

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Jeudi

21 octobre 2010

Séance de 10 h 30

Compte rendu n° 1

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

- Nomination du Bureau 2
- Examen du projet de rapport de M. François Goulard
et M. François Pupponi sur les aides aux quartiers
défavorisés..... 2
- Désignation d'un rapporteur sur l'évaluation de la
politique d'hébergement d'urgence (sujet inscrit en
2010) 12
- Discussion du programme de travail du Comité pour la
session 2010-2011 12

**Présidence
de M. Bernard
Accoyer,
Président de
l'Assemblée nationale,
Président du Comité**



Hôtel de Lassay

La séance est ouverte à dix heures trente.

– Nomination du bureau du Comité

Après une intervention liminaire de M. Jean Mallot et du Président Bernard Accoyer, le Comité, conformément au Règlement, procède à la nomination des membres de son bureau.

En application de l'article 146-3 du Règlement, outre son président, Président de l'Assemblée nationale, le bureau du Comité d'évaluation et de contrôle est constitué des présidents de groupe, membres de droit : MM. Jean-François Copé, Jean Marc Ayrault, Yves Cochet et François Sauvadet.

Par ailleurs, en application de l'alinéa 4 de l'article 39 du Règlement, le nombre de candidats n'excédant pas celui des postes à pourvoir, *sont déclarés membres du bureau, par ordre alphabétique : MM. Charles de Courson, Louis Giscard d'Estaing, Claude Goasguen et Jean Mallot, vice-présidents et Mme Bérengère Poletti, MM. Michel Raison, Marcel Rogemont et Jean-Claude Sandrier, secrétaires du Comité.*

– Examen du projet de rapport d'information de MM. François Goulard (UMP) et François Pupponi (SRC) sur l'évaluation de la politique d'aide aux quartiers défavorisés

M. le Président Bernard Accoyer. Nous en venons au point principal de l'ordre du jour : l'examen du projet de rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'aide aux quartiers défavorisés, pour lequel nous avons désigné comme rapporteurs François Goulard, membre de la commission des finances et rapporteur spécial des crédits de la ville, et François Pupponi, membre de la commission des affaires sociales. Tous les deux ont un mandat de maire, et des zones urbaines sensibles dans leur circonscription.

Il s'agit d'un sujet important qui, je le rappelle, avait été proposé par le groupe UMP. Nos deux rapporteurs nous ont déjà présenté deux points d'étape. Ils vont aujourd'hui nous soumettre les conclusions de près d'un an de travaux, conclusions dont nous avons déjà abordé les grandes lignes lors d'un déjeuner. Je me suis moi-même rendu au printemps sur le site de Clichy-Montfermeil, que nos deux rapporteurs ont également visité.

Le projet de rapport, son résumé factuel et sa synthèse vous ont été transmis il y a quelques jours et figurent au dossier. Vous trouverez également des exemplaires des deux études commandées, après appel d'offres, à des experts extérieurs, comme le permet notre règlement. La première, réalisée par deux chercheurs reconnus, M. Thomas Kirszbaum et M. Renaud Epstein, est une synthèse des nombreuses études et publications universitaires sur l'évaluation de la politique de la ville parues depuis plus de vingt ans. La seconde, effectuée par le cabinet spécialisé ECs, regroupe des évaluations de mesures locales portant sur un échantillon de plus de vingt communes bénéficiant d'un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS).

M. François Goulard, rapporteur. En préambule, je souhaite remercier le secrétariat du Comité d'évaluation et de contrôle, dont le travail d'une qualité exceptionnelle a représenté pour nous une aide considérable.

Nous avons effectivement travaillé pendant près d'un an, avec l'appui d'experts extérieurs. Nous avons rencontré de nombreux élus locaux, mais aussi tout ce que notre pays compte d'administrations plus ou moins concernées par la politique de la ville. Nous avons également effectué plusieurs déplacements, dont l'un à Clichy-Montfermeil, qui concentre de nombreuses difficultés, ainsi qu'un autre à Orléans, dont la politique de la ville est citée en exemple. Après une étude sur documents des différentes politiques menées en Europe, nous nous sommes également rendus aux Pays-Bas.

Pour simplifier – et au risque d'être brutal –, je commencerai par observer que les analyses de l'ONZUS, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, ne révèlent pas, au niveau national, de véritable amélioration de la situation de nos quartiers, et ce en dépit des politiques menées depuis près de trente ans. Quel que soit l'indicateur retenu – emploi, éducation, sécurité, ... –, on ne peut pas dire que les politiques de la ville soient parvenues à changer la vie de nos concitoyens dans ces quartiers.

Toutefois, l'ONZUS n'élabore des statistiques qu'à l'échelle nationale, alors que les politiques sont conduites quartier par quartier. Il manque en France cette approche très pragmatique, que nous avons observée aux Pays-Bas, consistant à observer la situation dans un secteur géographique précis : on préfère agréger des données au risque de leur faire perdre leur signification, la situation étant plus contrastée qu'il n'y paraît.

Les dispositifs s'accumulent depuis des dizaines d'années, alors que l'État et les collectivités leur ont consacré beaucoup d'argent – même si on peut toujours relativiser l'effort consenti. Au regard de l'ampleur de la dépense, l'absence de résultats probants conduit donc à se poser des questions.

Selon nous, ces multiples dispositifs souffrent de plusieurs défauts. Tout d'abord, peu d'entre eux s'inscrivent dans la durée : plutôt que des politiques conduites sur le long terme, on observe une succession de politiques. Ensuite, ils sont en général décidés au niveau national, et répondent rarement à une demande exprimée par les personnes directement concernées. De plus, ils sont uniformes, alors que les problèmes à résoudre sont extrêmement divers et peuvent varier d'un quartier à l'autre. Leur suivi est également insuffisant et très formaliste, sans tenir compte des réalités locales. Paradoxalement, alors que la politique de la ville a toujours affirmé la nécessité d'une évaluation – et la loi de 2003 n'y faisait pas exception –, celle-ci est rarement effectuée d'une manière pleinement satisfaisante : on préfère souvent changer de politique plutôt que d'évaluer sérieusement celle qui a été menée jusqu'alors. Enfin, dans les comparaisons internationales, la France se distingue par la faible implication des habitants concernés.

Cela étant, le tableau est plus contrasté qu'il n'y paraît, et certaines villes réussissent en matière de politique de la ville – même si cette réussite n'est jamais absolue. Trois conditions nous apparaissent nécessaires pour obtenir ces succès. La première, déterminante, est que les élus locaux fassent preuve d'une volonté politique forte – or celle-ci n'est pas toujours au rendez-vous. Ensuite, l'approche doit être globale : on ne peut pas traiter des difficultés des villes morceau par morceau. Il faut agir à la fois sur le bâti, sur les questions sociales, sur l'emploi, sur l'éducation, sur la sécurité. Enfin, il faut de l'argent. Certes, l'État

en apporte, mais force est de constater que certaines villes, sans être nécessairement très riches, ont les moyens de travailler, tandis que d'autres sont trop pauvres pour réussir.

Il faut souligner également que la solidarité entre collectivités n'est pas la même partout. Une intercommunalité forte représente un avantage – nous l'avons vu à Lyon. De même, l'engagement des départements ou des régions peut constituer un atout supplémentaire. À cet égard, la situation est très disparate sur le territoire : dans certaines zones, cette solidarité existe, mais dans d'autres, elle est infiniment plus ténue.

En dépit des critiques qui ont pu être formulées à son encontre, et qui étaient sans doute justifiées à ses débuts, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU, peut être considérée comme un moteur efficace, même s'il n'est pas suffisant. On ne peut résumer la politique en faveur des quartiers difficiles aux seules démolitions et reconstructions, mais cette politique massive fonctionne pour l'essentiel. En revanche, nous avons décelé des faiblesses évidentes de la part d'autres institutions. Ainsi, l'ACSÉ, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, est un organisme qui fonctionne mal, non pas à cause de ses agents, mais parce que la mission qui lui a été attribuée n'a jamais été suffisamment claire. De même, il y aurait beaucoup à dire sur le caractère virtuel du CUCS, le contrat urbain de cohésion sociale, passé entre les collectivités et l'État. Quant à l'échelon local de l'État, il ne nous a pas paru le plus pertinent pour traiter les difficultés des quartiers défavorisés. Or, bien que les services déconcentrés soient beaucoup moins en prise que les élus avec la réalité de ces quartiers, la politique de la ville s'appuie beaucoup sur eux.

Nous avons par ailleurs observé de grandes différences entre les ministères. Certains, qui devraient être directement concernés par la politique de la ville, se disent pourtant peu influencés par la géographie prioritaire. C'est notamment le cas du ministère de l'emploi : non seulement le délégué général à l'emploi nous a avoué ne pas tenir compte de l'existence des zones urbaines sensibles, mais nous avons constaté des aberrations dans la répartition des agences de Pôle emploi sur le territoire. D'autres administrations, comme l'Éducation nationale, prennent au contraire bien en compte cette géographie.

Sans vouloir ériger ce pays en modèle, nous avons été marqués par le pragmatisme dont fait preuve l'action administrative aux Pays-Bas. Devant l'existence de quartiers difficiles, il faudrait tout d'abord établir un diagnostic, constater les écarts par rapport à la moyenne – bref, voir où le bât blesse. Or on ne le fait jamais en France. Ensuite, il faudrait se demander comment améliorer les choses ; faire la liste des actions à mener ; suivre, mois par mois, l'avancement de ces actions ; le cas échéant, les corriger si elles ne donnent pas de résultats ; et enfin, les évaluer au bout d'un certain temps. Tout cela, on ne le fait jamais dans notre pays.

Malgré l'urgence d'améliorer la situation de certains quartiers, malgré les moyens qui y sont consacrés, nous restons incapables de prendre à bras-le-corps ce problème qui concerne pourtant un grand nombre de nos concitoyens et donne de notre pays une image peu reluisante. On pourrait faire tellement mieux que ce qui est fait aujourd'hui !

M. François Pupponi, rapporteur. Je souhaiterais apporter quelques précisions au constat édifiant que vient de dresser François Goulard. À la question des moyens mis en œuvre dans les quartiers dits « défavorisés », vos rapporteurs n'ont pas été en mesure d'apporter une réponse précise. Nous ne savons pas, en effet, combien le pays investit dans ces territoires. Certes, grâce à l'ANRU, nous pouvons apprécier le coût du renouvellement urbain ; nous connaissons également le montant du budget du ministère de la ville ; mais

s'agissant des autres ministères impliqués, l'examen des documents budgétaires ne donne que peu d'informations vraiment fiables. Alors même que la politique de la ville est une priorité de l'État depuis trente ans, les grands ministères ne savent pas exactement ce qu'ils font dans ce domaine. Ainsi, comme l'a dit François Goulard, le ministère de l'emploi ne met en œuvre aucune politique particulière dans les zones urbaines sensibles, qui comptent pourtant plus de deux fois plus de demandeurs d'emploi qu'ailleurs. La volonté, affirmée au niveau national, d'agir prioritairement en faveur de ces quartiers n'a donc pas été mise en pratique. De même, de nombreux établissements intercommunaux, départements ou régions consentent des efforts importants dans le domaine de la politique de la ville, sans qu'aucun document ne retrace leur action. Nous ne savons donc pas combien ils ont investi dans ces quartiers.

On l'a dit, les résultats de la politique de la ville ne sont pas bons. Les évaluations de l'ONZUS montrent que non seulement la situation ne s'améliore pas, mais qu'elle s'aggrave dans certains domaines – on peut citer l'exemple du développement de l'économie souterraine.

Par ailleurs, la France n'a pas été capable d'élaborer une politique structurée et cohérente, alliant rénovation urbaine, action sociale et créations d'emplois, ni de mettre en œuvre une véritable politique de péréquation. Certes, grâce à l'ANRU, des quartiers entiers sont rénovés, mais un certain nombre de communes n'auront même pas les moyens de les entretenir. Pire encore : au moment où l'Agence fonctionne à plein régime, on supprime le seul dispositif qui a réellement permis de créer des emplois, celui des zones franches urbaines. Notre pays fait preuve d'incohérence, pour ne pas dire de schizophrénie.

De même, nous n'avons pas été capables de distinguer les villes comprenant des quartiers en difficulté de celles qui peuvent y être assimilées dans leur entier. En effet, quand la plus grande partie du territoire de la commune est classée en ZUS, c'est la ville elle-même qui est en difficulté. La situation n'est pas la même à Clichy-sous-Bois, dont 80 % du territoire communal est une zone urbaine sensible, et au Mirail, quartier en difficulté inclus dans l'agglomération de Toulouse. Quand une ville est classée à 80 % en ZUS, il est absurde de laisser les 20 % restants hors du dispositif, d'autant qu'y résident souvent des classes moyennes surtaxées et ne bénéficiant, elles, d'aucune aide. En outre, comment expliquer aux habitants de quartiers dégradés, mais situés hors du zonage de l'ANRU, que celle-ci – qui par ailleurs mène une action plutôt efficace – ne fera rien pour eux, alors qu'elle a rénové les bâtiments situés de l'autre côté de la rue ?

Nous n'avons donc pas su faire preuve de cohérence, ce qui impliquerait de se donner des objectifs, de vérifier s'ils sont atteints et, dans le cas contraire, de rechercher des dispositifs plus efficaces. Dans un rapport publié en 2002, la Cour des comptes faisait d'ailleurs à peu près le même constat. La loi de 2003 en avait tenu compte en fixant des objectifs, mais personne n'a vérifié qu'ils étaient atteints ! En fin de compte, cette loi n'a pas été correctement appliquée. Par exemple, alors que le Gouvernement devait remettre chaque année un rapport au Parlement sur l'évolution de ces politiques en vue d'un débat d'orientation ; celui-ci n'a jamais eu lieu. Très vite, les mauvaises habitudes sont revenues. Le résultat, c'est que nous n'avons pas été capables, en trente ans, de réduire les inégalités et de sortir les quartiers de l'état de relégation dans lequel ils se trouvent. Leur situation est même encore plus dramatique dans la mesure où l'économie souterraine les gangrène de plus en plus.

L'autre échec concerne la péréquation. Malgré la réforme de la DSU, les écarts de richesse entre collectivités se sont aggravés. Ainsi, entre régions, l'écart entre les potentiels

fiscaux va de un à deux, et pour les départements, de un à quatre. Mais alors que, dans certaines communes, ce potentiel est de 32 euros par habitant, dans d'autres, il atteint 34 000 euros, soit mille fois plus ! Si nous ne réduisons pas ces écarts, certains territoires ne seront jamais en mesure de sortir de leur état de relégation.

Tel est le constat que nous avons fait. Il est dur, au point de nous avoir inspiré l'idée de ce titre choc : « Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante ».

M. René Dosière. Ce rapport montre tout l'intérêt de notre comité d'évaluation, de même qu'il en révèle peut-être quelques faiblesses, liées au caractère récent de cette structure.

En effet, comme l'ont montré les rapporteurs, on n'a pratiquement jamais fait d'évaluation complète en matière de politique de la ville. Même les études réalisées récemment par l'ONZUS montrent à quel point nous manquons d'éléments. Un gros travail a été réalisé par les rapporteurs pour recenser les aides financières, et même si on ne connaît pas la totalité des sommes engagées, on peut constater que beaucoup d'argent a été consacré à cette politique. Or l'analyse qualitative faite par nos rapporteurs – qui est un peu en deçà de ce qu'il faudrait, mais pour des raisons que l'on peut aisément comprendre – montre qu'en dépit de tous ces efforts, les écarts en termes d'éducation ou d'emploi n'ont pas été réduits.

On comprend aussi, grâce à ce rapport, l'intérêt de recourir à des experts extérieurs. Le travail effectué par les universitaires, en particulier, a beaucoup servi pour élaborer la partie consacrée à l'évaluation de la politique de la ville – ou plutôt à l'insuffisance de cette évaluation.

Je relève que les instruments de cette politique sont inadaptés. Au niveau national, une structure est chargée du bâti, et une autre de la vie courante : elles suivent ainsi des voies parallèles qui ne se rencontrent jamais. Au niveau local, les services publics ne sont pas présents, et les différents intervenants se marchent mutuellement sur les pieds.

Je note que le rapport évoque la question de la délinquance, des voitures brûlées ou des atteintes aux personnes, mais pas celle de la drogue. J'avais pourtant le sentiment qu'elle posait, dans ces quartiers, un véritable problème.

Il est maintenant indispensable de donner une suite à ce travail. Il serait sans doute utile qu'un débat sur la politique de la ville ait lieu en séance publique dans le cadre d'une semaine de contrôle. De même, nos rapporteurs ont peut-être des propositions à formuler – par exemple sur la péréquation ou sur le rôle joué par les collectivités – qui nous permettraient d'avancer dans ce domaine.

M. Daniel Goldberg. Même si, en matière de rénovation urbaine, les résultats sont indéniables, force est de constater qu'ils ne changent pas l'ambiance qui règne dans ces quartiers. Cette difficulté, pointée par Yazid Sabeg dans son rapport au nom du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, conduit à se poser la question du sens de ces opérations. Certes, elles améliorent la qualité de vie des habitants, mais elles sont également à l'origine d'un phénomène de *turn-over*.

Ce que nous apprend également le rapport, c'est qu'il est impossible de connaître la réalité de l'effort supplémentaire consenti en faveur de ces quartiers – dans le domaine de l'éducation, par exemple.

On constate aussi qu'un certain nombre de nos structures sont inadaptées. S'agissant de Pôle emploi, je vous engage à lire le livre de Florence Aubenas dans lequel la journaliste décrit sa confrontation avec cet organisme : il est éclairant.

J'en viens aux différences de ressources entre collectivités territoriales. Comment expliquer qu'une ville peut offrir à ses enfants des séjours linguistiques, des séjours à la montagne ou à la mer, leur donner un accès aux nouvelles techniques de l'information et de la communication, ou une ouverture aux arts et à la culture, tandis que dans d'autres communes, ces possibilités sont réduites, voire inexistantes ? Cette inégalité vaut également pour le cadre strictement scolaire : par exemple, certaines collectivités ont les moyens de décharger les directeurs d'école de leur obligation d'enseigner en remboursant le salaire d'un professeur à l'éducation nationale. Compte tenu du rôle important joué par un directeur, notamment dans l'enseignement primaire, ce n'est pas négligeable.

La place donnée aux habitants des quartiers concernés – notamment des adultes – est également un élément déterminant. Leur parole est-elle entendue ? Comment sont-ils associés aux opérations menées ? Songeons à l'exemple de l'*empowerment* aux États-Unis.

J'aurais souhaité que les phénomènes de discrimination fassent l'objet de plus longs développements dans le rapport, de même que les questions des représentations liées à l'origine, de la place des femmes, ou de la représentation et de l'accès à l'emploi des jeunes hommes issus des quartiers populaires. Toutefois, j'ai cru comprendre que nous pourrions trouver un accord sur un dispositif de lutte contre la discrimination « à l'adresse ». J'avais déposé un amendement sur ce sujet ignoré par le code du travail.

Le pilotage des politiques fait sans aucun doute question. Au bout de trois ans de mandat, j'ai encore du mal à savoir à quel ministre ou haut-commissaire je dois m'adresser lorsque j'ai une question à poser. Il faudrait parvenir à plus grande clarté, y compris sur le point de savoir qui est responsable de la politique de droit commun dans les quartiers en difficulté. Le problème se pose également lors de l'examen de la loi de finances, car le budget de la politique de la ville ne contient pas tout. Il serait donc utile d'obtenir des budgets consolidés sur les moyens consacrés à cette politique par l'État et les collectivités territoriales.

Enfin, parler de quartiers défavorisés ou sensibles peut laisser penser, *a contrario*, qu'il existe des quartiers favorisés ou « insensibles ». La solution ne peut être que globale : on n'améliorera pas la vie de ces quartiers si on n'adopte pas une vision d'ensemble, mais selon une échelle adaptée au territoire concerné – urbain, périurbain, rural, etc.

M. Jean-François Copé, président du groupe UMP. Je salue la synthèse brillante rédigée par nos rapporteurs sur un sujet d'une telle ampleur. Ce travail est donc pour le Comité une première réussie en termes d'investigations, d'observations du terrain.

M. le Président Bernard Accoyer. N'oublions cependant pas le rapport sur le principe de précaution.

M. Jean-François Copé. En effet. La seule faiblesse de ce rapport – mais ses auteurs n'y sont pour rien – tient à l'insuffisance des outils d'évaluation eux-mêmes. Il conviendra à l'avenir de se doter d'outils supplémentaires, quitte à recourir à des cabinets extérieurs pour obtenir certains éléments techniques. Ainsi, en matière de la politique de la ville, il manque certains indicateurs tels que les résultats obtenus en matière de lutte contre la délinquance.

S'agissant d'une politique publique qui dure depuis vingt-cinq ans, le fait que le Gouvernement ne dispose pas de tels outils est d'ailleurs attristant.

Même si le diagnostic porté par les rapporteurs est sans doute le bon, je ne pense pas que l'on puisse dire, comme c'était encore le cas il y a dix ans, que la politique de la ville est un échec total. En fait, elle fonctionne lorsque les trois conditions évoquées par François Goulard – volonté politique, approche globale, financement – sont réunies. Cela tient même du miracle : des quartiers comme le Val-Fourré à Mantes-la-Jolie ou Beauval à Meaux sont désormais méconnaissables. Nous connaissons donc la recette à appliquer : lorsque les actions sont menées en même temps et dans tous les domaines, elles produisent des résultats. Mais il faut que le projet soit prêt, et qu'il ait été conçu localement, en impliquant les habitants.

Il est vrai que certaines villes sont trop pauvres pour réussir toutes seules, de même qu'il est en effet nécessaire d'anticiper les contraintes liées à l'entretien des bâtiments rénovés ou reconstruits. Mais pour être tout à fait juste, reconnaissons que si la situation de certains quartiers est toujours aussi mauvaise, c'est aussi, parfois, parce que l'équipe municipale n'a pas fait son travail.

Par ailleurs, la mixité sociale doit faire partie des objectifs à atteindre. Dans un quartier comptant 95 %, voire 100 %, de logements sociaux, si on détruit une tour pour la remplacer par des immeubles de faible hauteur, il est nécessaire de prévoir un programme d'accession à la propriété afin de recréer un marché immobilier. Ainsi, peu à peu, des enfants de propriétaires fréquentent l'école, des personnes n'ayant pas la même origine sociale ou géographique commencent à se côtoyer, et une évolution favorable peut s'engager.

Pierre Méhaignerie souhaite suggérer au Comité de travailler sur les performances comparées des politiques sociales en Europe. L'idée est intéressante, et il serait sans doute utile de faire un lien entre ce travail et celui qui nous occupe aujourd'hui. Cela relève du droit de suite qu'a évoqué René Dosière, et qui est en effet capital.

Enfin, je souscris à la conclusion de nos rapporteurs : la politique de la ville nécessite un nouvel élan. Il faut lancer un deuxième plan national de rénovation urbaine et y consacrer l'argent nécessaire. Le savoir-faire existe, et nous avons désormais les outils. Il reste à remettre du carburant, et à travailler avec des maires qui ont élaboré des projets clairs et cohérents.

M. Patrick Ollier, président de la commission des Affaires économiques. Par son caractère transversal, ce rapport remarquable confirme pleinement l'utilité du Comité d'évaluation et de contrôle. Lorsque ma commission – qui est compétente en matière de politique de la ville – auditionne un représentant du secrétariat d'État, et qu'elle l'interroge sur la prévention de la délinquance, sur les problèmes sociaux ou les questions d'éducation, ce dernier répond que cela n'est pas de son ressort – ce qui est d'ailleurs exact. L'absence de transversalité, dans ce domaine, entraîne une absence de responsabilité. Nos rapporteurs ont mis le doigt sur ce problème.

On parle de Rueil-Malmaison, la ville dont je suis le maire, comme d'une ville riche, mais ce n'est pas ainsi que je ressens les choses. Sur 80 000 habitants, 25 000 vivent dans des cités, Nanterre étant toute proche. En essayant de mettre en place une politique de la ville, je me suis heurté à l'impossibilité d'avoir un interlocuteur unique, à même de coordonner les opérations que souhaite conduire la mairie. Il y a fractionnement, et donc dispersion des outils. Et si l'on veut les regrouper, on se heurte alors à la dichotomie dont souffre

l'administration française entre administration de gestion – comme Pôle emploi ou le ministère des affaires sociales – et administration de mission – comme l'ANRU. Elles agissent en parallèle, sans se rencontrer. Or il est nécessaire de regrouper les administrations et d'organiser un commandement à l'échelon national – afin de traiter en même temps tous les aspects de la politique de la ville – et à l'échelon local, pour régler les problèmes. Ouvrir des gymnases le soir afin que les jeunes fassent du sport plutôt que d'occuper les halls d'immeubles, ou organiser un comité de coordination pour décider d'un nom de rue en association avec les habitants, constituent des décisions qui relèvent du maire, pas de l'État. Lorsque la volonté locale s'exerce, la coordination marche mieux.

Une politique de la ville bien organisée ne peut pas se contenter d'un outil d'urbanisme comme l'ANRU, si important soit-il. Quant aux CSPD, aux CUCS, etc, ce sont de bons outils, mais qui souffrent aussi d'un manque de coordination. On a évoqué les zones franches urbaines : il s'agit d'un dispositif économique, qui ne relève ni des spécialistes du social, ni de ceux qui se préoccupent de la prévention de la délinquance, mais qui concerne pourtant la politique de la ville. Or le secrétariat chargé de cette politique est un ministère « baladeur » : plutôt que d'être identifié à travers une politique voulue et conçue par le Gouvernement et qui s'organise toujours selon la même méthode, il se promène successivement entre les différents ministères auxquels il est raccroché.

De même, la volonté de coordination doit s'exprimer au niveau local. Ainsi, il ne faut pas que les élus se désintéressent de la lutte contre l'économie souterraine et le trafic de stupéfiants sous prétexte qu'elle relève d'une compétence régaliennne de l'État. Ils doivent aussi s'en occuper. Il faut donc que la prévention de la délinquance soit mise au même niveau que les efforts consentis en matière d'éducation, en matière sociale, etc.

Enfin, il faudrait convaincre tous les élus de voter des délibérations prévoyant un certain quota de logements sociaux dans tous les nouveaux projets immobiliers. Ainsi à Rueil, nous imposons 30 % de logements sociaux pour tout projet de plus de 900 mètres carrés de SHON. C'est ainsi que l'on crée la mixité sociale. Quelle que soit la couleur politique, en effet, une partie de l'effort doit être effectuée au niveau local. Quant au ministère, il doit être capable de donner des instructions et de casser la dichotomie entre administration de gestion et administration de mission.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Affaires sociales. Quelle formidable leçon nous donne le rapport de François Goulard et de François Pupponi ! Je dis toujours qu'il y a quelque chose de brejnévien dans nos politiques : tout vient d'en haut, et on ne s'adapte jamais à la différence de situations. Ainsi, alors que nous avons lancé un fonds d'expérimentation, tout a été fait pour qu'il ne soit jamais utilisé. Je vous renvoie au titre d'un de mes livres : *Aux Français qui ne veulent plus être gouvernés d'en haut*. Il n'a pas eu beaucoup de succès, car nous vivons dans un système étatico-corporatiste – trop de loi, trop de complexité, pas assez d'expérimentation.

Les remarques des rapporteurs ne s'appliquent d'ailleurs pas seulement à la politique de la ville. Les politiques publiques ne souffrent pas en France d'une insuffisance de moyens, mais d'un empilement des structures et d'une complexité des procédures. Tant que nous ne voudrions pas les modifier de fond en comble, nous connaissons des difficultés dans de nombreux secteurs. Comme le dit Gerhard Schröder, l'État-providence tout-puissant, omniprésent, qui retire à la population son pouvoir de décision et décide de tout à sa place, non seulement n'est pas viable financièrement mais est de surcroît inefficace et antihumain.

J'ai déjà souligné la nécessité d'un fonds global d'expérimentation permettant de travailler avec la population et les élus. J'ajouterai que si nous voulons redonner de l'espoir aux populations de ces quartiers, il faut absolument montrer qu'il y a des jeunes qui réussissent dans le domaine économique. Le fonds d'investissement Citizen Capital, que je connais bien, permet justement de procurer des moyens financiers à de jeunes entrepreneurs qui serviront de références et d'exemples.

M. Guy Geoffroy, vice-président de la commission des Lois, suppléant le président de cette commission. J'adhère aussi bien aux conclusions des rapporteurs qu'aux propos complémentaires tenus par les orateurs suivants : il est clair que ce Comité est un outil plein de ressources.

Lorsque j'étais enfant, je voyais avec bonheur la construction de tours, car je savais qu'elles permettraient de reloger les habitants des bidonvilles. Aujourd'hui, on démolit ces constructions devenues synonymes de malheurs. Je me pose donc cette question naïve : qu'est-ce qui peut faire que le bonheur se transforme ainsi en malheur ? C'est un véritable gâchis : cinquante ans après, non seulement on démolit ces bâtiments, mais on en vient à se dire qu'on n'aurait jamais dû les construire. Pourtant, heureusement que cela a été fait !

Il est vrai qu'un « ministère baladeur » ne constitue pas un bon signal. Les appellations ont d'ailleurs beaucoup d'importance : il faudrait non un secrétariat d'État, mais un ministère de la ville, rattaché au Premier ministre. Il n'y a en effet qu'à ce niveau que l'on peut pratiquer une politique véritablement transversale et procéder à des arbitrages interministériels.

De même, il est indispensable de favoriser la mixité sociale. La vente du patrimoine à ses occupants non seulement permet de renouveler le tissu urbain, mais elle fait des locataires des propriétaires, là où ils sont heureux de vivre. Toutefois, je m'interroge sur les pratiques en matière d'attribution de logements sociaux. Comment a-t-on pu basculer, dans certains immeubles, de la mixité sociale à l'unicité asociale ? À partir de quel moment ne fait-on plus attention au mode de peuplement ? Et qui en est véritablement responsable : l'État ? Les organismes HLM ? Les élus ? Nous n'avons pas suffisamment fait porter notre regard sur ce basculement.

M. François Goulard, rapporteur. Nous avons conscience que ce travail, auquel nous avons consacré presque un an, reste très imparfait, et qu'il y a des méthodologies à développer. Nous devons aller plus loin, mais il fallait d'abord défricher, connaître parfaitement le sujet pour déterminer ce qu'il est pertinent d'observer.

S'agissant des questions de sécurité, de drogue, de prévention de la délinquance, nous avons eu du mal à obtenir du ministère de l'intérieur des données précises. La géographie prioritaire semble ne pas correspondre à son organisation des données statistiques. Néanmoins, le problème de la drogue est mentionné dans notre rapport, notamment dans la partie relative à la contribution de la police et de la gendarmerie nationales à la politique de la ville.

Comme plusieurs d'entre vous l'ont noté, sans une volonté politique forte des élus, on n'arrive à rien, que l'on ait ou non de l'argent.

En ce qui concerne les discriminations, nous n'avons pas traité ce sujet en tant que tel faute de données objectives. Mais nous évoquons dans nos conclusions un thème qui le

rejoint, celui du communautarisme. L'absence de mixité sociale, c'est bien sûr le grand nombre de pauvres, mais aussi, dans certains quartiers, l'afflux de personnes d'une certaine origine, qui deviennent numériquement dominants, et adoptent des comportements particuliers. Même si ce phénomène n'est pas reconnu par notre droit – la République est supposée une et indivisible –, il existe bel et bien. Ne pas prendre en compte cette réalité, si délicate soit-elle, serait donc négliger une dimension essentielle de la vie de certains quartiers.

Par ailleurs, l'application du droit au logement opposable a conduit à des absurdités, comme lorsqu'un préfet installe des familles dans des logements promis depuis très longtemps à d'autres dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine.

Enfin, pour répondre à Jean-François Copé, il est vrai qu'il y a des endroits où cette politique fonctionne. On peut transformer un quartier. Et s'agissant des indicateurs, ceux qui sont utilisés aux Pays-Bas sont parfaitement au point, et permettent de suivre en temps réel la situation d'un quartier précis. Cela aussi est possible, par conséquent.

M. François Pupponi, rapporteur. Il est vrai qu'en matière d'évaluation, je suis un peu resté sur ma faim. Mais encore faut-il disposer de données pour ce faire. Or le ministère de l'emploi ou celui de l'intérieur n'ont pas de statistiques très approfondies sur les zones urbaines sensibles. Aux Pays-Bas, on dispose de données quasiment pour chaque immeuble : si l'évolution est favorable, la politique est poursuivie ; dans le cas contraire, elle est modifiée. Nous n'avons pas cette culture en France. En forçant un peu le trait, on pourrait dire que certains ministères savent à peine ce qu'est une ZUS.

Quant au processus d'uniformisation évoqué par Guy Geoffroy, on en connaît le mécanisme. Ainsi, les grands ensembles construits à Sarcelles par la Caisse des dépôts ont été, pendant vingt ans, le symbole de la mixité sociale. Mais à la fin des années quatre-vingt, le propriétaire a voulu profiter des subventions afin de tout rénover et de relever sensiblement le niveau des loyers. Quitte à payer un tel prix, les habitants appartenant aux classes moyennes ont préféré déménager. Pour garantir ses loyers, la Caisse des dépôts les a donc remplacés par des ménages solvabilisées par l'aide personnalisée au logement, c'est-à-dire par des ménages plus modestes encore. C'est ainsi que l'on a fait d'une ville modèle un ghetto social et ethnique.

Il en est de même avec l'application du droit au logement opposable : les préfets chargés de reloger les populations les plus défavorisées doivent recourir à leur propre contingent, qui comprend des logements situés dans les grands ensembles. Ainsi, tout en parlant de mixité sociale, on contribue à accentuer encore les phénomènes de ghettos.

Il est possible de mieux organiser les choses dans les villes moyennes, mais un vrai problème se pose en région Île-de-France – le plus compliqué étant de favoriser la mixité sociale dans les quartiers entièrement composés de logements sociaux. À Sarcelles, il faudrait demander à 20 000 habitants de vivre ailleurs... Il arrive que les classes moyennes s'installent dans ces quartiers, dans de beaux lofts, par exemple. Mais alors, c'est la situation dans les écoles qui les fait fuir. Il existe ainsi environ 150 villes en France où il sera extrêmement difficile de favoriser la mixité sociale : elles réclament un traitement particulier.

M. le président Bernard Accoyer. Merci pour cet excellent rapport et ces échanges très instructifs. Je sais que la Commission des affaires sociales est débordée, mais il ne serait sans doute pas inutile qu'elle procède à une évaluation de la loi sur le droit au logement opposable.

À ce stade, je propose les décisions suivantes. Tout d'abord, le CEC pourrait autoriser la publication du rapport d'information de nos deux rapporteurs, incluant en annexe les deux études effectuées à leur demande.

Je transmettrai bien entendu le rapport au Premier ministre et aux ministres concernés.

Pour la suite, l'article 146-3 du Règlement prévoit que nos rapporteurs présenteront un rapport de suivi qui identifiera les mesures effectivement prises, et les points qui restent à traiter.

En tout état de cause, je vous propose de prévoir un débat sur les aides aux quartiers défavorisés lors de la plus prochaine semaine de contrôle et, six ou huit mois après, une audition du Gouvernement sur les suites données à ce rapport.

*

* *

Conformément aux dispositions de l'article 146-3 du Règlement, le Comité autorise la publication du rapport d'information, incluant en annexe les deux études effectuées à la demande des rapporteurs. Le rapport sera distribué et publié sur le site internet. Il sera transmis au Premier ministre et aux ministres concernés.

En application de l'article 146-7 du Règlement, le Comité décide de proposer à la Conférence des présidents l'inscription d'un débat en séance publique durant la prochaine semaine de contrôle sur le thème traité par le rapport.

*

* *

Sur proposition du Président, le Comité *décide*, pour l'ensemble des travaux futurs du Comité, de *présenter les noms des rapporteurs composant des binômes dans leur ordre alphabétique*, indépendamment de leur appartenance politique à la majorité et à l'opposition.

– Désignation d'un rapporteur : hébergement d'urgence

Le Comité prend acte de la désignation par la commission des Affaires sociales de M. Arnaud Richard (UMP) et Mme Danièle Hoffman-Rispal (SRC) pour participer aux travaux sur l'évaluation de la politique d'hébergement d'urgence.

M. Arnaud Richard est désigné rapporteur du Comité pour la majorité.

Le rapporteur pour l'opposition sera désigné ultérieurement.

Le Président informe le Comité que la Cour des comptes pourrait prêter l'assistance prévue par l'article 47-2 de la Constitution sur ce sujet.

– Programmation des travaux pour la session 2010-2011

En application de l'article 146-3 du Règlement, le Comité procède à l'examen de la programmation de ses travaux pour la session ordinaire 2010-2011.

Le groupe UMP propose que soient traités, par ordre de priorité décroissant, les deux sujets suivants :

- performance des politiques sociales en Europe,
- politique d'aménagement du territoire en faveur des zones rurales.

Le groupe SRC propose que soient traités, par ordre de priorité décroissant, les quatre sujets suivants :

- la RGPP (révision générale des politiques publiques),
- les partenariats public-privé,
- l'organisation du continuum défense-sécurité,
- les politiques de développement dans les DOM.

Le **Président Bernard Accoyer** propose d'inscrire au programme de travail le thème de l'évaluation de la politique menée en matière de médecine scolaire, qui pourrait s'appuyer sur des travaux à venir de la Cour des comptes. Ce sujet, qui concerne plusieurs commissions, fait l'objet d'une première analyse dans le cadre d'un avis budgétaire de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, confié à deux rapporteurs de la majorité, MM. Marc Bernier et Gérard Gaudron. Il mérite d'être approfondi avec la Cour des comptes.

M. Pierre Méhaignerie propose que, dans le prolongement des travaux réalisés par la MECSS, soit traité le sujet de l'évaluation comparée dans un contexte de mondialisation de l'efficacité des prélèvements fiscaux et sociaux en France.

Le **Président Bernard Accoyer** relève que cet intitulé lui semble appeler une reformulation plus resserrée.

En conséquence, le Comité inscrit à son programme de travail les nouveaux sujets suivants :

- *la performance des politiques sociales en Europe,*
- *la révision générale des politiques publiques,*
- *la politique d'aménagement du territoire en faveur des zones rurales,*
- *la médecine scolaire (avec l'assistance de la Cour des comptes).*

– **Prochaine séance** : la prochaine réunion aura lieu jeudi 28 octobre à 10 heures avec l'ordre du jour suivant :

- examen du rapport sur les autorités administratives indépendantes ;
- désignation de rapporteurs.

La séance est levée à 11 h 45.