

Janvier 1991

**L'ETAT ET LA POLITIQUE DE
LA VILLE**

Philippe SANMARCO

L'ETAT ET LA POLITIQUE DE LA VILLE

Introduction : Le Doute

Ière Partie : Fausses pistes et illusions

- on n'en "finira" jamais avec les grands ensembles
- banlieues et centres villes, même combat
- les réformes législatives n'apporteront pas de miracle
- les enveloppes budgétaires seront constantes : c'est de leur résultat qu'il faut se préoccuper

IIème Partie : Lever l'ambiguïté de la décentralisation

- la confusion règne
- ne pas laisser la politique de l'Etat aux mains d'autrui
- demander des comptes

IIIème Partie : Appliquer (enfin) la politique de l'Etat dans quelques secteurs clefs

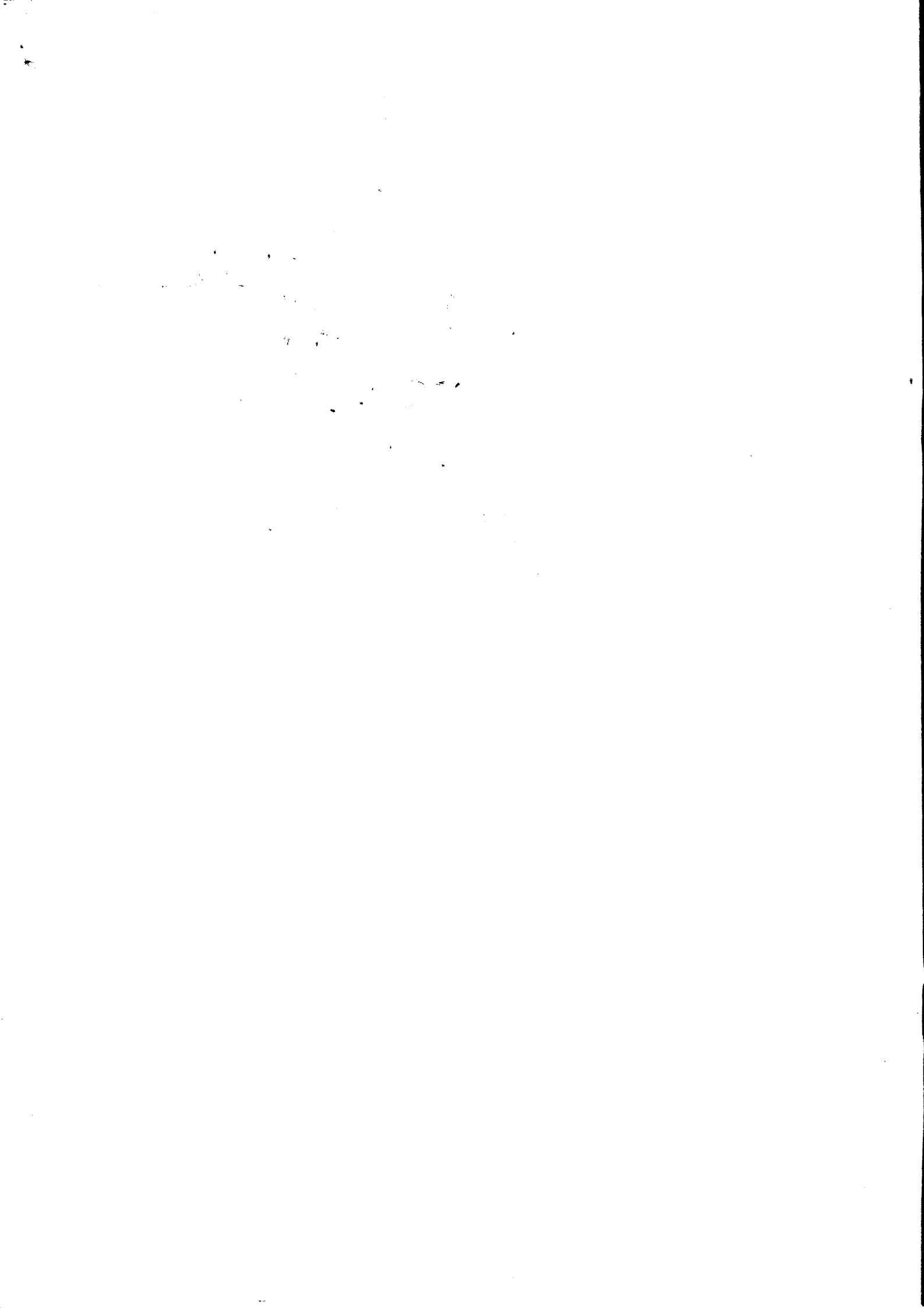
- l'éducation
 - . sortir des approches globales
 - . partir des besoins exprimés par établissement
 - . évaluer les résultats, les publier, les corriger

- l'emploi
 - . annoncer l'emploi avant la formation
 - . des activités dans la ville
 - . la ville, au coeur de l'aménagement du territoire

- le logement
 - . et si on reposait quelques problèmes structurels
 - . logement et urbanisme
 - . "qu'as-tu fait de ton talent"

Conclusion : Un nouveau métier

- "être dérangeant"
- "le problème de la ville commande tous les autres"



L'ETAT ET LA POLITIQUE DE LA VILLE

Après des années d'intense politique urbaine gouvernementale, le doute s'est infiltré dans les esprits. Aurions-nous perdu pied ? Tous les efforts déployés l'auraient-ils été en vain ? Nous sommes parfois désemparés devant certaines manifestations de la crise urbaine. En clair devons-nous nous résigner ? L'attention n'étant attirée que par les irruptions de violence, symptômes d'échec, les meilleurs se lassent. Et le repli de l'ambition, du volontarisme, de la foi dans l'action menée, laisse place au vide, au silence, vite occupés par les clameurs justifiées de ceux qui souffrent toujours mais qui n'espèrent plus, et par les vociférations scandaleuses de ceux qui étaient depuis l'origine hostiles à la logique même d'une politique de la ville dans ce qu'elle exprimait d'essentiel, bien au-delà des problèmes d'ascenseurs : intégrer toutes les données humaines, architecturales, économiques, sociales et techniques dont nous sommes les héritiers, cesser de rêver d'un paradis perdu et accepter la réalité, la comprendre et l'assumer, sans rejet ni exclusion, et créer ainsi les bases d'une civilisation de la ville faite de rassemblement, de communication, de respect des diversités, de confiance et d'espérance. On le voit : les conséquences d'un renoncement seraient catastrophiques.

Ceux qui se sont engagés depuis des années ont besoin de signes clairs, rapides. Et ceux qui découvrent aujourd'hui l'immensité des problèmes ne doivent pas, dans leur frayeur, paralyser une action qui a au contraire besoin plus que jamais de tenacité et d'ampleur. Parce que beaucoup a été fait qui a réussi et dont on ne parle pas,

parce que toutes les idées ont été brassées et mesurées à l'aune du concret, cette action peut vraiment réussir à condition que l'Etat veille à ce que les esprits ne s'égarent pas dans de fausses pistes, qu'il lève le malentendu né de la décentralisation et qu'il consacre toute son énergie sur quelques grands secteurs où sa responsabilité est première.

D'abord éviter les fausses pistes parce qu'elles mobilisent des énergies inutilement, qu'elles amènent à des impasses et surtout parce qu'elles laissent entrevoir des espoirs qui, une fois déçus, aggravent le sentiment d'échec et de lassitude. Quatre exemples, parmi d'autres.

Pourquoi présenter systématiquement les **grands ensembles** comme l'origine de tous les maux ? C'est facile de les diaboliser ainsi, de pouvoir montrer quelque chose du doigt. Et après ? A force de répéter cela, de l'intégrer soi-même, la conséquence naturelle est d'en proposer la destruction. Et voilà l'impasse. Ne parlons pas du coût financier d'immeubles dont la grande majorité a moins de 15 ans et dont la construction n'est même pas amortie.

Allons droit au problème essentiel : les gens qui y habitent, qu'en fera-t-on ? Que va-t-on leur proposer ? Des villas avec pelouse ou des petits ensembles calmes. Mais où ? Ailleurs bien sûr, plus loin, sur une autre commune. Avec quel argent ? Quand on sait que le coût de construction d'un logement neuf équivaut à celui de 10 logements réhabilités, on a compris que financièrement ce rêve agro-pastoral relevait de l'imposture quand il ne cachait pas prosaïquement la version soft, déguisée du racisme : détruire imposera de reloger ailleurs des gens dont on ne veut pas, les "immigrés". C'est pourquoi la destruction des "grands ensembles"

ne doit jamais être autre chose qu'un élément technique, apprécié au cas par cas, et jamais, au fond de nos têtes l'idéal à atteindre.

Les "grands ensembles" sont là pour longtemps, très longtemps.

Attendre leur destruction est un des alibis de l'inaction.

Peut-on, cas par cas, les rendre attractifs, paisibles ? Oui il n'y a pas de fatalité. Des banlieues pavillonnaires peuvent également être des lieux d'explosion comme en témoigne Brixton, près de Londres. Et chacun connaît les immeubles collectifs où il n'y a jamais le moindre incident. Ils sont l'immense majorité. C'est donc que le problème est ailleurs : concentration de gens pauvres, faiblesse ou quasi inexistence de ce qui fait la ville banale (commerces, cinémas, cafés, lieux d'échange) enfin et surtout chômage massif.

Loin de vouloir "en finir avec les grands ensembles" il faut au contraire les assumer et même les aimer.

La mise en avant systématique du mot **banlieue** est un autre exemple de fausse piste qui va aussi nous amener à privilégier certaines expressions des problèmes urbains au détriment d'autres, au risque de déstabiliser une action qui a toujours et d'abord besoin de cohérence, qui doit s'appuyer sur une compréhension d'ensemble d'une situation.

Comme pour les grands ensembles, il ne faut pas diaboliser les banlieues. Certaines, la grande majorité, sont recherchées et stables. Ça ne veut pas dire que les problèmes n'y existent pas mais ils n'y dégénèrent pas. C'est donc qu'il y a autre chose.

Et l'on connaît des centres villes dans une situation bien pire que n'importe quelle "banlieue". Veut-on pousser le trait : à force de s'occuper des banlieues, n'en a-t-on pas parfois chassé les plus pauvres, les plus marginaux, qui se sont discrètement retrouvés dans les logements privés abandonnés parce qu'insalubres des centres anciens.

D'ailleurs, où commence et où s'arrête la notion de banlieue. Certains nous disent que Le Mans, Chartres, Mante la Jolie sont aujourd'hui les banlieues de Paris. Et que le TGV va demain faire de Lyon une nouvelle banlieue de Paris ? Et comment traitera-t-on les agglomérations dont centre et banlieues sont sur le même territoire communal ? Et entre Lille, Roubaix, Tourcoing, qui est la banlieue de l'autre ? On l'a compris, nous sommes dans l'impasse.

La ville est un concept global qui appelle un diagnostic et un traitement d'ensemble.

Cet exemple de fausse piste amène naturellement à en aborder un autre, celui des **grandes réformes institutionnelles** à propos desquelles l'Etat a tout intérêt à ne pas s'abuser lui même. Le danger majeur étant, là encore, d'attendre le miracle. Cela ne signifie pas qu'il n'y a rien à faire dans ce domaine, au contraire. Mais n'oublions pas que dans un vieux pays comme le nôtre, avant qu'une réforme soit réellement appliquée et produise ses effets il faut du temps, parfois beaucoup de temps. Raison de plus pour les entreprendre. Mais n'en attendons pas de résultats pour les 3 ou 4 ans qui sont devant nous et qui sont les années décisives, sur lesquelles nous serons jugés, et au-delà de nous, rendront ou non crédible le concept de politique urbaine.

Ainsi va-t-on modifier prochainement les critères d'attribution aux communes des dotations globales de fonctionnement. Fort bien. Un récent rapport d'Augustin BONREPAUX, député de l'Ariège, avait amplement montré que les règles actuelles accentuaient les inégalités. Espérons que nous irons rapidement vers une meilleure perception des réalités en ce domaine.

Par exemple que la richesse fiscale par habitant est supérieure à Vaulx en Velin qu'à... Marseille. Et donc que l'application de la nouvelle législation amènera à aider plus ceux qui en ont le plus besoin, au-delà des apparences ou des modes. Le projet de loi sur l'administration territoriale, telle qu'il est bâti (mais peut-on aller plus loin ?) est peu contraignant. On continuera donc encore longtemps à être confronté à des problèmes d'inégalités entre communes voisines.

Et cela ne doit pas empêcher l'Etat d'agir concrètement.

Au contraire même, son action immédiate n'en est que plus indispensable, toutes choses égales par ailleurs, tant sur le plan législatif que budgétaire.

Terminons ainsi le chapitre des fausses pistes et posons le principe qu'à priori **les dotations budgétaires de l'Etat seront constantes** qu'il est donc illusoire d'attendre la solution des grands problèmes urbains d'efforts financiers supplémentaires de l'Etat. Ceux-ci ont atteint un plafond, qui est d'ailleurs très élevé. Cela impose de **s'interroger sur les résultats obtenus.**

L'évaluation des politiques publiques et la rationalisation des choix budgétaires, qui fut autrefois (et ailleurs) appliquée aux problèmes de défense devrait s'appliquer en priorité à la politique de la ville.

Faute de quoi, comme aujourd'hui, se glissera progressivement l'amertume d'avoir su mobiliser tant d'argent public pour des résultats si précaires. On cherchera des coupables, au premier rang desquels apparaîtront les "ingrats" pour lesquels "on a tant fait" et qui ne "méritaient" peut-être pas tout ces efforts, comme le proclamaient nos adversaires depuis l'origine. Bref, nous aurions intériorisé la défaite.

Soyons convaincus qu'avec les moyens budgétaires actuels, on peut faire beaucoup, énormément même. A condition de ne pas être prisonniers des habitudes. A condition de bien cibler ce que l'on veut, de le dire clairement en termes d'objectifs compréhensibles par tous et mesurables sur le terrain. Bref d'exiger que l'action de l'Etat lui-même ne se mesure pas en terme d'augmentation budgétaire mais en termes de résultats concrets. Faute de quoi, en effet, après quelques années d'efforts intenses de sa part, chacun se demande "où est passé l'argent" comme s'interrogeaient les jeunes lycéens quand on leur faisait remarquer tout ce qui avait été fait pour eux. Car pour eux justement, rien n'avait changé. L'Etat se doit, dans son intérêt, de rendre son action plus perceptible par le citoyen, et d'exiger de ses principaux agents un comportement plus dynamique, plus responsable. Pourquoi les choses n'avancent-elles pas sur le terrain ? Où sont les blocages ? Quel mode d'action faut-il abandonner au profit de quel autre ? Et toujours en fonction d'objectifs précis et mesurables.

On a eu tort de sourire devant la décision récente d'envoyer des élèves de l'ENA en stage dans les quartiers qui connaissent des difficultés. Car, s'il ne faut bien sûr rien en attendre de miraculeux, cela témoigne, petit à petit, et par le biais le plus facile, de la prise de conscience que pour ce qui concerne l'Etat, il est sous-représenté localement et donc livré, dans l'application de sa politique, au bon vouloir d'autres instances. Le courage serait peut-être tout de suite de modifier, par exemple, la répartition géographique du corps préfectoral au bénéfice des agglomérations urbaines où à l'évidence aujourd'hui les représentants de l'Etat ne sont plus perçus des

citoyens et n'ont plus les moyens de garantir, de manière dynamique, qu'une loi votée, qu'un budget adopté, aura rapidement une traduction pratique.

On arrive ainsi à la deuxième exigence pour l'Etat, s'il veut reprendre l'initiative et retrouver du crédit dans l'application de sa politique urbaine, après le devoir d'éviter les fausses pistes, celui de lever le malentendu né de la décentralisation.

Car enfin aujourd'hui, la plus grande confusion s'est installée là où, au contraire, on pensait avoir clairement délimité les responsabilités en procédant à des transferts de blocs de compétences accompagnés des moyens financiers correspondants.

Or dans la pratique que s'est-il passé ? On a laissé l'Etat s'engager dans un partenariat tous azimuts, signer des contrats avec les uns et les autres, officiellement pour inciter à faire plus, pour dynamiser. La réalité c'est que l'Etat s'est ainsi lui-même mis dans la main d'autrui en l'occurrence des collectivités locales qui ont vite compris, toutes tendances politiques confondues, le bénéfice qu'elles pouvaient en tirer. Et le résultat c'est que l'essentiel de la politique urbaine est actuellement vécu par les élus locaux selon le mode "ce qui est à moi est à moi, et ce qui est à l'Etat, on en discute".

Empêtrés dans leur propre discours, ceux qui ont fait la décentralisation ont théorisé sur les "libertés" locales et le respect à porter aux décisions prises par les exécutifs locaux, au point de s'interdire de les juger et même d'en parler. Par contre, et tous les citoyens le voient tout les jours, aucun responsable local ne s'interdit lui de dénoncer l'Etat, ses carences, ses insuffisances.

A ce jeu là, le combat est trop inégal. Certains ont essayé de s'en sortir en remettant en cause la décentralisation. C'est une erreur. On ne reviendra pas là-dessus, et c'est une très bonne chose. Mais assumons jusqu'au bout ce que nous avons voulu.

Décentraliser ça n'a jamais signifié se lier les mains.

Commençons donc par cesser cet effort désespéré de convaincre des "partenaires". Comme aux plus beaux jours de la centralisation, des contrats de plan sont signés qui prévoient l'affectation de crédits d'Etat individuellement ridicules à un centre social, à l'aménagement d'un local, à la réalisation d'un sentier...

Pour sa part de compétence et pour ce à quoi il tient, l'Etat n'a pas à se lier les mains. Si d'autres veulent se joindre à lui, fort bien. Sinon tant pis, il doit faire seul.

Enfin décentraliser n'a jamais voulu dire que l'Etat se désintéressait de ce qu'il allait advenir des moyens d'actions transférés. Au nom de quoi l'Etat serait-il silencieux dès lors qu'une compétence relève d'un exécutif local ? Un exemple : les régions sont désormais responsables des lycées.

C'est donc un devoir pour elles de s'en occuper et non pas une simple possibilité. Et l'Etat doit veiller à son niveau à ce que cette responsabilité soit bien assumée. Ca ne veut pas dire revenir en arrière. Choix d'un terrain, maîtrise d'ouvrage, programmation, beaucoup d'autres points, essentiels, sont du ressort des exécutifs régionaux et c'est bien. Mais l'Etat peut, doit, demander des comptes et alerter au besoin l'opinion : les décisions prises sont-elles à la mesure des moyens budgétaires décentralisés ? Une juste répartition de ceux-ci est-elle mise en place ? Il n'y a pas de lycée à Vaulx en Velin. Pourquoi ? Est-ce parce qu'il n'y en a pas besoin ou parce qu'on a préféré d'autres priorités, et dans ce cas lesquelles ? L'Etat, c'est-à-dire les ministres concernés et leurs représentants locaux peuvent et même doivent poser ces questions, publiquement, sans que cela relève de la grossièreté.

Certains refusent d'appliquer une politique nationale dont l'exécution relève d'un exécutif local : pourquoi se priver de rappeler à l'interlocuteur que l'Etat n'est pas non plus obligé de financer dans ce secteur géographique d'autres grands investissements où sa part est déterminante.

Pour les écoles primaires, un équilibre très sain avait fini par s'établir entre l'Etat et les communes. Et chacun remplissait sa tâche. Les récentes lois ont transféré de nouvelles responsabilités, parfois à des échelons nouveaux. Cela implique de nouvelles habitudes à créer.

Avec le temps l'Etat n'a rien à en craindre, à condition de ne pas se sentir honteux.

Car la décentralisation n'a pas changé la nature même du pays. La même loi s'applique partout et pour tous. Simplement son application n'a pas, sans cesse, à relever d'instances parisiennes mais au contraire, chaque fois que c'est possible, d'instances locales élues.

Cette conception permet d'assumer complètement la décentralisation, sans regret au contraire et même d'envisager de l'appliquer à d'autres domaines encore comme les universités ou la santé. Car elle situe bien les responsabilités et évite de laisser penser que se sont reconstruites de nouvelles féodalités.

Lever le malentendu de la décentralisation c'est réaffirmer calmement la solidarité nationale et l'unité de la République. C'est remobiliser l'appareil d'Etat afin que les citoyens, là où ils sont, comprennent les enjeux, mesurent les efforts des uns et des autres et finalement les sanctionnent en connaissance de cause.

..

Son chemin balisé pour éviter les fausses pistes, sa remobilisation assumée face aux pouvoirs locaux, l'Etat doit enfin concentrer sa politique urbaine sur quelques enjeux essentiels où sa responsabilité est majeure et où des résultats doivent être obtenus rapidement, au prix s'il le faut de bouleverser des habitudes : éducation-emploi-logement.

Nous avons à regarder froidement ce que nous pouvons faire dans l'immédiat avec des résultats dans les 2 ou 3 ans.

Inutile de repartir dans de longues recherches d'idées nouvelles. Pour le temps qui nous importe, tout a été dit. Ce deuxième septennat doit concrètement marquer l'action de l'Etat dans ces domaines qui touchent quotidiennement la vie de l'énorme majorité de nos concitoyens.

Autant dire les choses tout de suite : si l'on se contentait, enfin, d'appliquer ce que nous avons mis en place parfois depuis 7 ou

8 ans, mais de l'appliquer vraiment, et de ne pas se contenter d'approches globales, sans traduction concrète, cela serait à très court terme ressenti très positivement.

Dans le domaine de l'Education, le diagnostic est connu, les solutions identifiées et les efforts budgétaires accomplis. Il convient donc que l'Etat passe à un autre niveau de préoccupation et s'investisse totalement dans l'application de ses orientations, dans l'affectation des ressources qu'il a dégagées, en mesurant en permanence leur effet non pas en termes globaux, nationaux, ni même régionaux, mais établissement par établissement, au plus près de la préoccupation des français, c'est-à-dire l'élève lui-même. C'en est fini des approches générales. Le succès de la démocratisation de l'accès à l'enseignement a eu naturellement comme conséquence une formidable hétérogénéité de la masse des élèves et étudiants. Les analyses d'ensemble et les remèdes qu'elles impliquent seront exposés à être inefficaces là où précisément la population visée cumule par ailleurs de nombreux handicaps culturels ou sociaux, c'est-à-dire justement dans les quartiers en difficulté.

Les critères d'action de l'Education Nationale doivent donc toujours être mesurés, évalués, en termes de résultats concrets afin d'être corrigés chaque fois que cela apparaît nécessaire. **C'est en fonction du besoin exprimé par les jeunes, des résultats obtenus par chacun d'eux qu'on mesure une politique et non pas en fonction de moyens, si massifs soient-ils, déversés d'en haut et dont on constate ensuite passivement la digestion par un système clos.**

C'est donc au cas par cas que l'Etat doit réagir. Le nombre d'élèves par classe est présenté comme un élément central de mesure de la qualité d'un enseignement. Mais est-ce bien suffisant ? Le nombre d'élèves en difficulté par classe est autrement plus important. Sans parler du nombre par classe d'élèves ne parlant pas ou mal le français et qui ont donc impérativement besoin d'être aidés à mieux maîtriser le français au lieu de se voir imposer des cours pudiquement baptisés de "langue d'origine" qui ne font qu'aggraver les handicaps d'une scolarité déjà difficile, sans parler du sentiment d'exclusion qu'ils génèrent. Peut-on sérieusement avoir le sentiment que le système

éducatif remplit son rôle quand on le voit continuer de distribuer unilatéralement une masse de connaissances sans jamais se préoccuper de savoir si le jeune a pu seulement comprendre et assimiler ce dont on lui parle. Mieux, s'il n'a pas compris, c'est de sa faute ! Combien de temps allons nous assister au débat académique sur l'allègement des programmes ? Il faut dans les mois qui viennent que cela soit fait et que le centre de préoccupation soit non pas le programme mais l'élève qui doit d'une manière ou d'une autre, plus fine, adaptée à lui, progresser dans son cursus de formation. Au lieu de cela, le système éducatif continuera d'avancer aveuglément, et au besoin en se bouchant les oreilles, dispensant un enseignement qui n'est pas compris et en distribuant des devoirs à faire hors l'école. Devant cette carence c'est le système associatif qui, au hasard des bonnes volontés locales, a pris le relais du soutien scolaire pour les plus démunis tandis que les plus fortunés se réfugiaient massivement dans les bons vieux "petits cours" qu'on croyait relever d'un autre âge. Soutien scolaire et petits cours sont des symptômes de l'échec d'un système.

La formation des enseignants doit être de qualité. Elle l'est déjà pour l'essentiel. Mais leur préparation à enseigner, non pas à des élèves-concept mais à ceux qu'ils auront concrètement en face d'eux ? Leur motivation est-elle toujours la même, tout au long de leur vie et quelque soit l'établissement où ils enseignent. Allons donc ! Or, dans les quartiers en difficulté où se joue la crédibilité d'une politique de la ville, ce sont des élèves bien concrets à qui on doit donner envie d'apprendre.

Les ZEP ont été lancées il y a 8 ans. Huit ans ! L'Etat s'est-il sérieusement impliqué dans leur réussite ? Dans la durée et au cas par cas. Bien sûr que non. Ce sont toujours de jeunes enseignants contraints qui y sont affectés en majorité. Et on comprend que les autres se lassent.

Pourtant aujourd'hui il faut aller plus loin. Car le concept de ZEP est encore trop global. Au sein d'une même "zone" deux établissements voisins ne sont pas identiques. Et parfois même une discrète ségrégation a été organisée qui arrange tout le monde. C'est établissement par établissement que l'Etat doit mesurer son action et mobiliser les enseignants, les parents, les élèves.

C'était le sens des "projets d'établissements" demandés il y à 7 ans. Sept ans ! Combien sont en place aujourd'hui ? Un nombre dérisoire. Car en effet cette dynamique implique une modification des comportements de chacun et la transparence qu'elle génère, les choix qu'elle oblige, les résultats qu'elle fait apparaître et les responsabilités personnelles qu'elle permet de situer vient troubler tant de confortables habitudes.

Pour la première fois il y a quelques mois fut organisée une évaluation systématique (CE2-6è).

On s'est bien gardé d'en publier les résultats. De quoi a-t-on peur ? Qu'apparaisse brutalement l'inégalité des situations ? Mais ça, tous les parents le savent, ils ne sont pas dupes. Ce qu'ils veulent c'est que ça change justement, ils veulent reprendre espoir pour leurs enfants. Mesurer et publier très régulièrement les résultats par établissement de tests nationaux imposerait bien sûr de remédier aux situations anormales, de s'attaquer aux causes des retards accumulés, d'affecter plus de moyens là où la dérive est trop grande. Et c'est uniquement en fonction de cet objectif que peut être envisagée une organisation régionale décentralisée de la gestion des enseignants. Sinon celle-ci apparaîtra immédiatement pour un abandon de la part d'une administration centrale dépassée. Au fond il n'y a que deux choses essentielles : l'élève d'un côté et le niveau national de référence auquel l'Etat doit veiller même si cela se limite à la définition des programmes et à l'évaluation systématique des résultats. Tout ce qui est entre ces deux impératifs peut relever d'instances diverses. En tout état de cause, le statu quo n'est pas tenable. S'il perdure ce que la France a découvert avec stupeur lors des manifestations de lycéens apparaîtra prochainement comme bien tendre. Car avoir 80% d'une classe d'âge au niveau du bac, c'est bien mais qu'est ce que ça veut dire dans des quartiers où les 20% censés ne pas y arriver sont justement 80% ? Violence et échec scolaire massif concentrés dans quelques établissements feront partie du paysage. On n'a pas le droit de s'y résigner. On a les moyens de l'empêcher. Encore faut-il s'impliquer, quasi physiquement.

Mais la confiance retrouvée dans le système éducatif est une chimère dans des quartiers où sévit de manière endémique un chômage massif. Il faut donc que de toute urgence les jeunes de ces quartiers et même les très jeunes voient autour d'eux que ceux qui ont fait un effort de formation trouvent un emploi, un vrai, et pas un énième stage débouchant sur un énième petit boulot.

Bien sûr, l'emploi ne se décrète pas. Comme ailleurs il dépend de la situation nationale et internationale. Mais le caractère explosif de certains quartiers implique une vigilance toute particulière de l'Etat. À l'image de ce qui s'est fait dans des secteurs fortement déstructurés par les mutations industrielles, il est nécessaire de considérer ces sites comme sinistrés. Et à partir d'un diagnostic fin d'y mener une politique de conversion urbaine dont le centre de gravité sera la constitution ou la reconstitution d'un véritable tissu économique c'est-à-dire à la fois des emplois sur place et la liaison avec le tissu économique environnant.

Quelques pistes immédiates.

Construire, entretenir des écoles, des collèges et des lycées sera toujours décevant dans des quartiers où le cursus scolaire reste perçu comme étant très majoritairement sanctionné par le chômage. Il faut donc que le jeune, très tôt, y soit convaincu que son effort personnel ne sera pas vain et qu'à **formation réussie succèdera un vrai emploi**. Cela implique d'abandonner les politiques abstraites mais de partir de la réalité humaine sur place, d'avoir une bonne analyse de la valeur en terme d'accès à l'emploi du système éducatif correspondant et de veiller à ce que les divers dispositifs publics soient présents et opérationnels : système scolaire bien sûr, mais bien au-delà, apprentissage, contrat de formation individualisé, etc... Et surtout que l'offre d'emploi soit analysée afin que des emplois soient prévus ("réservés" ?) pour ceux des jeunes de ces quartiers qui auront mené à bien leur cycle de formation. Bref, afficher l'emploi à l'avance et mobiliser ensuite en fonction d'un objectif identifié. C'est la seule manière de redonner espoir aux intéressés et crédit à une société à laquelle ils aspirent à s'intégrer et dont ils se sentent rejetés. Les chefs d'entreprises ont un rôle majeur à jouer dans cette affaire. Il faut les convaincre, les associer, leur faire comprendre que c'est

aussi leur intérêt. Il faut que les représentants de l'Etat puissent parler avec eux, directement et bousculer tous les organismes qui dorment ou se contentent de gérer des statistiques. L'Etat peut avoir là, pour le coup des partenaires plus disponibles au dialogue qu'on ne le croit et qui, plus qu'ils ne laissent paraître eux-mêmes, ont aussi le souci de leur responsabilité au regard du pays.

Dans le domaine de l'emploi, une deuxième direction dans laquelle l'Etat peut agir rapidement est celle de la **conception même de l'urbanisme** qui a dominé depuis la Libération. Car la crise a touché la ville, profondément, et l'a déstabilisée. Les problèmes urbains ne sont pas aujourd'hui les mêmes qu'hier. La restructuration et la recomposition des villes, telles qu'elles se sont faites au lendemain de la seconde guerre mondiale s'inscrivaient dans un grand mouvement de régulation économique qui se traduisit par la division spatiale, le rejet en périphérie des industries, la domination de l'automobile, etc.

Les documents d'urbanisme portent encore la marque de ce passé : "zonage" et contraintes réglementaires en particulier dans le logement social continuent de maintenir certains quartiers en situation de ghetto, pas seulement en terme d'habitat mais également en terme d'emplois.

Il convient donc au plus tôt de lever les obstacles à la création ou au retour d'activités économiques dans les quartiers en difficulté. Et faire preuve d'imagination, secouer les routines. Ceux qui parlent de détruire des grands ensembles ont-ils réfléchi à la possibilité d'y réaffecter des surfaces pour des activités, d'y avoir une politique incitative de loyers pour les entreprises (le coût de la gratuité pendant 5 ans est dérisoire par rapport au coût d'appartements vacants parce que vandalisés, sans parler du coût de la destruction). Les entreprises n'ont pas tant besoin de terrain (il y a déjà trop de "zones" d'activités) que de m².

La justification d'une séparation emplois-habitat n'a plus de sens pour la majorité des activités contemporaines qui s'insèrent parfaitement dans l'habitat.

Les quartiers en difficulté (qu'il s'agisse de centres anciens ou en périphérie) doivent donc être considérés en priorité comme des

lieux d'implantation d'activités économiques normales.

Enfin l'Etat doit faire cesser dans sa propre administration l'approche territoriale qui, également depuis la Libération, a conduit à considérer que la grande ville était par nature une zone d'activités, où les problèmes, lorsqu'ils existaient, se réglaient par eux-mêmes comme dans une éponge. **La ville contemporaine ne crée pas spontanément l'emploi**, au contraire. L'aménagement du territoire doit donc intégrer cette donnée nouvelle. L'attention des pouvoirs publics est ainsi souvent mobilisée sur des problèmes, réels et qui appellent en effet une réponse, dans de petites communes pendant que, dans le même temps, et non loin de là, d'importantes entreprises ferment dans les tissus urbains traditionnels sans que cela n'attire l'attention car la conviction générale est que dans la grande ville, il y a beaucoup d'emplois, donc ça s'y règlera tout seul. Cela est désormais faux.

On pourrait citer des villes qui, sur les 15 dernières années, ont perdu près de 4 000 emplois industriels par an, sans que personne ne réagisse.

Mieux, pendant ce temps, l'Etat développait aux alentours, et souvent carrément dans des zones rurales, une intense politique d'incitation à l'installation d'entreprises, à grand coup d'argent public et de défiscalisation.

Cette nouvelle donnée doit impérativement et très vite être intégrée dans le dispositif national et modifier les comportements en conséquence.

Faute de quoi, l'effort sera vain et les quartiers en difficulté ne pourront plus être raccrochés à un environnement urbain lui même déstabilisé.

.
..

Le logement est enfin un des secteurs où l'Etat a une grande responsabilité et où à court terme, il peut mener une action directement perceptible par l'opinion. Les crédits pour le logement n'ayant fait l'objet d'aucune mesure de décentralisation l'Etat détient donc contrairement aux idées reçues une carte maîtresse. A

lui de bien l'utiliser.

On remarquera d'abord, ne serait-ce que pour éviter de **s'en prendre systématiquement à autrui**, que depuis 13 ans, les principes fondamentaux sur lesquels est bâtie la politique du logement n'ont guère changé et qu'il est donc normal de voir se perpétuer, renaître ou s'amplifier des situations que l'on avait pourtant clairement dénoncées. En particulier, et pour aller à l'essentiel, **la loi de 1977** qui a privilégié l'aide à la personne sur l'aide à pierre s'impose toujours à tous les acteurs du logement, quelque soit leur statut public ou privé. D'inspiration libérale et conçue dans une période de forte croissance et d'inflation, chacun sait qu'elle organise depuis des années la ségrégation, qu'elle conduit au sein même du parc de logements sociaux à concentrer les plus pauvres dans certaines tours ou barres et à loger la classe moyenne ailleurs, et qu'elle rend enfin extrêmement difficile le mélange indispensable dans la vraie ville entre logements sociaux et non sociaux, locatifs et en copropriété, en centre ville et en périphérie. Cette prise de conscience par l'Etat de sa responsabilité première en cette matière doit l'amener sinon à poser les bases d'un nouveau système d'ensemble (on n'a pas le temps) mais à systématiquement privilégier l'aide à la pierre dans ses affectations budgétaires. Mieux, au sein de l'aide à la pierre, à privilégier l'aide à la réhabilitation (individuelle ou collective) sur l'aide à la construction neuve, même si la profession du bâtiment ainsi que tous les intermédiaires financiers préfèrent construire parce que c'est plus simple. Réhabiliter c'est compliquer. C'est vrai. C'est souvent de la dentelle. Et parfois il y a des gens qui occupent les logements pendant les travaux. C'est presque un autre métier. Mais dans un cas c'est un gouffre financier pour peu de bénéficiaires. Dans l'autre, la réhabilitation, l'impact est considérable. Il suffit de comparer l'évolution depuis 10 ans des crédits d'aide à la réhabilitation des HLM (Palulos) à l'explosion insupportable de l'aide à la personne que leur insuffisance a automatiquement générée pour comprendre qu'il y a là pour l'Etat un important gisement de productivité de son action en ce domaine. Dans le même ordre d'idée il n'est pas inutile de rappeler qu'un autre

dispositif législatif encore plus ancien a confié aux partenaires sociaux d'importantes responsabilités dans le domaine du logement social des salariés accompagnées de considérables moyens financiers prélevés sur les salaires. Compte tenu du caractère obligatoire de ces prélèvements, il s'agit bien d'une volonté politique nationale dont la gestion décentralisée par les partenaires sociaux devrait respecter l'ambition, la raison d'être. Or, sans parler de ce que fait régulièrement apparaître le seul contrôle comptable qui est périodiquement effectué sur une masse financière qui au fil du temps est devenue égale à celle du budget de l'Etat lui-même en ce domaine, chacun sait bien sur le terrain que les logements sociaux qui en sont le fruit ne s'intègrent jamais dans une politique d'ensemble mais au contraire amplifient les phénomènes de ségrégation et d'exclusion. Le lobby en ce domaine est tel qu'il est inutile d'ouvrir un nouveau front sans une longue préparation. Mais il est bon que l'Etat, et surtout ses représentants sur le terrain n'oublie jamais cette donnée.

Car bien souvent les problèmes que la société française rencontre en matière de logement social sont la conséquence de sa propre organisation, de sa segmentation, de ses blocages et il est parfois vain de s'acharner sur quelques endroits explosifs quand l'essentiel du parc et des moyens financiers est super-protégé, intouchable. A tout le moins dans ces conditions les efforts faits dans les quartiers en difficulté en sont-ils d'autant plus justifiés et leur coût relativisé.

Mais l'action de l'Etat en matière de logement doit désormais s'adapter à une politique d'urbanisme largement décentralisée.

Cela le conduit à modifier ses comportements mais pas à disparaître. Les élus locaux sont maîtres des choix d'urbanisme. Doit-on le regretter ? Certainement pas car cela signifierait regretter l'urbanisme pratiqué pendant des décades par l'Etat directement, sans entraves, et dont chacun peut mesurer les conséquences dans les villes d'aujourd'hui. Le bilan d'un urbanisme centralisé dans notre pays n'est pas si brillant qu'il faille le regretter. Faut-il pour autant considérer que l'Etat n'a plus rien à dire ? Certes pas. On a vu que par le financement du logement il est acteur naturel, avec des moyens

suffisants pour se faire entendre.

Mais, surtout l'Etat peut aider, bien au-delà des choix qui relèvent en effet d'exécutifs locaux, à cerner l'essentiel.

On sait qu'aujourd'hui une collectivité locale pour avoir la maîtrise des permis de construire doit au préalable avoir fait approuver des documents plus généraux, qui expriment la dynamique d'ensemble au sein de laquelle l'exécutif local veut s'insérer.

La participation de l'Etat, de ses agents, à l'émergence de cette dynamique d'ensemble est déterminante.

Il faut donc y consacrer les moyens financiers et humains nécessaires afin que l'approbation de l'Etat ne soit pas que formelle mais qu'elle soit active et que tous les acteurs locaux, bien au-delà des élus, sentent bien que là encore décentraliser ça n'est pas laisser n'importe qui faire n'importe quoi.

Au-delà même de ces documents généraux où son rôle est précis, l'Etat peut parfaitement participer au dialogue et à la réflexion locale par la mise à disposition ponctuelle, légère, non contraignante de sa formidable capacité d'expertise ou de mobilisation des plus grands noms pour écouter et éventuellement conseiller des élus qui sont souvent demandeurs.

Sans oublier divers organismes d'Etat (dans les domaines de la qualité de l'architecture ou de l'environnement) qu'il devrait systématiquement habituer à être présents sur le terrain, connus des élus, du monde associatif et professionnel.

Encore faut-il pour cela reconstituer pour l'Etat quelques moyens financiers, bien modestes mais qu'il n'a plus aujourd'hui à sa disposition, ce qui accroît son effacement par rapport aux collectivités locales.

Enfin parce qu'ils sont les noyaux durs de la crise de la ville, le symbole des difficultés mais aussi les enjeux de la perception du redressement, **l'Etat doit s'impliquer dans le traitement de chacun des immeubles où se concentrent l'expression des problèmes sociaux les plus grands** (délinquance, chômage,...). Quelque soit le statut de ces immeubles, l'Etat peut en quelques années en changer la dynamique s'il décide d'y engager sa responsabilité. De nombreux exemples peuvent déjà en témoigner.

