

Politique de la ville : une réforme extraordinaire de l'ordinaire ?

Ce mardi est présentée la réforme de la politique de la ville à destination des quartiers en difficultés. Les solutions proposées par le ministre de la ville, François Lamy, relèvent pour beaucoup du bon sens, de la rationalisation des moyens et d'une meilleure coordination. Celle-ci repose ainsi sur un principe qui me semble essentiel : passer d'une politique spécifique « faussement extraordinaire » à un retour des politiques publiques « ordinaires » dans ces territoires délaissés.

Cette stratégie rejoint le principe du [« Ce qui serait extraordinaire serait d'améliorer l'ordinaire »](#).

Voici une réforme qui sera extraordinaire... si elle ne reste pas au milieu du gué car les écueils et les résistances seront sans doute nombreux, notamment à cause des recentrages budgétaires demandés. Trois élections permettront de juger de la pertinence des politiques nationales et locales mises en œuvre : 2014 – 2017 – 2020.

Documents officiels :

- [Le relevé des décisions](#)
- [Le dossier détaillé](#)

I – Le besoin d'une nouvelle stratégie

1. Une situation toujours très difficile

[Le rapport de 2012 de l'ONZUS](#) (Observatoire National des Zones Sensibles) n'a pas été bon. Il a constaté que les habitants des quartiers populaires (4 millions de personnes) étaient particulièrement touchés par la crise actuelle. Quelques chiffres :

- le taux de pauvreté est passé de 30,5 % en 2006 à 36,1 % en 2010 en ZUS alors qu'il est passé dans le même temps de 11,9 % à 12,6 % en dehors de ces quartiers.
- en 2009, les 10 % des ZUS les plus modestes ont un revenu médian annuel inférieur à 7 292 € par unité de consommation, tandis que dans les 10 % des ZUS les plus aisées, il est supérieur à 13 986 €, soit près du double
- 22,7% des actifs au chômage, 40 % chez les actifs de moins de 25 ans
- 57,3% des élèves rejoignent la voie professionnelle au lycée contre 20 % pour la voie générale (plus de 40 % hors ZUS)
- en 2011, le taux de délinquance constatée en ZUS s'élève en moyenne à 47,7 faits pour 1000 habitants, soit un taux inférieur de plus de 13 % à celui des circonscriptions de sécurité publique (CSP) dont dépendent ces quartiers, mais des disparités très fortes existent.

En fait, ce n'est pas tant que les habitants des ZUS vont plus mal, c'est que ceux qui vont mieux quittent les lieux, et que ceux qui les remplacent vont moins bien. Ces quartiers ne sont donc pas figés contrairement aux idées reçues, mais ils ont une fonction d'accueil des plus précaires avec à la fois des phénomènes de rebonds et de ghettoïsation.

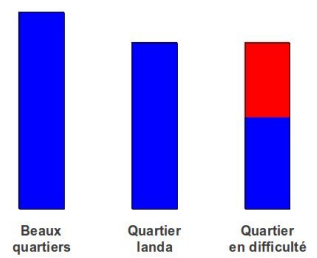
2. Une politique critiquée

[Un rapport de la Cour des Comptes de juillet 2012](#) a rappelé les principaux griefs qui sont fait à la politique de la ville :

- Une politique insuffisamment pilotée (trop de zones prioritaires, une organisation trop éclatée, des évaluations insuffisantes)
- Un effort sans précédent de rénovation urbaine mal articulé avec le volet social de la

- politique de la ville
- Une faible mobilisation des politiques publiques dans les quartiers (moindres crédits de droit commun, une politique de l'emploi qui ne cible pas les quartiers prioritaires)
- Une répartition insatisfaisante des moyens spécifiques (saupoudrage, substitution aux crédits de droit commun)

Investissement public selon les quartiers



Ainsi, dans mon article [Droit de vote, citoyenneté et politiques publiques](#), j'indiquais ainsi que nous avons grosso modo le fonctionnement suivant →

3. Une réforme attendue et plutôt consensuelle

Celle-ci a donné lieu à une concertation de 4 mois, menée par François LAMY, qui s'est [clôturée fin janvier](#). Elle a été, me semble-t-il, assez efficace car elle a permis de dégager des consensus sur des mesures potentiellement assez fortes, et donc qui vont créer des mécontents.

Et qui vont se traduire par 27 mesures annoncées ce mardi 19 février.

Voyons quels en sont les points principaux.



II – La réforme de la géographie prioritaire

1. Une nouvelle géographie emboîtée

L'objectif de cette géographie emboîtée est de :

- concentrer les crédits spécifiques sur les territoires les plus prioritaires (entre 500 et 1000 contre 2500 actuellement),
- identifier les territoires fragiles nécessitant une veille et une mobilisation des crédits de droits communs,
- mieux articuler les différents périmètres et échelles d'intervention.

Concevoir une géographie prioritaire évolutive distinguant :

Le niveau de contractualisation
Celui sur lequel sont organisés la signature et le pilotage

Niveau de contractualisation = agglomération

Les « périmètres d'action thématique » :

territoires pertinents pour agir dans le sens d'une réduction des écarts entre le territoire cible et son environnement urbain, ils prennent en compte la dynamique d'agglomération et **peuvent être communaux ou intercommunaux et leur contour varie selon la thématique**
l'ensemble de ces périmètres peut constituer le territoire d'intervention

Les territoires « cibles » :
Concentrent les difficultés
Bénéficiaires des crédits spécifiques et des fonds européens associés
Avec un « droit commun » renforcé
Pourraient servir à un zonage réglementaire

Les territoires de « veille »
Territoires dans la géographie actuelle mais non retenus comme territoires cibles et territoires fragiles
« Droit commun » mobilisé
Non bénéficiaires des crédits spécifiques

2. La définition des territoires

La définition des territoires « cibles » ou « prioritaires » devrait être réalisée selon des critères objectifs et révélateurs de la situation de décrochage des territoires avec l'utilisation d'un nombre restreint d'indicateurs sociaux (le revenu des ménages et le taux de chômage principalement, la part des jeunes), mesurés par rapport à la moyenne nationale et à leur agglomération.

Selon le Ministre, cela devrait notamment mettre en valeur :

- des villes moyennes et des quartiers, notamment des centres-villes paupérisés, qui ont pu être négligés jusqu'ici,
- des villes et agglomérations globalement pauvres au détriment de territoires plus favorisés plus à même de s'occuper de leurs quartiers en difficultés.

Ces résultats, qui devraient faire grincer des dents, seront connus en juin.

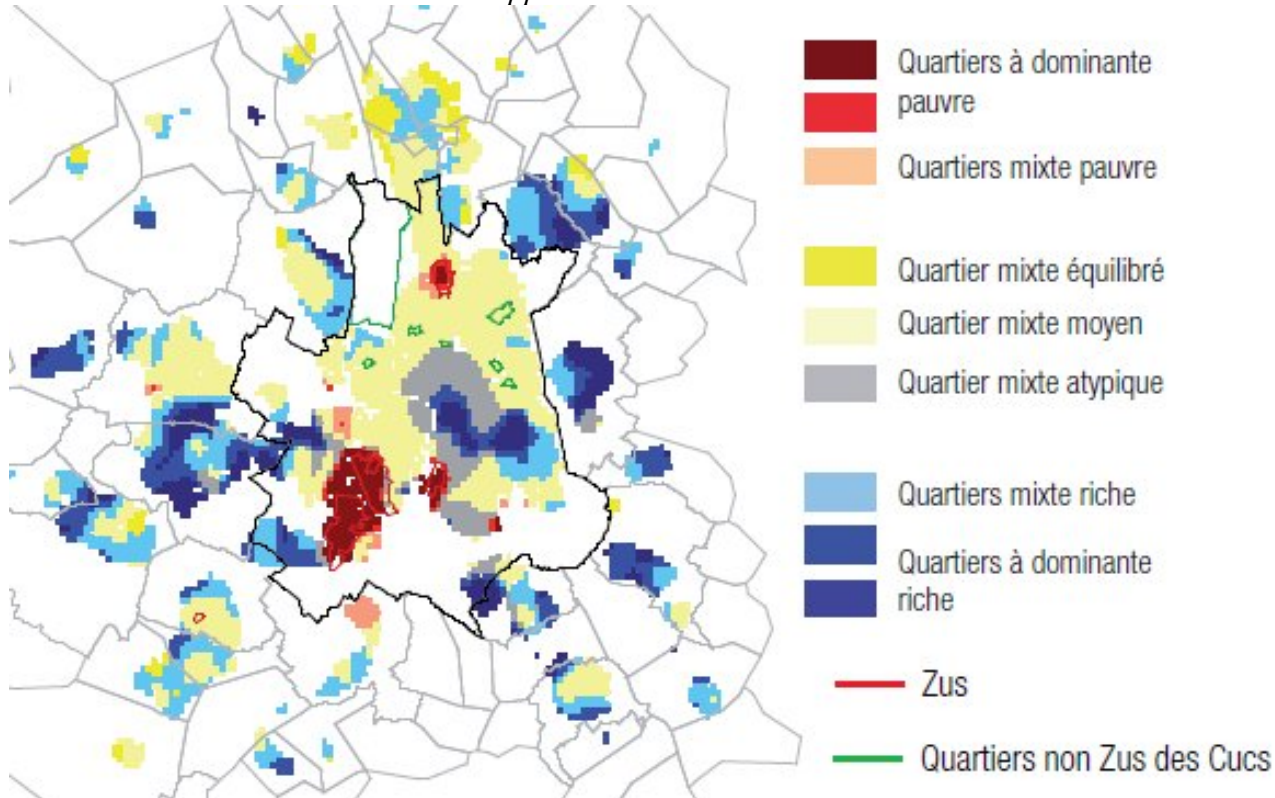
3. Deux exemples

a) Toulouse

Un double questionnement :

- Est-ce que, compte-tenu de la situation globalement favorisée de l'agglomération, ses quartiers pauvres seront toujours considérés comme prioritaires au niveau national ?
- Quels sont les territoires de l'agglomération en difficultés qui nécessitent une mobilisation des moyens ?

Carte localisée des revenus issue du rapport de l'ONZUS



b) Carcassonne

Nous avons généralement une image trompeuse de Carcassonne du fait de la Cité médiévale.

La ville de Carcassonne possède un revenu médian plus faible que celui de l'Aude, 3^{ème} département le plus pauvre de France métropolitaine. Quatre quartiers de l'agglomération ont un revenu médian

par unité de consommation (sans les aides de la CAF) inférieur à 5 000 € / an quand celui-ci est de plus de 18 000 € au niveau national.

Deux articles de presse : [A Carcassonne, l'inéluctable progression de la pauvreté \(Le Monde\)](#) et [Carcassonne, capitale de la pauvreté \(La Dépêche\)](#).

III – Contrat de ville et mobilisation des crédits de droit commun

1. La mobilisation des crédits de droit commun

L'une des principales critiques de la politique de la ville telle qu'elle a été menée est que les crédits spécifiques ont souvent pallié à l'insuffisance de ceux de droit commun dans les quartiers concernés. Cette "mobilisation du droit commun" a été prônée par nombre des prédécesseurs de François Lamy, mais est souvent restée de l'ordre des vœux pieux.

Pour éviter cet écueil, le ministre a préparé avec ses collègues dix conventions triennales qui fixent noir sur blanc des objectifs et mesures chiffrés, assortis d'un calendrier. Celles-ci contiendront des engagements « socles » qui devront, a minima, être déclinés dans les contrats à l'échelle territoriale. [Ces éléments sont d'ores et déjà très détaillés.](#)

En parallèle, M. LAMY a indiqué attendre le même effort de mobilisation des crédits de droit commun de la part des collectivités territoriales : communes, intercommunalités, départements et régions.

Non seulement, les crédits spécifiques seront réservés à certains territoires, mais, pour s'assurer de leur rôle d'effet levier, ils seront conditionnés à la démonstration d'une bonne mobilisation de leurs crédits de droit commun.

Là aussi, il s'agit d'une mesure apparemment technique, mais qui pourrait avoir un impact important sur les quartiers en difficultés. Mais son application obligera, dans ce contexte budgétaire difficile, à des arbitrages difficiles en réduisant d'autres actions.

2. Un contrat urbain global

Pour plus d'efficacité, une nouvelle génération de contrats de ville qui, contrairement aux contrats actuels trop cloisonnés, mettront en cohérence toutes les dimensions : sociales, urbaines, économiques et environnementales, dans un projet de territoire unique d'agglomération.

L'objectif est d'actionner tous les leviers de l'action publique.

Ce contrat s'inscrira dans le calendrier électoral municipal soit 2014-2020 avec une évaluation et d'éventuels réajustements en 2017. C'est une très bonne chose pour rendre le sujet plus politique.

Le pilotage sera assurée par l'intercommunalité, qui fédérera les communes, les départements, les régions, et associera les habitants. Le rôle de l'État sera réajusté au profit d'une organisation locale plus resserrée et mieux coordonnée.

A noter que la participation des habitants fait l'objet d'une mission supplémentaire et ambitieuse dont les conclusions seront connues en juin 2013.

3. La rénovation urbaine

La priorité est d'abord de financer la fin de Programme de Rénovation Urbaine existants.

Une nouvelle génération devrait voir le jour, mais limitée aux 150 / 200 quartiers qui en auront le plus besoin selon des critères définis nationalement.

Là encore, l'annonce risque de refroidir les adeptes de la tabula rasa et certains qui attendaient que l'argent tombe du ciel pour réaliser des travaux qu'ils auraient dû réaliser depuis longtemps eux-mêmes (collectivités et bailleurs).

IV – A surveiller pour ne pas rester au milieu du gué

1. Aller au bout de la réforme

Les objectifs annoncés sont intéressants, mais encore faut-il aller au bout pour une mise en œuvre réelle. Or les freins vont être nombreux, surtout en cette période où les contraintes financières sont fortes. Les ministères et les collectivités locales vont-ils jouer le jeu ?

2. La questions de la solidarité financière

Au-delà des mesures annoncées ce jour, du travail reste à faire en terme de solidarité financière au niveau national et au sein des agglomérations.

3. La participation des habitants

Alors que cela apparaît comme une condition nécessaire à des politiques publiques plus pertinentes, c'est la tarte à la crème de la politique de la ville et de la politique en général.

[Une mission ambitieuse a été commandée.](#) Se traduira-t-elle par des préconisations concrètes, réellement mise en œuvre ?

4. Bien finir les PRU et les CUCS en cours

Cette réforme ne doit pas faire oublier les projets en cours. Ceux-ci doivent être finalisés correctement et non remplacés par les nouveaux contrats par un tour de passe-passe.

5. Trois élections pour juger

2014 : les élections municipales seront l'occasion pour les électeurs d'évaluer les actions menées dans le cadre des PRU et CUCS ainsi que des propositions des différents candidats pour les futurs contrats de ville 2014-2020.

2017 : les élections présidentielles et législatives correspondront aux évaluations intermédiaires des nouveaux contrats de ville

2020 : les élections municipales permettront de juger les résultats obtenus dans le cadre du mandat et des propositions pour la suite.