



Comité d'évaluation et de contrôle
des politiques publiques

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

Synthèse et recommandations du rapport d'information n° 2853, présenté le 21 octobre 2010

Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante

Rapporteurs : MM. François Goulard et François Pupponi

Les moyens et les actions en faveur des quartiers en difficulté

L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) gère la quasi-totalité des crédits d'intervention du programme budgétaire 147 « Politique de la ville » (406 millions d'euros en 2009, soit 0,11 % des crédits de paiement du budget général dans la loi de finances pour 2009). L'Acsé, qui finance de nombreux opérateurs locaux, notamment associatifs dans les quartiers défavorisés, agit dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) qui lient l'État et les collectivités territoriales. Elle finance ainsi les principaux dispositifs historiques de la politique de la ville (le programme de réussite éducative, les contrats d'adultes relais, les ateliers santé ville, le programme ville, vie, vacances...), qui, pour la plupart d'entre eux, sont antérieurs à la création de l'agence.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), créée en 2003, contribue à la réalisation du Programme national de rénovation urbaine (PNRU), qui prévoit la restructuration de plusieurs centaines de quartiers dans l'ensemble du pays. Si une incertitude demeure quant à son financement au niveau national dans les prochaines années, le PNRU est aujourd'hui presque totalement programmé et engagé (environ 1 milliard d'euros par an sur un peu plus de dix ans). Les crédits gérés par l'Anru jouent un rôle de levier effectif : le PNRU est majoritairement financé par les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales.

La politique de la ville s'appuie aussi sur certaines dépenses fiscales et sociales (693 millions d'euros en 2009, soit environ 0,4 % de l'ensemble des dépenses fiscales et sociales applicables aux entreprises). D'importantes exonérations de charges sociales et d'impôts sur l'activité économique sont applicables dans les zones franches urbaines (ZFU), afin d'y densifier le tissu d'entreprises et d'y créer des emplois. D'autres dépenses fiscales ont pour objet d'inciter à l'accession à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine et de soutenir les bailleurs sociaux dans les zones urbaines sensibles (ZUS).

Des dispositifs de péréquation aident les communes qui ont des quartiers prioritaires sur leur territoire à compenser les charges correspondantes et la faiblesse de leurs ressources (1399 millions d'euros en 2009). Il s'agit notamment de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS – 1 163,7 millions d'euros en 2009, soit environ 5 % de la

DGF du bloc communal), de la dotation de développement urbain (DDU) et du Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF).

Ces moyens nationaux sont censés venir en complément d'une mobilisation des différents ministères de « droit commun » (notamment l'Éducation nationale, le logement, l'emploi, la sécurité publique...) en faveur des quartiers prioritaires. Leur investissement dans la politique de la ville et ces quartiers est très hétérogène, ce qui limite l'intérêt et la portée d'un chiffrage global traduisant cet engagement (3,62 milliards d'euros en 2009, soit 0,96 % des crédits de paiement du budget général dans la loi de finances pour 2009), dont l'établissement se heurte à d'importantes difficultés techniques.

Ces moyens nationaux dédiés ont par ailleurs vocation à mobiliser les crédits locaux, notamment des collectivités territoriales, dans le cadre territorialisé des Cucs. L'ampleur de cet « effet levier » est aujourd'hui mal connue.

Le zonage et la gouvernance

Les zones urbaines sensibles (ZUS) avaient vocation à constituer l'assise territoriale de mise en œuvre des aides en faveur des quartiers défavorisés. Au fil du temps, d'autres « géographies prioritaires » se sont ajoutées aux ZUS, en leur sein (les zones de redynamisation urbaine – ZRU, les ZFU) ou, le cas échéant, en couvrant des zones nouvelles (les quartiers concernés par les Cucs, les quartiers Anru). La géographie prioritaire, devenue complexe, n'en est pas pour autant satisfaisante. Elle laisse sans doute des quartiers très défavorisés hors de tout zonage et en inclut d'autres dont les difficultés économiques et sociales sont moindres. Surtout, le zonage, comme ressort des aides en faveur des quartiers défavorisés, ne va pas sans stigmatisation, parfois implicite, à l'intérieur comme à l'extérieur de la zone concernée ; il peut aussi conduire à des « effets de frontière » dans une même zone, attribuant une priorité à un lieu et pas à un autre, pourtant analogue au premier.

Le zonage doit avoir pour objet la connaissance des quartiers en difficulté, c'est-à-dire d'en dresser la liste et de définir, sur la base de critères objectifs, la nature et l'intensité des problèmes économiques et sociaux qu'y subissent leurs habitants. Cette connaissance doit être mise au service d'une contractualisation renouvelée entre l'État et les collectivités territoriales, notamment les communes et les EPCI, dont les ressorts territoriaux doivent être les cadres d'action des politiques en faveur des quartiers défavorisés.

Une telle démarche implique un pilotage efficace au niveau national, qui puisse promouvoir une réelle interministérialité et dépasser une dichotomie aujourd'hui trop prononcée entre l'action sur le bâti (par l'Anru) et l'action sociale (par l'Acsé). Au niveau local, l'État doit par ailleurs réellement s'implanter dans les quartiers, par une représentation effective et opérationnelle dont il est dépourvu aujourd'hui. Il pourra alors engager un partenariat exigeant avec les élus locaux, qui sont les maîtres d'œuvre des aides en faveur des quartiers défavorisés. Si, à cette fin, les élus locaux doivent pouvoir exercer, au moins à titre expérimental, des compétences étendues à la mesure des problèmes à traiter (éducation, police, emploi...), l'État aurait pour tâche, dans un tel contexte, d'aider à l'émergence d'un projet local de territoire (dont la politique de la ville serait une dimension) et d'organiser le débat public local sur l'évolution des quartiers prioritaires.

Quelle situation dans les quartiers, quels effets des actions de la politique de la ville ?

Évaluer la politique de la ville est un exercice complexe ; deux études synthétisant respectivement les résultats d'évaluation de 22 Cucs et les travaux universitaires d'évaluation en matière de la politique de la ville ont été réalisées dans le cadre de la présente mission. Celle-ci a donné lieu à de nombreuses auditions de responsables administratifs, d'élus et d'acteurs de la politique de la ville ; trois visites sur des sites de la politique de la ville ont été organisées à Clichy-sous-Bois et Montfermeil, à Orléans et dans la communauté urbaine de Lyon ; un déplacement aux Pays-Bas a permis d'y observer les actions mises en œuvre en la matière.

La connaissance de la situation objective des quartiers prioritaires, de la territorialisation des actions et des moyens mis en œuvre demeure néanmoins lacunaire, malgré des progrès statistiques incontestables en la matière depuis quelques années. Le risque peut être d'imputer à la politique de la ville des constats dont les facteurs d'explication dépassent de loin la portée de ces actions et ces moyens.

Les objectifs de la politique de la ville ont-ils au demeurant été bien définis ? S'il s'agit de « réduire les écarts », cela passe-t-il par une « mixité sociale » accrue s'appuyant sur un « brassage » organisé des populations ou faut-il s'appuyer sur une distribution des moyens privilégiant les populations les moins bien dotées ? La politique de la ville consiste-t-elle à intensifier l'aide en direction de zones de concentration de la pauvreté ou doit-elle contribuer à briser cette « concentration », source endogène de problèmes accrus ?

Si l'on considère les objectifs de la loi du 1^{er} août 2003, formulés en termes de réduction des inégalités sociales et des écarts de développement, il faut admettre que la situation actuelle n'est dans l'ensemble pas meilleure qu'en 2003. La pauvreté et le chômage demeurent dans les quartiers sensibles à des niveaux élevés, sans amélioration réelle par rapport au reste du pays. Les résultats scolaires en ZUS accusent un retard important par rapport aux moyennes nationales, qui n'a pas été pas comblé, même partiellement, ces dernières années ; certaines données peuvent même être interprétées comme la preuve d'un « effet quartier » négatif : pour un environnement social et culturel donné, un élève résidant en ZUS aurait moins de chance de réussir qu'un élève résidant hors ZUS. Par ailleurs, les écarts de « pouvoir d'achat » entre les communes, exprimés en termes de potentiel financier, n'ont pas été réduits ces dernières années et ont même connu un léger accroissement.

Certains résultats paraissent plus favorables : quelques signes de reflux du chômage et de la pauvreté dans les ZFU auraient pour origine les exonérations de charges et d'impôt qui y sont applicables ; ces signes demeurent cependant fragiles et l'interprétation de ces éléments comme des impacts du dispositif fiscal et social des ZFU demeurent discutée.

S'agissant de la rénovation urbaine, l'amélioration est aisément vérifiable en termes de dignité de l'habitat et de restructuration des quartiers. La satisfaction des habitants, largement observée, ne va pas cependant sans certaines difficultés concrètes (évolution du taux d'effort financier des ménages locataires, conditions du relogement sur les marchés tendus...) et sans interrogations sur l'avenir (maintien de l'acquis sur le bâti, retard ou absence de certains équipements structurants en matière de transport...).

Pourraient ainsi être mis à l'actif de la politique de la ville, dans un contexte assez sombre de maintien à des niveaux préoccupants de la pauvreté, du chômage et du retard scolaire dans les quartiers urbains sensibles, quelques évolutions et résultats en matière de développement économique et de rénovation urbaine ; on peut aussi lui attribuer par ailleurs

une amélioration du « lien social » au sens large dans ces quartiers, par une pratique renouvelée de l'action publique et associative auprès et avec la participation des habitants.