

Examen de la proposition de loi de F. Pupponi et du groupe SRC, Assemblée nationale, jeudi 12 mai 2011

Mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté

Discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de MM. Jean-Marc Ayrault, François Pupponi, François Brottes et plusieurs de leurs collègues visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté (n^{os} 3297, 3394).

La parole est à M. François Pupponi, rapporteur de la commission des affaires économiques.

M. François Pupponi, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre de la ville, monsieur le président de la commission des affaires économiques, beaucoup d'entre vous, je le sais, mes chers collègues, sont particulièrement préoccupés par les problématiques auxquelles tente de répondre la proposition de loi qui vous est soumise aujourd'hui. Il n'y a pas de surprise et nous faisons tous le même constat dans nos communes, nous sommes tous quotidiennement confrontés aux mêmes difficultés et, globalement, nous évoquons tous les mêmes solutions pour les résoudre.

Quand on discute de politique de la ville dans cet hémicycle, on retrouve généralement les mêmes, ce qui est déjà symptomatique de la principale carence de cette politique : le combat des élus de banlieue n'intéresse trop souvent que les seuls élus de banlieue ! On comprend mieux, alors, que nos collègues ne prennent pas toujours véritablement conscience de la réalité de nos quartiers et que l'ensemble des Français ne perçoivent pas l'enjeu des banlieues comme un enjeu de société. Plus grave, et j'y reviendrai, on comprend mieux que l'ensemble des grands ministères de la République – l'emploi, l'éducation, le logement, la culture – n'aient pas, en quarante ans, développé de véritables politiques spécifiques de droit commun renforcé dans les quartiers.

À l'évidence, monsieur le ministre, et sans vouloir vous offenser, vous êtes bien isolé aujourd'hui sur le banc des ministres pour discuter d'un sujet qui non seulement concerne l'ensemble de notre société, mais qui devrait être également la préoccupation de chacun des grands ministères de votre gouvernement.

Avant de développer les principales mesures de cette proposition de loi, je souhaite dire qu'elle est le fruit de l'expérience et du travail réalisés dans nos territoires avec les services de la ville, ceux de l'État, les préfets, les services publics, les maisons de quartier, les équipes enseignantes et éducatives, les polices municipale et nationale, les éducateurs sociaux, les associations, les procureurs, les habitants. C'est l'ensemble de ces acteurs qui motivent, par leur travail quotidien, l'existence de cette proposition de loi. Elle est également le fruit de la réflexion des réseaux de professionnels, des entreprises, des opérateurs publics que nous avons auditionnés, des élus et notamment de l'Association des villes et banlieues de France dont je suis vice-président, du Conseil national des villes qui se réunit justement aujourd'hui et demain à Sarcelles en assemblée générale, à l'occasion de laquelle, monsieur le ministre, nous aurons le plaisir de vous accueillir.

M. Marcel Rogemont. C'est du copinage ! (*Sourires*).

M. François Pupponi, rapporteur. C'est une grande semaine entre nous.

Ce texte s'inscrit enfin dans la continuité du rapport d'information que j'ai eu l'honneur de remettre, avec mon collègue François Goulard, en octobre dernier, au comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, et qui s'intitulait *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante ?*

M. Michel Piron. Très bon rapport !

M. François Pupponi, rapporteur. Les mesures de la présente proposition de loi émanent aussi, évidemment, des conclusions de ce rapport.

Ce texte vise donc « à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté ». Le choix de cet intitulé est important : l'une des erreurs à l'origine de la politique de la ville est d'avoir été pensée uniformément sur l'ensemble du territoire national. Mais quelles similitudes et quelle logique justifient la mise en place des mêmes dispositifs à Clichy-sous-Bois, commune de la banlieue parisienne de 30 000 habitants dont les trois quarts vivent en zone urbaine sensible, et à Aix-en-Provence, sous-préfecture des Bouches-du-Rhône, commune de 145 000 habitants dont un sur dix vit dans les trois zones urbaines sensibles de la ville ? Il nous semble que ces situations très différentes nécessitent des prises en compte différenciées et la mise en place de dispositifs adaptés. Il y a des communes « normales » au sein desquelles certains quartiers rencontrent des difficultés et des communes qui, tout entières, sont des quartiers.

La politique de la ville doit se penser en fonction de ces réalités locales. Il n'y a pas une politique de la ville sur le territoire national mais bien une politique de la ville pour chacun des territoires concernés.

Cette question de sémantique n'est pas anodine car elle implique une certaine conception et une certaine pratique de la politique de la ville. Question essentielle puisque le constat partagé sur le bilan de la politique de la ville est celui d'un échec des politiques publiques conduites depuis quarante ans à destination des banlieues. Je ne reviens pas sur les causes de cet échec, que chacun ici connaît, mais il nous faudra bien un jour repenser globalement la politique de la ville.

Notre proposition de loi n'a pas, bien entendu, cette ambition : elle vise à prendre les premières mesures essentielles, cohérentes, ciblées, dans les domaines où nous devons agir en priorité. C'est pourquoi elle ne traite pas de sujets tout aussi essentiels que la sécurité et la prévention, le décrochage scolaire, qui fait l'objet d'une proposition de loi de notre collègue Yves Durand, la santé ou la culture. Le moment viendra où nous aurons l'occasion de le faire.

L'erreur majeure, en l'occurrence, réside principalement dans l'absence d'ambition pour la politique de la ville, dans l'absence de réelle volonté politique face à l'urgence de la situation. Ces dernières années, là où le candidat Sarkozy nous promettait en 2007 un plan Marshall, nous n'avons eu que des dispositifs rustines – déjà abandonnés – comme le « busing ». Les crédits de la politique de la ville ont diminué de 40 % en quatre ans, notamment ceux de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances – l'ACSÉ – et ceux des associations. De nombreux postes de policiers et de gendarmes mais aussi d'enseignants ont été supprimés et le dispositif des zones franches urbaines est appelé à disparaître à la fin de l'année.

C'est sur ce constat qui repose le premier axe de notre proposition de loi : la gouvernance de cette politique et surtout sa reconnaissance comme priorité nationale.

Nous proposons donc, à l'article 2, que la politique des villes et des quartiers en difficulté relève directement du Premier ministre. Lui seul peut convoquer l'ensemble des ministères de droit commun pour réinvestir prioritairement dans ces quartiers, dans une démarche transversale, interministérielle, qu'un comité interministériel des villes bi-annuel viendra constater et réajuster : article 3. Seul le Premier ministre peut empêcher qu'il y ait une politique de la ville pour les banlieues et des politiques de droit commun pour le reste du territoire. Il serait garant d'un droit commun renforcé sur ces territoires qui prendrait en compte les inégalités à la source entre les communes, un droit commun ciblé auquel viendraient s'ajouter les crédits spécifiques de la politique des villes et des quartiers en difficulté pour tenir compte des charges importantes auxquelles ces territoires doivent faire face.

Réformer la gouvernance, c'est aussi réformer ses outils : articles 4, 5 et 6.

Nous proposons de mettre en place une nouvelle architecture, plus lisible, plus resserrée, plus cohérente et au final plus efficace : un unique périmètre, pour un unique contrat, avec un opérateur unique. Il faudra donc faire aboutir cette réforme de la géographie prioritaire tant de fois remise au lendemain mais également tirer les conclusions des contrats urbains de cohésion sociale expérimentaux qui seront lancés avec votre concours, monsieur le ministre, pour une meilleure opérationnalité des nouveaux contrats de promotion sociale et territoriale que nous proposons, contrats uniques cofinancés, élaborés dans une démarche souple, contractuelle, concertée, territorialisée, et qui rassembleront les volets urbain et social de l'ensemble des politiques.

C'est dans cette même logique que nous proposons de fusionner l'Agence nationale pour la rénovation urbaine – l'ANRU –, l'ACSÉ et l'Établissement public pour l'amélioration et la restructuration des centres commerciaux et artisanaux – l'EPARECA. Ces contrats devront obligatoirement se donner les moyens de leurs ambitions, avec des objectifs précis de réduction des inégalités sociales et territoriales et la détermination des outils et des moyens d'y parvenir. Ils devront par ailleurs faire l'objet d'une évaluation à mi-parcours et à leur terme.

Avec ces mesures concernant la gouvernance, nous visons une meilleure cohérence de l'intervention publique dans ces territoires : au pilotage transversal assuré par le chef du Gouvernement au niveau national répondrait un pilotage souple au niveau local, où le maire serait conforté dans son rôle de cheville ouvrière des politiques publiques nationales au sein de ces quartiers. Il faudrait bien entendu y associer le président de l'intercommunalité.

Deuxième axe de la proposition de loi : prendre des mesures pour renforcer la solidarité financière et réduire les inégalités territoriales.

Aujourd'hui, le pouvoir d'achat par habitant du 1 % des communes les plus riches est 45 fois plus élevé que celui du 1 % des communes les plus pauvres. Si tout le monde veut la péréquation et en comprend la nécessité, personne n'est prêt à la mettre en place quand on présente la facture.

M. Marcel Rogemont. Là est le problème.

M. Daniel Boisserie. C'est aussi celui de la ruralité.

M. François Pupponi, rapporteur. Pourtant, admettre que des territoires riches, qui n'ont pas de charges sociales et urbaines lourdes, participent à un fonds pour aider les territoires pauvres qui assument des populations en grande difficulté, cela relève tout simplement du bon sens. D'ailleurs, aux termes de l'article 72-2 de la Constitution, « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités

territoriales ».

Bien entendu, des dispositifs existent déjà aujourd'hui, mais ils ne sont pas suffisamment dotés ni fléchés, comment en attestent les études des professeurs Guengant et Gilbert, qui démontrent par ailleurs que les inégalités ont même eu tendance à croître ces dernières années et la péréquation à se transformer en une contre-péréquation. Comment concevoir aujourd'hui que la dotation forfaitaire des communes, principalement calculée en fonction de la population et de la superficie, favorise finalement les grandes villes, évidemment plus riches ? Comment comprendre que la dotation de solidarité urbaine soit saupoudrée aux trois quarts des 900 communes de plus de 10 000 habitants ?

M. Michel Piron. Malgré nous !

M. François Pupponi, rapporteur. En 2011, le débat sera important puisque, dans le cadre de la loi de finances pour 2012, nous devons tous nous prononcer sur ce grand sujet. Pour avancer, nous proposons d'ores et déjà, à l'article 8, que soit déterminé annuellement, dans le cadre du projet de loi de finances, un objectif chiffré de réduction des inégalités de ressources entre collectivités. Conjointement, un plancher de ressources doit être défini, sorte de SMIC communal en deçà duquel une collectivité doit bénéficier des dotations nécessaires lui permettant d'atteindre ce plancher.

Nous proposons par ailleurs que le montant actuel consacré à la péréquation, de l'ordre de 3,8 milliards d'euros, soit quasiment doublé. Ce montant a été défini de telle sorte qu'il permette, en théorie, de ramener les communes et leurs groupements les plus pauvres au niveau intermédiaire du bloc communal. Ces 3 milliards supplémentaires seraient répartis entre le nouveau fonds national créé par l'article 125 de la loi de finances pour 2011, pour 1,230 milliard, le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France rénové, pour 270 millions, et un rééquilibrage de la dotation globale de fonctionnement en faveur des dotations de péréquation – dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation – à hauteur de 1,5 milliard.

Le troisième axe concerne la question cruciale de l'emploi des habitants de ces quartiers, et notamment des jeunes. Nous proposons de prolonger le dispositif actuel des zones franches urbaines, injustement condamné à disparaître par la majorité actuelle mais qui doit normalement être remplacé. Le groupe de travail dirigé par notre collègue Éric Raoult est à l'œuvre et nous sommes très impatients d'en connaître les conclusions.

Nous devons également réfléchir à des dispositifs permettant de désenclaver ces quartiers par l'emploi, en favorisant l'embauche des jeunes par les entreprises situées hors de ces quartiers, en particulier les

grandes entreprises. Tel est l'objet de l'article 13, par lequel nous soulignons également la nécessité d'offrir un accompagnement personnalisé au demandeur d'emploi, ce qui est indispensable pour soutenir ceux qui ne peuvent pas bénéficier des formations complémentaires nécessaires, qui ne sont pas motorisés ou qui n'ont pas le permis, qui n'ont pas de logement ou les moyens de faire garder leurs enfants. « Fiabiliser » ces derniers, c'est aussi sécuriser les employeurs. Les auditions que nous avons conduites avec les grandes entreprises nous ont confortés dans cette démarche.

Nous devons enfin nous attaquer au fléau des discriminations que subissent trop souvent les habitants de ces quartiers, en généralisant notamment le CV anonyme ou les clauses d'insertion généralisées, en conditionnant, selon le montant, tout marché public et toute subvention publique à un projet privé. L'intégration d'une clause d'insertion sociale nous paraît, de ce point de vue, indispensable.

Le quatrième axe, enfin, concerne la rénovation urbaine. Le premier PNRU est, de l'avis de tous, une réussite, mais avec un bémol d'importance pour le financement de l'ANRU. La question se pose en raison du désengagement total de l'État et de l'assèchement des crédits de nos partenaires traditionnels, comme Action logement et les bailleurs sociaux. Que l'État se réinvestisse est une condition indispensable non seulement pour terminer le premier programme, mais pour engager le second. C'est ce que rappelle l'article 17.

Nous proposons donc un PNRU 2, pour permettre la rénovation des quartiers qui n'ont pas pu bénéficier du premier programme, et surtout lancer la deuxième phase de rénovation dans les villes-quartiers qui n'ont été rénovées qu'à moitié. S'il s'inscrit dans la continuité du premier, ce PNRU 2 devra cependant élargir son champ à plusieurs domaines qui ne sont pas ou trop peu pris en compte aujourd'hui : les copropriétés, l'habitat indigne, insalubre et informel, la rénovation des groupes scolaires, le désenclavement de ces quartiers par les transports en commun.

Les deux derniers articles de notre proposition de loi visent à lever deux obstacles majeurs à l'objectif de mixité sociale. C'est d'abord le non-respect de l'article 55 de la loi SRU par des communes qui préfèrent visiblement payer pour maintenir « l'entre-soi » plutôt que de participer à l'effort national de construction de logements sociaux ; il faut renforcer le pouvoir des préfets quand on constate une carence des maires en la matière. C'est ensuite l'interdiction du recours au droit au logement opposable dans les ZUS, qui a pour effet pervers de ghettoïser un peu plus les ghettos existants et de surcroît conforte la stratégie des communes qui ne respectent pas la loi SRU.

Pour conclure, mes collègues du groupe SRC et moi-même espérons avoir sur cette proposition de loi un véritable débat et un échange sincère, à la mesure des enjeux que représentent les quartiers pour la cohésion sociale et nationale de notre pays ; à la mesure aussi de l'attente des habitants, des acteurs locaux et des élus de ces territoires, qui s'interrogent sur la capacité de leurs élites à faire profondément évoluer les choses. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.*)