, celle-ci ne trouvera de solution que lorsque le préalable de la sécurité sera levé.

Enfin, l'image de l'école elle-même est profondément atteinte. Rendue responsable de l'échec des jeunes, elle est rejetée par eux et par les familles. L'école ne conduit plus à l'ascension sociale mais au chômage et les enseignants, qui ont le sentiment de *« fabriquer des déchets »*, sont les premiers à souffrir de l'image de leurs établissements dans l'opinion publique. L'école intégratrice devient alors l'école destabilisatrice.

QUELQUES CHIFFRES SUR LE COLLÈGE GAGARINE (TRAPPES)

Structure socio-économique :

. 75 % des élèves sont :

- originaires des DOM-TOM
- immigrés de la deuxième génération
- étrangers

. 45 % des élèves sont boursiers

. 70 % ont un ou deux ans de retard scolaire

Résultats scolaires

. Taux de passage en 4ème : 44,8 % (moyenne nationale : 73,1 %)

. Taux de passage en 2ème : 46,3 % (moyenne nationale : 63,7 %)

. Sur 100 élèves en 6ème, 54 entrent en 4ème, 25 entrent en seconde et 14 en première.

C. DE L'ASSISTANAT À LA DÉPENDANCE

Sous-qualifiée, durement touchée par le chômage, la population des cités défavorisées est largement dépendante des aides publiques et confinée dans une situation d'assistanat que les «avancées» les plus récentes du droit social n'ont souvent fait que renforcer.

Dans ces quartiers, les différents minima sociaux sont devenus la seule source de revenus fixes d'une grande partie des habitants, qu'il s'agisse du revenu minimum d'insertion (R.M.I.), de l'allocation pour parent isolé ou de l'allocation pour adulte handicapé.

Ainsi à Bron (Rhône), 60 % des bénéficiaires du R.M.I. de la commune résident dans la cité de Parilly.

Force est de constater que, mise en parallèle avec des perspectives d'emploi décourageantes et des actions d'insertion

nettement insuffisantes, l'existence de ces minimum sociaux ne contribue pas à l'intégration sociale des bénéficiaires mais tend à développer des réflexes d'assistantat.

Comme l'ont souligné nombre d'acteurs sociaux rencontrés par votre rapporteur, les habitants de ces quartiers, et principalement les jeunes, en viennent à considérer la perception d'une allocation comme un droit intangible et un dû absolu sans contrepartie de leur part. La multiplication des *«aides aux petits projets»* participe d'une certaine manière à cette banalisation de l'assistantat et complète la prise en charge systématique de toute activité par la collectivité publique.

L'assistantat généralisé incite aussi à la fraude qui porte sur le montant des revenus (travail clandestin) ou la situation familiale (allocation de parent isolé).

Dans le cas de l'allocation de parent isolé, il a été confirmé à votre rapporteur que son attribution mal contrôlée incite à cacher l'existence du conjoint et favorise les pratiques de polygamie.

Bénéficiant pour une part non négligeable à des populations étrangères ou mal intégrées, la politique d'assistantat est, enfin, une des causes du renforcement de la xénophobie. Lors d'une réunion récente des acteurs de la politique de la ville, la constatation a été faite que c'est souvent dans les quartiers qui bénéficient le plus des actions publiques que le sentiment xénophobe est le plus fort ⁽¹⁾, Jean-Marie DELARUE, délégué interministériel à la ville déclarait ainsi : *«les politiques publiques sont aussi une source d'exaspération de la part des habitants qui refusent de voir financés des gens dont ils ne veulent pas entendre parler»*.

Les différentes prestations sociales, y compris les aides au logement (aide personnelle au logement, allocations logement) ne sont qu'un aspect des politiques de la ville. Mais l'absence de contrôle sérieux de leur attribution comme de toute contrepartie réelle demandée à leurs bénéficiaires ne sont pas sans effets sur la perte de crédibilité de cette politique auprès de l'opinion publique.

(1) *Le Monde* - 7 juin 1992. *Les dérives de la politique de la ville.*

III. ISOLEMENT

A. L'ÉCLATEMENT DES CELLULES FAMILIALES

Les populations résidant dans les quartiers en crise se caractérisent à la fois par un nombre élevé de familles monoparentales et par une démographie jeune.

Certes, l'éclatement des familles n'est pas une donnée propre à ces quartiers. La population française comptait, en 1962, 700 000 personnes seules avec enfants dont la moitié de veufs ou de veuves ; on dénombre aujourd'hui 1,2 million de chefs de familles isolés, dont la moitié sont divorcés ou séparés et 80 % sont des femmes.

La surreprésentation de ces familles est un des traits du peuplement des quartiers difficiles.

En Ile-de-France, leur proportion, qui est dans la région, de 7,9 %, passe à 11,9 % dans les quartiers en développement social.

La seconde caractéristique du peuplement de ces quartiers, plus importante sans doute, est sa jeunesse qui les rapproche d'une structure tiers mondiste.

En région Ile-de-France, la proportion des moins de 20 ans est en moyenne de 27 % alors qu'elle atteint 29 % dans les communes comportant des quartiers en développement social et 40 % dans ces quartiers eux-mêmes. Des taux plus élevés sont parfois enregistrés comme à Chanteloup (50 %) ou la Verrière (51 %). Aux Ulis (Essonne), dans les quartiers les Amonts - les Avelines - les Fraisiers, la proportion de jeunes atteint 53 % pour les 0-15 ans, 10 % pour les 15-20 ans et 14 % pour les 20-25 ans.

Comme le note une récente enquête ⁽¹⁾, « cette concentration de jeunes n'est pas sans incidence sur la vie des quartiers, l'usage des espaces publics ; les grands logements sont de

(1) INSEE Regards sur l'Ile-de-France n° 12 - juin 1991

surcrott localisés dans les mêmes cages d'escalier où les conflits de cohabitation sont fréquents».

Plus encore, la présence d'un grand nombre d'adolescents dans des structures familiales éclatées et affaiblies constitue un facteur déterminant des difficultés d'insertion de ces populations.

Les jeunes sont placés dans une situation où les structures familiales d'autorité (présence du père) ont disparu alors même que s'affaiblissent les repères sociaux traditionnels : école, partis politiques d'encadrement, syndicats, églises.

Trop souvent, de jour mais aussi de nuit, leur vie se déroule dans la rue, là où ils peuvent retrouver les voisins de leur âge beaucoup plus aisément que dans les logements familiaux fréquemment surpeuplés. Là où aussi, ils se trouvent exposés aux influences les plus néfastes, aux tentations les plus dangereuses, où ils peuvent être entraînés dans les aventures les plus irréversibles.

A la longue, de l'errance sur le trottoir à l'erreur qui peut faire basculer une vie, il n'y a qu'un pas qui peut être vite franchi.

B. LE REPLI DES SERVICES PUBLICS

Les services publics ont un rôle essentiel à jouer dans les pôles urbains en déshérence. Malheureusement, non seulement ils n'y sont pas assez présents mais en plus ils n'y sont pas suffisamment maintenus.

1. Un rôle de solidarité essentiel

On ne dira jamais assez l'importance d'un bon système de transports en commun pour celui qui n'a pas les moyens de posséder une voiture particulière. On ne soulignera jamais assez la simplification de la vie quotidienne que représente la proximité d'un bureau de poste pour l'émigré envoyant des mandats au pays, pour la famille en difficulté qui, le 5 de chaque mois, attend le virement des allocations familiales et celui des ASSEDIC, le 11 suivant, pour régler ses factures et assurer sa subsistance.

Nul ne songerait à contester l'évidente nécessité d'écoles dotées de moyens accrus dans des cités où les enfants nés en France de

parents étrangers -et Français de par le jus soli- n'entendent jamais parler notre langue au domicile familial.

Et qui s'opposerait à ce que la police dispose des meilleurs capacités d'action dans des zones où les personnes âgées se calfeutrent chez elles passée une certaine heure et où les mères craignent pour la sécurité et la santé de leurs fils quand l'héroïne se vend au pied des immeubles *«comme une baguette de pain à la boulangerie»* ?

Ce sont les plus démunis, les plus vulnérables, les hommes et les femmes en situation précaire qui ont le plus besoin de la proximité des grands services publics que l'Etat ou les collectivités locales mettent à la disposition du corps social.

Ce sont les mères célibataires au chômage, les chômeurs en fin de droit, les familles à problèmes, qui réclament les conseils et le soutien des assistantes sociales, rarement les salariés à statut, les diplômés des grandes écoles ou les familles ne rencontrant aucune difficulté.

En un mot, plus que d'autres, les populations des quartiers en situation difficile nécessitent la présence de services publics de qualité. Pour maintenir la cohésion du tissu social, l'Etat a le devoir de fournir à ceux qui rencontrent les plus grandes difficultés les moyens de mener une existence normale. De ce point de vue, la répartition territoriale des services publics a, par certains aspects, à être inégalitaire : elle doit, proportionnellement, fournir plus à ceux qui sont les plus démunis, car ce sont eux qui ont le plus besoin de services collectifs.

D'ailleurs, autant qu'une action effective, les grands services publics de la Nation ont à tenir, dans les quartiers deshérités, un rôle symbolique, fondamental que souligne, notamment, le psychologue Gérard MILLER. Ils incarnent en effet, au plus haut point, les valeurs de progrès, de partage et de solidarité qui, au quotidien, expriment concrètement la grandeur de l'idée nationale.

Dans les quartiers dits en difficulté, leur implantation et leur bon fonctionnement fournissent donc aux habitants la preuve permanente qu'ils ne sont pas abandonnés par le reste du corps social.

En conséquence, leur éloignement, leur inaccessibilité, leur inefficacité démontrent exactement le contraire.

2. Un effritement criant

Les services publics ne sont pas absents des zones urbaines en dérive. Votre rapporteur en a rencontrés. Il a même pu constater à de nombreuses reprises la qualité des agents qui les animent, leur haute conscience professionnelle, leur grande capacité d'initiative mais aussi leur lucidité désabusée, voire leur découragement.

Lucidité désabusée et découragement qu'il comprend !

Car, de services publics, hors les écoles maternelles et primaires, il n'en a pas rencontrés beaucoup.

Il a même été frappé, dans des lieux où le chômage est un problème crucial, de ne voir que très rarement des enseignes annonçant un bureau de l'Agence nationale pour l'Emploi ou des ASSEDIC.

Et, il ne faut pas croire que son regard n'a pas su observer ou que ces organismes, par refus délibéré de l'ostentation, ont une politique d'implantation discrète. Ses investigations ultérieures lui ont appris que 85 % des zones faisant l'objet d'un classement en procédure D.S.Q. ne disposent pas de services permanents en matière d'emploi ou de formation continue !

De tels chiffres sur un tel dossier sont affligeants. Ils se passent de commentaires...

Trop souvent, l'implantation des services publics est restée figée dans les cadres administratifs traditionnels favorisant les centre-villes, les villes préfectorales, les chefs lieux d'arrondissement ou de canton et elle n'a pas su suffisamment s'adapter aux mouvements de population et se déplacer vers les plus fortes concentrations de peuplement. Trop souvent, à la périphérie des villes on ne trouve que l'ombre du service public : l'antenne, l'annexe, le bureau secondaire de l'administration installée au coeur de la grande métropole voisine.

Ces constatations font peser un doute sérieux sur la cohérence et l'efficacité de la politique de développement social des quartiers, affichée ostensiblement depuis dix ans à chaque fois qu'est évoqué la problème des banlieues.

D'autant plus que la Poste, acteur fondamental de la vie locale, est elle aussi absente quatre fois sur dix. D'autant plus que, trop souvent, quand les administrations sont là, leur action est étouffée par la pesanteur paperassière des procédures bureaucratiques. Ainsi, un directeur de centre social peut avoir presque autant d'interlocuteurs et de procédures à suivre qu'il a de projets à faire financer.

Devant des faits aussi accablants, d'aucuns s'écrieront que le Gouvernement a maintenant pris conscience du problème, que suite au dépôt du rapport de M. Paul PICARD (1), en juillet 1991, M. Michel DELEBARRE avait reconnu que la présence des services publics est «très insuffisante» (2) dans les quartiers dits en difficulté et qu'«une politique d'ensemble sur la présence, la qualité et l'adaptation des services publics dans ces quartiers doit être définie (1)».

Mais à écouter les acteurs de terrain, rien n'a changé en un an. Bien au contraire, on relèverait plutôt une tendance à la dégradation.

Ainsi, la Poste qui est devenue autonome depuis le 1er janvier 1991, mais qui demeure un service public placé sous le contrôle du Gouvernement, tend de plus en plus à adopter une logique de rentabilité sectorielle. Or, celle-ci s'accommode mal -c'est le moins qu'on puisse dire- des sacrifices commerciaux qu'imposent l'exercice de ses missions fondamentales dans des zones déshéritées.

C'est la raison pour laquelle, abandonnant un nombre croissant de ses bureaux ruraux, elle tend également à se désengager des cités à problèmes, diminuant ses moyens ou refusant de les augmenter quand cela est nécessaire (dans le quartier Mermoz de Lyon, par exemple).

De tels renoncements dans un contexte déjà dégradé sont, à l'évidence, lourds de conséquences.

S'il laisse faire, alors, l'Etat n'assume plus la plénitude de ses responsabilités.

(1) Rapport sur l'amélioration du service public dans les quartiers, présenté par M. Paul Picard, maire (PS) de Mantes-la-Jolie (Yvelines).

(2) Conférence de presse de M. Michel DELEBARRE, le 25 juillet 1991.

C. UN ESPACE MARGINALISÉ

Habités par des populations qui cumulent les handicaps économiques et sociaux, désertés par les administrations publiques, les quartiers à risque constituent des mondes à part, des espaces marginalisés par rapport à l'évolution de la société.

1. Une marginalisation facilitée par la structure des lieux

Si l'urbanisme et l'architecture qui les caractérisent n'ont pas été la cause principale de cette situation, ils en ont été un facteur permissif.

Construites en urgence pour faire face à la demande de logements de l'après-guerre, la plupart des tours et des barres de ces quartiers sont l'expression d'un urbanisme intellectualisé dont l'esthétique formelle ne peut être appréciée que vue « d'avion ».

Isolés du centre-ville, victimes d'un sous-équipement en installations culturelles et sportives, mal desservis par les transports, ces quartiers sont handicapés par l'absence de vie collective. L'utilisation systématique de la « dalle », abritant une galerie marchande, a favorisé le développement de l'insécurité.

Ces galeries marchandes sont aujourd'hui désertées par le petit commerce, chassé par les actes de vandalisme et le bouleversement des pratiques d'achat résultant de l'implantation de grandes surfaces périphériques.

A l'opposé des rues des villes traditionnelles, les allées, passages et impasses des quartiers défavorisés sont lieux de solitude, d'abandon, de peur et de courants d'air. Les habitants ne s'y sentent pas chez eux.

La vie a déserté la ville.

2. Une marginalisation accentuée par l'image médiatique

La marginalité de ces espaces est un fait objectif. Elle est aussi, malheureusement, entretenue à souhait par les médias qui ont très vite compris quel bénéfice pouvait être trouvé dans l'exploitation des incidents qui s'y produisent.

Le thème est porteur, il joue sur la peur du public et la recherche du sensationnel. Donc il fait vendre.

Dans la semaine qui a suivi la première nuit d'émeute de Vaulx-en-Velin, la presse audiovisuelle a consacré 34 reportages et 9 éditoriaux à cette affaire et la presse écrite nationale près de 60 articles (1).

Comme le regrettait devant votre rapporteur le maire de Vaulx-en-Velin, le moindre délit commis dans sa commune «*bénéficie*» d'une couverture médiatique dix fois supérieure à celle d'un hold-up violent dans une commune voisine.

La parole est toujours accordée aux adolescents qui peuvent exprimer leurs revendications ou leur violence mais jamais ou presque à ceux qui agissent pour eux et dont le travail est parfaitement ignoré.

Qui plus est, comme nous l'on confirmé plusieurs acteurs locaux, les médias n'hésitent pas à susciter des «*témoignages*» accrocheurs ou même à travestir parfois la réalité dans leur quête du sensationnel : pour obtenir un reportage plus dramatique, on met le feu à des poubelles filmées en arrière-plan des interviewés.

L'exploitation démagogique et perverse des difficultés de certains quartiers encourage la psychose de l'opinion publique et accroit leur isolement au sein de la société. Elle a aussi pour effet de ruiner les efforts des travailleurs sociaux. Les jeunes des cités préfèrent toujours le journaliste qui accepte leurs discours sans critique ni contradiction à l'éducateur qui tente de le conduire vers une insertion sociale et un système de valeurs parfois contraignant. «*Quand les délinquants se font arrêter, ils ouvrent les journaux pour voir si leurs noms y figurent : ça les flatte*» confiait un éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse à votre rapporteur.

(1) *Le Monde* - 4 avril 1991.

IV. IMMIGRATION ET INTÉGRATION : DE LA NÉCESSITÉ D'UN REGARD LUCIDE

A. L'IMMIGRATION CLANDESTINE

Phénomène aux contours mal définis, facilitée par certaines failles des régimes juridiques appliqués aux étrangers, l'immigration clandestine, en raison de son importance et de l'attraction qu'exerce sur elle les quartiers en situation difficile, contribue à pérenniser leurs problèmes.

1. Un phénomène mal quantifié mais important

Par définition même, l'immigration clandestine échappe à l'appréhension officielle. Pour éviter d'alimenter les spéculations, le ministère de l'Intérieur se refuse d'ailleurs à procéder à la moindre évaluation.

Même les indicateurs statistiques paraissant de nature à renseigner sur la force de la pression migratoire illégale se révèlent d'une faible utilité pratique.

Ainsi, le fait que la police de l'air et des frontières ait pour cause d'immigration irrégulière ou de présentation de faux documents d'entrée, procédé à 2.800, en 1980, et à 15.400 interpellations, en 1991 ne révèle pas nécessairement une hausse des flux migratoires souterrains. Autant que par une telle interprétation, l'évolution constatée peut s'expliquer par une amélioration de l'efficacité administrative.

Bien plus, la diminution de 61.372, en 1989, à 46.784, en 1991, du nombre des demandes d'asile formulées auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (O.F.P.R.A.) ne signifie probablement pas une atténuation de la pression migratoire. Elle reflète bien davantage les effets de l'accélération du traitement des demandes par l'Office, dont les moyens matériels et humains ont été augmentés (1), et de la suppression, depuis septembre 1991, du droit au travail pour les personnes enregistrées auprès de l'O.F.P.R.A. Ces mesures ont, en effet, rendu le statut de demandeur d'asile beaucoup moins attractif pour ceux tentés de l'emprunter pour des motifs économiques.

Pourtant, au-delà de ces incertitudes quantitatives, l'importance de l'immigration clandestine est une réalité incontestable.

Selon le préfet de la Seine-Saint-Denis, cité par la mission sénatoriale chargée d'étudier les problèmes posés par l'immigration (2), son département abritait quelque 60.000 clandestins en 1990.

Pour M. Jean-Claude BARREAU, Président de l'Office des migrations internationales (O.M.I.), entendu par cette mission d'information : *« Il est faux de dire qu'on ne connaît absolument pas les clandestins. La France est un pays où il est très difficile de rester dans la clandestinité. En parlant avec les préfets, les directeurs départementaux du travail..., on arrive à 30.000 entrées clandestines par an (3) ». Ce chiffre est tout fait conséquent puisqu'au cours de son audition, le Président de l'O.M.I. indiquait, par ailleurs, qu'en 1989, il y avait eu 122.000 procédures d'entrée régulières (60.000 par l'O.F.P.R.A. et 62.000 par l'O.M.I.). En flux, l'immigration clandestine représenterait donc le quart de l'immigration officielle.*

En termes d'effectifs présents sur le territoire, les chiffres avancés ne sont pas moins considérables. Une étude réalisée l'an dernier à la demande du Conseil régional d'Ile-de-France évaluait

(1) Alors que l'examen d'un dossier par l'office pouvait prendre plusieurs années il y a encore quelques temps, depuis que le budget de l'office a été multiplié par trois, il se trouve effectué dans les quatre mois suivant le dépôt.

(2) Rapport d'information n° 101 fait par M. Jacques Thyraud ; Sénat ; 1990-1991.

(3) Rapport précité - Tome 2 : Annexes, page 291.

entre 217.000 et 240.000 le nombre de clandestins installés dans cette seule région.

Au plan de la composition de ces flux migratoires souterrains, des sources concordantes laissent supposer des changements significatifs au cours des dernières années. Les migrants en situation illégale seraient maintenant plus souvent originaires d'Afrique centrale (francophone mais aussi anglophone et lusophone) que du Maghreb. Cette évolution s'expliquerait par l'aggravation de la situation économique du continent noir et serait, en quelque sorte, le corollaire du doublement du nombre des résidents africains réguliers enregistré pendant les années 1980.

Or, ainsi que l'analyse un récent rapport administratif ⁽¹⁾, l'intégration des immigrants d'Afrique noire se heurte à de sérieux problèmes (polygamie très forte, dysfonctionnements du système familial traditionnel du fait de sa transplantation dans un autre contexte, pluralité des traditions ethniques...) qui risquent de ce fait d'être aggravées.

2. Les filières

Magnétisés pour ne pas dire aspirés par les officines de travail clandestin -contre lesquelles les dispositions votées récemment par le Parlement (loi du 10 juillet 1989 et loi du 2 janvier 1990) devraient permettre à l'administration d'agir plus efficacement-, les flux migratoires souterrains pénètrent dans notre pays soit en utilisant les services de « passeurs » professionnels, soit en détournant astucieusement des procédures autorisant des séjours réguliers.

L'immigration illicite est d'abord drainée par des réseaux organisant le franchissement clandestin des frontières nationales.

Dans l'Europe des Douze, la France est le pays qui compte le plus grand nombre de frontières. Cinq mille fonctionnaires relevant de la Direction générale de la police nationale sont affectés à la surveillance de ces frontières. Parmi eux mille cinq cents surveillent

(1) L'immigration en France des ressortissants des pays d'Afrique noire par Jacques BAROU ; rapport du groupe de travail interministériel présidé par Hubert PRÉVOT, secrétaire général à l'Intégration.

les frontières terrestres, les autres se trouvent pour la plupart sur les aéroports.

Il serait bien entendu absurde et irréaliste de prétendre pouvoir assurer l'étanchéité absolue d'un territoire aussi étendu que le territoire français. Néanmoins, il est certain que la suppression des contrôles aux frontières prévue par les accords de Schengen ⁽¹⁾ rendra encore plus difficile la détection des franchissements irréguliers. N'oublions pas, en effet, qu'en Belgique et aux Pays-Bas, les problèmes d'immigration clandestine ne se posent pas dans les mêmes termes, puisque ces pays sont en permanence et historiquement traversés par de très larges courants qui n'y stationnent pas.

Et que dire de l'Espagne ! N'est-ce pas M. François ROUSSELY, Directeur général de la direction générale de la police nationale au ministère de l'Intérieur qui déclarait, en mai 1990, devant la mission d'information chargée d'étudier les problèmes posés par la politique de l'immigration en France : *« Les Espagnols regardent passer les flux de travailleurs marocains avec sérénité. Il faut dire que très peu de ces travailleurs marocains s'arrêtent en Espagne. Je ne parle pas du Portugal qui est un peu à l'écart pour des raisons historiques. Mais l'Espagne n'a jamais été, dans l'histoire des mouvements de populations à l'échelle européenne, une terre d'asile durable. Parmi les ressortissants du Maghreb - ce sont surtout des Marocains, mais il y a quelques Algériens - qui passent par l'Espagne, le nombre d'entre eux qui séjournent plus de six mois dans ce pays est très faible. Par conséquent, le problème de l'immigration clandestine en Espagne n'existe pas ».*

Et pour cause, c'est surtout en France que se pose ce problème car c'est là que se dirigent les centaines de personnes qui, chaque mois, quittent le Maghreb - notamment les enclaves espagnoles de Ceuta et Mellila en territoire marocain - en passant par la péninsule ibérique.

Notons, cependant, depuis quelques mois, des efforts tout particuliers de l'Espagne pour maîtriser l'immigration.

Dans ces conditions, le démantèlement des réseaux d'immigration clandestine paraît nécessiter, comme cela a déjà été fait pour la drogue ou la fausse monnaie, la constitution d'offices

(1) Voir à ce sujet le rapport fait, par notre collègue M. Xavier de VILLEPIN, au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 26 juin 1991 (Rapport Sénat n° 0167/1991-92 du 12 décembre 1991).

internationaux qui permettraient une centralisation accrue des renseignements et des moyens d'action.

Cependant, les flux migratoires illégaux se trouvent également alimentés par le détournement des procédures régulières.

Depuis la réforme de l'O.F.P.R.A., sus évoquée, les possibilités de détournement du droit d'asile par des immigrants économiques semblent avoir été cantonnées.

Il n'en reste pas moins que les ambiguïtés actuelles du régime juridique appliqué au certificat d'hébergement favorisent, encore trop souvent, une utilisation abusive des droits ouverts aux étrangers désireux d'effectuer en France une visite privée.

Ce certificat est exigé pour obtenir une autorisation de séjour motivée par une visite à des proches. Il doit être signé par la personne accueillant le ressortissant étranger et, lorsque ce signataire ne possède pas la nationalité française, être revêtu du visa du maire de sa commune de résidence.

Or, le maire, d'une part, est en droit de refuser son visa seulement s'il ressort de la teneur du certificat que l'étranger ne peut être hébergé dans des conditions normales et, d'autre part, il ne dispose, en vertu de la jurisprudence administrative ⁽¹⁾, d'aucun pouvoir d'investigation particulier.

Une telle situation n'est nullement satisfaisante car elle limite sérieusement la portée du contrôle opéré par le maire et facilite, de ce fait, la délivrance, par défaut de moyens de contrôle, de certificats d'hébergement à des demandeurs ayant non pas l'intention de faire une visite mais de s'installer.

Ainsi, dans une des communes visitées par votre Rapporteur, le nombre des certificats d'hébergement délivrés, chaque mois, pour les seuls logements d'un quartier à problèmes est passé de 100 à 20 depuis que cette commune applique des critères d'approbation plus rigoureux que ceux fixés par le droit positif.

(1) C.E., 27 septembre 1985, Association France Terre d'Asile - Le Conseil d'Etat a considéré que le maire agissait en ce domaine comme agent de l'Etat.

Pour permettre aux maires, officiers de police judiciaire, d'être, dans la plus complète légalité, pleinement associés au contrôle des mouvements des étrangers dans leur commune, l'extension de leurs compétences en la matière a été prévue par plusieurs propositions de loi déposées tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale (1).

Force est de constater que plus de deux ans après la présentation de la première de ces propositions raisonnables et de bon sens, le Gouvernement n'a toujours pas permis au Parlement de faire aboutir cette mesure souhaitée par un grand nombre d'élus locaux.

3. Des conséquences déstabilisantes

Les immigrants clandestins ont une propension très nette et parfaitement compréhensible à s'installer dans les lieux où résident déjà des parents, des amis, des personnes de leur village ou de leur pays. En France, terre d'asile, l'immigration acceptée alimente l'immigration inacceptée.

Les quartiers défavorisés se trouvent donc en quelque sorte prédisposés à servir de havre d'accueil aux arrivants illégaux puisqu'un grand nombre de résidents d'origine étrangère s'y trouve regroupé.

Qu'on en juge : dans certaines zones urbaines en déshérence, on dénombre près d'une centaine de nationalités différentes (92 à Sarcelles ; 102 à Argenteuil) et le taux de ménages d'ascendance allogène peut osciller entre 30 % (cas de Mermoz Sud à Lyon) et 60 % (cas de la cité des Quatre Mille à la Courneuve).

Bien plus, certaines politiques de regroupement massif peuvent accroître le caractère polarisant du quartier. Ainsi, à Mermoz sud dans le 8ème arrondissement de Lyon, à l'école primaire, une cinquantaine d'élèves portent le même nom car toute la population d'un village du Maghreb s'est retrouvée dans cette cité.

Dans un tel contexte, l'afflux continu de clandestins est extrêmement préoccupant car il concourt à la constitution de véritables pôles d'exclusion. Une frange non négligeable de la

(1) Propositions de loi Sénat n° 448 (1990-1991) du 3 juillet 1991 et n° 478 (1990-1991) du 10 septembre 1991 ; proposition de loi Assemblée nationale n° 2230 (1990-1991) du 18 septembre 1991.

population vivant dans l'illégalité, la marginalisation du quartier de «subie» peut devenir «souhaitée» dans la mesure où, d'une certaine manière, elle peut permettre d'échapper aux contraintes de la loi.

Certes, la situation des clandestins tend généralement à être régularisée au bout de quelques années grâce aux appuis qu'ils réussissent à se procurer en s'insérant graduellement dans le tissu social français. Cependant, leur installation définitive contribue à pérenniser les problèmes du quartier car ils rencontrent, avec un décalage dans le temps, les difficultés qu'éprouvaient avant eux ceux qui les ont accueillis.

De ce fait, les politiques sociales menées dans ces quartiers donnent parfois l'impression d'être sans fin et sans effet. Aussi, à Bron, la municipalité a-t-elle résolument décidé d'attribuer en priorité les logements vacants dans les immeubles de Parilly non plus à des personnes hébergées sur place, par des proches et, en conséquence, très rapidement informées des vacances, mais à des salariés travaillant sur la commune et domiciliés à l'extérieur !

B. L'IDENTITÉ INCERTAINE DES JEUNES GÉNÉRATIONS

Le second terme du problème de l'immigration est l'incertitude du statut des jeunes de la deuxième ou de la troisième génération qui handicape leur intégration à la société française.

Cette incertitude est ressentie aussi bien par les Français de souche (nombre d'entre eux assimilent systématiquement beurs et immigrés) que par ces jeunes, déchirés entre les valeurs de leurs parents et leur attachement à la culture occidentale.

Ce malaise, dont un récent colloque organisé à Lille s'est fait l'écho, démontre les limites de la politique d'intégration dont les vecteurs traditionnels (partis politiques, syndicats, école, armée, famille) sont entrés dans une crise profonde.

1. Les dégâts des discours à la mode

Le culte de la différence, de la pluriculturalité était devenu un élément moteur de l'idéologie dominante. Sous prétexte de favoriser l'esprit de tolérance n'a-t-il pas plutôt contribué à déstabiliser notre société et fait naître le doute dans les jeunes

générations issues de l'immigration ? Une société qui n'affirme pas et n'assume pas ses choix et son idéal n'est pas crédible lorsqu'elle propose à des populations d'origine étrangère de les accueillir définitivement. Elle perd alors sa capacité d'être un creuset. Or l'intégration est nécessaire à la survie de la communauté nationale.

L'élévation de «*la différence*» au rang de principe d'organisation sociale procède du mouvement général qui mène les nations occidentales vers l'égoïsme et l'individualisme le plus excessif. Le but de nos sociétés est devenu la recherche de l'équilibre et du bonheur de l'individu. Il n'est plus la recherche de l'équilibre de la communauté.

Les jeunes de l'immigration, que l'on déclare toujours vouloir intégrer, ne se voient proposer aucun cadre, aucune direction à suivre, aucun projet de société.

2. Les contradictions de certaines politiques

Cette confusion est entretenue par les discours des élites mais aussi par certains faits objectifs. C'est le cas notamment, d'une part, des conditions dans lesquelles ces jeunes sont appelés à remplir leurs obligations militaires et, d'autre part, de l'enseignement des langues étrangères de l'immigration.

Pour ce qui est de l'accomplissement des obligations militaires, toutes les personnes rencontrées par votre rapporteur ⁽¹⁾ ont souhaité la renégociation des accords et conventions bilatéraux que la France a conclus avec des pays étrangers pour régler le cas des double nationaux. Le service militaire doit s'accomplir dans le pays de résidence habituelle et l'appel sous les drapeaux doit être considéré comme un acte constitutif de la citoyenneté. L'accord franco-algérien de 1983 qui pose le principe du libre choix par l'individu du pays où il accomplit son service national est en contradiction totale avec l'objectif d'intégration. Comme tous les autres accords ou conventions de même nature, il doit être rapporté.

(1) Leurs conclusions rejoignent celles de la commission de la nationalité, présidée par M. Marceau LONG et celles de la mission sénatoriale chargée d'étudier les problèmes posés par l'immigration en France et de proposer les éléments d'une politique d'intégration.

Il en est de même, dans un autre domaine, de l'enseignement des langues d'origine qui s'effectue dès l'école primaire.

Cette pratique, qui s'est développée depuis les années 1970 sous la dénomination d'enseignement de langues et cultures d'origine (L.C.O.) présente plus de risques que d'avantages pour la politique d'intégration.

Conçu à l'origine pour faciliter un éventuel retour des familles dans leur pays d'origine, cet enseignement perd sa justification au fur et à mesure que s'éloigne la perspective du retour au pays.

Il est aussi contradictoire avec la nécessité d'assurer aux jeunes de l'immigration la maîtrise de la langue française et peut de ce fait conduire à une marginalisation.

Enfin, ces cours qui sont dispensés par des enseignants étrangers, recrutés et payés par les pays d'origine, ont donné lieu à des abus et ont servi de prétexte à des opérations de propagande politique ou religieuse.

En revanche, il serait souhaitable de renforcer, dès la 6ème, l'enseignement des langues étrangères et notamment celles des pays de l'immigration, de même que celui de l'histoire des religions et des civilisations. La politique d'intégration doit assurer aux jeunes enfants l'apprentissage d'un savoir commun mais elle ne doit pas être pour autant réductrice en confortant l'ignorance.

Qu'ils soient de souche française ou issus de l'immigration, les jeunes n'accéderont à l'esprit de tolérance que par le savoir et la connaissance des autres, par le partage des valeurs civiques et républicaines !

Si tous les efforts ne sont pas faits en ce sens, il est à redouter que ces jeunes puissent devenir le jouet de toutes les manipulations à commencer par celle de l'islamisme intégriste.

C. LE RISQUE DE L'INTÉGRISME

A peine présent en France métropolitaine avant 1940, l'Islam y comptait, suite aux vagues d'immigration massive de l'après-guerre, entre 300.000 et 320.000 adeptes au début des années 1960. Aujourd'hui, on estime que plus de 3 millions de personnes (1) - dont près de la moitié serait de nationalité française - entretiennent un lien étroit avec la foi mahométane soit en raison de leur pays d'origine, soit de leur filiation.

En trente ans, la population musulmane résidant sur le territoire national a donc été multipliée par un facteur dix et l'Islam est devenu la seconde religion de France (2).

Cette forte croissance associée aux exactions de la révolution iranienne, à l'affaire Salman Rushdie et à la polémique sur le port du foulard à l'école, a alimenté dans l'opinion publique l'image d'un Islam triomphant dont le fanatisme pouvait constituer une menace pour la paix civile. Cette crainte, volontiers amplifiée par certains discours xénophobes, a été particulièrement sensible au moment de la guerre du Golfe.

Les quartiers défavorisés de nos villes dans lesquels réside une forte proportion de musulmans s'en sont trouvé entourés d'un halo de suspicion qui a parfois été cruellement ressenti.

Ce risque du fondamentalisme ne doit pas être exagérément grossi. L'Islam est, en France, composé d'une mosaïque de courants et demeure une religion pauvre et peu pratiquée.

Il ne doit cependant pas être minoré. A l'inverse du confucianisme ou du bouddhisme, l'Islam n'est pas une religion

(1) Ce chiffre de 3 millions de musulmans, avancé il y a encore quelques années notamment par plusieurs des personnes auditionnées par la mission sénatoriale d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'immigration (rapport Sénat n° 101 ; 1990-1991), apparaît aujourd'hui quelque peu sous-estimé au bureau des cultes de la direction générale de l'administration du ministère de l'Intérieur. Sur la base des derniers résultats du recensement général de la population, cette administration tend aujourd'hui à évoquer un chiffre de 4 millions, dès lors qu'il est impossible de considérer qu'une partie des jeunes franco-maghrébins nés de parents immigrés se trouve dépourvue de tout lien avec l'Islam. Un dénombrement exact s'avère, en effet, très difficile puisque depuis 1968 les recensements ne prennent plus en compte la religion.

(2) Très largement derrière les catholiques (47 millions de baptisés) mais devant les protestants (entre 800.000 et 900.000) ou les juifs (600.000 à 700.000).

discrète pouvant aisément se mouler dans une société qui a pris l'habitude d'une religiosité tranquille. C'est une religion forte, voire conquérante, qui demeure fondamentalement étrangère au principe de laïcité et qui depuis une quinzaine d'années a connu des inflexions intégristes perturbant sérieusement ses traditions de tolérance.

Si toutes les précautions ne sont pas prises, l'Islam de France, n'échappant pas encore totalement à l'influence d'Etats étrangers conquis ou menacés par l'intégrisme, pourrait devenir le refuge de certains errements de populations en quête d'identité, car pénétrées du sentiment d'être rejetées par la société dans laquelle elles ont choisi de vivre.

1. Un Islam divisé, pauvre et peu pratiqué

Sunnite de rite malékite, soustrait très largement à l'influence chiite et fortement dominé par les Maghrébins, l'Islam de France est dépourvu de clergé au sens propre du terme. Il reste fortement structuré par l'ascendance nationale des populations qui y adhèrent et l'influence politique de leurs trois principaux Etats d'origine (Algérie, Maroc, Tunisie).

L'Islam des Algériens -au sein duquel il convient de distinguer les immigrés (environ 1 million de personnes, dont 270.000 binationaux considérés par les autorités algériennes comme exclusivement algériens) et les rapatriés d'origine nord-africaine (450.000 personnes)- s'organise autour de la Mosquée de Paris, qui paradoxalement et pour des raisons historiques, est encore en grande partie sous l'influence du gouvernement algérien ⁽¹⁾, même si on sent une évolution notable.

De ce fait, la représentativité de la Mosquée de Paris est contestée par les Maghrébins non algériens, notamment les Marocains (quelque 575.000 personnes) qui se regroupent autour de l'Amicale des travailleurs et commerçants marocains, proche du pouvoir royal. Soulignons, au passage, que le roi du Maroc, «commandeur des croyants» et seul dirigeant spirituel et temporel d'envergure au sein du sunnisme, joue incontestablement un rôle modérateur face aux tendances radicales de l'Islam.

(1) Construite par la France et ouverte en 1926 en hommage aux combattants musulmans de la Grande Guerre, son recteur était nommé par l'Algérie et, jusqu'à la nomination de M. Dalil BOUBAKEUR le 12 avril dernier, était de nationalité algérienne. Certains ont d'ailleurs pu estimer que la mosquée était entre les mains de l'Algérie qui assure l'entretien des bâtiments et verse les salaires des employés.

Par ailleurs les populations d'origine tunisienne (230 000 immigrés) se répartissent entre le Mouvement de la Tendance Islamique sensible à l'influence des «*Frères musulmans*» dont l'ambition non dépourvue de caractère politique est «*d'islamiser la modernité (1)*» et «*Foi et pratique*» (Tabligh), mouvement qui cherche à «*moderniser l'Islam sans jamais parler de politique (1)*».

A cet islam d'origine arabe, s'ajoute un islam africain (un peu plus de la moitié des quelques 300.000 immigrés (mauritaniens, sénégalais, ivoiriens, maliens, burkinabiens...), sunnite mais de tendance soufiste et maraboutique, organisé autour de quatre confréries (Khaddriya, Tidjanes, Mourides et Tabligh), ainsi qu'un islam turc (150.000 personnes environ) animé par plusieurs réseaux reproduisant les clivages politico-religieux existant en Turquie.

Doivent également être mentionnés des courants animés par des pays tels que la Lybie (Union des Associations islamiques en France), l'Iran (Association des étudiants islamiques en France) et le Liban (mouvement chiite Amal) qui, sans disposer d'une influence considérable, manifestent un activisme non négligeable.

La tendance chiite est, pour l'essentiel, représentée par quelques 70.000 Iraniens sur lesquels l'influence de la République islamique d'Iran ne s'exerce que partiellement puisqu'un certain nombre d'entre eux sont des réfugiés ayant fui ce régime.

Très divisée, cette communauté musulmane n'apparaît pas non plus, quoique ce point ait pu faire l'objet de controverses (2), disposer d'une grande puissance financière.

Sur les 1.100 lieux de culte islamiques répertoriés en France, seuls dix ont un caractère monumental ou architectural et une centaine seulement peuvent accueillir entre 100 et 1.000 personnes. Tous les autres sont des salles de prière, parfois fort frustes, disposant d'une centaine de places au plus et ouvertes sur les lieux de résidence ou de travail.

En France, l'Islam est une religion d'ouvrier disposant d'une faible capacité contributive.

(1) Catherine Withol de Wendt - *L'Islam en France - Regards sur l'actualité* - Février 1990

(2) Notamment suite à l'implantation, fin 1991, avec le soutien financier de l'Arabie Saoudite, de la première université islamique d'Europe à Saint-Léger-de-Fougeray près de Château-Chinon (Nièvre).

Bien sûr, certains pays étrangers, dont l'Arabie Saoudite et le Maroc, soutiennent la construction de mosquées sur notre territoire. De plus, si la majorité des quelque 600 imams dénombrés en France est bénévole ou rémunérée par les associations cultuelles dont ils ont la charge, un certain nombre sont appointés par ces pays, ainsi que par l'Algérie et la Turquie. Il doit d'ailleurs être observé que la quasi totalité des imams exerçant sur le territoire national est d'origine étrangère et a été formée à l'étranger.

Cet appui de pays étrangers se révèle toutefois d'une portée limitée.

Le réseau d'imams à plein temps et rétribués pour cette fonction au travers de la Mosquée de Paris par l'Algérie -de loin le pays le plus influent- dépasse à peine la centaine.

Commencée en 1985, les travaux d'édification du Centre islamique d'Evry-Courcouronnes (Essonne), supportés au départ par l'Arabie Saoudite, ont dû être gelés faute de fonds suffisants et ne sont toujours pas achevés. De même, le plan de financement de la mosquée de Lyon n'apparaît toujours pas arrêté alors que le permis de construire a été délivré en 1989 et renouvelé en 1991.

En tout état de cause, ces faits tendent à confirmer la pauvreté de la communauté musulmane vivant en France puisqu'elle dépend presque entièrement de l'étranger pour réaliser ses propres projets. C'est d'ailleurs, pour votre rapporteur, ce dernier point qui mérite le plus d'attention.

Enfin, on s'accorde généralement pour estimer que, eu égard aux capacités d'accueil des lieux de culte disponibles, les croyants ayant une pratique religieuse régulière ne représentent pas plus de 5 % de l'ensemble de la population musulmane et que, parmi eux, figure une grande majorité de modérés.

Les témoignages entendus dans des zones urbaines en situation difficile où sont domiciliées de fortes communautés musulmanes étayent cette appréciation. Pour les acteurs sociaux du terrain, les jeunes issus de l'immigration maghrébine sont, dans l'ensemble, indifférents aux obligations religieuses dont l'observance est surtout le fait d'adultes arrivant au soir de leur vie.

2. Une religion restant à même de catalyser les frustrations de populations en quête d'identité

De telles constatations ne doivent pourtant pas amener à conclure que l'Islam n'a aucun rayonnement spirituel en France. C'est loin d'être le cas.

Tout d'abord, il faut savoir que le chiffre de 5 % de pratiquants englobe uniquement la population masculine puisque, pour le Coran, la fréquentation de la mosquée pour la prière est réservée aux hommes.

De plus, les intégristes ne sont pas dépourvus de toute influence dans les quartiers défavorisés des grandes villes car ils y assurent parfois certaines formes d'action sociale. Votre Rapporteur a même recueilli des témoignages selon lesquels dans certains quartiers, la municipalité subventionne des associations islamiques qui se chargent d'assurer certaines tâches d'animation, voire de maintien de l'ordre. De même, ne dit-on pas que dans une cité habitée par une population très majoritairement algérienne, les dealers auraient été chassés grâce à l'action du Front islamique du Salut ?

N'est-ce pas M. Gilles KEPPEL, l'un des meilleurs spécialistes français de l'Islam (1), qui estimait, dans un entretien publié dans le journal «Le Monde» du 30 novembre 1989, que : *«par-delà le cas individuel des trois adolescentes de Creil, assistons-nous, en particulier chez des jeunes d'origine musulmane, au développement d'attitudes de rupture, au nom de l'Islam, par rapport aux valeurs de référence traditionnelles d'une société française qui se veut laïque et se rêve homogène ? Oui et le paradoxe est que ce phénomène de radicalisation se produit en même temps qu'une laïcisation accrue d'autres jeunes et moins jeunes appartenant à la même population. Celle-ci se diversifie et continuera sans doute à le faire.»* ?

Au cours du même entretien, il ajoutait qu'un mouvement d'islamisation *«touche un nombre croissant de jeunes "beurs" entre l'adolescence et l'entrée -malaisée- sur le marché du travail. ... Ce mouvement, qui a d'abord touché dès le milieu des années 1970 des ouvriers maghrébins immigrés, frappés par le chômage et les restructurations industrielles de l'époque, se répand aujourd'hui chez*

(1) M. Gilles KEPPEL est chercheur au C.N.R.S., professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et l'auteur de nombreux ouvrages sur le sujet, dont «Les banlieues de l'Islam» (1987).

des jeunes d'origine musulmane, nés en France, et qui sont, pour beaucoup, et faute de qualification, les prolétaires de la société post-industrielle.

Par ailleurs, n'oublions pas que le jeûne du Ramadan, une des cinq prescriptions fondamentales de l'Islam (1) est suivi, au moins partiellement, par 30 à 50 % de la communauté musulmane. Le Carême catholique est beaucoup moins massivement observé. A tel point qu'aujourd'hui, les médias signalent presque systématiquement le début du Ramadan et beaucoup plus rarement les dates du Carême.

De même, l'Aïd-el-Kebir qui commémore le sacrifice d'Abraham et donne lieu au sacrifice du mouton selon les rites traditionnels est une fête religieuse extrêmement populaire.

L'Islam demeure en France une référence culturelle, spirituelle et sociale commune à des millions de personnes. Il est une puissante source d'identité à même de fournir un cadre d'épanouissement à des populations ne se sentant pas acceptées par la société civile.

Or, les rapports entre cette religion et l'autorité politique n'ont jamais obéi aux principes qui ont modelé, en Occident, les relations entre le pouvoir spirituel et le pouvoir temporel.

Dans la tradition ma'hométane, il n'existe aucune distinction entre ce qui appartient à César et ce qui appartient à Dieu : l'Eglise et l'Etat sont une seule et même puissance.

Ainsi que le note Bernard LEWIS, un spécialiste reconnu : *«Des couples de mots qui nous sont aussi familiers que laïc et ecclésiastique, sacré et profane, spirituel et temporel, etc... n'ont pas d'équivalent en arabe classique et dans les autres langues de l'Islam, puisque la dichotomie qu'ils expriment, fut ignorée par l'Islam jusqu'à une époque en comparaison récente : son introduction résulta d'influences extérieures (2)».*

(1) Avec la profession de foi, la prière dite cinq fois par jour, l'aumône rituelle et le pèlerinage à la Mecque.

(2) Préface à l'ouvrage de Gilles KEPEL «Le Prophète et le Pharaon, les mouvements islamiques dans l'Égypte contemporaine» - 1984.

Sous l'effet du renouveau intégriste, ces mêmes influences ont d'ailleurs été fortement discréditées ces dernières années et ont perdu de leur force. En Turquie, l'histoire de la laïcité imposée du sommet de l'Etat par Kemal Ataturk est celle d'un combat, en Algérie elle est presque celle d'un échec ⁽¹⁾.

Ainsi, un réveil de l'Islam en France pourrait se traduire par de durs affrontements politiques dont l'affaire du foulard n'aurait été qu'un pâle aperçu.

Ce risque est d'autant moins négligeable que la fraction la plus importante de la population musulmane résidant sur le territoire national a de fortes attaches religieuses avec un pays, l'Algérie, qui est déstabilisé de l'intérieur par de puissants ferments intégristes.

D'aucuns objecteront à ces sombres prédictions que la situation actuelle ne justifie pas de telles alarmes, que l'Islam de France est toujours massivement une religion calme et que ses adeptes les plus agités ne sont qu'une minorité.

L'auteur de ces lignes ne contestera pas ce dernier point. Il rétorquera toutefois que la lucidité politique ne consiste pas à imaginer que les modèles du passé se répéteront invariablement et inlassablement mais, bien au contraire, à reconnaître dans la complexité du présent les forces à même de modifier la trame du futur afin de mieux prévenir, pendant qu'il en est encore temps, les impacts négatifs qu'elles pourraient avoir.

Ils se sont trompés ceux qui en 1988 pensaient que la R.D.A. était pour toujours intégrée au glacis soviétique. Ils se sont trompés ceux qui, il y a quinze ans, prenaient pour un mythomane le dévôt exilé à Neauphe-le-Château lorsqu'il prétendait renverser la monarchie de l'Etat le plus puissant du Golfe Persique avec des sermons enregistrés sur cassette.

(1) Indépendamment des problèmes que pose actuellement la puissance du FIS à l'Etat algérien, l'Algérie indépendante qui s'est prétendue laïque a adopté, en 1976, une Constitution dont l'article 2 faisait de l'Islam la religion d'Etat.

En Algérie, le Front islamique de Salut a bâti sa puissance sur les difficultés de la vie quotidienne, voire la misère et le désespoir des couches sociales les plus modestes.

C'est pourquoi, il serait bien hasardeux d'affirmer qu'ils sont dans l'erreur ceux qui jugent qu'à laisser croître la désespérance des jeunes des banlieues, on prend le risque de susciter, dans ce terreau social instable, un repli vers des formes de religiosité pernicieuses et dangereuses.

CHAPITRE II :
DES POLITIQUES SUR LA MAUVAISE
VOIE

Le 6 mai 1988, pendant la campagne pour l'élection présidentielle, en réponse à la question «comment définiriez-vous le socialisme de votre nouveau septennat», M. François MITTERRAND déclarait : «Répondre d'un mot, difficile ! WILSON avait dit : c'est la science. Moi, je répondrais : c'est la ville». Le journaliste qui réalisait l'interview ayant alors fait remarquer «ce n'est plus changer la vie», c'est «changer la ville», son interlocuteur précisait même «On changera la vie en changeant la ville» (1).

A contempler le bilan de la politique de la ville, quatre ans plus tard, on comprend aisément la déception de ceux qui avaient placé leurs espoirs dans les propos du Président de la République.

Au vu de ses résultats, la politique de la ville a même du mal à s'affirmer sociale. De 1981 à nos jours, dans les quartiers déshérités de nos agglomérations les gens modestes qui les peuplent ont globalement plutôt connu une dégradation qu'une amélioration de leurs conditions de vie. Le sentiment d'insécurité y a augmenté, la délinquance y a progressé, l'économie de la drogue s'y développe, l'école s'y enlise, l'assistanat s'y généralise et les expatriés étrangers y restent encore bien souvent des exilés en terre de France.

Pourtant, il ne convient pas de sombrer dans un manichéisme simplificateur. Les onze ans écoulés ont vu s'intensifier la réflexion sur les problèmes urbains, s'établir nombre de diagnostics

(1) Interview de M. François MITTERRAND, Président de la République et candidat à l'élection présidentielle de 1988, dans l'hebdomadaire le Nouvel Observateur du 6 mai 1988.

pertinents, définir des actions prometteuses, se dévouer de multiples talents.

Il n'a pas manqué de femmes et d'hommes lucides et raisonnables à l'intérieur de la majorité présidentielle, tout comme dans l'opposition. Aujourd'hui, plus d'un discours officiel sur la ville tend à se dégager de la gangue idéologique qui enveloppait les analyses initiales. De même, on ne dira jamais assez combien d'affrontements graves ont été évités, dans nos banlieues difficiles grâce à l'engagement sur le terrain d'organismes sociaux, de bénévoles, de prêtres, de fonctionnaires et d'élus locaux de toutes tendances.

Alors, pourquoi tant de piètres résultats ? Pourquoi cette impression trop fréquente qu'en onze ans, les principaux changements sont allés dans le sens du pire ?

Est-ce parce que, face aux dégâts de la civilisation urbaine, les politiques correctrices ont besoin de temps pour produire des résultats ?

Sans doute ! Mais onze ans c'est long, très long, surtout quand dès le début on a claironné sa satisfaction d'avoir tracé la bonne voie.

Est-ce parce que, en réalité, il n'y a rien d'autre à faire qu'accepter l'éclatement social, l'abandon des conceptions unitaires et solidaires qui ont fait la force et le rayonnement de notre Nation ?

Certainement pas, il est indiscutable que notre pays dispose toujours des moyens de s'affirmer dans la fidélité à lui-même.

Ne faudrait-il pas plutôt chercher les raisons de l'embourbement des politiques urbaines dans le fait qu'on s'est trop longtemps empêtré dans un discours idéologique déconnecté de la réalité des choses ?

C'est dans ce discours excessif, faussé et paralysant qu'il faut voir une des causes de la persistance du problème des quartiers en crise. C'est dans les contradictions entre les déclarations d'intention et leur traduction dans les faits, c'est dans le foisonnement de mesures trop éloignées des réalités concrètes qu'il faut voir la cause du découragement de nombre d'acteurs du terrain.

I. UN DISCOURS EXCESSIF, FAUSSÉ ET PARALYSANT

A. L'EXCÈS DES MOTS : UN ATTRIBUT DES DISCOURS SUR LA VILLE

Il y aurait sans doute, dans ce domaine particulier, matière à florilège. Ce n'est point l'objet du présent rapport. Pour illustrer cette tendance aux excès de langage dans l'analyse des difficultés des quartiers en dérive, il suffit de se reporter au discours tenu, à Paris, par M. Pierre MAUROY, premier Ministre, le 28 octobre 1981, devant les Assises pour l'avenir des quartiers d'habitat social.

L'introduction est ambitieuse :

« J'ai souhaité répondre à votre invitation. J'ai souhaité apporter mon appui à votre initiative.

Je le fais pour souligner combien le Gouvernement attache d'importance aux conditions de vie des habitants des quartiers sur le sort desquels vous vous êtes penchés à l'occasion de ces "assises". Hier, ces habitants étaient exclus ; aujourd'hui, c'est une nouvelle citoyenneté que nous entendons leur proposer. »

Puis, rapidement, l'orateur expose les tenants du problème auquel il s'agit de répondre :

« Il y a trente ans, le réveil industriel de la France s'accompagnait d'une nouvelle vague d'urbanisation. Elle s'est faite, malgré l'effort de certaines municipalités, malgré la contribution remarquable des constructeurs sociaux, dans des conditions iniques : les plus pauvres - une fois encore les travailleurs - ont été, dans la plupart des cas, rejetés au loin. Victimes d'une urbanisation orchestrée par la recherche de la rentabilité, par la poursuite de grands profits et par la spéculation, ils se sont trouvés rejetés : rejetés au loin, hors les murs de la ville ; rejetés en marge, à l'écart des avantages, des occasions de culture et de promotion que peut offrir la ville.

L'urbanisation des vingt dernières années s'est accommodée de la ségrégation ; elle a organisé l'exclusion ; elle prenait le chemin d'une grave coupure de la société : d'un côté les nantis, habitant les beaux quartiers, ou en mesure d'accéder à un

habitat individuel dont on a trop fait la panacée ; d'un autre côté les pauvres, les faibles, les immigrés, qu'on condamnait à s'entasser dans ces flots insalubres qui demeurent des chancres intolérables au coeur de nos villes, et dans ces "grands ensembles" sur le sort desquels les gouvernements précédents baissaient les bras. Certains même s'accommodaient de cette division de la société, au point d'inviter les H.L.M. à loger le "bas de gamme" -inadmissible formule- et d'être ainsi les gestionnaires de ghettos autour desquels il ne restait plus, en somme, qu'à poser un cordon sanitaire.

Notons au passage la conclusion du propos et l'engagement pris :

« Cette résignation a fait son temps. Nous entendons rendre l'espoir à ceux qui ont pu se sentir exclus de la ville et de la vie, avec la même détermination que nous entendons redonner une pleine citoyenneté à ces exclus de la vie active que sont les chômeurs. »

Au total, l'essentiel de la doctrine officielle sur l'origine de la crise urbaine -ou tout au moins le discours qui a dominé jusqu'à la fin des années 1980- se trouve résumée dans ce discours.

Cette doctrine repose sur les trois axiomes suivants :

1. les quartiers en dérive de nos villes sont le produit du fonctionnement d'une société toute entière dominée par la recherche du profit ;

2. les habitants de ces quartiers sont des victimes de l'injustice sociale ;

3. la solution du problème passe d'abord par un changement de l'urbanisme et du bâti.

Des approches, certes, moins sommaires ont inspiré une partie des procédures de Développement social des Quartiers (D.S.Q.). Cependant, l'analyse simpliste qui vient d'être exposée a sous-tendu, pendant longtemps, la plupart des discours sur la ville et a corrélativement engendré des effets pervers qui ont contribué à compliquer le traitement des problèmes.

B. L'URBANISME SERAIT LA CAUSE PRINCIPALE DES PROBLÈMES

1. Des analyses officielles focalisées sur l'organisation de l'espace urbain

Le penchant à aborder le dossier de la Ville sous l'angle urbanistique n'est pas récent.

Le programme commun du gouvernement de la gauche, amendé des propositions socialistes pour l'actualisation, précise que : *« les conditions de vie dans les villes... font de la préservation d'un cadre de vie agréable et de son amélioration un problème essentiel. »*

Or, le chapitre dans lequel ce sujet est évoqué traite principalement de l'urbanisme, de la politique foncière, du logement et des transports.

Plus près de nous, en 1981, le rapport dit DUBEDOUT, qui s'intitulait *« Ensemble, refaire la Ville »* et contenait pourtant des propositions de bon sens, continuait à appréhender le malaise urbain comme une maladie des grands ensembles. Il débutait d'ailleurs par ces termes :

« Au cours de l'été 1981, l'actualité mettait en lumière à partir d'incidents dans la banlieue lyonnaise, une nouvelle phase de ce qu'on a appelé la maladie des grands ensembles. Les médias diffusaient au pays, surpris et inquiet, l'image de ghettos formés d'individus et de familles rejetés de la ville et de la société dans un cadre de vie monotone, dégradé et sans âme. »

Depuis, l'accent n'a jamais cessé d'être mis sur le rôle central joué par l'urbanisme dans la dégradation que connaissent certains quartiers.

Le Président de la République a été particulièrement expressif sur le sujet.

Ainsi, dans un interview accordé au *« Parisien libéré »*, le 2 février 1984 :

« On a multiplié les grands ensembles sans âme, sans vie, sans unité ; on s'est contenté d'entasser. Aujourd'hui, des millions de nôtres vivent dans des dortoirs indignes de la France. »

De même, à Hérouville Saint-Clair, le 22 juin 1987, lors d'un voyage en Basse-Normandie :

« J'aime qu'on ait voulu réveiller un peu partout en France les banlieues sans âme, j'aime qu'on ait voulu bâtir, créer un urbanisme, là où il semblait impossible qu'il y en eut : dans la laideur et le désordre où le goût immodéré, absurde, du profit, avait bâti des villes sans s'occuper des hommes. »

Ou encore, en janvier 1989 :

« J'avais constaté à quel point, sur place, l'inhumanité du décor, la conception architecturale dépassée, l'urbanisme de l'entassement, ne pouvaient plus désormais correspondre à un progrès de société, mais au contraire signifiaient un déclin et peut-être au bout du compte la ruine de notre conception de la vie (1). »

Sans s'apesantir sur des termes tels *« affreux magma des banlieues »* prononcés à Bron (Rhône) aux assises du mouvement *« Banlieues 89 »* (4 décembre 1990), citons enfin, pour clore cette énumération fort peu exhaustive : *« ... la société présente... où sont obligés de vivre dans les grands ensemble, dans les grandes banlieues, dans les grandes concentration, des millions de femmes et d'hommes qui apprennent à désespérer de notre société parce qu'ils ne disposent ni du logement, ni de l'urbanisme qui convient à leur dignité (2). »*

Toutes ces analyses ont été largement relayées et développées par les études administratives et les médias. En France, on a trop eu tendance à confondre problèmes de la ville et urbanisme.

A tel point que l'an dernier, votre rapporteur, saisi en urgence du projet de loi d'orientation pour la Ville, avait été amené à souligner que ce texte, malgré un titre à la mode, était pour l'essentiel une collection de diverses mesures urbanistiques. A tel point, d'ailleurs, que les observations générales qu'il avait développées, en cette circonstance et sous cette influence, faisaient, sans aucun doute, une part trop importante au rôle joué par l'urbanisme dans la crise que connaissent certaines de nos agglomérations.

(1) *Discours sur l'importance de la Ville et les conditions de la vie urbaine, lors des premières rencontres internationales sur la qualité urbaine, Chénove (Côte d'Or), le 13 janvier 1989.*

(2) *Allocution de clôture du cinquantième congrès de l'Union nationale des Fédérations d'organismes d'I.L.M., Paris, le 3 juin 1989.*

Le présent rapport élaboré dans des conditions plus propices à la réflexion est donc, pour lui, l'occasion de corriger cette erreur de perspective.

2. Une erreur de perspective

Soyons clair, il n'entre nullement dans les intentions de votre rapporteur de nier toute influence de l'architecture, des structures immobilières, des modes d'occupation des sols, de l'aménagement des espaces collectifs ou de l'organisation des réseaux de transport dans les problèmes que rencontrent certains quartiers de nos villes.

Il est sûr que, quand on vit dans un quadrilatère de tours, toutes construites à l'aide de la même grue -installée au centre dudit quadrilatère par le promoteur- et n'ayant comme distance entre elles que l'espace couvert par le bras de cette grue, le paysage offert aux fenêtres peut avoir un caractère désespérant. Il est sûr qu'à Bron quand, dans le passé, on a renoncé devant la protestation de certains milieux à faire passer l'autoroute aux alentours de l'hippodrome, quand on a décidé de lui faire traverser le quartier de Parilly -le découpant ainsi en deux parties séparées par huit voies routières sur lesquelles passent aujourd'hui plus de 140.000 véhicules par jour-, ce quartier s'est trouvé précipité dans une logique d'exclusion qu'il est difficile de rompre.

Bien plus, il est évident que même un toit confortable, un logement clair et spacieux, des commerces peu éloignés ne suffisent pas à garantir l'agrément d'une domiciliation urbaine. Si l'on a pas la Beauté, il manque encore quelque chose de suffisamment important pour que la tristesse grignote le quotidien.

Cependant, l'importance exagérée qui a été accordée aux questions d'urbanisme doit être dénoncée. Elles ne se révèlent pas, à l'analyse, posséder ce caractère essentiel et déterminant qu'on leur a trop souvent prêté.

A preuve, les zones classées en procédure D.S.Q. ne sont pas toutes coulées dans un même moule architectural. Elles peuvent avoir l'aspect de grands ensembles -ce qui est certes souvent le cas-, mais aussi celui de zones pavillonnaires, de cités de l'entre deux-guerres, de quartiers anciens ou de mixage de formes urbaines tel qu'à Fort Nieulay dans les faubours de Calais où se trouvent regroupés maisons individuelles, baraquements et immeubles collectifs.

En outre, il y a indéniablement beaucoup plus de grands ensembles où la vie s'écoule tranquillement que le contraire : en France, on compte 6.000 grands ensembles et seulement 400 quartiers classés en procédure D.S.Q.

Il suffit de visiter le quartier du Mas-du-Taureau à Vaulx-en-Velin, qui a pourtant défrayé l'actualité à plusieurs reprises, pour s'apercevoir que la composition immobilière n'a absolument rien d'ignoble. Bien des cadres moyens ou supérieurs vivant à Parly II ou dans la vallée de Chevreuse ont acheté leur appartement dans des résidences organisées de manière comparable : immeubles de taille assez élevée mais relativement bien espacés et entourés de frondaisons vertes.

Pourtant, selon toute vraisemblance, aucun de ces ménages de cadres n'accepterait de gaité de coeur d'avoir à emménager au Mas-du-Taureau. Le fait que les transports en commun y soient peu pratiques ou qu'il y soit impossible, pour cause d'allées piétonnières, d'arriver au pied des immeubles en voiture expliquerait en partie cette répugnance. Néanmoins, l'élément déterminant serait sans doute la constatation que non seulement toutes les fenêtres de rez-de-chaussée -et parfois du premier étage- de tous les immeubles sont munies de barreaux mais qu'en outre la plupart sont volets fermés même en plein jour.

Ainsi, bien davantage que des défaillances d'urbanisme, la dérive de certains quartiers s'explique probablement par un déficit de sécurité.

Surtout, bien moins qu'une question d'habitat, c'est une question d'habitants confrontés à de lourdes difficultés : le chômage, la pauvreté, la peur, la solitude. Difficultés bien plus lourdes au coeur des gens que la masse du béton !

Et ces difficultés ne pourront pas être résolues par de simples changements du cadre de vie. Elles doivent être traitées en tant que telles en développant la formation, l'emploi, la sécurité, la démocratie locale.

Cessons de croire que c'est essentiellement en changeant l'aménagement de la ville qu'on la rendra plus chaleureuse et plus humaine. Il n'y a pas de déterminisme architectural. Prétendre qu'il faut refaire toute une partie de ce qu'il a fallu trente ans à construire, revient à renoncer à trouver des solutions satisfaisantes dans des délais raisonnables. De pareilles incriminations ne sont, en définitive, que l'alibi facile d'une impuissance à agir.

Certes, le temps aidant et quitte à la minorer, l'influence des facteurs socio-économiques et sécuritaires a été de moins en moins occultée par les propos officiels. Certes, aujourd'hui, le ministre délégué au logement et au cadre de vie, lui-même, reconnaît que l'urbanisme n'est pas responsable de tous les maux dont on a voulu le charger (1). C'est un progrès indéniable ! Quel dommage, simplement, qu'une telle attitude n'ait pas été plus fréquente et plus générale, plus tôt. Il ne suffit pas de détruire quelques tours pour chasser la peur et l'échec !

C. LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE SERAIT COUPABLE

Intervenant le 25 octobre 1990 au colloque national «*Développement solidarité*» de la caisse des Dépôts et Consignations, après qu'au début du mois la mort d'un jeune motard à Vaulx-en-Velin, dans la banlieue lyonnaise, ait suscité des scènes d'émeute et de pillage, M. Michel ROCARD, premier Ministre, était amené à exprimer son «*sentiment personnel*» sur ces graves événements.

Il déclarait notamment :

«Le premier élément que je voudrais évoquer ... tient aux lacunes dans les modes d'expression, de médiation et de représentation sociales que traduisent les manifestations de violence et de rage qui ont ravagé, au début de ce mois, la banlieue lyonnaise...»

«Différentes sources montrent en effet que les institutions locales, dans leur diversité, n'avaient pas été en mesure de déceler le lourd ressentiment qui s'était accumulé entre la jeunesse de ces cités et les forces de l'ordre. Et, par conséquent, elles étaient bien en peine d'en analyser les raisons profondes.»

Ce mouvement immédiat de la pensée, qui tend à reporter sur les instances locales une partie de la responsabilité de l'éruption de la violence dans les rues, peut a priori surprendre.

En réalité, il illustre parfaitement la logique qui a longtemps présidé aux interprétations gouvernementales du problème.

(1) Voir, en annexe III, la réponse que Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, ministre délégué au logement et au cadre de vie, a adressée à une question de votre rapporteur portant sur ce point.

1. De la violence urbaine comme expiation des péchés de la société française

Dès lors que les habitants des zones urbaines difficiles sont considérés comme des victimes de l'injustice sociale, n'est-il pas cohérent de juger que leur révolte est le fruit d'une erreur de la société ? Dès lors qu'ils sont perçus comme de nouveaux « *damnés de la terre* », n'est-il pas conséquent de voir dans leur révolte une réponse à la violence silencieuse de l'oppression et de l'exploitation qu'ils sont réputés subir ?

N'est-ce pas le Président de la République lui-même qui - à propos des sites urbains en dérive - parlait récemment encore de « *ces immenses zones abandonnées, où se réfugient tous ceux que la société laisse de côté, les condamnant au désespoir, donc à la révolte* » (1).

Tout est dit : ce n'est pas l'émeutier qui est le plus coupable, c'est la société qui l'a engendré. « *Ce dont on devrait s'étonner, ce n'est pas de la révolte mais des conditions qui mènent à la révolte.* » (2).

De fait, quand on a beaucoup disserté sur la méchanceté, voire l'inhumanité du capitalisme et des règles de l'économie libérale, il est difficile de blâmer sans réserve ceux qui s'insurgent contre les vitrines commerciales, là où on a déclaré que ce système honni avait le plus démontré sa perversité intrinsèque.

Bien entendu, jamais ces théories n'ont nié la nécessité de réprimer la violence des « *quartiers misérables* » (3). Cependant, elles tendent à lui témoigner de la compassion. Elles relèvent que le casseur détruit ce dont il a été privé en raison de l'allocation inégale des richesses. Elles inclinent ainsi à reconnaître en lui un imprécateur - certes infréquentable - qui, lui aussi, dénonce l'injustice sociale. A défaut de le défendre ou de le justifier, elles donnent

(1) Allocution devant les Assises nationales des petites villes de France, Chinon (Indre-et-Loire), le 12 septembre 1991.

(2) Discours de Chinon précité.

(3) L'expression est de M. François MITTERRAND. Discours de Chinon précité.

l'impression de le comprendre et cherchent insidieusement à expliquer son geste par une faute collective préalable.

Il s'est, de cette manière, installé dans l'opinion l'idée que la société, dans son ensemble, est coupable de la crise des sites urbains à problème. Coupable d'avoir favorisé le développement de lieux à *«architecture criminogène»* (1) ! Coupable d'y avoir relégué les plus faibles, les plus pauvres ! Coupable d'être dure, peu accueillante, voire hostile, aux immigrés étrangers qui y sont exilés après avoir été attirés dans nos usines (2) ! Coupable, en bref, d'avoir acculé tous ces malheureux à la révolte, réponse naturelle au désespoir où l'indifférence des nantis les a plongés !

Ainsi, la société française serait tellement coupable que la violence qui secoue certaines zones urbaines ne serait que la juste expiation de ses fautes, de son péché originel contre l'égalité sociale.

2. Une théorie paralysante qui contribue à la persistance des problèmes

La répétition de cette thèse insidieuse est multiforme, mais insistante. Est-il une émission de télévision qui, après un reportage sur de graves scènes de violence en banlieues, ne finisse pas par montrer qu'il était difficile de vivre dans le quartier où ces scènes ont eu lieu ?

Les dommages causés par un tel discours sont profonds.

En effet, selon nombre de travailleurs sociaux, beaucoup de jeunes des banlieues tendent à expliquer leur errance, voire certains actes délictueux, en reproduisant des fragments du discours dominant. Ils justifient leur irrespect des règles par l'injustice de leur sort.

(1) L'expression est de M. Michel ROCARD.

(2) Voir à ce propos l'étrange absolution donnée au pays par le Président de la République, dans le discours qu'il a prononcé aux assises de Banlieues 89 le 4 décembre 1990, à Bron : « Combien de ces immigrés sont venus parce qu'on est allé les chercher ? ... Ils sont venus. Ils sont restés. Alors qui est coupable ? Eux ? Qui est coupable ? Nous ? Ne cherchons pas. Nul n'est coupable... ».

Bien sûr, on assiste, ces derniers temps, à une évolution de la pensée du pouvoir sur le sujet. Le rapport de M. Julien DRAY sur la violence des jeunes dans les banlieues en est une excellente illustration. Le Plan d'action immédiate pour la sécurité urbaine, présenté par M. Paul QUILÈS en mai dernier en est une autre. Ces changements d'attitude marquent un pas important dans la bonne direction.

Les dégâts commis n'en sont pas moins difficilement réparables. Il n'est pas facile, aujourd'hui, à la société française d'offrir un modèle d'intégration mobilisateur à des populations marginalisées auxquelles elle a, longtemps, projeté l'image officielle de la honte de soi. Surtout, comment décourager maintenant certains excès quand, pendant des années, on a ancré dans l'esprit de ceux qui les commettent que c'est la société à laquelle ces excès portent préjudice, qui, au fond, en est responsable ?

Comment responsabiliser les individus, comment les arracher au confort désespérant de l'assistanat et de la dépendance s'ils ont été convaincus d'être enchaînés à leur condition par une logique sociale implacable et aveugle ?

Tout un chacun reconnaîtra qu'il est extrêmement ardu de répondre. Aussi nul ne peut en douter, autant que les contradictions entre la parole et l'action, l'incohérence profonde du discours officiel a été un facteur de paralysie de la politique de la Ville.

II. LA CONTRADICTION ENTRE LE DISCOURS ET L'ACTION

A. UNE POLITIQUE DONT LA GLOBALITÉ EST DÉMENTIE PAR LES FAITS

Le dispositif administratif français n'a pas été conçu pour traiter globalement les difficultés de certaines parties du territoire et de leurs habitants. Les insuffisances dénoncées dans l'appréhension des problèmes de l'espace rural (1) se retrouvent à l'identique dans la gestion des villes.

Chaque ministère, chaque administration dispose de moyens d'intervention autonomes, de financements jalousement préservés, de fonctionnaires spécifiquement rattachés et parfois même de théories particulières sur la cause de la crise et les solutions à y apporter.

Face à cette sclérose bureaucratique, les administrations dites de mission -qu'elles s'appellent DATAR ou Délégation interministérielle à la Ville- ont toutes les peines à s'imposer.

Or les problèmes de la Ville, comme ceux de l'espace rural, ne peuvent être traités que dans leur globalité. Rien ne sert de réhabiliter des logements si dans le même temps le suivi social des habitants n'est pas assuré et la sécurité rétablie.

L'ensemble de ceux qui luttent contre le déséquilibre urbain et toutes les doctrines formulées en cette matière affirment la même évidence. Celle-ci est pourtant démentie par les faits. Malgré l'apparence trompeuse du vocabulaire, la politique de la Ville n'existe pas, elle n'est que l'accumulation d'actions dispersées (2).

(1) Rapport de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français - Sénat n° 249 (1990-1991)

(2) Cf. *Le Monde* - jeudi 12 mars 1992 - Dix années d'efforts dispersés.

Cet éparpillement s'exprime à la fois dans les formes prises par l'action de l'Etat et dans la multiplication des structures administratives.

La politique dite de la Ville a adopté très largement la procédure des contrats territoriaux. Pour des motifs divers (simple changement de terminologie, modification d'objectif, lancement d'opérations expérimentales) ceux-ci se sont, au fil des ans, accumulés en strates successives qui se superposent et s'articulent avec les plus grandes difficultés.

On dénombre aujourd'hui :

- 300 conventions de développement social des quartiers ;
- 100 conventions de quartiers ;
- 13 contrats de ville ;
- une centaine de conventions ville-habitat ;
- une vingtaine de PACT urbains ;
- 370 contrats d'action prévention et 700 conseils communaux ou intercommunaux de prévention de la délinquance ;
- 68 sites pilotes à l'intégration.

A ces contrats territoriaux de base, s'ajoutent encore des programmes complémentaires et des programmes nationaux, qui, tous, répondent à des objectifs différents et obéissent à des procédures particulières.

En septembre 1989 (1), l'union nationale des fédérations d'organismes d'I.L.M. avait établi une liste exhaustive des contrats existant, dont la complexité se passe de commentaires :

(1) Actualités I.L.M. - numéro spécial : La Ville, mode d'emploi - 30 septembre 1989.

LES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN

- 83 -

PROGRAMMES TERRITORIAUX	INTITULÉ	DÉFINITION	FINANCEMENTS	INSTRUCTION ET ASSISTANCE AU MONTAGE DES DOSSIERS	NIVEAU DE DÉCISION
	Quartiers Convention de développement social des quartiers (DSQ)	Action globale, contractuelle conduite dans les quartiers dégradés, dans le cadre du contrat de plan État Région	Divers ministères sur enveloppe contrat de plan.	Préfet de département Conseil régional et Conseil général.	Préfet de région et Président du Conseil régional
	Convention de quartiers	Action préventive conduite dans des quartiers d'habitat social ou des quartiers anciens. Concerne également les "sorties DSQ".	FSU déconcentré. Divers ministères sur crédits départementaux ou régionaux déconcentrés.	Préfet de département.	Préfet de département ou de région selon la nature des crédits.
	Ville - Agglomération Convention "Ville - Habitat"	Action globale dans le domaine de l'habitat et de l'aménagement urbain, définie dans une convention entre l'État, la ville (agglomération), les organismes bailleurs sociaux et autres intervenants en fonction des objectifs sociaux spécifiques inclus dans la convention	FSU déconcentré. MELTM et divers ministères sur crédits départementaux et régionaux déconcentrés.	Préfet de département.	Préfet de département et Préfet de région selon la nature des crédits.
	Contrat de ville	Action globale intégrée dans un projet urbain, dans des zones urbaines ou des grandes agglomérations en situation de crise urbaine.	FSU déconcentré. Divers ministères.	Préfet de département	CIV.
PACT Urbain "Arc Nord Est"	Programme global intégré au contrat de plan pour 8 régions gravement touchées par les mutations industrielles	Divers ministères. FIAT et FSU déconcentrés	Préfet de département	Préfet de région et Président du Conseil régional (contrat de plan)	

PROGRAMMES NATIONAUX COMPLÉMENTAIRES AUX PROGRAMMES TERRITORIAUX	COMPOSITION URBAINE	Projets urbains "Banlieue 89" Patrimoine et quartiers anciens	Action de promotion, dans les banlieues, de nouveaux projets urbains structurants et de réhabilitation de logements sociaux de bonne qualité urbanistique et architecturale. Recomposition et revitalisation de paysages urbains et tissu ancien intégrant la valorisation du patrimoine, la prise en compte des problèmes sociaux et économiques	FSU : 20 à 40 % études et travaux 50 % intercommunal. MELTM : Ch. 65.48. FSU : 20 à 40 % études, montage, travaux 50 % intercommunal Culture : Ch. 66.20.	Préfet de département. Mission Banlieues 89 et Groupe technique interministériel. Préfet de département et Groupe technique interministériel.	Préfet de région (FSU déconcentré et Ch. 65.48 du MELTM) CIV (FSU concentré) Préfet de région (FSU déconcentré) et CIV (FSU concentré).
	PROGRAMMES D'INNOVATION ET D'EXPÉRIMENTATION	Mieux vivre et circuler en ville Innover dans les services urbains Une ville plus accueillante pour les familles Développer le commerce et l'artisanat dans les quartiers et en ville Programme pilote d'insertion	Action innovante dans le domaine de la gestion des déplacements, des transports et de la sécurité, intégrée à un projet urbain territorialisé (convention quartier, ville-habitat ou contrat de ville). Moderniser les services urbains et créer de nouveaux services. Adapter les services urbains aux populations défavorisées. Améliorer l'efficacité des services. Contrat "Nouvelle famille - Nouvel habitat" : adapter l'habitat à la situation et l'évolution sociale des familles. A l'échelle du quartier et de la ville : - Promouvoir le commerce de proximité. - Favoriser l'approche urbaine et sociale des problèmes économiques et commerciaux. Développer les mesures d'insertion et encourager l'innovation méthodologique notamment dans le cadre de la mise en œuvre du RHI	FSU : 35 % études, 20 % expérimentation, 50 % évaluation. FSU : 35 % études, 20 % expérimentation, 50 % évaluation FSU et Solidarité : Ch. 47.21.10 35 % études, 50 % évaluation. FSU : 20 à 40 % études, travaux. Artisanat : Ch. 64.00.60, 44.04.70. Commerce : Ch. 64.01, 44.04.60. Aides aux commerçants : 20 à 40 % des travaux, formation. FSU : 35 % études, montage. Solidarité : Ch. 47.21.70, 47.81.32 et crédits DSQ.	Préfet de département et Groupe technique interministériel Préfet de département et Groupe technique interministériel Préfet de département et Groupe technique interministériel. Préfet de département, Groupe technique (DIV + délégation à l'emploi + DAS + délégation RHI).	CIV (FSU concentré) et Préfet de région (FSU déconcentré) CIV (FSU concentré) et Préfet de région (FSU déconcentré). CIV (FSU concentré) et Préfet de région (FSU déconcentré). Préfet de région (FSU déconcentré et DSQ) CIV (FSU concentré et DSQ concentré). Avis du Conseil général. Préfet de région (FSU déconcentré) CIV (FSU concentré).
PROGRAMMES NATIONAUX DE SOLIDARITÉ	PRÉVENTION DE DELINQUANCE	Action de prévention pour la sécurité dans les villes	Action globale de prévention de la délinquance menée dans le cadre d'un contrat Etat-collectivité locale, là où existe un CCPD	Premier ministre. Chapitre 37.08 Art. 10.	Préfet de département	CIV
	PROGRAMMES D'INNOVATION ET D'EXPÉRIMENTATION	Accueil des plus démunis dans l'habitat Accueil des nomades Droits et villes Accueil des personnes âgées	Bilans diagnostics des difficultés et logement des ménages les plus démunis. Suivi animation de plans départementaux d'action pour le logement des familles défavorisées. Favoriser l'accès au logement des plus démunis. Gestion adaptée. Aménagement d'aires pour nomades et études de plans départementaux. Aide socio-éducative. Ce programme comprend cinq thèmes : médiation - conciliation - aides aux victimes - appel d'urgence - accès aux droits pour tous. Insertion sociale et urbaine. Formules d'habitat diversifié. Améliorer les qualités d'usage. Développer les solidarités	FSU et MELTM : Ch. 65.48.50 50 % étude des plans et suivi animation. MELTM : Ch. 65.48.70 (RHI). MELTM : Ch. 65.48.70. 80 % du déficit de l'opération Solidarité : Ch. 47.21.10 FSU : 35 % études, montage, 50 % exceptionnellement plus autres crédits Justice Solidarité... FSU : 35 % études, montage, éventuellement travaux, 50 % exceptionnellement. Solidarité : Ch. 47.21.40.	Préfet de département, Groupe technique interministériel. Préfet de département, Groupe technique interministériel. Préfet de département, Avis des chefs de juridiction, Groupe technique interministériel. Préfet de département, Groupe technique interministériel.	Préfet de région (Ch. 65.48.50), CIV (FSU concentré), MELTM (Ch. 65.48.70). CIV (RHI), Préfet de département, (Ch. 47.21.70). CIV (FSU concentré). CIV (FSU concentré).

La même confusion s'est peu à peu installée dans l'organigramme des structures administratives et ministérielles.

Plus d'une dizaine de ministères interviennent dans la gestion des villes et disposent à cette fin de crédits budgétaires. En 1990, pour les seuls crédits contractualisés dans les contrats de plan Etat-régions, on dénombrait 10 ministères concernés et plus de 17 lignes budgétaires.

**POLITIQUE DE LA VILLE
CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS
MINISTÈRES ET LIGNES BUDGÉTAIRES CONCERNÉS EN 1990**

Département ministériel	Lignes budgétaires
Logement	3
Aménagement du territoire	1
Solidarité-action sociale	3
Travail-emploi-formation	2
Culture	3
Commerce artisanat	2
Education nationale	(diverses)
Jeunesse et sports	1
Justice	1
DOM-TOM	1

Afin d'inciter à la prise en compte des spécificités de la ville, des structures de coordination ont bien été créées. Mais leur multiplication a contribué à la paralysie d'un système de décision englué dans les pesanteurs administratives.

En 1981, est instituée la commission nationale pour le développement social des quartiers à l'initiative d'Hubert DUBEDOUT. Puis le comité interministériel des villes (1984) et le délégué à la rénovation des banlieues (1986).

Dans le même temps apparaissent, en 1983, le conseil national de prévention de la délinquance et les conseils départementaux et communaux ; Banlieues 89 est créé par MM. Roland CASTRO et Michel CANTAL-DUPART.

En 1988, le Premier ministre, M. Michel ROCARD, affirme sa volonté de renforcer la coordination interministérielle (1). A cette fin sont créés le conseil national des villes, le comité interministériel des villes et du développement social urbain, chargé de répartir les crédits du Fonds social urbain et les crédits inscrits au budget des services du Premier ministre au titre de la prévention de la délinquance.

Cette réorganisation s'accompagne de la création de la Délégation interministérielle à la Ville (DIV) chargée de regrouper les structures dispersées et de contrebalancer les initiatives de Banlieues 89.

Force est de constater cependant que cet effort de rationalisation n'obtient pas les effets escomptés. La DIV manque de moyens et d'autorité et les administrations traditionnelles refusent d'abandonner leurs anciennes compétences.

En décembre 1990, un nouveau pas est franchi après les déclarations du Président de la République à Bron, qui annonce la création d'un ministère d'Etat chargé de la Ville.

Le 21 décembre, M. Michel DELEBARRE devient effectivement Ministre d'Etat, ministre de la Ville dans le second gouvernement de M. Michel ROCARD. Il cumulera ces fonctions avec celles de ministre de l'aménagement du territoire dans le gouvernement de Mme Edith CRESSON (16 mai 1991-2 avril 1992).

Ses attributions sont redéfinies par le décret du 11 janvier 1991. Le Ministre de la Ville est chargé de préparer et de mettre en oeuvre la politique de la Ville et du développement social urbain, il *anime et coordonne l'action du Gouvernement en ce domaine*. Président du Conseil national des villes et du comité interministériel des Villes, en l'absence du Premier ministre, il a autorité sur la DIV, le délégué à la rénovation des banlieues et, à compter de mai 1991, sur la DATAR.

Il dispose également, avec le ministre sous l'autorité duquel ils sont placés, de la Direction de l'administration générale et du service d'information et de la communication du Ministère de l'équipement et de la délégation à l'insertion des jeunes en difficulté, relevant du ministre du travail.

Enfin, il dispose, en tant que de besoin, de neuf délégations et de 18 directions de diverses administrations centrales et peut faire appel à 4 établissements publics et organismes, dont

(1) Décret n° 88-1015 du 28 octobre 1988.

l'action se situe dans le droit fil des préoccupations de la politique de la ville : ANAH, FAS, ANPE et AFPA.

Dans le même temps, deux circulaires, l'une du Premier ministre (21 février 1990) l'autre du ministre de la Ville (8 février 1991) tentent d'organiser au niveau local la politique de la Ville dont la coordination est confiée aux Préfets.

En mars 1991, 13 sous-préfets sont nommés afin de conduire cette politique dans les 13 départements les plus urbanisés de France (1).

Le dispositif administratif et financier connaît encore deux modifications importantes en 1991 : une globalisation des crédits contractualisés et un progrès dans l'effort de déconcentration.

Ainsi, les crédits d'Etat alloués aux actions d'accompagnement social dans le cadre des conventions D.S.Q. (2), qui provenaient de 17 lignes budgétaires sont globalisés sur deux lignes de crédits, permettant aux préfets de disposer plus rapidement d'une enveloppe globale.

La déconcentration des crédits est renforcée. Le «taux de déconcentration» passe de 71 % en 1990 à 86 % en 1991 (3). Les crédits contractualisés du D.S.Q. sont désormais totalement déconcentrés, ceux de prévention de la délinquance le sont à 85 %, ceux du Fonds social urbain à 75 %.

Enfin, en mai 1991, un comité d'évaluation de la politique de la Ville est créé.

Hélas, le soulagement ressenti devant ces mesures attendues de simplification et de remise en ordre ne dure pas. Très rapidement, les réticences des administrations aux procédures de l'interministériel et aux contraintes de la globalisation des crédits réapparaissent. Dès 1991 des esprits inventifs inaugurent de nouvelles actions et le processus de dispersion des crédits entre des lignes budgétaires autonomes (mais mieux contrôlées par les ministères !) reprend. Ce sont les «quartiers-lumières» (juin 1991), puis les «services publics de proximité».

(1) Les 8 départements de la Région Ile-de-France, le Nord, le Pas-de-Calais, la Moselle, le Rhône et les Bouches-du-Rhône.

(2) À l'exception de ceux du FAS.

(3) Hors crédits destinés à la réhabilitation de logements.

La nomination de M. Bernard TAPIE comme ministre de la Ville dans le Gouvernement de M. Pierre BÉRÉGOVOY le 2 avril 1992 constitue l'apothéose médiatique des efforts entrepris depuis 1988. La brièveté des 52 jours de sa présence au Gouvernement en auront ruiné l'essentiel.

Après une période de flottement et d'incertitude, la nomination de M. François LONCLE le 3 juin 1992 comme secrétaire d'Etat à la Ville masque difficilement le retour à l'éclatement des politiques, chaque ministère s'efforçant désormais de récupérer ses parts de pouvoir perdues.

Du ministère d'Etat hier, à un modeste secrétariat d'Etat aujourd'hui, la globalité de la politique de la Ville est passée du prioritaire à l'accessoire.

B. L'ABSENCE DE CONSTANCE DANS L'ACTION

La politique menée depuis une dizaine d'années se caractérise, et c'est là le principal reproche que l'on peut lui adresser, par une absence de durée dans l'action.

L'instabilité des hommes se double d'une instabilité des priorités, des solutions proposées.

Les ministres chargés du dossier se sont succédés à un rythme rapide ; il en est de même des délégués interministériels à la Ville. Quelque soit leur mérite, ceux-ci n'ont pas disposé de mandats équivalents à ceux dont bénéficiaient les délégués à l'aménagement du territoire du temps où la DATAR avait établi son pouvoir.

Or la crise des villes ne peut se résoudre que dans le long terme, à l'horizon de plusieurs générations. Depuis dix ans, la politique de la Ville se cherche, elle n'est qu'esquissée et vit d'effets d'annonce. Elle ne dispose aujourd'hui ni des structures, ni des moyens ni d'une doctrine établie qui lui permettraient de résoudre les problèmes urbains.

Parmi les très nombreux plans présentés par les différents ministères, celui du secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports est, à cet égard, exemplaire (1). Il s'agit, en effet, d'une accumulation de

(1) Plan « Été 1992 » présenté le 27 mai 1992.

mesures ponctuelles, parfois saugrenues, inspirées bien moins par le souci de l'avenir des jeunes auxquels il est sensé s'adresser que par celui d'une médiatisation politique.

La liste des opérations projetées est édifiante : murs d'escalade avec les conseils de Catherine DESTIVELLE, rame avec Gérard d'AROVILLE, compétitions de karting, installation d'écrans géants de télévision sur les places publiques pour la retransmission des jeux de Barcelone, prêt de 1.000 V.T.T., expéditions en Amazonie, invitation de 1.000 jeunes à Barcelone...

Certes l'annonce de ce programme a retenu, un instant, l'attention des médias. Mais qu'en restera-t-il, à la rentrée, pour les jeunes des banlieues ?

Lorsqu'en novembre 1990, à Montfermeil, Bernard TAPIE avait lancé à grand renfort de publicité l'opération «*forum des citoyens*», il avait fait naître un espoir immense dans l'esprit des habitants. On avait annoncé la venue de Yannick NOAH et de Michel HIDALGO, la participation au marathon de New York, une expédition dans l'Himalaya, la mise en service d'une télévision câblée et l'implantation de bureaux dans une tour désaffectée. Près de deux ans plus tard, il ne reste rien : les jeunes de Montfermeil ne sont pas devenus des sportifs de réputation mondiale, l'expédition de l'Himalaya s'est terminée par un accident dramatique, le projet de télévision n'a jamais été réalisé et la Tour Utrillo n'abrite que quelques rares ateliers de confection.

Ces échecs, les conséquences qu'ils peuvent avoir sur les habitants des cités, le découragement et l'exaspération des acteurs du terrain, contraints, à chaque nouveau plan, de reprendre études et démarches, ne semblent pas émouvoir les responsables gouvernementaux. Chaque année, ou presque, ils annoncent une nouvelle politique de la ville, une relance, une impulsion forte (1). Appliquant fidèlement les principes du marketing, ils «*sortent*» régulièrement des «*produits*» nouveaux, aussi vite abandonnés.

Peu leur importent les appels lancés par les responsables locaux qu'ils soient élus, chefs de projets ou animateurs sociaux. «*Utilisons les réseaux déjà en place, motivons les bénévoles déjà au travail, finançons les projets déjà proposés...*» demandait Michel NOIR, maire de Lyon le 26 mai 1992 (2). A cette date, trois ministres avaient déjà présenté, en moins de deux semaines, leur plan pour les

(1) *Libération* 21 mai 1992.

(2) *La lettre du Maire*.

banlieues, à la suite du Premier ministre. Dans le mois qui suivit, quatre nouveaux plans avaient vu le jour.

	Calendrier des plans banlieues Mai-Juin 1992
12 Mai	Programme du Ministre délégué au Logement et au cadre de vie
13 Mai	Plan d'action en faveur de la rénovation et de la sécurité urbaine (Premier Ministre)
13 Mai	Plan d'action immédiate pour la sécurité urbaine (Intérieur)
20 Mai	Plan pour les banlieues (Ville)
27 Mai	Plan été jeunes (Secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports)
27 Mai	Communication du Ministre de la Justice
24 Juin	Communication du Ministre délégué au logement et au cadre de vie
26 Juin	Lancement de l'opération "Grands frères". (Secrétariat d'Etat à l'Intégration)

C. L'ACCEPTATION LARVÉE D'UNE SOCIÉTÉ DUALE

La réflexion sur la dualité de notre société sur une France à deux, voire à trois, vitesses a été engagée il y a une dizaine d'années à l'initiative de la C.F.D.T. et largement développée par plusieurs économistes (S. NORA, A. MINC, L. STOLÉRU).

Depuis lors, l'augmentation permanente du chômage, l'aggravation des inégalités qu'elle a entraîné ont conforté le constat.

Les trois millions de personnes qui vivent dans les quartiers difficiles ne vont pourtant pas être les seuls à avoir emprunté, contraints ou libres, la deuxième vitesse. Ce serait oublier la majeure partie de l'espace rural et de ses habitants, qui subit elle-aussi le même phénomène d'exclusion progressive. Si «relégation» (1) il y a, elle touche autant certaines banlieues des grandes villes que les cantons ruraux qui se désertifient.

Des symptômes identiques les frappent : disparition des services publics, en premier lieu l'école et la poste, et des activités économiques, sous équipement culturel, niveau de vie inférieur à la moyenne nationale, isolement par absence de moyens de communication, manque de perspectives d'avenir pour les jeunes. Ce qui distingue les banlieues en crise et les campagnes en friche, ce n'est pas tant le mal qui les atteint que la façon dont elles réagissent à ce mal. Les unes par un engourdissement progressif, les autres par des accès de violence.

Toutes deux sont, d'une certaine manière, les victimes d'une économie de marché efficace mais négligente du long terme et des équilibres sociaux.

Peut-on, économiquement et politiquement, continuer à supporter une telle coupure de la société française ? Sûrement pas.

La pauvreté d'une partie de la population ne menaçait pas la cohérence de la société française en période de forte croissance car l'espoir de l'ascension sociale subsistait.

Ce n'est plus le cas aujourd'hui et se serait une erreur fatale que de croire que nous pourrions plus longtemps préserver nos principes démocratiques sans réagir rapidement à cette fracture sociale.

Deux éléments militent en ce sens : le premier est le coût financier entraîné par l'assistanat des populations pauvres, censé constituer une barrière de protection pour la paix sociale. L'évolution du rapport entre les revenus tirés du travail et les revenus sociaux dont bénéficient les familles françaises nous conduit à l'asphyxie économique.

En 1960, le revenu économique était quatre fois supérieur au revenu social (80 % contre 20 %).

(1) «La relégation» est le titre du rapport présenté en 1991 par M. Jean-Marie DELARUE, délégué interministériel à la Ville.

En 1980, le revenu économique n'était plus que le double du revenu social (67 % contre 33 %).

En 1990, le revenu économique a encore diminué et s'établit à 65,6 % contre 34,4 % pour les revenus de transfert.

La seconde raison est d'ordre politique. *«Comme tant d'autres pays riches, la France a préféré l'aide à la redistribution l'assistanat à la vraie solidarité»* (1). Ce faisant elle a rabaisé l'assisté dans une situation inférieure où son seul objectif est d'obtenir de l'État des avantages alors que le travail, seul, permet l'insertion dans le tissu économique et social. Les assistés, parce qu'ils sont en situation de dépendance absolue, ne sont pas des citoyens à part entière et ne peuvent entrer dans un processus d'intégration.

Notre société par égoïsme et par aveuglement a fait le choix de l'assistanat. Elle ne pourra désormais plus éviter la question du partage des revenus et du travail faute de quoi c'est l'ensemble de la collectivité qui risque d'exploser.

M. René LENOIR mettait récemment en garde contre les dangers d'un marché laissé à lui même : *«Je ne donne pas cher des communautés qui cesseraient de défendre quelques valeurs fondamentales et oublieraient l'exigence de justice. Le marché sans l'État serait le marché dans tous ses états, la société plus dualisée, plus déchirée encore qu'elle ne l'est. Un jour, l'économie de marché -qui n'y peut rien- serait rejetée comme l'origine de tous nos maux. Avec elle, s'effondrerait aussi notre liberté.»* (2)

Votre rapporteur partage cette inquiétude. Quelles que soient les réticences d'une opinion publique, d'ailleurs insuffisamment avertie des risques de cassure de l'équilibre social, il est temps de poser en termes clairs le choix que devra faire la société française : soit admettre qu'une part croissante de la population vive dans un état de dépendance économique et la constitution probable de ghettos où les principes républicains n'auront plus droit de cité, soit préserver l'harmonie et la cohérence nationale au prix des *«sacrifices»* engendrés par le partage du travail et des revenus qui lui sont liés.

(1) M. H. VIEILLARD-BARON - *«Ghettos dans les banlieues ?»* - Etudes - Septembre 1991.

(2) Politiques n° 1 - hiver 1992.

III. UN FOISONNEMENT DE MESURES TROP ÉLOIGNÉES DES RÉALITÉS DU TERRAIN

A. MALGRÉ BEAUCOUP D'ARGENT...

Si l'on en croit les indications fournies par le Gouvernement lors de l'examen des budgets pour 1992 et 1993, la politique de la ville bénéficie d'un effort financier considérable de l'Etat dont l'augmentation *«exponentielle»* a été amplement soulignée.

Les *«jaunes budgétaires»* établis à ces occasions annoncent, ainsi, pour 1992, une progression de 23 % des crédits qui s'élèvent à 6,258 milliards de francs contre 5,7 milliards en 1991 et 2,998 milliards en 1990 et, pour 1993, une progression de 14 %.

TABLEAU RÉCAPITULATIF

(En millions F)

	1991 A.P. ou D.O.	1992 A.P. ou D.O.	1993 A.P. ou D.O.
A. ÉTAT ET F.A.S.			
1. Crédits spécifiques*			
Fonds social urbain.....	347,0	369,2	360,0
Prévention de la délinquance.....	109,5	119,5	131,0
Fonctionnement de la D.I.V. et animation nationale des programmes (1).....	27,6	32,3	41,7
C.A.S. Fonds pour l'aménagement de l'Île-de-France.....	-	155,0	170,0
Services publics de quartier.....	-	120,0	104,3
1 % associatif.....	-	-	14,0
Études.....	-	-	10,0
Sous-total A 1.....	484,1	796,0	831,0
2. Crédits relevant de divers ministères contractualisés dans des contrats et conventions de développement social urbain (hors crédits spécifiques)			
Développement social des quartiers, actions d'accompagnement (2).....	304,6	301,6	301,6
Développement social des quartiers, réhabilitation des logements sociaux.....	541,0	541,0	541,0
Arc nord-est.....	23,0	50,0	50,0 (3)
Contrats de ville (12 premiers contrats approuvés).....	714,7	714,7	1.287,7
Conventions de quartier.....	97,8	119,5	101,4 (3)
Conventions ville-habitat.....	239,7	287,8	198,6 (3)
Sous-total A 2.....	1.920,8	2.014,6	2.480,3
3. Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville (hors crédits visés en A 1 et en A 2)			
Équipement.....	244,8	257,1	261,6
Culture.....	17,8	29,0	29,5
Intérieur.....	10,2	10,2	10,2
Travail, Emploi, Formation professionnelle.....	424,0	483,0	588,7
Éducation nationale.....	256,0	417,0	589,3
Jeunesse et Sports.....	138,0	165,0	172,0
D.O.M.-T.O.M.....	73,4	73,4	73,4
Solidarité.....	612,9	610,4	617,1
Justice.....	22,1	22,9	25,9
Commerce et artisanat.....	n.d.	n.d.	n.d.
F.A.S.....	104,2	52,5	52,5
Sous-total A 3.....	1.903,4	2.120,8	2.420,2
4. Solidarité urbaine : loi du 13 mai 1991			
D.G.F. - Dotation de solidarité urbaine.....	400,0	700,0	1.000,0 (3)
Fonds de solidarité des communes de l'Île-de-France.....	300,0	561,0	585,0 (3)
Dotation particulière de solidarité urbaine.....	-	150,0	156,0 (3)
Sous-total A 4.....	700,0	1.411,0	1.741,0
Total général A 1 + A 2 + A 3 + A 4.....	5.008,3	6.342,1	7.472,8
B. FONDS EUROPÉENS CONCOURANT À LA POLITIQUE DE D.S.U.			
	8,5	8,9	n.d.
C. PROGRAMME DÉVELOPPEMENT - SOLIDARITÉ DE LA C.D.C.			
- prêts projets urbains (versements).....	785,3	1.050,0 (3)	1.200,0 (3)
- Z.E.F.-D.S.Q.....	12,4	12,0	12,0 (3)
- appui à l'action de la D.I.V.....	7,0	7,0	7,0 (3)

* 1991 et 1992 : L.F.I., 1993 : P.L.F.

(1) Chapitres 37-60/80, 37-60/80, 34-60/80 et divers chapitres de personnel en 1993 (43 emplois) du budget du M.E.L.T.

(2) Y compris F.A.S.

(3) Estimations.

n.d. : données non disponibles

Certes ces chiffres incluent les produits de la Dotation de solidarité urbaine et de l'augmentation de la taxe sur les bureaux en Ile-de-France qu'il est pour le moins audacieux de mettre sur le compte d'un effort financier de l'Etat (1).

Mais, à l'inverse, ils ne comptabilisent pas les contributions considérables des collectivités locales qui apportent pourtant en moyenne 2 à 2,5 fois plus que l'Etat à la réalisation des opérations contractuelles.

Ainsi, le financement des conventions D.S.Q. pour l'accompagnement social est assuré annuellement, à hauteur de 300 millions de francs par l'Etat, de 300 millions par les régions et de 400 millions par les départements et les communes. De même, les six premiers contrats de ville, pour l'effort moyen de l'Etat atteint 30 % alors que 70 % du financement provient des collectivités locales.

Au total, on estime que la participation financière des collectivités locales se monte à près de 5 milliards de francs par an, soit 1.500 francs par habitant directement concerné.

Il faudrait encore ajouter à ce tableau la contribution de la Caisse des dépôts et consignations qui propose, depuis 1989 des «prêts projets urbains» (P.P.U.) à taux préférentiels pour un montant cumulé depuis cette date de 7,5 milliards de francs.

B. MALGRÉ BEAUCOUP DE BRUIT ET DE GESTICULATION ...

On peut ne pas être persuadé qu'une réelle politique de la ville ait été menée en France ces dernières années. Il est impossible de douter de la médiatisation, voire de la théâtralisation, des mesures qui ont été prises en ce domaine.

Toutes les péripéties -d'aucuns diraient les avatars successifs- de la politique urbaine ont régulièrement fait l'objet d'un fort battage médiatique : de l'annonce du lancement des procédures de Développement social des Quartiers (1981) à la création de la

(1) Voir à ce propos le rapport de M. Ernest CARTIGNY au nom de la Commission des Finances du Sénat sur le projet de budget Urbanisme Logement et Services communs pour 1992.

Délégation interministérielle à la Ville (1989) en passant par le lancement de Banlieues 89 (1983).

Le souci médiatique semble toutefois avoir connu une accélération à compter de 1990 avec, notamment, la création du ministère d'Etat à la Ville et la présentation à la presse d'une succession de textes censés donner définitivement au Gouvernement les moyens de traiter définitivement le problème (logement des plus démunis, dotation de solidarité urbaine, loi d'orientation pour la ville...).

Mais à force de trop promettre, on a surtout fait naître déceptions et désillusions lorsque la réalité du quotidien a repris le pas.

Le gouvernement de M. Michel ROCARD promettait le droit au logement, celui de Mme Edith CRESSON le droit à la ville ! Les déclarations magistrales qui figurent dans les deux lois qu'ils ont fait adopter par le Parlement sont des modèles du genre et méritent d'être intégralement reproduites :

● *Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.*

Article premier : "Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation.

Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir.

Le Conseil national de l'habitat est chargé d'établir chaque année un bilan de l'action engagée qui est rendu public."

● *Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la Ville.*

Article premier : "Afin de mettre en oeuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales.

A ces fins, l'Etat et les autres collectivités publiques doivent, en fonction de leurs compétences, prendre toutes mesures tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier, les types de logement, d'équipements et de services nécessaires :

- au maintien et au développement du commerce et des autres activités économiques de proximité ;

- à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel et récréatif ;

- aux transports ;

- à la sécurité des biens et des personnes".»

C'est jouer avec le feu que de susciter ainsi de tels espoirs.

A tout le moins aurait-on pu croire que ces textes recevraient une application concrète immédiate et que leurs effets se feraient rapidement sentir. Il n'en a rien été, bien au contraire.

Les deux dispositions les plus importantes et novatrices de la loi «*droit au logement*», la création du bail à réhabilitation et les protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS), se sont engluées dans les procédures administratives. Le nombre de baux à réhabilitation conclus depuis 1990 est ridiculement faible. Quant aux POPS, combien d'entre eux ne sont que des cadres vides !

Pour ce qui est de la loi d'orientation pour la Ville, alors que ce texte avait bénéficié d'une procédure d'urgence, il a fallu attendre plus d'un an avant que ne paraissent les premiers décrets d'application. Légèreté coupable des ministres en charge du dossier, rivalités administratives et de cabinet, peu importe la vraie raison de ce retard inadmissible pour une loi «*prétexte*», élaborée dans le seul souci de faire écho au discours de Bron, et baptisée «*d'orientation pour la Ville*» alors qu'elle n'était qu'un regroupement de «*diverses dispositions d'ordre urbanistique*».

Il reste que ce comportement a été perçu comme un geste d'irresponsabilité et parfois de mépris tant vis-à-vis des habitants des cités en crise que des acteurs locaux et, principalement, des maires.

La quête de la publicité ne joue pas qu'au plan national. Elle inspire aussi les actions locales des ministères. Il est bien plus rémunérateur en termes de notoriété immédiate de financer le concert d'un groupe de «*rap*» connu ou d'organiser des festivals de

banlieues chers à certain ministre que d'agir en profondeur et à long terme sur un quartier !

Cette appétit de retombées médiatiques peut d'ailleurs conduire à sombrer dans le ridicule. Ainsi, imaginée par des administrations en mal d'originalité, sans, bien entendu, aucune consultation des personnes en contact avec la réalité du terrain, une brillante idée d'animation de Vaulx-en-Velin a, paraît-il, obtenu une bonne couverture dans la presse locale lors de sa présentation l'an dernier.

Il s'agissait d'apprendre à piloter des motos à des jeunes des cités restant sur place tout l'été.

La gendarmerie nationale a été mise à contribution. Elle a fourni les moniteurs et les engins d'exercice.

Au regard des moyens déployés, les initiateurs du projet devaient en espérer beaucoup. Ses suites ont dû cruellement les décevoir.

Bien sûr, beaucoup de garçons du quartier ont appris à se servir des motocyclettes. Mais à la fin des stages, toutes les motos d'entraînement ont été volées et, depuis l'initiation effectuée, le nombre de vols de deux roues de forte cylindrée a sensiblement augmenté dans la région...

Un observateur assidu de la réalité urbaine soulignait à votre rapporteur que : *«la politique de la ville a trop fonctionné par coups médiatiques, sans suivi, sans évaluation postérieure.»* Au vu des résultats d'opérations du genre de celle précitée, on serait tenté d'ajouter : *«et sans beaucoup d'estimation préalable»*.

En 1980, M. François MITTERRAND croyant juger le septennat qui s'achevait, s'exclamait : *«le Gouvernement des médias, ou plus exactement, par les médias. Les mots qui tiennent lieu des choses. Et six ans de surplace. Danse du ventre devant le Veau d'Or»*(1). En réalité, il apparaît qu'il prophétisait sur les deux septennats qui s'annonçaient.

(1) 27 mars 1990

C. UN DÉCOURAGEMENT GÉNÉRALISÉ DES ACTEURS LOCAUX

Malgré l'augmentation certaine des crédits, malgré le tapage médiatique et la gesticulation réglementaire organisée autour de la politique de la Ville, un décalage croissant sépare les discours triomphalistes des responsables nationaux et la réalité vécue sur le terrain.

Ceux qui ressentent le plus durement cet état de fait sont les travailleurs sociaux. Votre rapporteur les a rencontrés, à Paris et au cours de ses déplacements. Ils ont tous exprimé le même découragement, la même amertume, le même sentiment de porter, dans l'indifférence générale, la responsabilité de surmonter toutes les crises sociales des cités.

La dévalorisation de leur rôle, l'ambiguïté de leur statut se conjuguent avec une crise profonde du recrutement qui pose, à terme, la question du maintien de leur présence dans les quartiers où ils sont pourtant les plus utiles.

1. La balkanisation des professions sociales

Selon les différentes définitions adoptées, on estime entre 120.000 et 600.000 (dont 200.000 assistantes maternelles), le nombre des travailleurs sociaux regroupés en plus d'une vingtaine de professions. C'est donc un très grand émiettement qui caractérise ce secteur où prédominent les animateurs socio-culturels (de 14.000 à 30.000), les éducateurs (de 40.000 à 60.000) et les assistants sociaux (32.000).

La politique des villes menée depuis dix ans a introduit plus de confusion encore dans cet enchevêtrement de statuts et de missions en créant de nouvelles professions. Sont ainsi apparus les agents des missions locales pour l'emploi, les délégués à l'insertion, les chargés de mission à l'intégration, les agents de développement économique, les médiateurs sociaux... (1).

Cette prolifération anarchique de professions et sous-professions les plus diverses, dans un secteur où, pourtant, la polyvalence et la globalité des actions semblaient être les maîtres mots, ont plongé les travailleurs sociaux dans le plus grand désarroi. Chacun de ces corps recevant des directives parfois contradictoires avec celles des autres et les appliquant sans qu'une autorité commune assure la coordination, il en est résulté des pertes de temps, d'efficacité et de cohérence, ainsi que de crédibilité vis-à-vis des populations.

Cette confusion s'est accrue par l'attribution de nouvelles tâches, propres au travail social, à d'autres services publics : que signifie encore le travail social, alors que désormais la police est chargée de la prévention et de l'animation de rue et les enseignants de l'assistance sociale ?

2. Un statut ambigu

Eparpillés entre de multiples professions aux contours indéfinis, les travailleurs sociaux se trouvent confrontés aussi à la rivalité du secteur associatif qui a eu tendance, ces dernières années à s'emparer des tâches qu'ils avaient traditionnellement remplies.

Conséquence directe des lourdeurs de gestion imposées par le statut public des travailleurs sociaux, le recours aux associations est apparu comme un moyen commode de pallier les carences de l'administration et l'espoir d'obtenir, sans contraintes excessives et à un coût équivalent, des résultats plus rapides sur le terrain.

Comme le souligne M. H. VIEILLARD-BARON : *« plusieurs associations à caractère social sont souvent devenues une véritable annexe du secteur public et fonctionnent parfois comme de véritables*

(1) Voir l'excellent article de M. VIEILLARD-BARON : *« Le travail social en quête d'une nouvelle légitimité dans les quartiers sensibles. » Migrants - Formation n° 88 - Mars 1992.*

administrations parallèles. Mais, de par leur statut, elles introduisent une souplesse dans la pratique du métier et une possibilité d'accélération du financement des actions. Par exemple, une subvention votée par un Conseil général peut être reversée dans la semaine sur le compte d'une association et utilisée aussitôt. En cas d'urgence, l'Etat lui-même n'hésite pas à faire appel aux associations : c'est par l'intermédiaire de la Fondation de France et de la Ligue française de l'Enseignement qu'on été financées en deux semaines seulement les actions "Prévention-élu" et les opérations "Ecole ouverte" qui ont concerné douze établissements scolaires de la région parisienne en juillet et en août 1991 !", (1)

Comment ne pas comprendre, dans ces conditions, la démobilisation des professionnels du travail social auxquels on oppose de plus en plus des associatifs, largement subventionnés par les pouvoirs publics, soulagés des contraintes du service public et pour lesquels, trop souvent, les jeunes à la dérive ne sont qu'un fonds de commerce profitable ?

Le recours aux associations et particulièrement à leurs éducateurs de rue issus eux-même des quartiers permet, sans doute, d'agir vite, mais il présente aussi des risques : ces éducateurs manquent souvent de qualification et d'expérience.

Surtout, ils sont dans une situation qui ne leur permet pas d'agir avec efficacité pour l'intégration des jeunes, écartelés entre leur appartenance au quartier et leur mission éducatrice qui suppose l'exercice de l'autorité : *«Le copain d'hier repéré comme voyou est difficilement crédible comme professionnel.» (1).*

Les travailleurs sociaux sont aussi victimes de l'ambiguïté de leur situation statutaire qui les place en porte-à-faux vis-à-vis de l'Etat, dont ils dépendent souvent au moins pour une partie de leur salaire, et des collectivités locales, départements et communes. La décentralisation a donné autorité aux élus locaux sur nombre de travailleurs sociaux, mais elle a accru aussi les risques de désaveu de leur action : les rythmes de l'action sociale sont plus lents que ceux des mandats électifs et les priorités des uns ne sont pas toujours celles des autres. Faute de temps et de sérénité, le dialogue entre les politiques et les travailleurs sociaux est resté à un stade embryonnaire et l'existence de deux langages (celui des travailleurs sociaux et celui des municipalités) est bien souvent utilisé pour mettre en doute leur autorité.

(1) M. H. VIEILLARD-BARON, *op. précité.*

3. Une redoutable crise existentielle

Le secteur social rencontre aujourd'hui une crise générale de vocation et de solidité des vocations. Celle-ci s'explique certes par les difficultés du métier qui demande un investissement personnel considérable, mais aussi par l'absence de perspectives de carrière (1) par la faiblesse des rémunérations (un assistant social gagne de 5.700 francs à 9.500 francs net en moyenne, sans tenir compte des primes, entre le début et la fin d'une carrière) et, généralement, par le peu de considération qui les entoure.

La chute des crédits de formation des travailleurs sociaux accompagne celle du nombre des élèves : en 1984, on dénombrait 5.854 élèves dans les centres de formation menant au DEAS (2) ; en 1991, il n'y en avait plus que 5.090. Les postes non pourvus, particulièrement d'éducateurs et d'assistants sociaux se multiplient, ainsi que les démissions. Certains postes, même, sont supprimés et les maisons des jeunes et centres sociaux, structures existantes, sont menacés par manque de moyens au moment même où l'on propose de créer de nouvelles « maisons des citoyens » (au Mas-du-Taureau à Vaulx-en-Velin, le centre social a ainsi été fermé).

Or, l'action sociale demande de la durée. Apprendre le savoir-être et les contraintes de la vie en société prend du temps. Les travailleurs sociaux, laissés à eux-mêmes, sont démunis face à cette tâche et n'ont plus ni l'enthousiasme ni la force de l'assumer.

(1) Lors de la création des postes de chefs de projets D.S.Q., nul n'a songé à en faire un grade supérieur commun aux professions du travail social...

(2) Diplôme d'Etat d'assistant de service social.

Vaulx-en-Velin / Mas-du-Taureau

Témoignage du chef du projet D.S.Q.

«Les gens de terrain ont l'impression d'être abandonnés par les institutions. Nous sommes les fantassins au front de la République... lorsque nous sommes usés, on nous remplace, mais un jour plus personne ne viendra».

CHAPITRE III :
REPARTIR SUR DE NOUVELLES
BASES

C'est Emile DURKHEIM, un des pères de la sociologie, qui écrivait (1) : *« Une société ne peut se créer ni se recréer sans du même coup créer de l'idéal. Cette création n'est pas pour elle une sorte d'acte surrogatoire, par lequel elle se compléterait une fois formée ; c'est l'acte par lequel elle se fait et se défait périodiquement (...). Car une société n'est pas simplement constituée par la masse des individus qui la composent, par le sol qu'ils occupent, par les choses dont ils se servent, par les mouvements qu'ils accomplissent, mais avant tout par l'idée qu'elle se fait d'elle-même ».*

Bien des hommes et des femmes qui se sont engagés au service de la cité pourraient reprendre à leur compte une telle déclaration. Faire de la politique, n'est-ce pas en définitive chercher à communiquer au pays l'idée que l'on se fait de lui ?

En France, où plus que dans nombre d'autres nations les valeurs défendues dans le débat politique tendent à une dimension universelle, cette exigence d'idéal est même encore plus présente qu'ailleurs. Rappelons nous, par exemple, Clémenceau lisant, le 11 novembre 1918, les clauses de l'armistice à la tribune de la Chambre des Députés et concluant quatre effroyables années de guerre par ces mots : *« ... la France, hier soldat de Dieu, aujourd'hui soldat de l'Humanité, sera toujours le soldat de l'Idéal... ».*

C'est pourquoi, pour votre rapporteur la réponse à apporter au défi que pose la dégradation de la situation urbaine et, d'une manière générale, les déséquilibres de l'aménagement de notre territoire ne passe pas par l'affichage d'une liste de mesures, par

(1) Emile DURKHEIM, *les formes élémentaires de la vie religieuse*.

l'annonce de projets de réforme en vingt points ou de propositions d'actions articulées autour de plusieurs volets de réglementations nouvelles. Il lui apparaît, au contraire, qu'il faut lutter contre cette tentation bureaucratique à laquelle a, trop longtemps et trop souvent, succombé la politique suivie depuis dix ans. Pour lui, les réponses à apporter au malaise des villes supposent en priorité la définition d'une ambition politique pour notre pays.

En conséquence, il estime qu'il convient d'abord de définir une ligne politique claire, puis de mobiliser l'opinion sur les objectifs à atteindre, avant de s'attacher à la mise en oeuvre des moyens adaptés.

Pour cela, commençons par rejeter aux oubliettes du passé toutes ces théories, encore à la mode il n'y a pas si longtemps, sur la culpabilité collective de la société française face au malaise des villes et sur la nécessité du pluralisme culturel. Cessons de douter de la vitalité unitaire de la Nation et de sa capacité à surmonter les difficultés qui l'assaillent. Après tout, au cours de son histoire, la France a eu à affronter des défis plus impressionnants. Ce n'est jamais la mauvaise conscience ou l'esprit de renoncement qui lui ont permis de surmonter l'épreuve ! N'hésitons donc plus à proclamer fièrement nos idéaux collectifs et à déclarer que sur le sol de la patrie ils l'emportent sur tout autre.

Il ne s'agit pas pour autant d'engager un combat pour des valeurs d'un autre temps : mais, bien au contraire, de s'appuyer sur les principes ayant contribué à forger notre tradition républicaine afin de dégager des solutions modernes et porteuses d'avenir.

Reconstituer les éléments fondamentaux à l'origine du pacte républicain, telle doit être l'inspiration politique.

Reconstruire des solidarités géographiques et sociales qui se révèlent érodées, voire menacées, et dont la disparition signifierait l'éclatement de la Nation, voici quels doivent être les objectifs à atteindre.

Mobiliser sur un tel programme les moyens humains et financiers nécessaires à une réussite durable, là paraît être le chemin.

Que les buts poursuivis soient toutefois bien clairs ! Votre rapporteur n'aura pas ici la prétention d'apporter des « recettes miracles » au défi majeur que lance à notre société la crise urbaine et les défauts de l'aménagement du territoire.

Certes, les leçons du passé, les explications qu'il est amené à donner aux échecs constatés l'amèneront à prôner un certain nombre d'orientations. Mais, face aux immenses difficultés à résoudre

il est persuadé qu'il n'y a pas de solutions toutes faites, que la tâche à accomplir sera longue et que la réussite ne pourra s'envisager sans la mobilisation de tous les acteurs sociaux concernés.

C'est pourquoi, plus d'une fois, il préférera poser les problèmes tels qu'ils lui apparaissent et appeler au débat plutôt que de professer des solutions pouvant n'être que partielles.

I. RECONSTITUER LE PACTE RÉPUBLICAIN

A. RESTAURER L'AUTORITÉ POUR RÉTABLIR LA SÉCURITÉ

1. La sécurité : aspiration générale des populations et condition préalable d'une renaissance des quartiers en dérive

La sécurité est un droit dont le respect est une condition essentielle du bon fonctionnement de la démocratie. Sans une protection effective des personnes et des biens il n'y a plus de vie collective normale et quand l'autorité publique est bafouée par le désordre ou le danger des rues, elle n'assume plus le rôle qui lui est dévolu par le suffrage universel.

Dans les quartiers difficiles de nos villes, cette aspiration à une vie dégagée de l'état de la crainte pour soi, les siens ou ses quelques possessions est une donnée sociale fondamentale. Car ainsi que le disait un flotier, rencontré par votre rapporteur à Vaulx-en-Velin, et contrairement à ce que l'image médiatique de ces quartiers laisse parfois imaginer : *« les habitants de ces cités sont dans leur immense majorité des braves gens qui ne veulent qu'une seule chose : vivre en paix »*.

Les délinquants et les vandales, tous ceux qui ont des comportements sociaux inacceptables ne sont, de l'avis de tous les observateurs, qu'une minorité dont l'ascendant s'explique, principalement, par la peur qu'elle inspire et l'attraction qu'elle peut exercer sur les personnes les plus jeunes et les plus influençables, en raison de la dégradation de la situation sociale.

Ce n'est toutefois pas en se lamentant sur cette situation sociale et en expliquant que la délinquance est fille du chômage que l'on brisera l'engrenage de l'exclusion. Votre rapporteur l'a déjà souligné : il serait vain d'escompter une revitalisation économique de

quartiers, ainsi qu'un retour des petites entreprises commerciales et artisanales les ayant fuies si la sécurité des personnes et des biens n'y est pas garantie. Tous les entrepreneurs qu'il a entendus le lui ont affirmé avec force.

La sécurité est donc bien non seulement un facteur capital d'amélioration de la qualité de la vie dans ces quartiers mais un préalable indispensable à leur renaissance économique.

2. L'impératif d'une plus grande affirmation de l'autorité publique

a) L'obligation de sécurité ne pèse pas seulement sur les pouvoirs publics...

La satisfaction de la demande de sécurité dans les zones urbaines sensibles doit être une préoccupation partagée par tous ceux qui participent à leur vie quotidienne.

● Bailleurs sociaux, transporteurs, sociétés de gardiennage : une implication nécessaire

Il est évident que si, dans un flot à problème, un bailleur social n'embauche pas un nombre suffisant de gardiens, il contribue à l'insécurité du parc d'immeubles dont il a la charge. De ce point de vue, l'action menée par les organismes d'ILM dans les lieux qu'a visités votre rapporteur doit être donné en exemple.

Ces organismes ont, semble-t-il, pour la plupart, compris l'importance que revêt la présence sur place de personnels immédiatement responsables de la bonne tenue et de la tranquillité des locaux et pouvant, en cas de problème, intervenir directement ou faire appel à une aide extérieure.

Les entreprises nationales ou locales de transport en commun doivent également être mises au premier rang de la lutte contre l'insécurité. Dans un sondage (1) effectué en Ile-de-France sur les réseaux de la RATP et de la S.N.C.F., 61 % des personnes interrogées

(1) Sondage B.V.A. publié par «La vie du rail», novembre 1991.

disent ne pas se sentir en sécurité dans le métro et 52 % dans les trains de banlieue.

Face à un sentiment d'insécurité aussi prononcé, il est donc souhaitable que les efforts engagés, en vue de l'apaiser, par ces établissements publics et les sociétés assurant des tâches similaires dans des quartiers à problème soient poursuivis et amplifiés : augmentation des effectifs de surveillance, présence accrue des agents, installation de dispositifs d'alarme, mise en place d'écrans de protection de la cabine du conducteur, généralisation des liaisons directes entre les centres d'exploitation des réseaux et les salles de commandement des polices urbaines...

De même, les sociétés de gardiennage, qui assurent notamment la protection des centres commerciaux, jouent un rôle important. Le marché privé de la sécurité tend d'ailleurs à se développer. De 1981 à 1991, le nombre des entreprises du secteur (1600 actuellement) a pratiquement triplé et les effectifs employés sont passés d'un peu plus de 50.000 personnes à un peu moins de 70.000. L'exercice de ces activités est encadré par la loi du 12 juillet 1983, mais le système en vigueur n'offre pas encore toutes les garanties nécessaires. Les agissements et les recrutements qu'opèrent ces sociétés devraient être mieux contrôlés, nombre d'entre elles engageant, pour de courtes périodes, des personnels sans aucune qualification, voire parfois ne présentant pas les qualités de fiabilité indispensables.

● Médias : une déontologie pour la Ville

Enfin, ainsi qu'il l'a déjà expliqué, votre rapporteur estime nécessaire que les médias, sans abandonner la moindre parcelle de leur liberté, participent à la prévention de la délinquance en cherchant à moins valoriser la violence qu'ils ne le font actuellement et, surtout, en traitant d'une manière moins complaisante les incidents qui surviennent dans les quartiers dits en difficulté. Une approche des événements fondée sur la recherche du sensationnel tend davantage à alimenter les fantasmes collectifs les plus éculés et les plus dangereux qu'à permettre une juste compréhension des phénomènes mis en scène.

Tout comme les trains qui arrivent à l'heure, les expériences urbaines qui réussissent ou les efforts déployés au quotidien pour assainir la situation n'attirent guère l'attention des organes de la presse écrite ou audiovisuelle et cela peut être regretté. L'élaboration, entre eux et les instances chargées de la prévention de la délinquance, d'un code de déontologie sur la présentation de la

violence urbaine contribuerait sans aucun doute à atténuer les tensions sur le terrain.

b) ... mais ne pourra être satisfaite sans un renforcement de leur action de maintien de l'ordre

Il n'est absolument pas acceptable que se constituent dans notre pays des «*poches urbaines de non droit*» où, à certaines heures ou dans certaines circonstances, peuvent avoir libre cours des agissements contraires à la légalité républicaine. Il n'est absolument pas acceptable qu'en raison de la modicité de leurs moyens humains ou matériels, voire du manque d'instructions suffisamment claires, des forces de police puissent, en France, hésiter à pénétrer dans certains quartiers pour y réprimer un désordre. Il n'est absolument pas acceptable qu'en divers endroits du territoire les habitants puissent, tout au moins la nuit, avoir l'impression non plus de vivre en France, dans un Etat de droit, dans une nation développée, mais dans une ville du Tiers Monde livrée à la merci de groupes violents imposant leurs propres lois par la terreur.

A laisser se développer de telles failles dans l'application de la loi démocratique, on prendrait le risque d'ouvrir une fracture -qui ne pourrait aller qu'en s'élargissant- dans l'unité du tissu social. On commencerait même, par certains aspects, à porter atteinte au principe d'indivisibilité de la République qui se trouve inscrit au frontispice de notre Constitution.

Il ne s'agit pas là d'un tableau exagérément noir de la situation : à eux seuls, quelques déplacements dans des quartiers à problèmes ont apporté à votre rapporteur plusieurs témoignages irréfutables sur les faits qu'il dénonce.

Il est donc urgent de restaurer l'autorité publique dans les zones où elle se révèle insuffisamment présente et respectée.

Pour ce faire les solutions préconisées depuis longtemps consistent à renforcer l'ilotage et à y améliorer les moyens d'intervention de la police. Elles sont tout à fait judicieuses et elles devraient être mises en oeuvre avec davantage de vigueur, étant entendu que de telles orientations doivent parallèlement susciter l'engagement d'une vaste réflexion sur l'organisation du travail des fonctionnaires chargés du maintien de l'ordre.

● Renforcer l'ilotage

L'ilotage consiste à affecter des policiers en uniforme à un quartier déterminé afin de leur permettre, au cours de leurs rondes, de nouer des contacts personnalisés avec les habitants et d'assurer une présence maximale sur la voie publique. C'est une forme ancienne de la police de proximité et un moyen efficace de rassurer la population.

Bien conduit par des policiers qui doivent être des fonctionnaires d'expérience, il contribue à dissiper les craintes qu'inspirent les délinquants et à favoriser l'expression des plaintes des victimes, ainsi que les témoignages des habitants ayant assisté à des actes délictueux. Il se révèle un facteur capital de l'enclenchement d'un «*cercle civique vertueux*» indispensable à la réussite d'une stratégie visant à isoler et à identifier les auteurs de violence ou d'infractions afin de faciliter leur interpellation.

Or, comme le remarque la communication du Conseil national des villes et du développement social urbain, dressant le bilan 1982-1992 des 64 propositions du rapport de la commission des maires sur la sécurité (dit rapport BONNEMAISON) :

« En dépit d'une extrême valorisation dans les discours, l'ilotage semble n'avoir connu qu'une croissance relativement modérée.

Des données chiffrées de l'ilotage au cours des huit dernières années, il ressort une augmentation du nombre des secteurs ilotés de 2.284 en 1983 à 2.534 en 1990. Au 1er janvier 1991, l'effectif des policiers employés à cette mission s'établissait à 3.666 (pour les seules polices urbaines). (...)

Confrontés à la culture professionnelle du monde policier, à l'état de ses moyens et à ses rigidités organisationnelles, l'ilotage n'a pas connu le développement que l'on pouvait lui souhaiter, en particulier dans les zones urbaines à fort taux de population délinquante. Contrairement à la recommandation de la commission des maires, il n'est pas rare de voir des responsables de service aux prises avec une montée de la délinquance dans leur secteur, préférer la création ou le renforcement de brigades spécialisées (brigades de surveillance nocturne, brigades anti-criminalité) à la mise en place d'un dispositif d'ilotage. De sorte que sur de nombreux sites difficiles, ce sont les policiers municipaux qui pratiquent l'ilotage et instaurent le contact direct avec les habitants...

Selon les chiffres transmis par le ministère de l'Intérieur, 319 des 363 sites D.S.Q. implantés en zone de police étatisée

sont actuellement ilotés. Mais, dans la plupart des cas, il ne s'agit pas d'un ilotage permanent ou pédestre.

Le plan d'actions immédiates pour la sécurité urbaine, annoncé par M. Paul QUILÈS, ministre de l'Intérieur et de la sécurité publique, le 13 mai dernier marque un engagement ferme en faveur de la police de proximité. Il constitue indéniablement un pas dans la bonne direction.

● **Accentuer la répression des noyaux durs de trafiquants et de délinquants**

La plupart des témoignages recueillis sur le terrain souligne la responsabilité dominante d'un nombre restreint de personnes dans l'organisation des trafics illicites (drogue, recel) et dans l'instauration d'un climat d'insécurité dans les cités (vols, violence, voire attaque des forces de l'ordre dans les cas de manifestations dégénérant en émeutes).

Dans les deux cas, ces personnes ne sont pas nécessairement les mêmes. Un trafiquant de drogue prospère aura plutôt tendance à préférer le charme discret d'une vie tranquille aux risques que présentent des actions violentes. Des relations peuvent toutefois s'établir : on a mentionné des circonstances dans lesquelles des casseurs avaient agi pour le compte de trafiquants.

En tout état de cause, la présence d'individus particulièrement agressifs ou dangereux qui, à eux seuls, arrivent à perturber l'atmosphère d'un quartier est un fait indéniable. On a même évoqué devant votre rapporteur les « exploits » d'un jeune « loubard » arrivant à voler à lui seul, près de vingt voitures en une nuit et mettant par son impressionnante activité toute la police de la ville en état d'alerte permanent, car elle croyait avoir à faire à un gang puissamment organisé.

Face à cette situation, d'aucuns, tel M. Julien DRAY, expliquent qu'il faut éviter les « fausses solutions » consistant à neutraliser ces noyaux durs (1). Ils arguent que « la mise à l'écart des personnes composant le noyau dur ne règle rien dans la mesure où elle ne modifie en aucune manière les causes profondes de la violence ».

En bref, à quoi servirait-il d'agir contre les délinquants les plus dangereux puisqu'en définitive ils sont le produit d'un

(1) Rapport sur la violence des jeunes dans les banlieues précité.

contexte criminogène qui les remplacera aussitôt ? Cette thèse qui repose sur l'assertion non démontrée que tout un chacun peut devenir un «*BONNOT*» de quartier, un «*MESRINE*» des banlieues ne persuade guère votre rapporteur.

Il s'avoue davantage convaincu, tant par raison que par intuition, à la lecture des réflexions qu'inspire à M. Emile PÉREZ, secrétaire général du Syndicat des commissaires et des hauts fonctionnaires de la police nationale, le développement des filières de trafic de drogue.

«Pour en finir avec cet enchaînement, il est indispensable de privilégier la répression des noyaux durs de trafiquants au lieu de favoriser contre vents et marées la prévention. Une répression impitoyable ne réglera pas d'un coup de baguette magique la crise des banlieues, mais devrait au moins effacer le sentiment d'impunité générale. Les petits guetteurs sont des «minots» d'une dizaine d'années en situation de fragilité psychologique. Ils voient les aînés conduire leurs trafics sans être inquiétés et cela leur donne des idées. C'est un cercle infernal qu'il est urgent de briser.» (1)

Par contre, pour être efficace une stratégie de répression accentuée se doit d'être accompagnée d'une amplification des politiques de prévention de la toxicomanie et d'encadrement social des quartiers violents, mais ces politiques ne peuvent à elles seules résoudre les problèmes qui se posent.

Bien sûr, il faudrait aussi que cette action nationale déterminée soit complétée d'une action internationale non moins déterminée et un peu plus cohérente qu'aujourd'hui. A quoi sert-il de lutter contre la commercialisation des stupéfiants si on ne cherche pas à agir contre les facteurs qui favorisent leur production ? A quoi sert-il, par exemple, de dénoncer les ravages de la cocaïne si, parallèlement, on contemple impassible la destruction des modes d'organisation traditionnelle du marché du café, qui a conduit à un effondrement brutal des cours mondiaux ? Si les cours du café s'écroulent et ceux de la coca s'enflamment, comment s'étonner que les paysans andins soient tentés de substituer une culture à une autre ?

(1) *Le Figaro*, 20 octobre 1992.

● **Réfléchir à l'organisation du travail et à la répartition des tâches de police**

Dans un article remarquablement documenté qu'il a publié dans le journal «*Le Monde*» du 6 mai dernier, M. Erich INCIYAN pose une question iconoclaste qui mérite cependant, selon votre rapporteur, d'être largement débattue, à savoir : «**Comment renforcer la productivité de l'appareil policier ?**»

L'auteur de l'article poursuit en expliquant que :

«Le diagnostic est connu : les conditions d'exercice du métier dans un service public ouvert vingt-quatre heures sur vingt-quatre, comme les avantages acquis au fil des ans ... ont conduit à accorder des horaires de travail très privilégiés aux policiers. (...) Une série d'équations résumant la difficulté de rendre le dispositif opérationnel plus performant : près des deux tiers des 123.000 fonctionnaires de police sont, à tout instant, en position d'indisponibilité (congés, formation, ou récupération des heures supplémentaires) ; l'organisation du travail en vacations revient à prévoir 6,5 policiers pour occuper un seul poste (le ratio fait un nouveau bond si l'on raisonne en termes de présence effective sur la voie publique) ; quelque dix mille policiers sont affectés à des tâches administratives dans les bureaux, tandis qu'un nombre équivalent de fonctionnaires de police sont des personnels administratifs et techniques. Comment, dès lors, assurer une plus grande présence des policiers sur la voie publique ?»

Il est exact que l'organisation du travail en cinq brigades de roulement a placé une grande partie de la police urbaine dans une situation pour le moins absurde puisque, pour les policiers assurant leurs tâches selon cette rotation, les récupérations peuvent représenter plus de deux jours et demi par semaine. Ceci conduit certains observateurs à remarquer que les policiers travaillent en moyenne une trentaine d'heures par semaine. Cette moyenne recouvre d'ailleurs des réalités très contrastées. Dans les services de police judiciaire il est fréquent d'effectuer une soixantaine d'heures par semaine et la pénibilité du travail dans les brigades nocturnes, en particulier, doit être soulignée.

Il n'en demeure pas moins que la productivité par tête dans la police nationale est sensiblement différente de celle enregistrée par la gendarmerie.

Là encore le choix effectué par le «*Plan QUILES*» et visant à substituer des personnels administratifs de droit commun aux policiers occupant des emplois de bureau s'oriente dans la bonne direction.

De même il serait sans doute judicieux d'examiner la possibilité d'étendre aux policiers le système de compensation des heures supplémentaires actuellement appliqué aux C.R.S. Ceux-ci bénéficient, en effet, d'une indemnisation financière et non d'une récupération horaire de leurs heures supplémentaires, ce qui leur assure une meilleure disponibilité opérationnelle.

Une grande réflexion nationale -non enfermée dans le corporatisme- sur l'organisation des tâches de police dans notre pays paraît donc devoir s'imposer. Elle dépasserait bien entendu le seul cadre des besoins à satisfaire dans les quartiers urbains difficiles mais elle permettrait d'y apporter des réponses optimales.

Cette réflexion apparaît d'autant plus nécessaire qu'avec 220.000 policiers et gendarmes, notre pays ne manque pas d'effectifs même si, à plus d'un titre, il pourrait être justifié de les augmenter (1).

Mais l'utilisation de ces fonctionnaires, leur localisation et la détermination de leurs tâches n'ont guère varié en dépit de la mutation de la société française. Cent mille gendarmes sont affectés au maintien de l'ordre dans une France rurale de moins en moins peuplée. Cent vingt mille policiers (20 % de plus qu'il y a vingt ans) sont chargés de faire respecter la légalité républicaine dans une France urbaine dont la population a plus que triplé au cours des trente dernières années.

S'ajoutent à ces forces les polices municipales regroupant, à la fin des années 1980, environ 10.000 hommes répartis dans plus de 2.500 communes. Leurs statuts sont très diversifiés et leurs compétences assez limitées. Ils constituent toutefois une marge de manoeuvre non négligeable qui pourrait permettre, en zone urbaine, d'alléger la police nationale de certaines de ses tâches pour lui permettre de se consacrer plus complètement à ses missions de maintien de l'ordre.

D'autres formes de coopération entre municipalités et police nationale peuvent d'ailleurs s'envisager. Ainsi, dans la vallée de la Seine, et suite à l'annonce du plan QUILÈS, est-il envisagé que certaines mairies ayant à gérer des quartiers difficiles fournissent des

(1) Voir à ce sujet, le rapport présenté par notre collègue M. Lucien LANIER au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner la gestion administrative, financière et technique de l'ensemble des services relevant de l'autorité du Ministre de l'Intérieur qui contribuent, à un titre quelconque, à assurer le maintien de l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 13 décembre 1990 (Rapport Sénat n° 0347/1990-91 du 30 mai 1991).

auxiliaires de police, voire même des personnels de bureau, aux commissariats locaux pour permettre aux policiers professionnels d'aller plus souvent sur le terrain. Mais, n'est-ce pas là aussi une charge supplémentaire pour ces communes déjà souvent en difficulté financière ?

Cependant à ce foisonnement d'initiatives et de suggestion il manque encore une vision d'ensemble, des solutions globales, en bref un cadre législatif soigneusement pensé et mûrement pesé.

Ce cadre législatif et réglementaire reste à élaborer. La situation de certains quartiers de nos villes amène, aujourd'hui, à considérer sa construction comme impérative.

3. La nécessité d'un débat sur le meilleur moyen de traiter la délinquance des mineurs

Votre rapporteur a déjà fait part des inquiétudes que lui inspirait la croissance de la délinquance des mineurs, ainsi que des effets qu'elle entraînait quant à la propagation du sentiment d'insécurité dans les quartiers en difficulté de nos villes (1). De même, il a antérieurement soulevé le grave problème que lui paraissait poser l'inadéquation des sanctions mises à la disposition des juges pour endiguer cette nouvelle délinquance (1).

En effet, pour les délinquants mineurs de moins de seize ans, la situation actuelle se caractérise, à la fois, par une interdiction -parfaitement justifiée- de leur infliger des peines de prison et par l'absence de toute alternative crédible à la prison.

Cette situation est la cause du profond sentiment d'injustice que ressentent les victimes des actes délictueux commis par ces catégories de personnes lorsqu'elles constatent leur impunité, mais elle est aussi la source d'effets pervers non négligeables notamment pour les délinquants mineurs eux-mêmes.

De fait, ainsi que le rapportait un responsable de l'enseignement en ZEP, les formes d'intimidation que la police, par exemple, peut être amenée à employer à l'égard des jeunes délinquants -au grand soulagement quelque peu honteux de ceux qui

(1) *Confère supra* : chapitre premier, I-A-2, I-A-3 et I-C-3.

subissent leurs violences- respectent rarement, pour être efficaces, les procédures qu'exigerait le respect de la légalité républicaine. Par manque de règles de droit adaptées, c'est en définitive le règne des rapports de force élémentaires qui s'impose. Et, dans un Etat de droit, cela n'est pas acceptable ni sur le plan des principes ni sur le plan de la méthode, même s'il peut parfois en découler quelques résultats en termes de tranquillité publique.

Surtout l'absence de sanctions légales dissuasives crée chez le délinquant mineur un sentiment d'impunité d'autant plus redoutable que la clémence de la loi n'est, bien entendu, que temporaire. Tous les acteurs du terrain qu'il a rencontrés ont souligné devant votre rapporteur les conséquences dramatiques qu'un tel mécanisme pouvait avoir.

En effet, le jour où son âge ne le met plus à l'abri de la répression pénale classique, les raisons de la sévérité des peines qui lui sont infligées échappent à la compréhension du jeune délinquant puisque pour des actes similaires quelques temps auparavant, il ne recevait que des sanctions souvent considérées comme symboliques (placement en milieu éducatif ouvert, condamnation avec sursis, travaux d'intérêt général...).

Entre temps, le vide légal existant n'aura pas permis de lui inculquer le nécessaire respect de l'autre qu'impose la vie sociale. Bien plus, ce vide légal aura même pu contribuer à enraciner en lui le mépris d'un ordre social pouvant lui apparaître plus prompt à menacer qu'à sévir et, en définitive, bien plus doux que la dure loi des rues au contact de laquelle il a forgé sa morale.

Sans compter que cette particularité de notre système pénal peut parfaitement être utilisée par des adultes, déjà endurcis dans l'action délictueuse ou criminelle, pour employer ces jeunes à de basses besognes dont l'exécution par d'autres que des mineurs serait passible de fortes sanctions.

La législation actuelle n'est donc nullement satisfaisante et, à l'analyse, les intentions tout à fait louables qui l'animent se révèlent créer des effets tout à fait contraires aux fins poursuivies.

Même le père GILBERT, adversaire acharné de la solution carcérale, qui sait trouver les mots pour convaincre que le don d'amour est le seul moyen d'arracher un jeune en dérive à l'engrenage de la délinquance, explique qu'accepter un manque de respect de sa part est le pire service à lui rendre, car *«sans apprentissage du respect d'autrui, il n'est pas possible de se respecter soi-même»*.

Quand la morale individuelle s'est dissoute, quand la famille a failli à son rôle éducatif, il ne faut pas que l'Etat craigne d'assurer l'une de ses toutes premières responsabilités : l'autorité.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur estime absolument indispensable d'ouvrir un débat permettant de définir, en maintenant le refus -sauf cas très particuliers- de l'enfermement carcéral, des solutions suffisamment dissuasives pour éviter de faire accroire à des jeunes, souvent vulnérables, que l'acte délictueux est un acte sans conséquence.

B. PRÉSERVER NOS TRADITIONS D'INTÉGRATION DANS L'AFFIRMATION DU PRINCIPE DE LAÏCITÉ

1. Si le passé répond de l'avenir, la France devrait relever le défi de l'intégration des populations d'origine étrangère

a) La France, terre millénaire d'immigration

On sait assez souvent qu'aujourd'hui environ 25 % des Français comptent au moins un immigré parmi leurs grands parents. On ignore trop fréquemment que si l'on remontait plus avant dans les généalogies, au fur et à mesure que l'on avancerait dans le passé, nos compatriotes seraient de moins en moins nombreux à annoncer que leurs ancêtres les plus lointains sont nés sur le sol national.

Comme l'indiquait fort justement le rapport de la mission d'information sénatoriale chargée d'étudier les problèmes posés par l'immigration :

« Depuis plus de deux mille ans, la population française s'est en effet progressivement construite en agrégeant sur un noyau originel peu nombreux des individus isolés, des familles, des peuples tantôt envahisseurs tantôt pacifiques, qui tous se sont peu à peu fondus dans une identité collective à la fois homogène et très diversifiée.

Déjà fort composite lorsque Jules César la vainc et tente de l'organiser, la Gaule, devenue Gaule romaine, puis la France du Haut Moyen Age vont rassembler ce qu'au IV^e siècle Saint Jérôme

décriera comme une « multitude de peuples » dont d'ailleurs le multiplicité ira croissante jusqu'au XVe siècle.

Et il est vrai que la liste est longue de ces peuples qui ont fait souche sur la terre de France : Celtes, Gaulois, Ligures, Phocéens, Romains, Francs, Saxons, Wisigoths, Alamans, Vandales, Suèves, Alains, Huns, Burgondes, Vikings, Lombards, Sarrazins, ...

Il ne faut pas oublier que la Normandie, un des plus beaux fleurons de la couronne française jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, avait été à l'origine donnée en apanage aux Danois de Rollon par Charles le Simple, en 911, à Saint-Clair-sur-Epte.

N'oublions pas non plus qu'en juillet 987 à Noyon quand les plus importants ducs et comtes de Francie occidentale décider d'« élire » Hugues CAPET, ils le déclarèrent non seulement « *roi des Français* » mais également « *des Bretons, des Normands, des Aquitains, des Goths, des Espagnols et des Gascons* ».

Pendant près de deux millénaires la population française s'est faite par agrégation et homogénéisation des nouveaux arrivants. C'est une des grandes constances de notre histoire.

Au cours de ce siècle encore, la France a été, après les Etats-Unis, le principal pays d'immigration de la planète.

D'ailleurs, même à l'époque où elle était le pays le plus peuplé d'Europe, elle n'a -au contraire des autres grandes nations du continent- que très faiblement alimenté les flux d'immigrants qui ont colonisé l'Amérique et l'Océanie.

Les six millions de Québécois d'aujourd'hui n'étaient pas plus de 60.000 Canadiens français à l'origine.

La seule vague importante d'émigration qu'ait connu notre pays au cours des derniers siècles est celle qui a entraîné plus de 100.000 protestants hors de nos frontières après la révocation, en octobre 1685, de l'Edit de Nantes par Louis XIV.

En règle générale, on n'abandonne pas la France quand on y est installé. Par contre, surtout depuis le début du siècle, on y vient beaucoup pour des raisons économiques.

La saignée de la Grande Guerre, les besoins de main-d'oeuvre suscités après la deuxième guerre mondiale, par le développement de l'économie expliquent, en grande partie, ce phénomène qui n'est toutefois que l'amplification d'un mouvement plus ancien. La stagnation de la démographie française, commencée

sous le Premier Empire, a, en effet, été concomittante au lent décollage industriel du pays et la conjonction de ces deux facteurs avait, antérieurement, favorisé une immigration frontalière naturelle.

La tendance des populations immigrées à se concentrer dans certains quartiers urbains n'est pas non plus un phénomène nouveau. Il n'est qu'à relire la presse de l'entre-deux guerres ou *«les Ritals»*, le livre autobiographique de Cavanna, pour s'en convaincre.

A l'époque aussi, cette situation était source de préoccupations. Cela n'a pas empêché tous ces gens venus trouver travail ou asile en France de se fondre dans le creuset national et de contribuer à la prospérité du pays. Cela n'a nullement fait obstacle à ce que tous leurs enfants deviennent *«d'excellents français»*, pour reprendre la formule de la célèbre chanson de Maurice CHEVALIER.

b) L'Etat-nation français : un modèle intégrateur efficace

Dans son dernier ouvrage (1), Jean-Claude BARREAU, ancien président de l'Office national de l'immigration, pour caractériser la singularité du modèle national français, va jusqu'à l'opposer à la quasi totalité de ceux retenus par les autres Etats modernes du monde développé, à l'exception des Etats-Unis.

Selon lui, *«les autres pays d'Europe sont des nations ethniques»* tantôt *«mono-ethnique comme les Pays-Bas»* ou *«pluri-ethniques comme la Suisse dans laquelle les ethnies françaises, allemandes et italiennes vivent ensemble par choix»*. De même, il considère qu'*«en dehors d'Europe, les nations qui réussissent sont souvent également ethniques, le Japon fort homogène, la Corée du Sud, etc.»*.

L'auteur, définissant l'éthnie non comme une race, mais comme *«un rassemblement de semblables»*, s'appuie sur cette définition pour affirmer que *«la France n'a rien d'une fédération d'ethnies, à la Suisse, à la britannique ou à l'espagnole»* car *«elle s'est constituée artificiellement au cours d'un travail millénaire»*.

(1) *De l'immigration en général et de la Nation française en particulier (le Pré aux Clercs - 1992)*, dont la lecture fort stimulante a notamment apporté à votre rapporteur la satisfaction de constater que nombre des appréciations qu'il porte sur les problèmes de l'immigration ne sont pas éloignées de celles qu'est amené à formuler un de nos grands spécialistes de ces questions.

Pour lui, l'Etat-nation français n'est pas «un Etat qui s'identifie à une ethnique, mais un Etat qui les transcende toutes... C'est même le seul Etat européen qui ait réussi à souder solidement ensemble les cultures de la Méditerranée (Nîmes et Montpellier) à celles de la mer du Nord et de la Manche (Lille, Rouen). En quelque sorte, c'est un concentré d'Europe, une Autriche-Hongrie qui aurait réussi».

Une telle approche peut être jugée excessive et certains juristes, initiés aux subtiles complexités des différents droits de la nationalité, estimeraient sans doute qu'elle succombe par trop aux tentations d'un manichéisme réducteur.

Elle présente, toutefois, l'avantage de mettre en évidence le caractère exceptionnel des conceptions françaises de la nationalité.

L'idéal national en France repose, en effet, cas assez unique, sur un principe volontariste et spiritualiste. Il n'est pas la glorification d'une ascendance ou d'une hérédité ; il est communion dans l'élan affectif qu'inspirent aux citoyens les idées incarnées par la patrie. Il se fonde autant sur une exigence de partage d'un héritage historique et d'une aspiration morale que sur l'appartenance à un territoire.

La Nation française, c'est la communauté de tous ceux qui ont vécu, vivent ou vivront en partageant le même idéal sur le même sol.

L'idée nationale, sous sa forme moderne, est d'émergence récente à l'échelle de l'histoire de notre pays. Cependant, dès la fin du 13^{ème} siècle, les légistes de Philippe LE BEL avaient su forger le cadre juridique assurant son épanouissement. Dans l'ancien droit le principe d'allégeance perpétuelle au souverain découle, en effet, de la domiciliation dans le royaume. Le pouvoir d'attraction de cette conception universaliste de la qualité de Français aidera puissamment la monarchie capétienne à réaliser son oeuvre millénaire visant à unir, dans une même fidélité, tous les peuples de France.

En donnant un contenu politique -celui de citoyenneté- à la notion de nationalité, la Révolution et l'Empire amplifieront et consacreront ce grand mouvement séculaire qui a consisté à créer l'unité à partir de la diversité. La fête de la Fédération du 14 juillet 1790 où MICHELET voit «le mariage de la France avec la France» (1) en marque, en quelque sorte, l'aboutissement symbolique :

(1) et que commémore notre fête nationale.

par l'intermédiaire de leurs quelque 200.000 représentants les hommes et les femmes de France, quelles que soient leurs attaches provinciales, s'y déclarent solennellement Français.

Rien d'étonnant donc, au vu de la conception et de la genèse de l'idée nationale dans notre pays, que notre droit de la nationalité soit peu sensible à l'origine de ceux qui aspirent à devenir Français.

En France, l'idée nationale est avant tout fédératrice et, de ce fait, notre code de la nationalité est de tradition intégratrice, voire assimilatrice.

Il résulte actuellement de la loi n° 73-43 du 9 janvier 1973. A l'instar de la plupart des droits étrangers, il prévoit l'acquisition de la nationalité par filiation (jus sanguinis), adoption, mariage ou naturalisation, mais il est l'un des seuls où la naissance sur le territoire national (jus soli) est considéré comme un motif suffisant d'acquisition de la nationalité (1).

Cette dernière règle -issue de la loi sur la naturalisation automatique, votée en 1889- entraîne que l'enfant, né en France, de parents étrangers acquiert, sans formalité, à sa majorité, la nationalité française lorsqu'il a, à cette date, sa résidence en France et qu'il a résidé habituellement en France durant les cinq années précédant sa majorité.

Cette disposition est essentielle. Elle est, en quelque sorte, le « carburant législatif » de cette formidable machine à intégrer qu'est l'Etat-nation français.

On estime, à partir de l'examen des naissances annuelles d'enfants ayant deux parents étrangers, à environ 30.000 le nombre de jeunes qui, chaque année, deviennent français, sur le fondement des règles découlant du jus soli (articles 44 et 52 du code la nationalité française).

Ce chiffre se trouve, d'ailleurs, porté à près de 50.000 quand on y ajoute les effets du principe -quant à lui plus contestable dans son application actuelle- dit du double jus soli, qui implique qu'est Français l'enfant né en France et dont l'un des parents est, lui aussi, né en France (article 23 du code de la nationalité française).

Une publication récente de l'Institut national des études démographiques a d'ailleurs démontré l'importance des effets

(1) Dans la C.E.E., même le Royaume-Uni, traditionnellement voué au jus soli, a adopté en 1981 un système mixte laissant une place importante au jus sanguinis.

de ces règles (1). Il y est, notamment, exposé à l'aide d'un considérable appareil statistique que sur 14 millions de résidents pouvant actuellement être qualifiés d'immigrés, d'enfants ou de petits-enfants d'immigrés, plus de 10 millions ont d'ores et déjà acquis la nationalité française.

A l'évidence, si le principe du jus soli n'avait pas joué au cours des quarante dernières années, ce serait constituée dans notre pays, sous le seul poids des évolutions démographiques, une véritable mosaïque de micro-nations. En conséquence, on peut estimer, sans beaucoup de craintes de se tromper, que les menaces pesant actuellement sur la cohésion nationale seraient beaucoup plus accentuées.

La commission de réforme du code de la nationalité qui a accompli ses travaux, en 1987 et 1988, sous la présidence de M. Marceau LONG, avait abouti, après une étude approfondie du dossier, à la conclusion qu'il fallait maintenir le principe du droit du sol, tout en solennisant l'acquisition de nationalité

Cependant, sans remettre en cause les principaux critères sur lesquels repose depuis plus d'un siècle la définition de la nationalité française, il convient aujourd'hui de les adapter pour permettre une meilleure prise en compte des objectifs d'intégration qui doivent rester ceux de notre droit de la nationalité. Aussi, est-il nécessaire que, conformément à ce que proposait la commission de la nationalité précitée, qu'une part plus importante soit reconnue à *« l'expression de la volonté individuelle comme fait déterminant de l'acquisition de la nationalité française »*.

En ce sens, il est indispensable d'assurer, dans les meilleurs délais, la traduction en droit positif de la proposition de loi (2) reprenant les propositions de la commission de la nationalité et tendant à réformer le code de la nationalité, que le Sénat a adopté le 20 juin 1990.

(1) *Cent ans d'immigration. Etrangers d'hier, Français d'aujourd'hui ; INED PUF, 1982.*

(2) *Proposition de loi n° 364 (1989-1990) tendant à réformer le code de la nationalité.*

Par ailleurs, votre rapporteur fait siennes les réserves qu'inspirent à notre collègue M. René-Georges LAURIN certains archaïsmes de la formulation du principe du double jus soli, qui permettent aujourd'hui aux personnes nées en France d'un parent né avant l'indépendance dans notre ancien empire d'accéder sans formalités à la nationalité française (1). Il apparaîtrait, en effet, désormais opportun de rompre les liens unissant notre droit du sol à notre histoire coloniale.

Enfin, il est maintenant urgent de ne plus accepter que nos traditions d'intégration des populations immigrées continuent à s'exercer dans des conditions qui tendent à les rendre inopérantes.

c) Un risque de rupture majeur : le renoncement aux moyens d'assurer le contrôle des flux

La crise des banlieues en est une illustration : le système français d'intégration tend, aujourd'hui, à atteindre ses limites de rupture.

Il n'a pourtant pas encore perdu sa vitalité. Loin s'en faut ! Dans leur très grande majorité, les enfants d'immigrés veulent être Français. Tous les observateurs le confirment.

S'il fonctionne moins efficacement que dans le passé, ce n'est pas qu'il est devenu obsolète, c'est qu'il a désormais à traiter une situation plus complexe en raison de la conjugaison de quatre facteurs.

Ceux-ci sont par ordre d'importance :

① **Un changement dans l'origine des flux d'immigration.** Jusqu'en 1975, les arrivants étaient majoritairement européens ; depuis une vingtaine d'années, ils sont de plus en plus nombreux à être originaires d'un pays extérieur à la Communauté européenne (environ les 2/3 en 1990) et, dans la plupart des cas, d'un pays en voie de développement.

Cette évolution entraîne, tout d'abord, une augmentation de ce que les Québécois appellent « l'immigration visible » et un développement des phénomènes de xénophobie.

(1) Voir pour de plus amples précisions le rapport n° 64 (1991-1992) fait au nom de la Commission des Lois par notre collègue René-Georges LAURIN.

Elle tend également à compliquer le processus d'intégration, car ces nouveaux immigrants ont généralement une beaucoup moins grande familiarité que leurs prédécesseurs avec les valeurs qui structurent les sociétés du monde occidental et qui soutiennent une grande partie de la culture française. Ils ne sont pas a priori «semblables».

② La nouveauté du fait religieux islamique, dont les obstacles qu'il est de nature à opposer à l'intégration ont déjà été soulignés.

③ L'affaiblissement des institutions qui contribuaient traditionnellement à la francisation des populations d'origine étrangère : écoles, églises, syndicats, partis politiques et armée.

④ La progression du chômage qui réduit le nombre des emplois peu qualifiés offerts habituellement aux immigrants et dont les effets pernicioseux et corrosifs ont déjà été exposés.

Dans un tel contexte, le maintien de flux d'immigration importants ⁽¹⁾, soit clandestins, soit légaux (regroupement familial, asile politique, accomplissement d'études...), malgré l'arrêt officiel de la politique de l'immigration, ne peut qu'aggraver le «grippage» des mécanismes de francisation qui ont fonctionné sans heurts majeurs depuis le début du siècle.

Pourtant, la remise en cause de ces mécanismes, qui a pu être préconisée notamment en proposant l'abandon des principes du jus soli, risquerait d'aggraver les problèmes qu'il s'agit de résoudre. Un tel choix conduirait, en effet, insidieusement, mais inéluctablement, à renoncer à la politique d'intégration - mise en oeuvre avec succès sous trois Républiques - pour s'orienter vers une politique habituellement dite d'insertion, organisant la coexistence sur le territoire national de communautés cloisonnées, fermées sur elles-mêmes et attachées à défendre leurs singularités.

Si on s'engageait dans cette voie, on se résignerait à voir se constituer de véritables ghettos, au sens originel du mot hébreu «ghett», et rien ne serait plus étranger au génie républicain français. Or, un grand peuple ne saurait sans dommages renoncer à ses grandes traditions.

(1) Qui peuvent être estimés à environ 100.000 personnes par an, en flux nets, du fait que le nombre d'étrangers en France reste stable, alors même qu'environ 100.000 deviennent Français chaque année, en application des règles légales.

La politique d'intégration -dont l'élément central, l'acquisition de la nationalité, doit être un acte d'engagement volontaire autour de nos valeurs communes- ne pourra plus désormais être poursuivie sans mise en oeuvre résolue d'une réelle politique de contrôle des flux d'immigration.

● **Cette dernière passe, tout d'abord, par une lutte sans faille contre l'immigration clandestine.**

Cela suppose, bien sûr, une répression accrue du travail clandestin des étrangers, dont les lois votées en 1989 par le Parlement ont donné les moyens juridiques à l'administration. Une réflexion visant à compléter ce cadre légal par un système de sanctions frappant spécifiquement les personnes qui, en toute connaissance de cause, favorisent le séjour en France d'un immigré en situation irrégulière (notamment en l'hébergeant) devrait également pouvoir être engagée.

Néanmoins, de telles actions ne sauraient suffire si elles ne sont pas complétées par la mise en oeuvre d'un dispositif préventif reposant prioritairement sur la dissuasion.

Si la France doit rester une terre d'asile, elle ne peut pas servir de refuge à tous les malheureux du monde. Surtout, elle doit absolument conserver la complète maîtrise de ses politiques d'accueil.

C'est pourquoi, il n'est pas admissible que, dans un Etat de droit, les lois régissant les conditions d'accès au territoire national soient ouvertement bafouées et que, trop souvent, il suffise à un étranger en situation irrégulière d'arriver sur le sol français pour y demeurer.

D'une année sur l'autre, ces derniers temps, c'est environ la moitié des décisions d'expulsion et de reconduite à la frontière qui ne sont pas appliquées. Cela doit cesser ! En outre, la fermeté en la matière doit être publiquement affichée et mise en oeuvre par tous les moyens administratifs et diplomatiques permettant de la traduire dans les faits.

Pour décourager les candidats à l'immigration illégale, il est indispensable de leur faire clairement savoir, par des actes ostensibles et par des accords avec les gouvernements de leurs pays d'origine, qu'ils seront refoulés s'ils parviennent en France et y sont appréhendés. A défaut, il serait vain d'espérer tarir les flux clandestins. Et, sans résultat en ce domaine, il serait vain d'escompter apaiser les passions qu'alimente le débat sur l'immigration, passions

qui, en définitive, nuisent à la bonne intégration des populations régulièrement établies.

Cette rigueur impose d'ailleurs, parallèlement, des décisions concertées avec les autres pays de la C.E.E. et une vigilance toute particulière dans la bonne mise en place des mesures compensatoires (contrôle des flux, système d'information Schengen...).

● La maîtrise des flux migratoires impose, en deuxième lieu, un maintien du contrôle renforcé des visas et de la responsabilité des transporteurs internationaux, notamment les compagnies aériennes.

Devraient également être explorées les voies permettant de mieux identifier les détenteurs de visas temporaires prolongeant leur séjour au-delà de la durée autorisée. Les Etats-Unis disposent, en ce domaine, d'un dispositif méritant, sans doute, d'être étudié plus attentivement.

● Ce serait toutefois se bercer d'illusions que d'imaginer qu'une démocratie respectant les Droits de l'Homme puisse s'isoler durablement dans le confort de sa prospérité, en ignorant les souffrances des déshérités qui vivent à ses portes.

La fascination qu'exercent les pays du Nord sur les pauvres du Tiers-Monde s'explique, en grande partie - tout un chacun le sait bien -, par les considérables écarts de développement économique et démocratique qui séparent en deux la planète. Comment d'ailleurs s'étonner de cette fascination quand l'on sait que, dans les villages les plus reculés d'Afrique et d'Asie, les programmes télévisés occidentaux font miroiter, sous les yeux de populations démunies et incertaines de leur avenir, les mirages de la douceur de vivre chez les nantis ?

Les transports modernes ayant réduit les dimensions du monde à celles d'un immense pays, l'immigration n'est, en définitive, qu'une *« continuation, à l'échelle planétaire, de l'exode rural »* (1).

(1) Jean-Claude BARREAU, ouvrage précité.

Pour la même raison qu'il est insupportable, au plan national, de se résigner à la désertification de notre espace rural, il est donc impératif, aujourd'hui, de soutenir, à l'échelle internationale, les efforts visant à permettre un meilleur aménagement du territoire planétaire.

Dans l'immédiat, la France et la Communauté européenne devraient encore amplifier leur aide économique aux pays qui constituent leurs bassins d'immigration traditionnels, sans doute en l'adaptant pour éviter les échecs des décennies 70 et 80.

De ce point de vue, malgré les échecs antérieurs, il semblerait opportun de soutenir financièrement, dans le cadre d'une coopération renforcée, le retour dans leur pays d'origine de travailleurs qualifiés (artisans, techniciens...), disposant de compétences y faisant cruellement défaut et acquises dans les Etats d'immigration.

2. La volonté de réussir impose une défense vigilante des traditions laïques qui ont fondé les succès d'hier

a) La laïcité, élément fondamental du pacte républicain

En France la notion de laïcité a précédé le mot, puisqu'elle s'affirme dès la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen d'août 1789, alors que le mot, dans son acception actuelle, n'apparaît qu'en 1870. La laïcité est en effet la forme particulière qu'a prise dans notre pays le principe, reconnu par tous les Etats occidentaux, de la séparation des pouvoirs politiques et religieux.

L'article 10 de la Déclaration de 1798 introduit cet élément fondamental du pacte républicain national en disposant que *«Nul ne peut être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi»*.

Il établit ainsi le fondement d'une société pluraliste où les libertés d'expression et de culte sont reconnues dans la limite du respect des autres.

Cependant, en raison de l'étroitesse des liens entretenus par l'Etat et l'Eglise catholique sous l'Ancien Régime, l'application d'une telle règle, qui conduisit les hommes de la Révolution à tenter de soustraire brutalement (avec la constitution

civile du clergé) la société à la tutelle de l'Eglise, a été marquée dès l'origine par de durs affrontements politiques.

· Apaisées par le compromis que constitue le Concordat de 1802, ces luttes portant sur un élément fondamental de l'organisation sociale ont repris, moins d'un siècle plus tard, quand la IIIème République -alors confortée dans sa forme républicaine- entreprend de limiter l'emprise des institutions religieuses sur la vie publique et sur l'enseignement.

Jules FERRY sécularise l'instruction publique, dès le début des années 1880 (lois de 1882 et 1884). Il instaure un enseignement primaire «obligatoire, gratuit et laïque», le confie à un personnel laïque et substitue à l'enseignement religieux des cours de morale et d'instruction civique.

Dans les débats passionnés qu'a soulevé le combat laïque du 19ème siècle finissant, la laïcité à l'école a certes eu, pour certains de ses protagonistes, un contenu idéologique tendant à faire de l'école publique un instrument de diffusion d'une orthodoxie d'Etat.

Mais une conception aussi autoritaire heurtait de front les principes libéraux issus de la Déclaration de 1789 et elle n'a pas prévalu.

La solution qui s'est imposée, dès l'origine, consistait à assurer à l'école, comme dans l'ensemble des services publics, la neutralité à l'égard des idées et des opinions. En ce sens, l'engagement laïque est le choix de la tolérance contre l'intolérance. Il doit refuser la complaisance idéologique et donner la préférence au pluralisme en excluant du champ d'application des institutions publiques tout ce qui -hormis l'idée nationale- serait provocation ou prosélytisme de nature politique ou religieuse.

D'autres dispositions vont d'ailleurs compléter la mise en oeuvre de cette volonté républicaine d'assurer la neutralité de l'Etat (loi sur le divorce, loi abrogeant les textes de 1814 sur l'observation du dimanche et des fêtes religieuses...) qui se trouvera parachevée par la loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905.

Historiquement, l'affirmation du principe de laïcité a été une guerre politique opposant les partisans de l'ordre traditionnel aux adversaires du «cléricalisme».

Cependant, le premier conflit mondial et la fraternité de vie que créèrent entre prêtres et instituteurs, catholiques et libres penseurs, les épreuves traversées en commun dans les tranchées puis

la reconnaissance, après 1945, par l'Eglise catholique, des règles modernes de l'organisation politique atténuèrent l'intensité de cette guerre politique et beaucoup de ses raisons d'être. Tous ses ferments idéologiques n'en disparurent pas pour autant. Ainsi, la résurgence de la conception autoritaire de l'idée laïque conduisit, en 1984, la société civile à défendre massivement la liberté de l'enseignement, liberté incluse dans la conception même d'une véritable laïcité.

Il n'en demeure pas moins que, depuis la IVème République, l'idée laïque traditionnelle et les principes de neutralité et de tolérance qui lui sont inhérents se trouvent placés au coeur de notre dispositif constitutionnel.

Le Préambule de la Constitution de 1946, tout en affirmant le caractère laïque de la République, condamne toute discrimination fondée sur l'origine, l'opinion ou la croyance. De même, la Constitution de 1958, dans son article 2, dispose que la laïcité est un des éléments de la définition de la République française et que le respect de toutes les croyances en est un de ses aspects.

De fait, même si on a eu tendance à l'oublier, l'idéal laïque est au coeur de la dynamique républicaine.

D'abord, ainsi que nous l'avons vu, il est la forme prise en France par la tradition occidentale et plus spécifiquement française de séparation entre autorités politique et religieuse. Or cette tradition -qui s'oppose à toute forme de réduction à l'unité totalitaire- constitue, selon nombre d'auteurs, la racine de la vitalité de notre civilisation.

L'idée laïque est à la base du pacte républicain national car c'est sur elle que repose, en définitive, l'équilibre entre liberté individuelle et liberté collective. Ainsi, pour Jean BAUBÉROT *«la laïcité n'est rien moins que l'art de maîtriser la liberté -la liberté de conscience et toutes celles qui lui sont liées- de façon à ce qu'elle ne devienne pas liberticide»* (Vers un nouveau pacte laïque ; éditions du Seuil, 1990, page 216).

Il faut en effet s'en rappeler, si la logique laïque implique nécessairement le respect de toutes les croyances et impose à la République d'assurer la liberté de conscience, elle suppose corrolairement que, dans les instances qui symbolisent ou qui forgent l'unité de la Nation (institutions publiques, école, services publics...), les membres de la collectivité nationale s'abstiennent par leurs actes ou leurs comportements de porter atteinte aux convictions de leurs compatriotes. Elle réserve ainsi un espace social inviolable au consensus national.

Ceci est d'ailleurs reconnu, indirectement, par le Conseil d'Etat dans l'avis qu'il a rendu le 27 novembre 1989 -à la demande du ministre d'Etat, ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports- sur le principe de laïcité et les signes d'appartenance à une communauté religieuse. : *«...dans les établissements scolaires, le port par les élèves de signes par lesquels ils entendent manifester leur appartenance à une religion n'est pas par lui-même incompatible avec le principe de laïcité, dans la mesure où il constitue l'exercice de la liberté d'expression et de manifestation de croyances religieuses, mais que cette liberté ne saurait permettre aux élèves d'arborer des signes d'appartenance religieuse qui, par leur nature, par les conditions dans lesquelles ils seraient portés individuellement ou collectivement ou par leur caractère ostentatoire ou revendicatif, constitueraient un acte de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande, porteraient atteinte à la dignité ou à la liberté de l'élève ou d'autres membres de la communauté éducative...».*

Matrice des libertés, la laïcité assure également l'égalité des droits et des devoirs des citoyens. Quelle que soit leur foi, leur ascendance ou leur croyance, les lois laïques leur accordent le même traitement.

En ce sens, elles leur donnent les moyens de s'émanciper, y compris de leur communauté d'origine, car le modèle laïque français fonctionne en intégrant les individus à la Nation et, contrairement au modèle américain, il se refuse à juxtaposer des communautés.

C'est pourquoi, votre rapporteur estime que la défense et l'affirmation résolues de nos valeurs laïques sont des conditions fondamentales de la réussite de l'intégration des populations de souche étrangère, sans laquelle on ne saurait remédier à une des causes du malaise urbain.

De ce point de vue, le culte du droit à la différence, qui s'est répandu ces dernières années au sein de la société civile, lui apparaît une mode pernicieuse.

b) L'acceptation des différences passe par le refus du culte de la différence

L'éthique laïque est ouverte à tous les particularismes dès lors que ceux-ci sont eux-mêmes respectueux de la loi commune. En cela, elle est acceptable par tous.

Pourtant, tout au long des années 1980, s'est développé un discours associatif, largement relayé par les médias,

visant au nom de la lutte contre le racisme à valoriser les particularismes et à prêcher pour une application de la loi, adaptée aux moeurs spécifiques de chaque communauté ethnique ou confessionnelle présente sur le territoire français.

Par bien des aspects, cette glorification de la pluralité culturelle, ce plaidoyer pour le «*communautarisme*» correspond à une fascination malade envers le modèle anglo-saxo d'organisation sociale, tout particulièrement envers le modèle américain. Celui-ci est d'ailleurs d'autant plus séduisant qu'il est lointain et mal compris.

Bien peu de ses admirateurs conscients ou inconscients qui rêvent de le transposer en France savent, par exemple, qu'à l'école, au cours d'une brève cérémonie, tous les matins, tous les enfants des Etats-Unis chantent l'hymne national et saluent la bannière étoilée.

Plus profondément, cette idéalisation de la société multiculturelle repose sur une erreur d'appréciation. Ce qui de ce côté-ci de l'Atlantique est perçu comme le comble de la tolérance n'est, bien souvent, sur place, que la forme la plus achevée de l'indifférence.

Engoncées dans leurs spécificités, les différentes communautés ethniques américaines («*caucasiennes*», noires, hispaniques, indiennes, asiatiques...) se supportent parce qu'elles sont peu solidaires.

D'ailleurs, prôner l'éclatement communautaire de la Nation, n'est-ce pas implicitement vanter l'idéal étriqué de l'égoïsme tribal ? Quelle régression !

Mais aussi, quel conservatisme intellectuel ! Car, au total, quoi de plus conservateur que de préférer le renfermement sur le groupe d'origine à l'enrichissement mutuel qu'offre l'ouverture vers les autres et l'acceptation de règles de vie permettant de participer à une plus vaste aventure collective ?

Et que dire de l'incohérence de la pensée qui, simultanément, célèbre le culte de la différence et vilipendait l'apartheid sud-africain, en oubliant que la reconnaissance d'un droit à la différence conduirait inévitablement à la différence des droits.

Ayons donc le courage de l'exposer clairement, la logique multiculturelle apparaît aujourd'hui n'offrir que trois aboutissements possibles :

- la guerre civile ;
- l'apartheid ;
- le système américain des quotas ethniques d'accès aux études universitaires et à certains emplois publics ;

La leçon d'une telle énumération se tire facilement : sans sentiment national fort -voire contraignant-, il n'y a pas de cohabitation multiculturelle institutionnalisée qui soit viable et qui permette de respecter le principe posé par l'article 6 de la Déclaration de 1789 : *«...Tous les citoyens... sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leurs capacités, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents».*

C'est en cela que le *«mythe communautariste»* est aux antipodes de notre modèle social, qu'il mine insidieusement nos traditions laïques et qu'il présente le risque de faire exploser notre société, en favorisant la transformation de nos banlieues difficiles en véritables ghettos.

Le débat ouvert par les partisans du point de vue dit *«culturaliste»* se trouve, en définitive, fort bien résumé par M. Gilles KEPEL dans un entretien qu'il a accordé au Monde, le 30 novembre 1989. Le choix se trouve en effet offert *«entre une société relativement homogène, dans laquelle l'adhésion à des valeurs communes prime sur des appartenances confessionnelles ou ethniques, reléguées dans la sphère privée, et d'une société fragmentée, où les différentes communautés gèrent une part importante de la vie sociale de leurs membres, dans le respect du "droit à la différence", qui est la différence des droits, c'est-à-dire l'inégalité juridique des individus».*

Votre rapporteur, quant à lui, considère sans hésiter que la France, sauf à se perdre, ne peut que choisir le premier terme de cette alternative.

c) L'intransigeance sur les principes doit s'accompagner d'une mise en oeuvre intelligente de leurs exigences

La géographie politique nous l'enseigne : dans le monde moderne, la communion dans la même foi religieuse et le sentiment d'une même identité nationale sont les deux grandes forces -tantôt antagoniques, tantôt complémentaires- qui rassemblent les hommes et les amènent à partager le même destin.

En France, la République -même si elle porte une partie de l'héritage judéo-chrétien-, est construite sur l'idéal national et les religions pratiquées sur son sol doivent respecter les lois de la laïcité.

Cela signifie plus précisément, nous l'avons vu, qu'elle intègre non pas des religions ou des communautés religieuses mais des individus ou des familles qu'ils soient croyants ou non, pratiquants ou non.

Ces principes mis en oeuvre depuis longtemps pour les trois grandes religions traditionnellement exercées dans notre pays doivent donc maintenant être appliqués avec la même constance à l'Islam.

De ce point de vue, il n'est pas admissible que, dans certains quartiers, les autorités publiques puissent être amenées à déléguer le soin d'organiser la vie des communautés résidentes aux imams qui y exercent des responsabilités religieuses. De même, il n'est pas admissible qu'à l'école publique, sous prétexte de se voir enseigner -sur fonds publics- leur langue d'origine, les enfants d'immigrés apprennent à réciter le Coran. Pour des enfants souvent en difficulté scolaire, c'est une erreur pédagogique (1).

Par ailleurs, votre rapporteur déplore, par exemple, que sur un des sites qu'il a visités, le bâtiment dégradé d'un centre social fermé faute de crédits suffisants jouxte la mosquée, active et bien entretenue. Il a vu là un symbole emblématique choquant profondément ses convictions républicaines.

L'intégration des populations de religion islamique doit se faire selon les lois de la République et non par l'alignement sur la loi mahométane. C'est seulement en maintenant fermement de tels principes que les pouvoirs publics pourront soutenir les tenants de la

(1) Sur ce sujet, méditons la réflexion du recteur Armel PECHEUL : « Il y a un siècle en Bretagne, l'école enseignait à l'enfant le Français et la grand-mère la langue bretonne et ses traditions ».

laïcité et de la tolérance qui composent sans doute la majorité des musulmans de France.

Par contre, il convient également -notamment pour les citoyens français de confession musulmane- de développer une démarche empirique permettant de prendre en compte les caractéristiques culturelles, qu'il s'agisse de l'abattage rituel, du respect des interdits alimentaires, des aumoneries dans les écoles, les hôpitaux ou les prisons, voire même de la possibilité de regrouper les tombes dans les cimetières.

En ce sens, l'instauration du Conseil de réflexion sur l'Islam en France (CORIF) est une mesure positive, car cet organisme consultatif, dont les membres sont nommés, est de nature à favoriser l'émergence d'une structure réellement représentative. En effet, pour les pouvoirs publics qui se trouvent parfois confrontés à des problèmes dont les solutions n'entrent pas toujours dans le cadre de la réglementation existante, l'absence d'interlocuteurs reconnus peut être une source de graves difficultés.

Au total, il est nécessaire d'être conscient que ce grand dossier n'est pas sans engager l'avenir de notre pays. Ce peut être, par ailleurs, une chance historique pour l'Islam d'être contraint de réfléchir à une théologie s'insérant dans un modèle laïque.

C. FAIRE DE LA CITÉ LE CREUSET DE LA CITOYENNETÉ

1. Réveillons l'idée nationale

a) Le pays et ses villes souffrent d'un déficit d'idéal

Le psychologue Gérard MILLER le déclarait à votre rapporteur : *«les êtres parlants deviennent fous quand il n'y a pas de cadre auquel ils peuvent se référer».*

Et, à quel cadre peuvent se référer les jeunes des banlieues issus de l'immigration quand l'idéal national auquel on leur propose théoriquement d'adhérer se trouve régulièrement dévalorisé -voire dénigré- quand le patriotisme est présenté comme une valeur désuète et quand les Français eux-mêmes sont parfois incités à ne plus croire à la France au nom d'un européanisme abstrait ou d'un mondialisme inconsistant ?

Le rapport de la Commission de la nationalité précitée le soulignait à juste titre, la nationalité ne saurait suffire à assurer l'intégration sans un renforcement de la conscience d'identité de la Nation française.

Il ne suffit pas d'acquérir la qualité de Français pour se sentir Français. Pour le devenir réellement, il faut aussi avoir conscience de ce que cela signifie, pouvoir éprouver au fond de soi l'émotion du sentiment patriotique.

Sans cet indispensable supplément d'âme, la magnifique mécanique de francisation que constitue notre droit à la nationalité n'est qu'un moteur qui tourne à vide, en aspirant des êtres déracinés pour les projeter dans un cadre aux contours brouillés. Elle n'est plus qu'un enchaînement de procédures attribuant des droits individuels sans donner le sentiment du devoir ni le sens de la collectivité.

Quand il n'y a plus de patrie, il n'y a plus de citoyens !⁽¹⁾

Mais comment s'étonner que les enfants de ceux nés dans la loi du prophète aux bords du Sahara ou en Casamance aient une vision floue de la Nation, lorsque les fils et les filles de France ignorent l'histoire de leur pays, placent Valmy avant Marignan et considèrent qu'il est glorieux de se dérober au service national ?

Dans notre société, les discours à la mode ont trop tendu à confondre attachement à la Nation et nationalisme fermé. Ils ont tourné la ferveur nationale en dérision. Ils ont expliqué que la Nation était un héritage du passé qui avait fait son temps et dont il convenait de se débarrasser pour s'adapter, sans bagage encombrant, aux réalités supranationales du monde moderne.

Parallèlement, il est vrai, les enjeux de pouvoir se sont compliqués et internationalisés tandis que la conduite de l'Etat est devenue plus abstraite et plus dépendante de données immatérielles.

Sous ces assauts conjugués, l'idée nationale a été fragilisée. Il en ressort que l'identité française se trouve, en quelque sorte, affaiblie au moment même où il est impérieux qu'elle soit vigoureuse pour que le pays puisse relever les défis auxquels il est actuellement confronté. Car, il n'est pas possible d'envisager l'indispensable renforcement de la solidarité nécessaire au traitement

(1) Jean-Jacques ROUSSEAU.

des déséquilibres de l'aménagement du territoire et de la crise urbaine en dehors du cadre national.

La construction européenne, enjeu qui entraîne l'adhésion de nombreux jeunes, ne doit pas s'opposer à l'idée de Nation. C'est là où est le danger du projet supranational.

En effet, quels que soient les substituts que l'on prétend lui donner, la Nation reste encore, aujourd'hui comme hier, le seul lieu d'exercice effectif de la démocratie et de la solidarité collective.

Pourtant, de l'avis de votre rapporteur, la passion nationale est toujours vivante en France. Cette passion, qui n'a rien de xénophobe, a simplement été anesthésiée par des propos lénifiants ou des illusions.

Il s'agit désormais de la réveiller.

b) Une seule solution : la Nation

Les travaux, déjà évoqués, de la commission de réforme du code de la nationalité avaient conclu à la nécessité de reconnaître une part plus large à la volonté individuelle dans l'attribution de la nationalité française aux enfants nés, en France, de parents étrangers. Acquérir la nationalité française doit être un acte d'engagement.

De son côté, dans son dernier livre, Jean-Claude BARREAU propose d'instituer des «rites d'admission civique» non seulement pour les enfants d'immigrés mais pour tous les jeunes Français et Françaises atteignant l'âge de la majorité.

Par ailleurs, même si elle est depuis longtemps tombée en désuétude, la procédure du serment civique n'est pas étrangère à notre tradition nationale. La Constitution du 3 septembre 1791 réservait la qualité de citoyen actif -c'est-à-dire d'électeur- à ceux qui, outre le fait de satisfaire à des conditions de résidence et d'imposition, prêtaient un serment de fidélité à la Nation et à la loi (ainsi qu'au Roi).

Aussi, votre rapporteur estime aujourd'hui indispensable pour ressourcer le sentiment national d'engager la discussion sur cette option, à la fois, devant le Parlement et devant le pays.

Il lui apparaît, bien entendu, peu réaliste d'imposer une quelconque prestation de serment aux citoyens déjà inscrits sur les listes électorales ou étant en droit de prétendre à cette inscription. Il se demande simplement si un engagement solennel ne pourrait pas être exigé de tous ceux acquérant la qualité de citoyen et proposé à ceux qui possédant déjà cette qualité souhaiteraient, de cette manière, réaffirmer leur attachement à la Nation. La portée générale de l'obligation proposée présenterait notamment l'avantage d'éviter tout caractère discriminatoire à cet engagement.

Si, sur ce sujet, le débat de principe débouchait sur une réponse positive, les formes et le contenu de cet engagement auraient alors à être établis par le Sénat et l'Assemblée nationale selon la procédure législative ordinaire ou éventuellement constitutionnelle.

Il doit aussi être rappelé ici que, dans le même état d'esprit, votre rapporteur est favorable à ce que soient renégociées les accords et conventions bilatéraux (1), permettant l'accomplissement, par les doubles nationaux (2) des obligations du service national dans un autre pays que celui de leur résidence habituelle. Il en va ainsi de l'accord franco-algérien de 1983. Il en est de même de la convention franco-israélienne de 1959 qui prévoit l'accomplissement du service national dans le pays de résidence mais admet, en cas de mobilisation dans un seul des États, l'appel sous les drapeaux de tous les doubles nationaux, quel que soit le lieu de leur résidence habituelle.

Le service national doit être effectué dans le pays de la nationalité choisie.

De même, il souhaite répéter ici qu'il estime urgent de remettre en cause la politique des langues et cultures d'origine suivie depuis une vingtaine d'années par le ministère de l'Education nationale.

Les réserves émises sur ce point par le Haut Conseil à l'intégration dans son rapport au Premier ministre du mois de mars dernier ne font d'ailleurs que le conforter dans cette opinion.

(1) Voir liste en annexe IV.

(2) Le droit français n'impose nullement à un postulant à la naturalisation le renoncement à sa nationalité d'origine et la double nationalité ne limite pour ainsi dire pas les effets juridiques attachés à la qualité de Français. On estime ainsi aujourd'hui que les franco-maghrébins sont environ 1,5 million de personnes.

En revanche, l'instauration d'une réelle éducation civique dans tous les établissements scolaires du primaire et du secondaire lui apparaît essentielle et devrait constituer une priorité.

Enfin, la nationalité française ne devrait en aucune façon pouvoir s'acquérir comme un vulgaire bien commercial. Aussi la pratique des mariages de complaisance, qui permet à un étranger d'acquérir la nationalité française avec la complicité rémunérée d'un Français qui accepte de l'épouser, doit être combattue avec la plus grande énergie. Dans cette perspective, il serait sans doute possible de s'inspirer des procédures mises en place, notamment aux Etats-Unis. En vertu de celles-ci un mariage dit mixte ne prend tous ses effets juridiques qu'à l'expiration d'un délai permettant un contrôle de la réalité de la volonté matrimoniale.

2. N'acceptons plus sur le sol national des pratiques contraires à nos principes fondamentaux

a) Banlieues, lieux à part ?

Votre rapporteur partage entièrement l'opinion que le commissaire BROUSSARD lui exposait récemment, à savoir qu'il ne faut pas faire des banlieues des lieux à part.

Pourtant, sous la double influence de l'importance des populations immigrées qui y sont sédentarisées et de la logique des règles juridiques qui régissent le statut personnel des immigrés, on y constate des comportements sociaux qui sont non seulement profondément différents mais aussi contraires à certaines de nos traditions humanistes. Ainsi, il est notoire que, dans certaines de nos cités, la contrainte matrimoniale, ainsi que la polygamie sont couramment pratiquées et que l'excision ou l'infibulation des fillettes sont coutumières dans certaines communautés.

La nécessité de respecter la culture des personnes concernées et l'impérieuse exigence de limiter les interventions de l'autorité publique dans la vie privée des individus ne sauraient justifier l'acceptation, sur le sol de la patrie des Droits de l'homme, d'actes incompatibles avec les principes fondamentaux sur lesquels repose notre société.

Bien sûr, en ce domaine, l'action à engager - sans brutalité mais aussi sans faiblesse - ne peut s'envisager que dans la fidélité à nos engagements internationaux. Par delà l'interdiction

nécessaire, elle devrait également viser à privilégier l'éducation et l'information.

Elle aura, il est vrai, à se développer dans un environnement complexe tant au plan juridique qu'au plan social. Néanmoins, l'examen des difficultés à surmonter permet d'esquisser les orientations souhaitables.

b) Les raisons de la situation actuelle

Contrairement aux systèmes juridiques anglo-saxons dans lesquels c'est la loi du domicile de résidence régit le statut personnel, l'article 3 de notre Code civil dispose que les Français, nés ou résidant à l'étranger, demeurent assujettis à la loi française. Etendu par symétrie aux étrangers vivant en France, ce principe entraîne que toutes les questions relatives au statut personnel (état et capacité des personnes mais aussi droit de la famille) sont tranchées par les lois du pays dont l'intéressé possède la nationalité. Ceci explique le traitement juridique particulier réservé à certains étrangers vivant en France.

Certes, l'application de la règle de droit étrangère trouve sa limite dans la notion d'ordre public qui, au sens du droit international privé, s'entend des valeurs essentielles reflétées par le système juridique interne. Cependant, si le juge refuse d'appliquer la loi étrangère dès qu'il la considère comme incompatible avec cet ordre public, la logique des principes mis en oeuvre l'amène davantage à s'opposer à l'obtention en France de certains droits particuliers qu'à en paralyser les effets lorsque ils ont été régulièrement acquis à l'étranger.

Par exemple, il ne sera pas possible à un étranger résidant en France de contracter un mariage polygamique ou de prononcer une répudiation. Pourtant, si de tels actes sont autorisés par la législation de son pays et s'ils ont été effectués hors de France, ils peuvent emporter des conséquences sur le sol national.

Ainsi, par son célèbre arrêt «*Moncho*» pris en Assemblée le 11 juillet 1980, le Conseil d'Etat a jugé illégale la décision d'un préfet qui avait refusé à un étranger la possibilité de faire venir, au titre du regroupement familial, sa seconde épouse restée au pays lors de sa première visite en France. En vertu du «*droit à mener une vie familiale normale*» que la Haute Juridiction avait reconnu peu de temps auparavant et de la loi applicable au statut personnel du justiciable, cette décision -qui a donné une base juridique au regroupement polygamique- a donc considéré que pour

un Béninois polygame, une vie familiale normale en France impliquait la présence à ses côtés de ses deux épouses.

De même, quoique maintenant les tribunaux interviennent quand ils sont saisis, pendant longtemps les juges ont hésité devant la qualification juridique de l'excision. En effet, cette pratique qui n'est pas directement interdite par notre droit pouvait apparaître comme ressortant du statut personnel dont étaient autorisés se prévaloir les parents qui l'imposaient à leur fille.

Bien sûr, le rattachement du statut personnel à la nationalité présente l'indéniable avantage que, sauf à changer de nationalité, un même sujet de droit, quelle que soit sa résidence, se trouve toujours placé dans le même cadre juridique pour ce qui concerne l'essentiel de sa vie privée.

Néanmoins, dès lors que l'installation prend un tour familial et acquiert un caractère durable, cette justification tend à devenir moins probante.

En outre, l'accroissement des effectifs des personnes pouvant légitimement invoquer en France l'application de dispositions tout à fait dérogatoires à notre droit commun crée un véritable pluralisme juridique qui brouille la perception, par les population immigrées, des règles de la vie sociale dans notre pays.

Cette situation contribue donc à accentuer l'isolement -voire l'exclusion- de ces populations et à contrarier la logique d'intégration qui, ainsi que nous l'avons souligné antérieurement, se fonde sur une conception égalitaire des individus.

C'est pourquoi, cette situation se doit d'être corrigée.

c) Les axes d'une réforme

Pour ce qui concerne les doubles nationaux, il n'y a aucune difficulté quant à la détermination de la loi applicable : lorsqu'ils résident en France, ils sont Français à part entière et ils ne peuvent revendiquer l'application du droit de l'autre pays dont ils ont la nationalité.

Néanmoins, ce statut pose le problème -déjà évoqué- du lieu d'accomplissement du service militaire. Sans bien entendu porter la moindre atteinte audit statut (un très grand nombre de Français de l'étranger sont des doubles nationaux), il conviendrait, sans doute, de s'inspirer davantage de l'esprit de la convention de Strasbourg du 6 mai 1963 qui engageait à réduire les cas de double nationalité.

Parallèlement, le Sénat qui représente les Français établis hors de France ne saurait songer à modifier la règle du rattachement du statut personnel à la nationalité, tant une telle solution aurait pour eux des inconvénients graves.

Cependant, tout comme le suggère le Haut Conseil à l'intégration, notre pays doit renégocier les conventions bilatérales comportant des dispositions contraires à nos valeurs de société.

De même, les textes législatifs et réglementaires déterminant les conditions du droit au séjour permanent des immigrés devaient, à l'avenir, intégrer les éléments du droit des personnes afin de fixer les règles que les valeurs fondamentales de notre société imposent de voir respecter par des immigrants durables.

Parallèlement, le Parlement devrait préciser que toute délivrance de titre de séjour exclu le regroupement familial polygamique et, pour l'avenir, édicter que l'état de polygame est incompatible avec l'obtention d'un titre de séjour permanent.

Enfin, il apparaît souhaitable à votre rapporteur que puisse être débattue dans le pays la proposition avancée par certains mouvements associatifs de faire souscrire à toute personne ayant obtenu le droit d'effectuer un séjour de longue durée en France, une sorte de contrat exposant clairement les droits qu'elle pourra exercer et les obligations qu'elle devra respecter tout au long de sa présence sur place.

3. Dans les quartiers difficiles, vivifions les instances locales de la démocratie

Plusieurs études récentes portant sur les cinq dernières élections présidentielles, législatives, cantonales et municipales) ont mis en évidence que plus les quartiers connaissent des difficultés plus le taux d'abstention est élevé.

Votre rapporteur le soulignait d'ailleurs dans le rapport qu'il a présenté l'an dernier sur le projet de loi d'orientation pour la Ville : *«Il semble y avoir une corrélation directe, immédiate entre dégradation, situation de marginalisation, mauvaise image de marque du quartier et taux d'abstention, aux municipales comme aux autres élections».*

Cette tendance ne favorise pas, loin s'en faut, la prise en compte des besoins spécifiques de ces quartiers par les instances démocratiques. Elle interdit l'émergence d'une demande politique claire des populations qui y vivent et marginalise leur influence sur les décisions des élus. L'absence de conscience civique est, de ce fait, un facteur contribuant à l'isolement, voire à l'exclusion, des quartiers difficiles.

Il faut en conséquence chercher à y susciter, dans le respect des principes qui ont été exposés précédemment, une plus grande participation aux procédures de la vie démocratique.

A cette fin, des voix s'élèvent pour demander d'instituer dans les zones urbaines en dérive des institutions représentatives particulières.

Votre rapporteur est plus que réservé à l'égard d'une telle démarche.

Il lui apparaît, en premier lieu, qu'elle aurait pour effet d'accentuer le particularisme des zones en cause, alors même qu'il est essentiel de lutter contre ce particularisme pour assurer leur intégration à la ville et à l'espace national.

En deuxième lieu, elle suppose implicitement qu'il existe déjà dans ces quartiers des structures permettant de relayer le débat démocratique. Pourtant, le problème-clé se situe justement sur ce point. Les associations d'habitants qui y sont présentes ainsi que leurs responsables peuvent rarement prétendre représenter l'ensemble de la population. Or, ce sont la meilleure représentation et la plus large implication possible de cette population qu'il faut viser.

Enfin, ajouter un niveau supplémentaire de concertation politique ou administrative au plan local semble de nature à compliquer la tâche des élus municipaux et, tout particulièrement, celle du maire qui doit être l'acteur central de la cohésion urbaine.

Tous ces éléments font ressortir comme évidents qu'il vaut mieux s'attaquer d'abord aux causes du désintérêt civique avant de s'épuiser à en corriger les effets. La force des mécanismes démocratiques est irrépessible. Si la mobilisation politique augmente dans les quartiers difficiles, les listes électorales en compétition aux élections municipales sauront la prendre en compte en laissant, par exemple, une plus grande place à des candidats qui en seraient issus ou en connaîtraient les problèmes.

En revanche, pour aboutir à ce résultat, il est indispensable que l'Etat et les collectivités territoriales engagent des moyens conséquents pour promouvoir des campagnes civiques

spécifiques dans les zones urbaines en déshérence. Le principe d'égalité voudrait d'ailleurs que ces campagnes se déroulent dans tous les endroits où, soit l'inscription sur les listes électorales, soit le taux de participation électorale est inférieur d'un certain pourcentage aux moyennes nationales.

Dans les mêmes lieux, la restauration de l'instruction civique préconisée antérieurement pourrait également prendre des formes plus accentuées et plus adaptées à la nature des populations concernées.

De tels efforts auraient, bien entendu, à être complémentaires de la poursuite, par les pouvoirs publics, d'une stratégie devant avoir pour objectif de susciter, dans nos banlieues en dérive, des interlocuteurs représentatifs à chaque fois que le besoin s'en fait ressentir.

II. RECONSTRUIRE LES SOLIDARITÉS

Votre rapporteur l'affirmait déjà lors de l'examen du projet de loi d'orientation pour la ville : il est temps de comprendre que la politique de la ville nécessite une approche globale, tant en termes économiques qu'en termes sociaux ou d'aménagement du territoire.

La politique à mettre en oeuvre doit s'appuyer sur des principes clairs assortis d'une approche nouvelle des questions de l'équilibre entre l'espace urbain et l'espace rural. De même, elle doit reposer sur un renouvellement de notre conception de la répartition du travail. Une grande partie des difficultés de certains quartiers ne pourra être résolue, en effet, que par une remise en cause radicale des théories économiques et sociales héritées de la période faste de croissance rapide que nous avons connue jusqu'aux années 80.

Durant cette période, la société française a subi un éclatement de ses valeurs et des liens de solidarité, géographiques ou sociaux. Il nous faut les reconstruire sur des bases nouvelles.

A. UNE SOLIDARITÉ GÉOGRAPHIQUE FONDÉE SUR UNE VÉRITABLE POLITIQUE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La résolution du problème des quartiers en crise est indissociable d'un traitement plus général des déséquilibres spatiaux de notre territoire. Elle oblige à repenser les rapports ville-campagne mais aussi à s'opposer aux égoïsmes locaux et à s'interroger sur le sens du concept galvaudé de mixité de l'habitat.

1. Réduire le déséquilibre entre monde urbain et monde rural

a) Surpopulation et désertification

Votre rapporteur le rappelait l'année dernière :
«L'avenir de la France n'est pas, comme on l'a entendu proclamer, sans doute intempestivement, dans les villes, pas plus qu'il n'est dans les campagnes. C'est l'ensemble de notre territoire qui porte nos espérances. La ville n'a de sens que si on trouve autour d'elle un monde rural vivant.» (1).

Or, la France se caractérise aujourd'hui par un excédent de ressources humaines dans les villes et un déficit humain dans les campagnes.

Sur un total de 56 millions d'habitants en 1990, 41 millions, soit plus de 72 %, vivent dans des communes urbaines et seulement 15 millions, soit 28 % dans des communes rurales.

A titre de comparaison, la population de l'ex-Allemagne fédérale vivant en zone rurale atteint 40 %.

Il est vain de prétendre régler les problèmes de nos banlieues et plus encore d'organiser leur avenir, si l'on ne prend pas en compte ce double phénomène de concentration et de désertification.

b) Un coût financier et social considérable

A court terme, les villes -capitale ou métropoles régionales- pourraient croire qu'il est possible de continuer à attirer toujours plus de population en vidant de leur substance les trois quarts du territoire national.

A long terme, ce mouvement nous expose aux pires dangers, à savoir :

① la fracture territoriale de la Nation française, qui s'ajoutera à sa dualité sociale et dont les effets ont commencé à se faire sentir comme en témoignent les résultats du référendum sur la ratification du traité de Maastricht ;

(1) Rapport sur le projet de loi d'orientation pour la ville - Senat n° 383 (1990-1991).

② le gâchis fantastique d'un espace qui constitue une de nos richesses les plus précieuses et que nombre de pays nous envient ;

③ le coût prohibitif du maintien en vie artificielle d'un territoire abandonné et d'un monde urbain surdensifié.

c) Retrouver une complémentarité naturelle

La prise de conscience de ces dangers fait son chemin dans les discours politiques et dans l'opinion publique.

Ils sont malheureusement, trop souvent encore, ignorés par nombre de décisions qui restent inspirées par des conceptions dépassées du « progrès » que l'on croit - à tort - lié irrémédiablement à l'urbain : projets de création de nouvelles « villes nouvelles » en région parisienne, développement urbanistique incontrôlé des métropoles régionales, renforcement des infrastructures de communication au profit des grandes villes...

Toutes ces initiatives sont prises dans le but de parer les conséquences d'une croissance urbaine non maîtrisée. Elles suivent une évolution incontrôlée alors qu'on devrait chercher à anticiper les mouvements migratoires pour les orienter différemment.

Les grands schémas d'infrastructures (TGV-autoroutes) ont été élaborés d'abord pour répondre aux besoins des zones connaissant déjà de fortes densités de population et non pour rétablir un équilibre dans le développement du territoire.

L'obsession urbaine (1) est telle que la complémentarité naturelle de l'urbain et du rural est passée sous silence et ne transparait pas dans les discours sur la ville. Le rural ne serait plus que l'espace vert récréatif de l'urbain.

Nous manquons de concepts, d'études de prospective, d'imagination créatrice pour envisager autre chose que la perpétuation du cloisonnement ville/campagne que nous connaissons aujourd'hui.

(1) L'expression a été employée par le rapport de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français précité.

La mission d'information sur l'espace rural et urbain, actuellement en cours de constitution au Sénat, devrait permettre de combler, en partie, ce déficit d'idées.

2. Lutter contre les égoïsmes locaux

Pour critiquables qu'elles fussent dans leurs aspects pratiques, les initiatives récentes prises en faveur d'une redistribution financière entre les communes « riches » et les communes « pauvres » ont eu le mérite de souligner l'indispensable solidarité qui doit exister entre les municipalités et qui contribuera à résoudre la crise urbaine actuelle.

Mais les mécanismes mis en place, dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité des communes d'Ile-de-France, n'ont traité que l'aspect purement financier de la solidarité.

Dans une perspective plus large, incluant une redéfinition de la politique d'aménagement du territoire, il est nécessaire d'aller plus loin en s'opposant à la tendance au fonctionnalisme des agglomérations et en favorisant les rapports intercommunaux.

a) Refuser le fonctionnalisme des agglomérations ou abattre le zonage

La politique des villes doit se fixer comme objectif de faire éclater les quartiers qui sont des « ghettos » en termes de conglomérat humain. Il est donc indispensable de lutter contre le zonage fonctionnel des villes et des agglomérations dont la tendance naturelle est d'affecter à chaque partie de leur territoire une mission déterminée et réductrice : quartier-dortoir, quartier d'affaires, quartier commerçant, quartier résidentiel.

Dans l'hypothèse d'une ville « isolée », la multifonctionnalité de chaque quartier relève de la seule compétence communale et peut être réalisée grâce aux instruments existants de planification urbaine, en particulier le plan d'occupation des sols.

Il n'en est pas de même dans le cas des grandes agglomérations qui ont été conduites par l'évolution historique, l'augmentation de population et la pression foncière à rejeter « en banlieue », c'est-à-dire sur les communes limitrophes les activités les moins rentables ou les populations les plus pauvres.

Cette situation, qui est aujourd'hui le fait de l'agglomération parisienne et des principales métropoles de Province, est inacceptable.

Compte tenu des caractéristiques de la population accueillie dans le logement social, une commune devient difficile à gérer de façon équilibrée, passée une certaine proportion de logements de ce type, que l'on peut évaluer à 40 %.

Or certaines communes classées en D.S.Q. comptent parfois 90 % de logements sociaux par rapport au parc total de logements !

Dugny, en Seine-Saint-Denis compte plus de 9 H.L.M. sur 10 logements ; à Chanteloup-les-Vignes 83,5 % des résidences principales sont des H.L.M. ; à La Verrière il y a plus de 80 % de H.L.M.

La répartition plus équitable des logements sociaux entre les communes reste un des enjeux déterminants de la politique de la ville.

Elle doit devenir par delà les règles posées par la loi (LOV), un débat majeur entre les élus locaux, tant au plan local qu'au plan de leurs institutions.

b) Les insuffisances de la loi d'orientation pour la ville

La loi d'orientation pour la ville (LOV) a tenté d'y apporter une réponse par la création des programmes locaux de l'habitat (P.L.H.) rendus obligatoires dans les grandes agglomérations de plus de 200 000 habitants et dont l'objectif est de parvenir à harmoniser la proportion de logements sociaux à 20 % du parc des résidences principales.

Mais le mécanisme institué par la LOV souffre de plusieurs insuffisances :

- il applique un taux uniforme à l'ensemble du territoire national, alors que les situations doivent être appréciées régionalement ;

- il institue une obligation de construire des logements sociaux dans les communes qui en sont insuffisamment pourvues mais néglige le cas des communes à fort taux de logement social où continuent de s'implanter des H.L.M. Votre rapporteur avait proposé d'interdire toute construction nette de logements sociaux dans les communes dépassant 40 % de logements H.L.M. Cette

disposition de bon sens s'est heurtée à l'opposition conjointe du Gouvernement et de la majorité de l'Assemblée nationale ;

- enfin, le P.L.H. n'est nullement un instrument d'aménagement du territoire, dans la mesure où ses dispositions ne s'appliquent qu'à l'intérieur d'une agglomération.

c) Pour une nouvelle donne des responsabilités et des pouvoirs

La réintégration sociale des quartiers difficiles, le rééquilibrage spatial des activités et des hommes sont des objectifs difficiles à atteindre par une commune isolée. Leur réalisation nécessite la coopération des différents niveaux de collectivités locales, notamment dans le cadre de schémas-directeurs intercommunaux ou cantonaux. Ceux-ci devraient permettre de trouver des équilibres au plan local, tant dans le domaine du logement social et de la mixité de l'habitat, que dans celui des voies de communication et des activités économiques.

Il est donc souhaitable que soient développées dans l'esprit de volontariat défendu par le Sénat, lors du débat sur la loi relative à l'administration territoriale de la République, les formes les plus achevées de l'intercommunalité

L'exercice de la planification urbaine, particulièrement dans les agglomérations, ne peut plus, aujourd'hui, être dissociée du renforcement de la coopération intercommunale.

Cette dernière constitue la seule alternative au retour de l'interventionnisme de l'Etat. *« Mieux les collectivités locales assumeront effectivement leurs responsabilités et moins l'Etat sera tenté ou fondé de reprendre d'une main ce qu'il a donné de l'autre »* (1).

L'urbanisme intercommunal répond à deux exigences majeures :

- l'obligation de cohérence qui doit présider à la répartition spatiale et au rythme de réalisation des diverses composantes du développement urbain (l'habitat, les activités, les équipements...);

(1) *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace - Conseil d'Etat, janvier 1992.*

- la nécessité de créer entre les communes concernées une solidarité qui veille au caractère équitable de la répartition des coûts et des avantages de l'urbanisation.

3. Favoriser une mixité, bien comprise, de l'habitat

a) La ville appelle la différence

«La Ville appelle la différence, une ville homogène est une ville injuste comme un quartier homogène est un quartier injuste».

Votre rapporteur partage cette conviction exprimée par M. Hervé VIEILLARD-BARON, un des sociologues spécialistes des problèmes urbains qu'il a rencontrés.

De fait, la Ville, creuset du brassage social depuis le Moyen-Age, a vu renforcer au vingtième siècle l'évolution ségrégative spatialement liée notamment à l'afflux de populations venues du monde rural et à une forte pression de la démographie naturelle. La montée de la demande de logements qui en a résulté a entraîné une extension brutale de la dimension géographique des villes et une tension du marché foncier. Les différentes couches sociales composant la société urbaine se sont alors dispersées, les plus riches investissant le centre-ville, repoussant les catégories plus modestes vers la périphérie.

Peut-on, aujourd'hui, sinon renverser ce phénomène, du moins y remédier en favorisant une nouvelle mixité de l'habitat ? Votre rapporteur en est persuadé, mais il est convaincu aussi que cette mixité ne pourra être obtenue qu'au moyen d'une remise en cause profonde de la politique du logement actuelle, impliquant de renverser les barrières existantes entre logement dit social et secteur privé.

b) La mixité sociale est-elle possible ?

La mixité urbaine, sinon sociale, peut-elle se décréter ? N'est-elle pas un mythe idéologique et naïf ?

Les opinions recueillies au cours de sa mission par votre rapporteur divergent sur ce point.

Certains émettent les plus expresses réserves sur ce qui leur semble être une utopie, réductrice qui plus est dans la mesure où elle confie au seul logement social la réalisation d'une meilleure mixité sociale en oubliant «*la ségrégation sociale par le marché et le processus constant de différenciation des groupes sociaux dans l'espace*» (1). Le philosophe Henry LEFEBVRE avait été particulièrement explicite sur ce sujet : «*Là où une action concertée a essayé de brasser les couches sociales et les classes, une décantation spontanée les sépare vite... les tendances antiségrégationnistes seraient plutôt idéologiques. Elles tiennent tantôt à l'humanisme libéral, tantôt à la philosophie de la ville considérée comme "sujet" (communauté, organisme social). Malgré les bonnes intentions humanistes et les bonnes volontés philosophiques, la pratique va vers la ségrégation*» (2).

D'autres considèrent que la mixité sociale s'oppose aux «*tendances lourdes des démocraties occidentales*» et qu'il «*y aurait en effet quelque prétention à décréter la mixité sociale en occultant les aspirations ségrégatives de la majorité*» (3).

Votre rapporteur est pourtant convaincu que la mixité de l'habitat est une condition essentielle de l'harmonie sociale et qu'une volonté politique forte, exprimée au niveau national et au niveau local, peut en favoriser la restauration.

c) Quelles solutions ?

Avant d'envisager les différentes actions susceptibles de favoriser la mixité de l'habitat, il convient, tout d'abord, de souligner les limites des solutions les plus «*expéditives*» et, en particulier, celle de la destruction des quartiers difficiles.

Le samedi 26 septembre 1992 à Mantes-la-Jolie, quatre tours de vingt étages ont été démolies.

Cet événement a réjoui certains, soulagé d'autres, mais il a suscité en définitive beaucoup d'interrogations.

(1) Jean-Claude TOUBON. *Du droit au logement à la recherche de la diversité. Hommes et migrations. Février-mars 1992.*

(2) *Le droit à la Ville - 1968 et 1972.*

(3) Hervé VIEILLARD-BARON : «*Ghettos*» dans *les banlieux ? Etudes - septembre 1991.*

En moins de deux heures, 480 logements ont été réduits en gravats.

«Il fallait un symbole pour tourner une page d'histoire» a déclaré le maire de Mantes, M. Paul PICARD, qui a annoncé que de grands espaces de jeux et de rencontres remplaceraient les tours disparues.

A dire vrai, la destruction de certains grands-ensembles est une solution qui présenterait de nombreux avantages : certains d'entre eux sont *«irrécupérables»* et l'effort de réhabilitation y devient un véritable tonneau des Danaïdes !

Ainsi, dans le cadre du IX^{ème} Plan (1984-1988), les actions conduites au titre du D.S.U. ont mobilisé 12 milliards de francs, tous crédits d'Etat, régionaux et municipaux confondus.

Sur ces 12 milliards, les trois quarts, soit 9 milliards ont été consacrés à la réhabilitation du bâti et des espaces communs, tandis que la part des actions d'accompagnement (emploi, formation, prévention de la délinquance et actions de réinsertion) ne représentait, avec 3 milliards, qu'une fraction insuffisante du total des financements mobilisés.

A court terme du moins, cette solution n'est qu'envisageable. Même s'ils sont estimés seulement à une cinquantaine, pour environ 100.000 logements, ces grands ensembles restent indispensables à la satisfaction des besoins en logements dans le contexte actuel de crise profonde de l'immobilier et du logement social en particulier, à moins d'engager un très fort et spécifique programme de compensation, occasion d'une mixité.

La pression de la demande sur le logement locatif social se manifeste de façon très nette depuis trois ans : les files d'attente ont doublé, la vacance a presque disparu, le taux de rotation a diminué de 13 % à 11 %. Les causes essentielles de cette situation sont, d'une part, la disparition à un rythme accéléré du patrimoine locatif privé à vocation sociale (75.000 logements par an) et, d'autre part, la chute des 2/3 de l'accession sociale à la propriété (PAP et P.C. avec A.P.L.) entre 1985 et 1991.

De ce fait, le retour à la mixité de l'habitat ne peut se concevoir dans le cadre limité du seul logement social de type H.L.M. Submergés par une demande croissante, confrontés aux difficultés quotidiennes de la gestion de populations fragiles, les organismes d'H.L.M. ne peuvent assumer à eux seuls l'objectif de mixité sans que celui-ci soit mis en oeuvre aussi dans le parc privé.

Plusieurs actions doivent être menées conjointement.
Elles consisteraient à :

① **maintenir, et même développer, le parc locatif social de fait, en soulevant la construction de logements privés adaptés : logements intermédiaires ou à vocation sociale par des allègements fiscaux ;**

② **favoriser l'accession sociale à la propriété par des prêts à taux supportables pour les ménages modestes et en nombre suffisant en créant éventuellement un produit plus social que le PAP ;**

③ **assouplir les règles applicables aux logements H.L.M., afin d'y attirer de nouvelles catégories de population soit pour l'accession à la propriété (modalités de vente de logements H.L.M. aux locataires), soit pour la location (plafonds de revenus), cet assouplissement pouvant être modulé régionalement pour tenir compte des circonstances locales ;**

④ **reconnaître officiellement aux organismes du logement social le droit et la mission d'assurer une répartition équilibrée et harmonieuse des populations en liaison avec les élus locaux, notamment dans le cadre d'une intercommunalité volontaire (d'où le rôle que doivent jouer les H.L.M.) ;**

⑤ **engager un débat sur la répartition des compétences en matière de logement entre l'Etat et les collectivités locales dans le but d'assurer à ces dernières une plus grande autonomie et un plus grand engagement.**

B. UN RENFORCEMENT DE LA COHÉSION SOCIALE FONDÉ SUR LA RESPONSABILITÉ ET UNE NOUVELLE RÉPARTITION DU TRAVAIL, AINSI QUE SUR LA RÉAFFIRMATION DU RÔLE DE LA FAMILLE

1. Le travail, réfléchissons d'une nouvelle façon à sa répartition

a) Il faut faire reposer la lutte contre le chômage sur les principes fondateurs du discours républicain

Nous l'avons vu, le chômage est l'une des causes essentielles, si ce n'est la première cause, du malaise urbain. Un rapport de l'Institut Banlieuescopes souligne d'ailleurs la pertinence de cette appréciation, puisqu'il estime que, dans certains quartiers, véritables « sous-continent à la dérive » : « (...) l'installation massive d'une pauvreté économique couplée à une misère sociale et culturelle... a des conséquences directes sur la scolarisation et l'éducation des enfants qui voient de moins en moins leurs parents travailler et qui s'habituent à dissocier revenus et travail, intériorisant tous les discours de "victimisation" (...).

Ce chômage, massif, croissant, qui frappe maintenant environ 3 millions de personnes en France est aussi à l'origine des doutes qui assaillent notre société, car il tend à conférer un caractère incantatoire aux discours célébrant son unité et ses valeurs.

Peut-on croire que le principe d'égalité inscrit dans la devise de la République est respecté quand certains travaillent 39 heures par semaine, 47 semaines par an, 37 ans de leur vie alors que, jeunes ou dans la force l'âge, les chômeurs de longue durée sont condamnés à être privé de la dignité élémentaire qui consiste à participer activement à la vie de la communauté nationale ?

Est-ce conforme à l'exigence de responsabilité individuelle, sans laquelle une société de libertés ne saurait perdurer, que d'accepter qu'une part de plus en plus importante de la population tire ses revenus de l'assistance ?

A toutes ces interrogations, il est évident que le pays est enclin à répondre non et qu'une partie de son désarroi actuel s'explique par le fossé, de plus en plus large, qui se crée entre les discours officiels et la réalité sociale vécue au quotidien. A voir se creuser les inégalités, le peuple de France ne peut que douter de

l'idéal de fraternité, sans le respect duquel il ne saurait y avoir de cohésion nationale.

Pour tout dire, votre rapporteur est persuadé que le combat pour la ville ne pourra être gagné sans répondre, de manière novatrice, à la question clé des modes de redistribution de la richesse dans une société où la privation d'emploi de certains citoyens d'âge actif tend à constituer une blessure sociale qui peut être mortelle.

De ce point de vue, l'espoir d'un prochain retour au plein emploi qu'a connu notre économie dans le passé lui apparaît illusoire mais, aussi et surtout, dangereux car l'entretien d'un tel mythe ne peut qu'inciter à poursuivre les actuelles politiques d'assistance, dont les effets pervers sont, d'ores et déjà, évidents.

Aussi, considère-t-il qu'à l'avenir, la redistribution des revenus -élément fondamental de la solidarité nationale- devrait davantage répartir travail et revenu et moins s'inspirer de la seule logique de redistribution du fruit des prélèvements obligatoires opérés sur le travail.

b) Le plein emploi pour tous est devenu pour longtemps un objectif irréaliste

Les évolutions démographiques prévisibles ne permettent pas d'escompter un assèchement du chômage sous le seul effet d'une contraction de la population dite active qui, pour les statisticiens, regroupe les personnes qui sont pourvues d'un emploi et celles qui en recherchent un. Bien au contraire, jusque vers 2005 environ, la population active devrait continuer la progression qu'elle connaît depuis une trentaine d'années, avec le maintien en activité de la génération du «baby boom» et la poursuite de l'entrée massive des femmes sur le marché du travail.

Cela signifie que le simple maintien du taux du chômage à son niveau actuel entraînera mécaniquement une augmentation du nombre des chômeurs. Or, selon les prévisions, même une croissance de 2,5 %, en moyenne annuelle, sur toute la période, ne suffirait pas à fournir un emploi à tous les nouveaux venus sur le marché du travail. Même si -tout comme cela est impérieux- la lutte contre le chômage devient une priorité de la politique économique, sans renouvellement des formes de la solidarité, il est peu probable que l'on puisse assister, au cours des dix prochaines années, à une très forte diminution du nombre actuel de chômeurs.

Qui plus est, en ce domaine, fonder des espérances sur une reprise économique de grande ampleur et une très forte

croissance apparaît quelque peu chimérique. La croissance économique des quinze dernières années a été destructrice d'emplois industriels dans tous les pays occidentaux. L'industrie française perd des emplois depuis la fin des années 1970 et, bien que le secteur tertiaire continue à en créer, on constate, sur longue période, que la baisse des effectifs industriels a pour conséquence un ralentissement de cette croissance des emplois tertiaires.

Enfin, succomber à la tentation de soustraire notre pays aux contraintes de la concurrence internationale, qui incite l'industrie à substituer de plus en plus de machines aux hommes, serait suicidaire car cela le condamnerait au déclin et amènerait, à terme, des ajustements socialement très douloureux.

S'il en était besoin, l'échec patent des systèmes d'économie planifiée, qui au travers du Conseil d'assistance économique mutuel (C.A.E.M.) -imposé par Staline en 1949- avaient organisé l'isolement de l'Europe centrale et orientale par rapport au commerce mondial, serait là pour démontrer la dangerosité de telles thèses.

Il semble, en conséquence, impossible, aujourd'hui, de fonder raisonnablement une politique réaliste sur un retour rapide au plein emploi pour tous. La perspective qui se dessine c'est, bien plus vraisemblablement, que la demande de travail émanant de l'appareil productif va être durablement inférieure à celle de l'offre, à plein temps, de bras et -sans doute dans une moindre mesure- de cerveaux.

Pour répondre au niveau de qualification requis par une société que d'aucuns affublent déjà de l'adjectif *«post-industrielle»*, il est naturellement indispensable d'assurer la meilleure formation scolaire et professionnelle des hommes et des femmes à même d'exercer une activité. Cela ne saurait cependant suffire et il convient, dès maintenant, de tracer les voies de l'action permettant, dans un tel contexte, de maintenir la cohésion sociale.

Pour ce faire, il faut refuser le confort illusoire de la perpétuation des modèles hérités du passé et ne pas avoir peur de préparer, dès maintenant, les nouveaux modes de vie que dessine déjà l'évolution de nos économies développées. A l'approche du XXIème siècle, la lutte contre le chômage doit tenter de s'appuyer non seulement sur un effort pour une meilleure répartition du travail mais aussi sur une nouvelle conception du temps libre et de son utilisation.

c) Il faut envisager une diversification des formes du travail avec la double exigence de la solidarité et de la productivité

● **Modifier l'approche des problèmes**

Le coût social du chômage est indiscutablement beaucoup plus important que sa seule charge financière. Qu'on songe simplement, pour s'en donner une idée, qu'il convient notamment d'ajouter au coût de son indemnisation, le manque à gagner qui en résulte pour les systèmes sociaux de santé et de retraite, le gigantesque gaspillage de capital humain qui découle de l'inemploi de millions d'hommes et de femmes et le malaise moral né du développement de la dualité de notre société.

Mais il ne faut pas croire que les solutions actuellement mises en oeuvre n'entraînent aucun surcoût induit. En faisant reposer les ressources d'un nombre croissant d'inactifs en mesure de travailler par un nombre décroissant d'actifs travaillant, elles contribuent au développement d'un appareil bureaucratique de gestion et de contrôle des fonds, sans aucune fonction productive. En favorisant une augmentation continue de la pression financière et psychologique sur les actifs qui contribuent au financement des systèmes de protection sociale, elles contribuent à fragiliser ces systèmes et au rejet de l'esprit de solidarité. La dégradation de la qualité de la couverture du risque de perte d'emploi au cours des dix dernières années est d'ailleurs une illustration de ce danger.

De telles évolutions ne peuvent laisser indifférent.

Les désavantages politiques, économiques, sociaux, moraux et psychologiques des formes actuelles de solidarité ne commencent-ils pas à être supérieurs à leurs avantages ? Est-il raisonnable de perpétuer une situation où une partie, de moins en moins importante, des citoyens est hyperactive, tandis que les autres sont condamnés à l'inactivité et pris en charge par ces actifs ? **Ne convient-il pas, aujourd'hui, d'envisager plutôt une meilleure répartition du travail qu'un partage de l'argent tiré du travail ? Ne serait-ce point là la forme moderne de la solidarité ?**

Nous ne pouvons plus désormais échapper à une réflexion exempte de tout réflexe idéologique et corporatiste pour assurer au plus grand nombre la dignité que procure l'exercice d'une activité.

Il ne faut pas non plus en ce domaine tomber dans le piège des dérives à la fois dogmatique et autoritaire qui ont marqué les tentatives faites dans cette direction après le 10 mai 1981.

C'est pourquoi, dans un premier temps, votre rapporteur préconise une mise en oeuvre incitative de ces nouvelles orientations.

● **Encourager une nouvelle répartition du travail par des mesures incitatives**

Pour lui, les modalités concrètes de la répartition du travail doivent d'abord être dégagées, de manière pragmatique et adaptée à la diversité des contextes économiques, par la voie de la négociation collective au sein de l'entreprise et des branches d'activité. Ce n'est qu'ensuite que le législateur interviendra au vue des premières expériences, pour harmoniser ces procédures.

Récemment, d'ailleurs, dans plusieurs entreprises où des plans de réduction d'effectifs étaient annoncés, le personnel a préféré négocier une réduction des salaires et des engagements de productivité, plutôt que d'accepter ces plans. Ces réactions encore rares traduisent une évolution des mentalités. Elle laissent supposer que l'opinion publique commence désormais à comprendre la nécessité d'une nouvelle politique de solidarité.

Il y a là une attitude sociale novatrice que les pouvoirs publics auront toutefois à encourager, sans délais, par des mesures incitatives et par l'engagement d'une grande campagne de sensibilisation sur ces thèmes.

Pour les salariés acceptant une diminution de leur revenu afin d'éviter des licenciements ou permettre des embauches sans pénaliser la productivité de l'entreprise, ces mesures pourraient prendre la forme d'une dispense de cotisation à l'assurance-chômage avec maintien des droits et de versement d'allocations compensant, partiellement, leur perte de ressources. Dans cette hypothèse, ces allocations seraient alors financées par les économies réalisées sur l'indemnisation du chômage. Les aménagements législatifs et réglementaires nécessaires à la mise en oeuvre de telles solutions devraient être étudiés le plus rapidement possible.

Pour les entreprises s'engageant à financer la réduction du temps de travail et la création concomitante d'emplois supplémentaires par une augmentation de la durée d'utilisation des équipements, il faudrait envisager, d'une part, une adaptation des régimes d'amortissement fiscal à l'usure plus

rapide des matériels et, d'autre part, des aides publiques aux investissements permettant ces augmentations de productivité. Pour pérenniser les moyens financiers nécessaires à cet effort, on pourrait envisager la constitution d'un fonds spécial alimenté par une augmentation de la contribution de solidarité versée par ceux qui ne sont pas exposés au risque de chômage.

Cette répartition du travail ne doit pas être réservée aux seuls secteurs échappant à la concurrence internationale. Elle doit pouvoir être également réalisée au sein même des branches économiques exposées à cette contrainte, car elle doit avoir pour objectif majeur de ne pas porter atteinte à la productivité des entreprises.

● **Développer l'intéressement d'une manière favorisant la solidarité**

Pour que le monde du travail ne supporte pas sans contrepartie la charge de cette nouvelle politique de solidarité en matière d'emploi, les mécanismes permettant d'assurer la participation des salariés aux résultats de l'entreprise devraient être renforcés.

Le développement de l'intéressement est indéniablement le meilleur moyen de répondre à cette exigence. Par ce biais, en effet, on ne distribue que de la valeur ajoutée effectivement produite, on incite à travailler mieux et l'on évite de compromettre l'avenir de l'entreprise tout comme les emplois qu'elle fournit, en cas de retournement de la conjoncture. La loi devrait donc, à l'avenir, fixer pour toutes les entreprises un taux minimum -variant selon la taille des entreprises- de distribution du bénéfice aux salariés.

Cependant, appliquée sans pondération, une telle mesure favorisera les salariés des entreprises les plus prospères et ne profiterait pas particulièrement à ceux ayant fait le choix d'un partage du travail.

C'est la raison pour laquelle, dans la logique de ses propositions précédentes, votre rapporteur estime qu'il conviendrait d'instituer un prélèvement de solidarité pour l'emploi sur les sommes dégagées par les entreprises au titre de cet intéressement élargi. Le fruit de ce prélèvement serait alors affecté à un fonds de solidarité pour l'emploi servant à compenser, dans la limite d'un plafond ayant pour objet d'éviter a contrario une pénalisation excessive du travail à plein temps, les pertes de revenus enregistrées par les salariés des entreprises ayant choisi le partage du travail.

Par ailleurs, pour ces entreprises ayant décidé d'instaurer le travail partagé, le montant de l'intéressement versé à leur personnel serait majoré, selon des barèmes à fixer par le pouvoir réglementaire, pendant les trois ans suivant la décision ou les trois ans suivant un retour aux bénéfices après que cette décision ait été prise.

Dans ce cas, l'intéressement pourrait être calculé avant l'impôt sur les sociétés alors que, pour les entreprises n'ayant pas fait ce choix, il serait calculé après impôt. Même si -tout comme cela est souhaitable- la baisse de l'impôt sur les sociétés est poursuivie afin d'amortir l'impact de l'intéressement sur la rentabilité du capital, une telle différenciation de régime constituerait une incitation supplémentaire au partage du travail, notamment pour les salariés des entreprises les plus performantes.

Un élargissement de la participation selon des modalités similaires pourrait également être envisagé.

Cependant, dans l'un et l'autre cas, avant toute décision définitive, il conviendrait de procéder à des simulations macro-économiques approfondies et à une large concertation.

• Favoriser l'embauche des jeunes sans qualification

Pour que l'entreprise puisse continuer à jouer son rôle d'intégration à la vie sociale, il apparaît urgent de cerner avec précision et objectivité les obstacles qu'oppose le niveau du SMIC à l'embauche des jeunes sans qualification, qui sont actuellement marginalisés par l'évolution du marché du travail. La fixation d'un barème particulier -sensiblement supérieur au R.M.I.- pour le salaire minimum attribué au premier emploi d'une personne sans qualification pourrait, sans doute, atténuer les réticences actuelles des employeurs à financer, outre le salaire, une première formation de ceux qui ont quitté le cursus scolaire sans bagage suffisant.

Dans le même esprit, il conviendrait de diminuer les charges des entreprises employant beaucoup de main-d'oeuvre non qualifiée. Pour compenser la baisse des ressources fiscales ou sociales qui en résulterait, votre rapporteur est incidemment amené à se demander s'il ne conviendrait pas, dans une logique de solidarité nationale, d'envisager une taxation spécifique des *fruits du non travail*.

● **Permettre une évolution progressive**

Toutes ces adaptations de la solidarité nationale au contexte de la «*société post-industrielle*» ne peuvent, toutefois, s'envisager que progressivement. Aussi, faut-il absolument éviter de succomber au culte débridé de la concurrence que prônent certains intégristes de l'ultra-libéralisme.

Défendre les intérêts des consommateurs ne doit pas faire perdre de vue qu'ils sont aussi des producteurs et que les priver d'emplois, au prétexte que d'autres sont plus performants, revient à en faire des consommateurs fantômes.

L'écroulement du totalitarisme communiste est dû, en partie, à une vision unidimensionnelle de l'économie reposant, elle, sur une valorisation excessive du producteur. Evitons donc qu'un excès inverse ait des effets similaires sur nos sociétés de libertés.

Dans cette perspective, il apparaît indispensable, au niveau communautaire, de mettre fin aux errements, auxquels conduit le dogmatisme concurrentiel de certains, et d'entreprendre la construction d'une solide politique industrielle commune.

2. Familles, Je vous aime

La désagrégation de la cellule familiale explique, nous l'avons signalé, nombre des errances des jeunes des banlieues.

Plus profondément, la vitalité de ce noyau élémentaire de solidarité et de formation des enfants que constitue la famille est indispensable à la Nation si elle veut se perpétuer.

C'est pourquoi, il est prioritaire de réaffirmer le rôle de la famille et de contribuer à renforcer sa solidité au moyen d'aides financières.

Ces aides devraient d'abord viser à assurer une plus grande présence parentale au foyer en permettant à celui des parents désireux de se consacrer à l'éducation de ses enfants de renoncer, sans sacrifices financiers excessifs, à exercer une activité professionnelle. Ainsi, l'institution d'une prestation compensatoire d'activité versée aux familles de plus de deux enfants paraîtrait de nature à traduire concrètement cette orientation.

Cependant, s'il convient ici de poser le problème, chercher à y répondre de manière complète excède à l'évidence le cadre du présent rapport.

De nombreuses propositions sont actuellement avancées, telles que :

- une fiscalisation progressive de la majeure partie des ressources de la branche famille ;

- une autonomisation de cette branche par rapport aux autres branches déficitaires avec une séparation rigoureuse des trésoreries ;

- la création d'un budget annexe des prestations familiales dont les ressources seraient garanties par une loi organique et indexées sur la croissance du budget de l'Etat pour garantir la stabilité de ce financement ;

- la subordination de l'aide à la famille à une condition de ressources ;

- la fiscalisation des prestations.

Sans prendre position sur ces vastes sujets, votre rapporteur estime indispensable un approfondissement des réflexions en ce domaine. Celles-ci, pour reprendre la formule de notre collègue M. Jean CHÉRIOUX (avis n° 60-1992-1993, présenté au nom de la Commission des Affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 1993) devraient viser à ce que *«la famille soit prise en considération et soutenue, sans tomber dans les excès d'un nouvel ordre moral, ni du libéralisme du siècle dernier»*.

III. ASSURER LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS D'UNE POLITIQUE COHÉRENTE ET STABLE

Au cours de sa mission, votre rapporteur a pu constater à de multiples reprises, l'insuffisante coordination de la politique de la Ville. L'éclatement des responsabilités au niveau gouvernemental entraîne des répercussions au niveau local et la démobilisation des acteurs de terrain victimes de procédures multiples et contradictoires.

Pour restaurer la crédibilité et l'efficacité des politiques, l'unité de commandement doit être recherchée à tous les niveaux. Elle permettra aussi, en précisant les responsabilités, de définir un interlocuteur unique pour les populations et de favoriser ainsi la concertation.

A. RETROUVER UNE UNITÉ DE DIRECTION DANS LA PRISE DE DÉCISION

1. Pour un vrai ministère de la Ville

Le 7 octobre 1992, trois parlementaires (1) se prononçaient lors d'une conférence de presse pour le rétablissement d'un grand ministère de l'aménagement du territoire afin de *«mettre fin au tango du gouvernement qui rattache les problèmes de la Ville au Premier ministre, l'aménagement rural au ministère de l'agriculture et l'aménagement du territoire au ministère de l'industrie»*.

Votre rapporteur ne peut que souscrire à cette initiative mais il souhaiterait que ce futur ministère de l'aménagement du territoire dispose des services administratifs et des compétences nécessaires à une action efficace.

(1) MM. François GERBAUD et Jean PUECH, sénateurs, et de M. Patrick OLLIER, député.

Pour ce faire, outre les services traditionnellement rattachés à l'Aménagement du territoire (DATAR) à la Ville (délégation interministérielle à la Ville) ou à l'espace rural (Direction de l'espace rural et de la forêt), il lui semble indispensable de rattacher à ce ministère un certain nombre de directions dont l'action concerne directement les collectivités locales et, au premier chef, la Direction générale des collectivités locales actuellement rattachée au ministère de l'Intérieur.

2. Un responsable unique de l'Etat au niveau local

Les méthodes classiques de l'administration de l'Etat doivent être adaptées aux nécessités qui résultent de la situation des quartiers difficiles.

La nomination de treize sous-préfets à la Ville n'a pas eu les effets escomptés. Ils restent trop dépourvus d'autorité face aux services déconcentrés et le temps consacré aux efforts de coordination est bien souvent perdu pour l'action.

Dans les quartiers les plus difficiles, il serait souhaitable de désigner, un délégué unique de l'Etat et de lui confier de véritables responsabilités.

Choisi parmi les sous-préfets territoriaux, ce responsable unique de la politique de l'Etat en faveur de la Ville devrait assurer la coordination de tous les services extérieurs en ce domaine et disposer d'une autorité sur ces services. De même, il devrait disposer d'un contrôle de l'affectation de l'ensemble des crédits d'Etat destinés à la politique urbaine, y compris les crédits d'aide à la construction, et jouer un rôle déterminant dans la négociation des différents documents contractuels entre les collectivités locales et l'Etat qui, à un titre ou à un autre, concernent la politique de la Ville : contrats D.S.Q., contrats de ville, contrats Etat-régions.

3. La place du maire doit être affirmée et reconnue

« Regrouper les multiples instances qui ont été créées au fil des ans serait raisonnable et éviterait sans doute d'inévitables et dérisoires conflits de compétence. L'efficacité cependant n'y gagnerait

guère, si on ne se décidait pas à considérer que ce sont les acteurs locaux qui sont au coeur du système (1).

Votre rapporteur, qui pourtant ne partage pas généralement les analyses de Mme GASPARD, ne peut qu'approuver ces propos, lui qui affirmait lors du débat sur la LOV que *«les maires sont bien apparus comme les coordonnateurs par excellence du système local, parvenant à mobiliser un partenariat complexe»* et que face à l'absence de tissu politique dans les quartiers *«le seul recours encore possible réside dans la valorisation du rôle des maires»*.

Le maire est, en effet, celui qui est le mieux à même d'animer la cité et de favoriser le développement de la communication avec les habitants.

Conscient des difficultés et des tensions de sa commune, il doit être chargé, en liaison avec les organismes d'H.L.M. d'élaborer et de conduire une véritable politique de peuplement assurant la diversité et l'équilibre.

Les relations entre l'élu local et les acteurs sociaux mériteraient, aussi, d'être éclaircies. Responsable devant ses électeurs, le maire doit pouvoir exprimer une orientation à la politique de développement social des quartiers, en définir les priorités et en contrôler la mise en place.

Par ailleurs, il convient en premier lieu, que l'ensemble des informations dont disposent les services de l'Etat sur les quartiers en crise soient transmises à l'élu local et que celui-ci soit consulté systématiquement sur toute action entreprise dans ces quartiers, dans le cadre d'une intercommunalité volontaire.

(1) *«Des ascenseurs et des hommes» - Article de Mme Françoise GASPARD publié dans Libération - 18 décembre 1990.*

B. RÉTABLIR LE RÔLE DES GRANDES INSTITUTIONS : ÉCOLE, JUSTICE, POLICE, TRAVAIL SOCIAL

1. Définir clairement les rôles et les pôles de coopération

L'anecdote narrée précédemment sur les conséquences de l'apprentissage estival, par le Gendarmerie nationale, du pilotage motocycliste aux jeunes de Vaulx-en-Velin (chapitres II - III.B) met indirectement en évidence la confusion des rôles institutionnels que l'actuelle politique de la Ville a trop tendance à favoriser. Le policier est sollicité pour des tâches d'animation, le professeur est amené à faire du maintien de l'ordre dans les établissements scolaires, le juge tend à devenir un arbitre de voisinage et, tiraillé entre prévention, éducation et assistance, le travailleur social cherche son identité.

Un tel enchevêtrement des compétences et des actions obscurcit, indiscutablement, la représentation que se font des différents intervenants publics les habitants des quartiers à problèmes et contribue à l'évidence à accroître le désarroi de ces intervenants.

Pour y mettre fin, il faut d'abord clarifier les rôles de chacun et il appartient à l'Etat d'afficher des orientations sans équivoque en ce domaine.

Ceci ne sera toutefois possible qu'à la condition expresse de renforcer, en tant que de besoin, les moyens des différentes instances concernées.

Ainsi, pour éviter qu'un pédagogue puisse se trouver conduit à se colleter physiquement avec un élève particulièrement agressif dans une cour de récréation, il est nécessaire que l'établissement qui l'emploie dispose des crédits permettant le recrutement d'appariteurs ou de surveillants.

Parallèlement, pour être efficace, l'encadrement d'un quartier difficile devrait davantage qu'aujourd'hui s'appuyer sur une coopération coordonnée des administrations impliquées. Celle-ci existe aujourd'hui entre police et justice, travail social et justice, mais elle paraît encore trop balbutiante entre école et travail social et entre école et police.

L'évocation de ce dernier rapprochement peut faire frémir quelques bons apôtres pour qui le refus de toute répression représente l'alpha et l'omega de toute politique, mais il ne signifie en aucune façon un appel à la présence policière dans les établissements scolaires. Bien au contraire, le recours, hormis cas exceptionnels, à de telles interventions irait à l'encontre de la clarification des rôles préconisée par votre rapporteur.

Cependant ses entretiens avec des responsables d'enseignement en Z.E.P., qui ont tenté l'expérience, l'en ont convaincu : des échanges d'information, une meilleure connaissance mutuelle entre les responsables locaux de ces deux grandes institutions permettent de résoudre bien des problèmes, tels que les bagarres aux sorties de l'établissement ou l'éradication du racket juvénile.

C'est à la fois la sauvegarde de l'enfant et celle des intérêts de la collectivité qui a ainsi pu être mieux assurée.

Il serait donc souhaitable que de telles formules soient généralisées et que le délégué unique de l'Etat dans les zones défavorisées -dont la désignation a été préconisée ci-dessus- soit chargé d'impulser une forme multilatérale de coopération des administrations publiques qui y agissent.

2. Valoriser les postes les plus difficiles

«Il faut trouver des fonctionnaires de qualité» affirmait M. Jean-Marie DELARUE dans son rapport intitulé «Banlieues en difficultés : la relégation».

Si chacun a pris conscience de cette nécessité, les moyens mis en oeuvre pour atteindre cet objectif sont encore bien trop timides pour convaincre les agents de l'Etat de s'aventurer dans des postes particulièrement difficiles.

Le rapport remis par le directeur général de l'administration et de la fonction publique, M. Bernard PECHEUR, en février 1991 suggérait, entre autres mesures, des bonifications indiciaires et évaluait leurs incidences financières à un milliard de francs.

Les décisions prises par le Gouvernement en mai 1991 ont considérablement réduit la portée de la réforme proposée.

Une modification de grande ampleur des modalités de rémunération et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat s'avère, pourtant, nécessaire si l'on veut inciter des agents de qualité à demander leur affectation dans des quartiers difficiles et à accepter d'y demeurer pour une durée suffisante. Il serait souhaitable à ce titre d'envisager des augmentations sensibles des traitements versés à ces fonctionnaires, en échange d'un engagement de servir dans ces postes durant un certain nombre d'années.

Des dispositions similaires pourraient, d'ailleurs, être appliquées dans les zones rurales défavorisées. Elles pourraient s'accompagner de la mise en place d'un régime de promotion accélérée, par la réduction de la durée de l'avancement d'échelon.

Ces mesures nécessitent, de ce fait, une remise en cause de la sacro-sainte grille de la fonction publique, qui correspond à un temps où le service public était assuré équitablement sur l'ensemble du territoire.

Elles pourraient utilement s'inspirer des orientations qui ont été retenues pour la reclassification des personnels de la Poste et de France Télécom par la loi du 2 juillet 1990, relative à l'organisation du service public de la Poste et des Télécommunications.

3. Mobiliser les consciences

Dans un rapport sur la formation des fonctionnaires aux problèmes des banlieues, remis à M. Michel DELEBARRE, alors ministre de la Ville, M. Gilbert CARRÈRE déplorait l'impréparation manifeste des agents de l'Etat aux problèmes de la Ville.

Interrogé à ce sujet par votre rapporteur, il soulignait aussi l'absence de réflexion globale sur la Ville, à l'exception des études de quelques spécialistes.

De fait, il n'existe pas, autour des problèmes urbains, un environnement intellectuel porteur permettant l'expression des opinions et la formulation de propositions. La recherche intellectuelle sur la Ville, telle qu'elle a pu exister, dans les années 20, aux Etats-Unis, avec l'école de Chicago, a disparu. Les recherches universitaires sur ce thème sont trop peu nombreuses et excessivement morcelées.

Il conviendrait donc de susciter la constitution de pôles de réflexion sur ces sujets tant dans l'université que dans l'administration.

Cette politique pourrait prendre la forme de bourses d'études et de primes attribuées à des thèses de doctorat effectuées sur ces questions, voire de la création de filières spécialisées dans une ou deux universités. Elle devrait également viser à sensibiliser les fonctionnaires des catégories supérieures aux problèmes de l'administration urbaine pendant leur formation.

Surtout, une telle politique devrait avoir pour objectif de favoriser les échanges et les discussions entre les acteurs sociaux impliqués sur ces dossiers en différents points du territoire national, ainsi qu'entre ces acteurs sociaux et les chercheurs qui, de manière trop dispersée actuellement, réfléchissent à ces problèmes.

Le développement au plan local d'une coopération administrative plus institutionnalisée qu'actuellement - déjà souhaitée par votre rapporteur - pourrait susciter l'essor d'un tel mouvement. Celui-ci devrait toutefois pouvoir être encouragé par des soutiens publics et privés (entreprises d'insertion par exemple) à des rencontres interprofessionnelles départementales et nationales ayant vocation à devenir progressivement des manifestations régulières.

C. ADAPTER LES MOYENS FINANCIERS

1. Consolider l'effort budgétaire de l'Etat

Définir une grande ambition pour une politique renouvelée des villes, c'est aussi lui affecter des moyens financiers à la hauteur de l'enjeu.

Les collectivités locales concernées sont, du fait de la faiblesse de leurs ressources, incapables d'y faire face. C'est donc au budget de l'Etat, instrument de la redistribution spatiale des ressources, de relever le défi.

Deux catégories de dépenses doivent être distinguées : la première, essentielle à court terme et indispensable aux yeux des habitants des quartiers défavorisés, concerne l'amélioration de la vie au quotidien (réhabilitation, renforcement des services publics) qui

devra privilégier les actions concrètes et éviter les effets d'annonce anticipée, source de déception ; la seconde concerne les projets d'aménagement de grande ampleur. Aucune d'entre elles ne doit être négligée.

L'amélioration de la vie quotidienne des cités implique la poursuite du programme de réhabilitation des logements, un renforcement des structures sociales et associatives des agglomérations, une amélioration de la qualité des services publics offerts à leurs habitants.

Le coût de ces actions est important. Il devrait être financé par un redéploiement des dépenses de l'Etat et non par une augmentation inconsidérée des dépenses publiques et du déficit budgétaire.

Ce redéploiement devrait conduire à recentrer l'effort budgétaire de l'Etat sur ses seules compétences régaliennes : justice, police, éducation.

Mais, comme le soulignait récemment M. Jean-Marie DELARUE (1) en matière de financement de la politique de la Ville, il existe moins un problème d'enveloppe et plus un problème de gestion. Le délégué interministériel à la Ville ajoutait : *« Nous sommes trop longs à distribuer l'argent... En tout, cela prend six mois de procédure. L'opération lancée risque de faire faillite. Je me sens devenir un organisme bancaire ; le plus souvent, je rembourse aux associations les agios qu'elles payent aux banques... Nous ne savons pas gérer l'urgence. Il faut adapter les procédures à l'urgence de la situation ».*

S'agissant des dépenses nécessaires à une restructuration en profondeur de nos espaces urbains en deshérence, démolition de certains grands ensembles, réalisation d'infrastructures nouvelles, elles sont, par nature, exceptionnelles et non répétitives. Rien ne s'oppose donc, bien au contraire, à ce que leur soient affectées des ressources exceptionnelles.

Votre rapporteur propose, en conséquence, que dans l'hypothèse de nouvelles privatisations d'entreprises publiques ou semi-publiques, une partie du produit en soit affecté à de grandes opérations d'aménagement de l'espace, sur des projets élaborés en concertation entre l'Etat et les collectivités locales. Une telle affectation favoriserait, en outre, la relance de l'activité du

(1) Cahier de la Fonction publique - juin 1992.

secteur du bâtiment et des travaux publics et, à travers elle, ne pourrait qu'avoir un impact favorable sur l'ensemble de l'économie.

2. Utiliser l'arme fiscale

L'implantation d'activités économiques dans les quartiers sensibles doit être favorisée par des allègements fiscaux.

Un premier pas en ce sens a été accompli par la loi d'orientation pour la Ville qui a prévu que des exonérations de taxe professionnelle pourraient être consenties dans certains quartiers.

Cette disposition est, hélas, toujours inapplicable faute de la parution du décret énumérant ces quartiers.

Elle est, aussi, tout à fait insuffisante. Lors de l'examen au Parlement du projet de loi, le Sénat avait proposé d'appliquer ces exonérations à l'ensemble de la taxe professionnelle. Le Gouvernement s'y est fermement opposé, limitant cette disposition aux seules parts communale et départementale.

Ce qu'il est nécessaire de réaliser, pour attirer les entreprises dans les quartiers défavorisés, c'est leur adapter le système des « zones d'entreprise », créées en 1986, en proposant des allègements fiscaux conséquents et des formalités administratives réduites au minimum. Ces avantages devraient être consentis aux chefs d'entreprises qui s'implantent dans les quartiers ou y étendent leur activité et, en priorité, aux habitants qui souhaitent créer sur place leur entreprise.

C'est aussi l'arme fiscale qui devrait être utilisée prioritairement pour favoriser les investissements immobiliers correspondant aux besoins. Outre le renforcement des incitations fiscales pour le logement locatif intermédiaire, pourquoi ne s'engagerait-on pas vers une modulation des allègements en fonction des impératifs d'aménagement du territoire en faisant bénéficier d'avantages particuliers les investissements dans les zones rurales ou les villes moyennes ?

PRINCIPALES ORIENTATIONS POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DE LA VILLE

Le malaise urbain est à la fois un résumé et un révélateur de nombre des maux dont souffre notre pays. C'est pourquoi, les réponses à y apporter doivent reposer sur la définition d'une nouvelle politique gouvernementale.

Celle-ci devrait principalement s'attacher à la poursuite de sept objectifs complémentaires.

1. Restaurer l'autorité publique pour rétablir la sécurité en renforçant l'ilotage dans les quartiers difficiles, en accentuant la répression des «noyaux durs» de trafiquants de drogue et de délinquants en mettant fin à l'existence de zone de non droit, ainsi qu'en définissant une nouvelle répartition -non enfermée dans le corporatisme et le conservatisme- des tâches de police.

Sans recourir trop systématiquement à l'incarcération, il serait également nécessaire d'adopter des mesures suffisamment dissuasives pour traiter la délinquance des mineurs.

2. Préserver nos traditions d'intégration et d'assimilation des immigrés dans l'affirmation des principes de laïcité et d'unité nationale. Cela suppose une réelle politique de contrôle des flux d'immigration (réforme du régime du certificat d'hébergement, répression des mariages de complaisance, renégociation des accords et conventions bilatéraux traitant du service national des doubles nationaux...) et un réveil de l'idée nationale, notamment par l'engagement d'un débat devant le Parlement et le pays sur l'opportunité d'exiger un engagement solennel de tous ceux acquérant la qualité de citoyen français. Cela amène parallèlement à refuser sur notre territoire des pratiques contraires à nos valeurs fondamentales, plus particulièrement la polygamie, ainsi qu'à promouvoir l'instruction civique à l'école et des campagnes civiques spécifiques dans les zones urbaines en déshérence.

3. Etablir une solidarité géographique fondée sur une véritable politique de l'aménagement du territoire. Il est en conséquence proposé de développer l'intercommunalité et de favoriser une mixité bien comprise de l'habitat en cherchant notamment à organiser une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, qui conférerait de plus grandes responsabilités à ces dernières.

4. Fonder un resserrement de la cohésion sociale sur une nouvelle répartition du travail et des revenus encouragée par des mesures incitatives favorisant la solidarité et la productivité (compensation partielle sur les fonds de l'assurance chômage des efforts de solidarité pour le maintien de l'emploi dans l'entreprise, stimulation financière et fiscale visant à un accroissement de l'utilisation des équipements, développement de l'intéressement et élargissement de la participation de manière partiellement péréquée...)

5. Rechercher l'unité de direction pour la mise en oeuvre de la politique de la ville et de l'aménagement du territoire : création d'un grand ministère de l'aménagement du territoire (regroupant DATAR, Délégation interministérielle à la Ville, Direction de l'espace rural et de la forêt actuellement rattachée au ministère de l'Agriculture et Direction générale des collectivités locales actuellement rattachée au ministère de l'Intérieur), nomination d'un délégué unique de l'Etat dans les quartiers difficiles, affirmation de la place centrale du maire au coeur du système de développement social des quartiers.

6. Mieux assurer le rôle des grandes institutions (école, justice, police, travail social) en valorisant les postes les plus difficiles sans hésiter à remettre en cause la sacro-sainte grille de la fonction publique.

Par ailleurs, l'élaboration d'un code de déontologie entre les médias et les instances chargées de la prévention de la délinquance urbaine pourrait favoriser une atténuation des tensions sur le terrain.

7. Renouveler l'effort budgétaire de l'Etat en le recentrant sur ses compétences régaliennes et en affectant une partie du produit de nouvelles privatisations à de grandes opérations concertées d'aménagement de l'espace, tant urbain que rural

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 8 décembre 1992, la Commission des Affaires économiques et du Plan a procédé à l'examen du présent rapport.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a rappelé dans son introduction que si la loi d'orientation pour la ville, votée en urgence et discutée en trois semaines au printemps 1991, n'avait pas encore reçu de décret d'application au printemps 1992, cette situation s'était depuis améliorée, quoique nombre d'incertitudes pèsent encore sur les modalités concrètes de mise en oeuvre des mesures de défiscalisation prévues par le texte.

Il a précisé qu'au delà d'un bilan des mesures d'application de la loi, le présent rapport venant à la suite de nombreuses autres publications, comme celle de «Banlieuescopes» ou celle de la délégation interministérielle à la ville et de l'institut national de statistiques et d'études économiques (INSEE), avait l'ambition de compléter de telles études en portant un regard global sur dix ans de la politique de la ville.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a ensuite présenté la méthode d'élaboration du rapport. Celui-ci a été préparé par de nombreux contacts avec les élus locaux et les acteurs du terrain, ainsi que par une mission dans la région Rhône-Alpes, choix géographique justifié autant par l'importance des problèmes qui s'y posent que par les efforts qui y ont été menés.

Il a souligné que l'impact des tensions sociales existant dans les quartiers en dérive n'avait nullement un caractère marginal, puisqu'environ trois millions de Français, soit 5 à 6 % de la population nationale, y vivaient et y connaissaient, de ce fait, de graves difficultés de vie quotidienne. Il a estimé que le problème des banlieues était le problème majeur des années 1990, du fait de la conjonction dans les quartiers concernés de plusieurs éléments :

- la population étrangère peut parfois y atteindre 84 % du nombre total d'habitants et, composée en majorité de ressortissants non européens, elle y est en moyenne quatre fois plus importante que dans le reste de la France ;

- des caractéristiques urbaines handicapantes : coupure par des voies de communication mutilantes (autoroutes, voies de chemin de fer), enlaidissement par la construction de murs anti bruit ou par des lignes à haute tension, éloignement fréquent des centres de ville ;

- des conditions sociales difficiles, les populations connaissant un taux de chômage deux à trois fois - voire, dans certains endroits, cinq à six fois - plus élevé que la moyenne nationale, 3/5ème des actifs étant allocataires du revenu minimum d'insertion (R.M.I.) ou des prestations chômage et l'illettrisme y étant particulièrement important.

Le rapporteur a fait ressortir le caractère préoccupant du niveau de violence atteint dans ces quartiers et a expliqué que la drogue tendait à y jouer un rôle croissant, puisque, selon certains hauts responsables de la police nationale, elle soutend l'économie d'une vingtaine d'entre-eux et fait vivre de plus en plus de familles.

Il a également signalé que si une trentaine de cités étaient particulièrement connues pour leurs problèmes, la désespérance touchait de nombreuses banlieues, dont on n'entendait pas encore parler.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a alors regretté que la loi d'orientation pour la ville (L.O.V) se soit essentiellement attachée à traiter des questions d'urbanisme et n'ait pas comporté de mesures relatives à l'emploi, alors que le chômage devient le problème principal. Il a cité l'exemple de familles connaissant une situation d'inemploi héréditaire sur trois générations.

Il a estimé que la solidarité cédait ainsi progressivement le pas à l'assistance qui tendait à devenir un dû et engendrait des effets pervers.

Il a ensuite indiqué qu'il convenait de porter un regard lucide sur le fait religieux islamique. Devenu deuxième religion de France, l'Islam y est soumis à plusieurs influences et reste une religion pauvre : seule une dizaine de centres culturels, qui remontent pour la plupart à la première guerre mondiale, étant en activité. Il a, néanmoins, affirmé fermement que, pour pallier le risque de l'intégrisme musulman et assurer l'intégration des populations immigrés, il convenait de faire respecter, sans faiblesse, les principes de laïcité qui fondent, pour une large part, le pacte républicain national.

Puis, le rapporteur a jugé qu'il ne serait pas possible de traiter le problème des banlieues sans répondre au défi social posé par le chômage et a, en conséquence, indiqué qu'à son sens, on ne pourrait échapper à une réflexion sur la répartition du travail.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a également énuméré d'autres facteurs de la crise des banlieues :

- l'immigration clandestine ;
- la faiblesse de l'ilotage, malgré tous les discours sur son développement et, d'une manière générale, une présence souvent insuffisante des forces de police (nombre de commissariats des zones urbaines difficiles sont fermés la nuit) ;
- la désertion des services publics ;
- la valorisation médiatique de la violence qui a des effets incitatifs et qui mine le travail en profondeur des travailleurs sociaux ;
- l'éclatement des cellules familiales.

Il a, par ailleurs, estimé que le respect du pacte républicain et la préservation de nos traditions d'intégration des immigrés supposaient, d'une part, que loi civile et loi religieuse soient dissociées et, d'autre part, que ne soient plus acceptées sur le territoire national des pratiques contraires à nos valeurs fondamentales, telles la polygamie.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a poursuivi en exposant les principales orientations de la nouvelle politique de la ville qu'il préconise. Celle-ci devrait reposer sur une politique gouvernementale globale qui aurait notamment à :

- restaurer l'autorité publique pour rétablir la sécurité ;
- fonder un resserrement de la cohésion sociale sur une nouvelle répartition du travail et des revenus ;
- réaffirmer une solidarité géographique, impulsée par une véritable politique d'aménagement du territoire ;
- réaffirmer les mécanismes d'intégration, comme le service national, et renégocier les accords et conventions bilatéraux qui permettent le service national des doubles nationaux dans un pays autre que celui de leur résidence habituelle ;
- affecter une partie du produit de nouvelles privatisations à des opérations concertées de l'aménagement de l'espace, tant urbain que rural ;

- rechercher l'unité de direction pour la mise en œuvre de la politique de la ville et de l'aménagement du territoire, notamment par la création d'un grand ministère de l'aménagement du territoire ;

- et mieux assurer le rôle des grandes institutions (école, justice, police, travail social).

M. Gérard Larcher, rapporteur, s'est, à ce propos, déclaré convaincu que seul le réveil de l'idée nationale était, aujourd'hui, à même de susciter l'élan collectif nécessaire à la mise en œuvre d'une telle politique.

Puis, après avoir rendu un hommage appuyé aux élus locaux et aux travailleurs sociaux qui affrontent au quotidien les problèmes des banlieues en crise, le rapporteur a déploré n'avoir obtenu aucune réponse aux questions qu'il avait adressées, fin juin, au secrétaire d'État à la ville. Il s'est, de ce fait, interrogé sur l'efficacité et l'utilité actuelle de ce département ministériel.

Il a conclu son exposé en indiquant que l'action à entreprendre devrait répondre à la triple exigence d'une volonté politique claire, d'une unité dans la mise en œuvre et d'une certaine humilité dans l'approche des problèmes et leur traitement.

Après avoir remercié **M. Gérard Larcher, rapporteur**, **M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué qu'il avait perçu, dans le ton des propos tenus, le souffle d'une conviction, condition première de tout espoir de progrès dans la résolution des graves problèmes posés par la crise des banlieues. Il a déclaré que si la désertification des campagnes était un terrible sujet de préoccupation, l'explosion qui couve dans certaines banlieues tendait à prendre les proportions d'un drame effrayant, qui touche d'ailleurs la plupart des pays occidentaux.

A une question de **M. Jean-Paul Emin** sur le devenir des procédures de développement social des quartiers, après 1993, **M. Gérard Larcher, rapporteur**, a estimé qu'il faudrait vraisemblablement les reconduire, après avoir procédé à une évaluation de leurs résultats devant permettre d'exclure de ces procédures d'exception les quartiers tendant, du fait de leur évolution, à se rapprocher d'une situation normale.

M. Jean François-Poncet, président, a estimé que, comme pour l'espace rural, la plupart des problèmes des banlieues pourraient, sans doute, être résolus avec de la volonté et de l'argent, mais que ce n'était pas le cas de celui de la création d'emploi qui s'avérait pourtant la clef de tout.

Après avoir déclaré qu'il appréciait l'analyse de la situation faite par le rapporteur, **M. Louis de Catuelan** a estimé que les nouvelles technologies conduisaient à l'exclusion des populations croissantes non qualifiées du marché du travail. Il a rappelé, par ailleurs, les difficultés des services de gendarmerie péri-urbains.

En réponse, **M. Gérard Larcher**, rapporteur, a pris l'exemple du quartier Mermoz, dont les 3/4 de la population étaient, avant même d'entrer dans la vie économique, déqualifiés par l'échec scolaire. S'agissant de la sécurité, il a souligné l'inégalité des effectifs entre gendarmerie et forces de police et estimé que la disponibilité de ces dernières n'était pas très élevée, la question de leur repos compensateur ou d'une augmentation de leur revenu méritant d'être posée.

M. Jean François-Poncet, président, a félicité le rapporteur pour la qualité de son travail, qui permettra en outre de nourrir la réflexion de la mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire, qui sera amenée à se pencher sur les problèmes tant urbains que ruraux.

A N N E X E S

Annexe I : Liste des personnes rencontrées par le rapporteur

Annexe II : Courrier et questionnaire adressés à M. François LONCLE, secrétaire d'État à la Ville

Annexe III : Réponse de Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, ministre délégué au Logement et au Cadre de Vie

Annexe IV : Liste des conventions et accords bilatéraux comportant des dispositions relatives au service militaire des doubles nationaux

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES PAR LE RAPPORTEUR

MERCREDI 6 MAI 1992

Mme Catherine CARO - M. François DELARUE,
Mme FERRY DELETANG, Ministère de l'équipement.

M. Jean-Marie DELARUE, Délégué interministériel à la
Ville.

M. Christian THIBAULT, Union nationale des fédérations
d'organismes d'I.H.M.

MARDI 12 MAI 1992

M. Gérard CHEVALIER, Chercheur, Centre de sociologie
urbaine, CNRS.

M. Arezki DAHMANI, Président de France Plus.

MERCREDI 13 MAI 1992

M. Michel PRADERIE, Directeur de l'AFPA.

JEUDI 21 MAI 1992

Père GILBERT

M. Philippe FRANCES, Président de DARTY.

MARDI 26 MAI 1992

**Mme Marie-France MARQUES, Secrétaire générale du
Comité national des écoles de service social.**

VENDREDI 29 MAI 1992

**Père Bernard DEVERT, Association Habitat et
humanisme.**

MERCREDI 3 JUIN 1992

**M. Alain BERNIER, Comité national des entreprises
d'insertion.**

M. Pierre POMMELLET, Directeur général de l'IAURIF.

**M. Gilbert CARRERE, Conseiller maître à la Cour des
comptes.**

MARDI 9 JUIN 1992

**M. Jean-Jacques GANDREY, Procureur de la République,
Tribunal de Grande Instance de Versailles.**

M. Hervé VIEILLARD BARON, Sociologue.

**M. Patrick FERIN, chargé de la ville au cabinet de M. Paul
QUILLES, ministre de l'intérieur.**

MERCREDI 10 JUIN 1992

**Mme Aline PEIGNAULT, Principale du CES Youri Gagarine
de Trappes.**

**M. Jean-Emmanuel VILLETTE, Educateur à la protection
judiciaire de la jeunesse.**

MARDI 16 JUIN 1992

M. Gérard MILLER, Psychanaliste.

MERCREDI 17 JUIN 1992

M. Frédéric PASCAL, Président de la S.C.I.C.

JEUDI 2 JUILLET

VENDREDI 3 JUILLET

Déplacement dans l'agglomération lyonnaise

MMmes et MM.

Maurice CHARRIER, Maire de Vaulx-en-Velin,

Pierre PEILLON, Directeur à CREPA Habitat Centre-Est,

**C. LANVERS, Chargé de mission auprès du Préfet de
Région Rhône-Alpes, responsable de la politique de la Ville,**

A. CHAZALETTE, Déléguée régionale du FAS,

J. SOULAS, Responsable du service aménagement du territoire au Conseil régional,

Robert COURTIAL, Vice-président de la communauté urbaine de Lyon, chargé de la politique de développement social des quartiers,

C. PANASSIER, Chef de projet DSQ (quartier Mermoz à Lyon 8^e),

P. GENDRONNEAU, Directeur du centre social (Mermoz),

M. HERNANDEZ, Directeur de l'école primaire Pasteur (Mermoz),

M. T. DAGILHE, Directrice de l'école maternelle (Mermoz),

M. THEULLIN, Responsable de l'antenne ILM (Mermoz),

J.P. BLERY, Directeur adjoint de l'office ILM de Lyon,

V. MICHEL, chef de projet DSQ (BRON-Parilly),

G. CALLE, Directeur des programmes à l'OPAC du Rhône,

M. ARAR, Responsable de l'agence de l'OPAC du Rhône,

M. CHENEL, Responsable de l'agence ILM de Villeurbanne,

M. KARPOFF, Responsable de l'office de COURILLY LYON,

R. NOUVEAU, Chef de projet DSQ (Vaulx-en-Velin, Mas du Taureau),

Charles ROMIEU, Chargé de mission insertion par l'économie (BRON-Parilly),

J.P. GARNIER, Responsable de l'agence de l'OPAC de Bron.

JEUDI 10 SEPTEMBRE

M. Alain BERNIER, Comité national des entreprises d'insertion (seconde audition consacrée aux problèmes de la drogue).

A N N E X E II

**COURRIER ET QUESTIONNAIRE ADRESSÉS
À M. FRANÇOIS LONCLE, SECRÉTAIRE D'ÉTAT
À LA VILLE**

SÉNAT

Republique Française

COMMISSION
DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
ET DU PLAN

Paris, le 26 Juin 1992

JLSG.DVR

Monsieur le Ministre,

La Commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat m'a chargé d'élaborer un rapport d'information sur le bilan d'application de la loi d'orientation pour la ville et, d'une manière plus générale, sur la politique de la ville suivie en France.

Pour mener à bien cette mission, je me permets, en complément des auditions auxquelles j'ai déjà procédé, de vous adresser un questionnaire visant à compléter mon information sur ce dossier.

Je fais par ailleurs parvenir copie de ce document à la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) mais je m'en remets entièrement à vous pour communiquer, le cas échéant, aux administrations directement compétentes les questions qui ne vous paraîtraient pas ressortir de vos attributions.

En vous remerciant de bien vouloir m'adresser -fût-ce de manière échelonnée- les réponses correspondantes dans les meilleurs délais et, si possible, avant le 21 septembre prochain, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

P.J.



Gérard LARCHER
Sénateur des Yvelines

Monsieur François LONCLE
Secrétaire d'Etat à la Ville
247 Bd Saint-Germain
75006 PARIS

SÉNAT

Republique Française

COMMISSION

DES AFFAIRES ECONOMIQUES

ET DU PLAN

Paris, le 26 Juin 1992

**QUESTIONNAIRE ADRESSÉ À M. LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT À
LA VILLE**

1. Fournir une note détaillée décrivant la politique de la Ville suivie au cours des dix dernières années et récapitulant, année par année, l'ensemble des mesures annoncées ainsi que les suites concrètes qui leur ont été données.

2. Fournir une chronologie détaillée des flambées de violence enregistrées dans les quartiers urbains marginalisés au cours des dix dernières années.

3. Quelle est l'appréciation que porte aujourd'hui le secrétariat d'Etat à la Ville sur le bilan de la politique suivie en ce domaine depuis dix ans ?

Si ce bilan est considéré comme satisfaisant, serait-il possible de préciser quel est l'intérêt et la portée du Plan pour les banlieues qui a été présenté au Conseil des Ministres, le 20 mai dernier ?

Si ce bilan ne semble pas entièrement satisfaisant, quelles sont, selon le ministère, les principales lacunes de la politique passée et les causes des erreurs qui ont pu être commises antérieurement ?

4. Pourriez-vous préciser les critères qui sont retenus pour faire bénéficier une cité :

- (D.S.Q.) ?
- d'une convention de développement social des quartiers (D.S.U.) ?
- d'un régime de développement social urbain (D.S.U.) ?
- d'un classement en site pilote du secrétariat d'Etat à l'intégration ?
- d'un classement en zone d'éducation prioritaire (Z.E.P.) ?
- d'un contrat de ville ?
- d'un "projet urbain" ?

Souligner tout particulièrement les raisons et l'intérêt de ces distinctions ainsi que leur portée concrète.

Fournir également la liste des sites entrant dans l'un des cadres juridiques cités ci-dessus. Exposer, le cas échéant, les raisons ayant conduit à ne pas retenir une même aire géographique lorsqu'un même quartier se trouve concerné par plusieurs des mesures précitées.

5. Comment le Secrétariat d'Etat à la Ville définit-il la politique de la Ville, son objet et ses objectifs ?

6. Récapituler l'effort budgétaire consenti en faveur des quartiers urbains défavorisés au cours des dix dernières années.

Commenter les évolutions constatées.

Préciser les règles conduisant à isoler dans l'ensemble des dépenses budgétaires, celles qui ressortent de la politique de la Ville.

7. Dresser, si possible, de manière exhaustive, la liste des aides et subventions susceptibles d'être accordées à une action ressortant de la politique de la Ville.

Indiquer à quelle date chacune de ces aides et subventions ont été instituées en précisant, à chaque fois, les dotations budgétaires qu'elles ont conduit à mobiliser au cours des trois dernières années.

Préciser également, pour chacune de ces aides ou subventions, quelles sont les procédures d'attribution et quelles sont les autorités compétentes pour en autoriser le versement.

8. Récapituler l'ensemble des aides à la construction qui peuvent être mobilisées pour mener une action dans un quartier déshérité ?

Préciser, pour chacune d'entre elles : son régime juridique, ses montants maximums et le total des dépenses budgétaires annuelles auxquelles elle a donné lieu au cours des trois dernières années.

9. Fournir la totalité des comptes rendus et des relevés de décision des Comités interministériels à la Ville depuis dix ans.

Décrire les mécanismes de la coordination interministérielle menée dans le domaine de la politique de la Ville.

Indiquer, si possible, la durée moyenne d'élaboration et de mise en oeuvre d'une mesure décidée dans ce cadre. A défaut, donner des exemples précis de délais particulièrement brefs et de délais particulièrement longs.

Quelle appréciation le Secrétariat d'Etat à la Ville porte-t-il sur l'efficacité de la coordination interministérielle ?

10. Décrire très précisément les formalités que doit accomplir et les procédures que doit suivre une association d'habitant d'un quartier bénéficiant d'un classement spécifique (D.S.Q., D.S.U., Z.E.P....) pour obtenir :

- une subvention pour une action d'intérêt général,
- un local de réunion ;
- un soutien public pour venir en aide à de jeunes drogués.

Souligner, à chaque fois, la spécificité des procédures instituées par rapport à celles appliquées dans d'autres quartiers.

Indiquer également, à chaque fois, à quels interlocuteurs cette association doit s'adresser pour obtenir satisfaction.

11. Décrire très précisément les formalités que doit accomplir et les procédures que doit suivre une entreprise soucieuse d'engager une action d'insertion par l'emploi dans un quartier bénéficiant d'un classement spécifique (D.S.Q., D.S.U., Z.E.P...) pour obtenir une subvention ou toute autre forme de soutien public lui permettant de mener à bien son action.

Indiquer, notamment, à quels interlocuteurs cette entreprise doit s'adresser à cet effet.

12. Dans toute la mesure du possible, fournir pour l'ensemble des D.S.Q. les éléments statistiques permettant d'apprécier la réalité de la situation sociale dans ces quartiers.

Indiquer notamment :

- la répartition de la population par nationalité ;
- les caractéristiques démographiques de cette population (moyenne d'âge, taux de nuptialité, taux de naissance, taux de mortalité...);
- les taux de chômage enregistrés ;
- les niveaux de revenus moyens comparés à ceux de la ville et de la région dans lesquelles se situe le quartier ;
- le taux d'échecs scolaires ;
- les résultats des élections locales et nationales.

A défaut de disposer de ces chiffres pour l'ensemble des D.S.Q., fournir ceux disponibles, D.S.Q. par D.S.Q., le maximum d'informations étant souhaité pour Trappes, le Quartier Mermoz à Lyon (8ème), Bron et Vaulx-en-Velin.

13. Décrire, depuis dix ans, l'évolution socio-professionnelle qu'a connue la population habitant les logements H.L.M.

14. Dresser un bilan de la politique de réhabilitation des cités dégradées menée au cours des cinq dernières années.

Evaluer le coût global des opérations menées dans ce cadre (toutes sources de financement confondues).

15. Combien d'immeubles appartenant à des grands ensembles ont-ils été démolis au cours des cinq dernières années ?

Quel a été le coût global de ces opérations, coût de relogement des habitants des immeubles démolis inclus ?

Y-a-t-il un schéma prévisionnel de démolition pour les années à venir ?

16. Développer les arguments financiers, techniques et humains ayant conduit le Gouvernement à donner la priorité à une politique de réhabilitation plutôt qu'à une politique de reconstruction.

A N N E X E III

REPONSE DE MME MARIE-NOELLE LIENEMANN,
MINISTRE DELEGUE AU LOGEMENT ET AU CADRE DE VIE

QUELLES PART VOUS PARAÎT AVOIR L'URBANISME DANS LA
DERIVE SOCIALE DES JEUNES DES QUARTIERS DESHERITES ?

Les phénomènes de marginalisation de jeunes issus des milieux les plus modestes ne sont propres ni à la période actuelle, ni aux grands ensembles d'habitat social. Il est vrai toutefois que des difficultés plus particulières se trouvent concentrées dans certains de ces grands ensembles donnant lieu à une médiatisation forte et parfois caricaturale, au regard d'une réalité sociale à la fois mouvante et complexe.

Mais tenir l'urbanisme pour responsable de la dérive sociale des jeunes serait une facilité. D'une part, il ne faut pas oublier que les ZUP (ou les quartiers assimilés) ont été très souvent ressenties par les populations d'origine comme un élément de bien-être et comme le quartier des classes moyennes dans lequel on vivait plutôt bien. D'autre part on constate à l'heure actuelle que certains quartiers où, a priori, l'urbanisme est détestable (univers de béton, espaces conviviaux inexistant) vivent bien et connaissent peu de problèmes parce que le tissu social s'est maintenu alors que des quartiers excentrés, certes, mais a priori agréables (espaces verts, environnement pas ou peu dégradé, bâtiments refaits), vivent au contraire très mal et connaissent des problèmes importants notamment s'agissant des jeunes.

L'urbanisme n'est qu'un des éléments d'un ensemble plus vaste. Certains types d'implantations du quartier par rapport au centre, ou des bâtiments les uns par rapport aux autres ont des effets positifs ou négatifs sur la structuration ou la destructuration des liens sociaux.

De même, le traitement des espaces et des pieds d'immeuble (hiérarchisation et privatisation des espaces) est sans effet si l'on ne traite pas les problèmes se situant derrière les portes palières (mise à niveau du confort mais surtout insertion sociale).

L'insuffisance des services de proximité, l'éloignement physique et psychologique par rapport au reste de la ville, des transports en commun souvent médiocres qui aggravent cet effet de coupure, la pauvreté et le manque d'entretien des espaces publics et des parties communes sont des facteurs qui conditionnent le cadre de vie. A côté des données économiques et sociales, ils jouent incontestablement un rôle négatif en développant les sentiments d'exclusion de la société, vécus par une fraction des jeunes de certains quartiers pour d'autres motifs culturels : illétrisme, orientation professionnelle, chômage...

ANNEXE IV

LISTE DES CONVENTIONS ET ACCORDS BILATÉRAUX COMPORTANT DES DISPOSITIONS RELATIVES AU SERVICE MILITAIRE DES DOUBLES NATIONAUX

- Algérie, 11 octobre 1983 : Obligations du service national.
Argentine, 26 janvier 1927 : Arrangement relatif au service militaire.
Belgique, 12 octobre 1962 : Service militaire.
Chili, 9 juillet 1928 : Arrangement relatif au service militaire.
Colombie, 16 février 1932 : Arrangement relatif au service militaire.
Danemark, 13 mars-15 avril 1975 : Service militaire des double-nationaux.
Espagne, 9 avril 1969 : Service militaire des double-nationaux.
États-Unis d'Amérique, 22 décembre 1948 : Service national.
Grande-Bretagne, 21 décembre 1949 : Service militaire des double-nationaux.
— 6 mars 1952 : Accord relatif au service militaire.
Israël, 22 juin-28 juillet 1959 : Service militaire.
— 30 juin 1959 : Convention sur le service militaire des double-nationaux.
— 30 juin 1959 : Arrangement relatif à l'application de la convention du 30 juin 1959.
— 22-30 décembre 1966 : Service militaire des double-nationaux.
— 19 décembre 1972 : Service militaire des double-nationaux.
Italie, 10 septembre 1974 : Service militaire des double-nationaux.
— 9 juin 1982 : *Idem*.
Luxembourg, 30 mars 1949 : Convention sur le service militaire.
— 13-21 juin 1950 : Service militaire des double-nationaux.
Norvège, 30 novembre-6 décembre 1954 : Service militaire des double-nationaux.
Paraguay, 30 août 1927 : Accord sur le service militaire.
Pérou, 16 mars 1927 : Service militaire.
Suisse, 1^{er} août 1958 : Service militaire des double-nationaux.
— 22 mars-4 avril 1961 : *Idem*.
Tunisie, 18 mars-17 juin 1982 : Service national des double-nationaux.