

**Note d'alerte n° 63**  
**4 janvier 2010**

## **ZONAGES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : FONDEMENTS, ENJEUX ET PERSPECTIVES**

*Emmanuel Heyraud*

### **VIGIE**

Systeme de veille mutualisée  
sur l'évolution de l'environnement  
stratégique des entreprises  
et des organisations

GRUPE  
*futuribles*  
L'anticipation au service de l'action

47 rue de Babylone - F-75007 Paris  
Tél. : 33 (0)1 53 63 37 70  
Fax : 33 (0)1 42 22 65 54  
E-mail : [forum@futuribles.com](mailto:forum@futuribles.com)  
Site Internet : [www.futuribles.com](http://www.futuribles.com)

## **Zonages de la politique de la ville : fondements, enjeux et perspectives**

La politique de la ville, née à la fin des années 1970, a rapidement fait l'objet de classements administratifs visant à l'inscrire dans une démarche spécifique et à concentrer les moyens de l'État et des collectivités locales sur des territoires et des populations aux caractéristiques précises.

Essentiellement articulée autour des zones urbaines sensibles (ZUS), créées en 1996, la géographie prioritaire s'est lestée récemment de nouveaux zonages, avec les opérations de rénovation urbaine menées par l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine), à partir de 2004 et les 215 quartiers du Plan espoirs banlieues, depuis février 2008. Le mouvement actuel est, dans un contexte budgétaire contraint et après la remise du rapport parlementaire de Pierre André et Gérard Hamel au Premier ministre fin septembre 2009<sup>1</sup>, de renforcer le ciblage de l'intervention publique sur les quartiers les plus déshérités.

C'est à ce titre que sont prévues, en 2010, des décisions sur les réformes de la géographie prioritaire de la politique de la ville et de la DSU (dotation de solidarité urbaine) qui sont, de fait, deux dossiers étroitement liés. Le prochain Comité interministériel des villes (CIV) de janvier 2010 devrait donner des précisions, quant au calendrier prévu et aux modalités de concertation envisagées par le gouvernement.

Il apparaît assez probable qu'après un débat national sur la réforme de la géographie prioritaire, une concentration des crédits de la DSU soit décidée à l'automne 2010, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances triennal 2011-2013. Si le calendrier du gouvernement était respecté et nonobstant les résistances prévisibles des élus, c'est donc en 2011 que s'appliquerait la réforme d'ensemble de la politique de la ville, dans sa dimension à la fois territoriale et financière. On peut, toutefois, d'ores et déjà imaginer des périodes de transition et de sortie progressive pour les territoires qui ne seront plus, à terme, éligibles aux aides et dispositifs de la politique de la ville.

## **Une politique de discrimination positive, à dimension territoriale et contractuelle**

De manière générale, on a coutume de désigner la politique de la ville comme l'ensemble des politiques publiques de solidarité, visant au rattrapage de territoires en difficulté et à l'accompagnement des populations y résidant. C'est une politique publique dérogatoire au droit commun. Plus encore, il s'agit d'une politique de discrimination positive à vocation territoriale, au regard des zonages sur lesquels elle s'appuie, avec les dispositifs et financements afférents.

C'est aussi une politique qui, dès sa création ou presque, s'est articulée autour d'une démarche contractuelle entre l'État et les collectivités territoriales. Ce fut particulièrement sensible après le vote des lois de décentralisation, portées et défendues par l'ancien ministre de l'Intérieur et maire de Marseille, Gaston Defferre, en 1982. Dès lors, la politique de la ville ne cessera de mettre en liaison les préfetures et les villes, intercommunalités, départements et régions, au titre de leurs compétences reconnues par la loi.

---

<sup>1</sup> *Une Conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation.* Paris : la documentation Française, 2009, 83 p., site Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000457/index.shtml>.

Contrats de plan État / région (CPER) et conventions de développement social des quartiers (DSQ, 1984-1988), contrats de ville à partir de 1994, contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) en 2007 : autant de dispositifs contractuels qui seront préparés et cosignés par les élus locaux et les représentants de l'État dans le département ou la région et à partir desquels des programmes d'actions seront établis et rendus opposables. À noter que ces contractualisations se sont élargies, depuis le début des années 2000 (contrats de villes 2000-2006), à de nouveaux acteurs, dont les bailleurs sociaux, les caisses d'allocations familiales (CAF) voire, dans certains cas, des sociétés de transports, publiques ou privées.

## **GLOSSAIRE :**

### **ANRU**

Créée à la faveur de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi Borloo, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est un établissement public industriel et commercial chargé de la mise en oeuvre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU). L'ANRU est l'interlocuteur unique des collectivités locales et des organismes HLM (habitation à loyer modéré) qui souhaitent mettre en oeuvre des projets de rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires. L'agence apporte son soutien financier aux collectivités locales, aux établissements publics et aux organismes privés ou publics qui conduisent des opérations de rénovation urbaine. Son conseil d'administration réunit l'État, l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL, c'est-à-dire le 1 % logement, rebaptisé récemment Action logement), l'Union sociale pour l'habitat (USH, fédération de bailleurs sociaux), la Caisse des dépôts et consignations (CDC), l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), des représentants des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des départements et des régions, ainsi que des personnalités qualifiées. Dans chaque département, un délégué territorial est nommé par le directeur général de l'ANRU sur proposition du préfet. C'est le délégué qui instruit localement le dossier élaboré par la collectivité locale porteuse du projet et ses partenaires. Il veille également, avec le préfet, à la qualité des projets et à l'engagement des partenaires financiers locaux. Le budget de l'ANRU pour la période 2004-2013 est de neuf milliards d'euros. L'objectif officiel, à l'horizon 2013, est d'engager la rénovation de 500 quartiers répartis sur toute la France et d'améliorer le cadre de vie de plus de quatre millions d'habitants. Cet objectif semble très ambitieux, alors que les crédits de l'ANRU manquent et que son financement par Action logement, depuis le vote de la loi Boutin en mars 2009, fragilise ses capacités d'investissement pour l'après-2011.

### **Contrats de ville**

Documents contractuels signés, *a minima*, entre l'État et les collectivités territoriales, les contrats de ville sont des documents d'orientation stratégique qui définissent des champs d'interventions thématiques prioritaires et les modalités de financement des programmations (associatives et / ou municipales). Lancés dès 1994 et d'une durée variable, les contrats de ville constituent le socle du partenariat entre les territoires et l'État. Ils ont vocation à articuler la dimension sociale (accompagnement des publics en difficulté, insertion, éducation, emploi, santé, culture, etc) et urbaine (rénovation de l'habitat dégradé et insalubre, opération de rénovation urbaine, ANRU, etc) de la politique de la ville. Pour faire vivre les contrats de ville et établir les programmations annuelles, des chefs de projet existent sur la plupart des sites éligibles. Selon les contextes, les contrats de ville ont laissé plus ou moins de marges de manœuvre aux acteurs locaux, parmi les axes de travail à privilégier. Les contrats de ville 2000/2006 ont permis l'émergence de nouvelles thématiques liées à la participation recherchée des habitants, à l'intégration et à la lutte contre les discriminations et ont acté la montée en puissance des agglomérations, après le vote de la loi Chevènement en 1999. Les conditions de négociation des CUCS 2007/2009 ont été plus contraintes.

### **Crédits dits de droit commun**

Un des enjeux majeurs de la politique de la ville est la mobilisation complémentaire des crédits ministériels aux côtés de ceux, spécifiques et souvent modestes, de la politique de la ville, tirés essentiellement du Fonds interministériel à la ville (FIV). Le principe de la politique de la ville, à sa création, était en effet de valoriser la dimension expérimentale et novatrice des actions menées sur les territoires, avec l'objectif d'un retour rapide vers les politiques de droit commun, une fois les retards rattrapés. Force est de constater que les crédits de la politique de la ville et des autres ministères n'ont pas suffi pour enclencher des dynamiques positives depuis 30 ans. Beaucoup pointent du doigt, depuis longtemps, le désintérêt manifeste des autres ministères vis-à-vis de la politique des quartiers. De toute évidence, les leviers convoqués ont été insuffisants pour enclencher une véritable transformation sociale et urbaine. Un des enjeux et objectifs du Plan espoir banlieues est précisément la promotion d'une dimension interministérielle, à travers les programmes triennaux 2009-2011 de chaque ministère.

Avec la crise, on a vu que ces bonnes intentions ont vite été oubliées ou se sont limitées à quelques appels à projets ministériels faiblement dotés.

### **CUCS**

Les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), d'une durée initiale de trois ans (2007-2009), ont été préparés pour prendre la suite des contrats de ville 2000-2006. Ils ont été élaborés dans des délais très contraints et leur contenu a été marqué par les émeutes de l'automne 2005. Par une circulaire du 24 mai 2006, l'État avait fixé aux partenaires cinq grandes priorités (habitat et renouvellement urbain, développement économique, réussite éducative, santé et prévention de la délinquance et citoyenneté) autour desquels devaient s'organiser les futurs documents contractuels. Ces cinq axes prioritaires, non négociables, ont pu être complétés par des objectifs plus transversaux liés à la lutte contre les discriminations ou à la participation des parents et des familles. Ils ont été, au printemps 2009, prorogés d'un an, jusqu'à la fin de l'année 2010. D'autres contrats, plus ciblés sur les territoires les plus fragiles, devraient prendre le relais des CUCS en 2011.

### **DSU**

La Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), plus couramment connue sous le nom de DSU, est une dotation de 1,16 milliard d'euros pour 2009 et est allouée à plus de 75 % des villes de plus de 10 000 habitants. C'est la loi du 13 mai 1991 qui a institué la DSU. La loi de programmation pour la cohésion sociale (PCS) et la loi de finances pour 2005 ont réformé la DSU, avec le double objectif d'accroître fortement l'enveloppe globale de la DSU et de la concentrer sur les communes prioritaires de la politique de la ville, notamment celles titulaires de ZUS (zones urbaines sensibles) et de ZFU (zones franches urbaines). Toutefois, pour éviter de léser les communes bénéficiant jusque-là de la DSU mais ne comptant pas, en leur sein, de territoires en ZUS et / ou ZFU, de nouveaux dispositifs de garantie et de plafonnement ont été mis en place, participant d'une certaine forme de saupoudrage et de dilution dans l'affectation des crédits. L'enjeu actuel est de concentrer les moyens de la DSU sur les territoires les plus précaires, cumulant les indices de pauvreté les plus marqués (revenu par habitant, pourcentage de logements sociaux, potentiel financier de la commune, taux de chômage des moins de 25 ans, *minima* sociaux, taux de réussite scolaire, jeunes sans qualification, etc.). C'est le retour au principe de discrimination positive, à l'origine de la création de la politique de la ville, selon lequel il convient de donner plus à ceux qui ont le moins.

## En 1977, lancement des opérations « habitat et vie sociale » (HVS) avant les ZEP

La politique de la ville, dans sa dimension logement et cadre de vie, a connu ses premiers zonages avec les opérations HVS impulsées, à partir de 1977, par Jacques Barrot, alors secrétaire d'État au Logement. Il s'agissait d'opérations de réhabilitation de cités HLM en déshérence, appelées aussi ZUP (zones à urbaniser en priorité, selon la terminologie des années 1960). Une cinquantaine d'opérations seront menées, jusqu'en 1981. On a coutume de dire qu'il s'agit là du premier plan banlieue. Ainsi, la géographie prioritaire de la politique de la ville est d'abord une géographie du logement social et ouvrier, avec d'importantes disparités d'un territoire à l'autre.

Après les émeutes des Minguettes, dans l'agglomération lyonnaise, en 1981, qui posent la question de l'intégration et du malaise des banlieues, le gouvernement de Pierre Mauroy crée, suite à la remise du rapport Schwartz sur l'insertion professionnelle des jeunes<sup>2</sup>, les zones d'éducation prioritaire (ZEP). Ces zones reçoivent des moyens supplémentaires, dans le but de surmonter les handicaps scolaires des enfants résidant dans les quartiers en difficulté.

---

<sup>2</sup> SCHWARTZ Bertrand. *L'Insertion des jeunes en difficulté*. Paris : la documentation Française, 1981. Rapport actualisé en 2007: *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*. Paris : éd. Apogée, 2007.

## **La géographie expérimentale des années 1980**

Dans les années 1980, ce sont les maires, dans l'esprit des lois de décentralisation évoquées, qui ont été sollicités par les instances nationales en charge de la politique des quartiers (développement social des quartiers, DSQ), afin de désigner des quartiers dits sensibles sur lesquels expérimenter des réponses nouvelles. Un nouveau type d'action publique devait y être mis en place, avec une place importante dévolue aux associations et une approche participative de la gestion urbaine. Le choix du quartier d'Empalot, effectué, en 1984, par la ville de Toulouse, témoigne de cette volonté de promouvoir un idéal démocratique urbain, où les amicales de locataires et les maisons de la jeunesse et de la culture (MJC) ont leur mot à dire dans les décisions municipales et les arbitrages politiques locaux. Ces quartiers offrent ainsi une valeur d'exemplarité dans la gouvernance originale qu'ils tentent de mettre en œuvre.

Outre Toulouse, les villes de Grenoble (quartier de la Villeneuve) et Saint-Étienne (quartier de Montchovet) suivront ces principes, avec la recherche de nouvelles légitimités populaires. De nombreux militants associatifs, proches notamment du PSU (Parti socialiste unifié) et de la CFDT (Confédération française des travailleurs), vont alors faire leurs premières armes dans les quartiers de la politique de la ville. Il faut dire que l'on trouve, dans ces quartiers, les stigmates de l'exclusion, mais aussi de nombreuses ressources pour mener des projets innovants. Une certaine forme de « romantisme militant » s'y déploie, avec une cohabitation plutôt harmonieuse entre classes moyennes et classes populaires, malgré les effets brutaux de la crise (chômage, précarité, spécialisation spatiale, départ de populations vers les zones périurbaines, improbable mixité, replis communautaires, etc.).

## **Le tournant de Bron, en 1990**

Après de nouvelles émeutes dans la banlieue lyonnaise, à Vaulx-en-Velin, à l'automne 1990, le président François Mitterrand prononce un discours fondateur, à Bron, où il défend le principe de discrimination positive en faveur des quartiers les plus en difficulté. C'est le début du processus de nationalisation de la géographie prioritaire qui va, au fil du temps, devenir une géographie de l'exclusion sociale et spatiale. À partir de 1991, la Délégation interministérielle à la ville (DIV), créée en 1988 par Michel Rocard, et les services de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) vont travailler à la mise en place d'une géographie prioritaire de dimension nationale, appuyée sur des indicateurs et des indices statistiques opposables.

Les quartiers vont être définis à partir de trois variables : la part des jeunes de moins de 25 ans, de chômeurs de longue durée et de personnes sans qualification ni diplôme. Il s'agit, au regard de ces trois éléments, de mesurer l'écart à la moyenne nationale et à la commune à laquelle se rattache le ou les quartiers de la nouvelle géographie prioritaire. Se développe et s'inscrit progressivement l'idée d'un nécessaire rattrapage, à dimension curative et compensatoire, de ces quartiers dits difficiles ou sensibles.

## **ZFU, ZUS, ZRU ou les trois piliers de la géographie prioritaire**

C'est en 1996 que le socle de la géographie prioritaire est posé. Deux préfets, Jean-Pierre Duport et Francis Idrac sont chargés par le gouvernement, dirigé par Alain Juppé, d'élaborer un programme à même d'encourager le développement économique des quartiers. Cette nouvelle approche s'accompagne de la création des zones urbaines sensibles (ZUS), des zones franches urbaines (ZFU) et des zones de revitalisation urbaine

## **Zonages de la politique de la ville : fondements, enjeux et perspectives**

(ZRU)<sup>3</sup>. Ces trois zonages permettent de classer les territoires selon les difficultés auxquelles ils sont confrontés, afin d'ajuster les aides fiscales et exonérations sociales aux entreprises s'installant dans ces zones.

La mise en place de ces zonages aboutira à la création de l'indice synthétique d'exclusion (ISE), destiné à qualifier, de manière globale, la situation d'un quartier. Les résultats obtenus permettront de classer les quartiers sur une échelle d'exclusion. L'ISE s'obtient à partir d'un calcul simple : taux de chômage de longue durée, taux de jeunes de moins de 25 ans et taux de personne sans diplôme multiplié par la population totale, pondéré par le potentiel fiscal de la commune.

## **ANRU, CUCS et Plan espoirs banlieues : une géographie en mille-feuilles**

La création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), à la faveur de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville, va entraîner une géographie supplémentaire de la politique de la ville, avec 530 quartiers déclarés éligibles qui ne relèvent pas tous, loin s'en faut, des zonages décidés en 1996. De même, la signature des contrats urbains de cohésion sociale en 2007 va encore étendre les territoires éligibles, avec 2 493 quartiers identifiés, soit le double des précédents contrats de ville 2000-2006. Enfin, le Plan espoirs banlieues, présenté, en février 2008, par le président de la République, va également établir une liste de 215 quartiers prioritaires, sur lesquels le droit commun est appelé de manière privilégiée et où une opération de rénovation urbaine est en cours.

Aujourd'hui donc, en comptant les quartiers concernés par les CUCS, ceux éligibles à une convention ANRU, ceux issus du Plan espoirs banlieues, auxquels s'ajoutent les 751 ZUS, les 435 ZRU et les 100 ZFU, ce sont entre huit et dix millions d'habitants qui sont concernés par la politique de la ville, au titre des diverses géographies en vigueur. Rappelons, à titre d'illustration, que les territoires inscrits en CUCS hors ZUS rassemblent aujourd'hui pas moins de quatre millions d'habitants. Déjà, la Cour des comptes avait, lors de rapports publiés en 2002 et 2007, fait des recommandations très précises pour des zonages simplifiés, recentrés et ciblés, loin des saupoudrages actuels<sup>4</sup>.

## **Un bilan médiocre, notamment sur le front de l'emploi**

Le bilan de cette dispersion n'est pas à la hauteur des ambitions affichées. En effet, les écarts constatés entre les sites éligibles à la politique de la ville et le reste du territoire ne se réduisent pas, y compris en période de croissance. Ainsi, 33,6 % des résidents des ZUS étaient inactifs en 2007, soit 8 points de plus que la moyenne nationale. L'évolution, entre 2004 et 2007, du taux de chômage dans les ZUS et dans les autres quartiers des unités urbaines ayant au moins une ZUS sur leur territoire montre que l'écart, loin de se réduire, s'accroît. Il est ainsi passé de 1,91 en 2004 à 2,08 en 2007, malgré l'embellie de 2007,

---

<sup>3</sup> Les trois zonages géographiques prioritaires sont définis par l'article 2 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville (loi dite « PRV »).

<sup>4</sup> *La Politique de la ville. Rapport au président de la République, suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*. Paris : Cour des comptes, 2002, 332 p., site Internet <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/PolitiqueVille.pdf> et DALLIER Philippe (rapporteur). *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux crédits d'intervention de la politique de la ville*. Paris : Sénat, 2007, 303 p., site Internet : <http://www.senat.fr/noticerap/2007/r07-071-notice.html>.

constatée par le rapport 2008 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS)<sup>5</sup>.

Il convient de signaler que la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 avait fixé cinq années à la politique de la ville pour réduire les écarts entre les ZUS et le reste des territoires urbains, dans cinq domaines prioritaires : l'habitat, l'emploi et l'activité économique, la réussite scolaire, la santé, la sécurité et la tranquillité publique. Force est de constater que l'objectif est loin d'être atteint, avec sans doute des chiffres, en matière d'emploi, encore plus défavorables sur l'année 2009, avec les effets de la crise. Les chiffres du rapport 2009 de l'ONZUS, paru fin novembre 2009, montrent, à l'évidence, que la situation dans les quartiers ne s'est pas améliorée depuis l'automne 2005, avec des situations de pauvreté et de relégations de plus en plus aiguës, faisant craindre de nouvelles tensions sociales et urbaines<sup>6</sup>.

## **Des moyens pourtant significatifs**

Les moyens mobilisés au service de la politique de la ville, au titre de la loi de finances 2009, sont importants. Les crédits dits de droit commun mobilisent cette année 29 programmes ministériels, pour un montant de 3,56 milliards d'euros, alors que les crédits spécifiques du programme 147 « Politique de la ville » avoisinent 769,26 millions d'euros. À cela s'ajoute le montant des exonérations fiscales et sociales liées aux zonages ZUS, ZRU et surtout ZFU, qui s'élèvent à 485 millions d'euros.

Enfin, il convient d'y ajouter la DSU, au titre de la péréquation financière, pour 1,16 milliard d'euros allouée, en 2009, aux « communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées ». En complément, une dotation de développement urbain (DDU), d'un montant de 50 millions d'euros, est versée depuis 2009. Le projet de loi de finances 2010 a confirmé, sous réserve des amendements qui seront adoptés d'ici la fin de l'année, le maintien, *a minima*, en 2010, de la DSU à toutes les communes éligibles, voire même des progressions significatives pour les plus défavorisées.

## **Les propositions de réforme du rapport André / Hamel**

Après les rapports sévères de la Cour des comptes de 2002 et 2007, le rapport présenté, en septembre 2009, au Premier ministre par le sénateur Pierre André et le député Gérard Hamel soumet des propositions opérationnelles pour la réforme de la géographie de la politique de la ville. Composé de trois parties, il se propose de réduire les zonages, en supprimant progressivement les périmètres des ZUS et des CUCS, tout en préservant, jusqu'à leur terme, les ZFU et les opérations ANRU, à l'horizon 2011-2013.

Il soumet également l'idée de contrat de territoire consolidé et transversal, à l'échelle de la ville, autour du binôme maire / préfet, avec une solidarité nationale concentrée sur les villes les plus déshéritées. Cinq indicateurs sont ici mis en avant : le taux de chômage, la part des jeunes sans qualification, la part de HLM, la part de bénéficiaires de *minima* sociaux et d'allocation logement et, principale nouveauté, le potentiel financier des communes. Cette dernière référence pourrait susciter des débats au sein des collectivités territoriales, si le potentiel financier devait être retenu par l'État pour réformer plus largement la DSU et la concentrer exclusivement sur les villes les plus fragiles, en

<sup>5</sup> ONZUS. *Rapport 2008*. Paris : ONZUS / Comité interministériel des villes, 2009, 2030 p., site Internet : [http://www.ville.gouv.fr/article.php3?id\\_article=329](http://www.ville.gouv.fr/article.php3?id_article=329)

<sup>6</sup> ONZUS. *Rapport 2009*. Paris : ONZUS / Comité interministériel des villes, 2009, 270 p., site Internet : [http://www.ville.gouv.fr/article.php3?id\\_article=600](http://www.ville.gouv.fr/article.php3?id_article=600).

## **Zonages de la politique de la ville : fondements, enjeux et perspectives**

négligeant des territoires en voie de dégradation avancée, notamment les centres-ville de certaines moyennes et grandes villes.

Le rapport préconise aussi le rattachement direct de la politique de la ville au Premier ministre. Les deux parlementaires considèrent, en effet, que la politique de la ville mérite un ministère de plein exercice rattaché à Matignon, ce qui lui assurerait l'autorité et la cohésion indispensables à sa réussite et à la dimension qui doit être la sienne, à savoir une politique de cohésion sociale et urbaine, et de solidarité territoriale. Cela rappelle le débat qui avait, en 1990, opposé François Mitterrand et son premier Ministre sur l'opportunité ou non de créer un ministère dédié à la politique de la ville (Michel Delebarre, actuel député-maire de Dunkerque, fut, pour mémoire, le premier ministre de la Ville), au risque d'enfermer la politique de la ville sur elle-même. Michel Rocard avait plaidé, en vain, pour un pilotage interministériel sous l'autorité de Matignon, afin que tous les ministères se sentent engagés sur ce dossier et se mobilisent en conséquence.

## **ZUS riches, ZUS pauvres**

La perspective de restreindre la géographie de la politique de la ville aux territoires les plus vulnérables, rappelée à plusieurs reprises par le gouvernement, s'appuie sur des chiffres de la DIV, visant à montrer qu'il existe de forts contrastes socio-urbains entre les ZUS. Ainsi, les 5 % des ZUS les plus favorisées présenteraient un revenu médian de 16 307 euros, contre 6 834 euros dans les 5 % des ZUS les moins favorisées. De même, dans les 5 % des ZUS les plus favorisées, 5,8 % de la population bénéficierait de la couverture maladie universelle (CMU), contre 37 % dans les ZUS les moins favorisées.

Il est également rappelé que certains sites en politique de la ville ont connu une amélioration de leur situation économique et sociale : des opérations de rénovation urbaine ont été menées, attirant de nouvelles populations, avec des activités économiques. Dans certains quartiers, c'est entre 7 % et 20 % de la population qui change chaque année, entraînant de nouvelles dynamiques locales.

De fait, l'inscription d'un territoire en ZUS constitue, pour les villes bénéficiaires, un avantage significatif, au regard des dotations accordées chaque année par l'État. L'émargement à une ZUS permet de doubler, voire, dans certains cas, de tripler le calcul de la DSU. La perspective d'une sortie de la géographie ZUS, outre un manque à gagner substantiel pour les collectivités concernées, entraîne aussi la fin des exonérations fiscales pour les organismes HLM au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

## **DSU : un début de réforme dans le projet de loi de finances 2010**

Il est évident que la réforme de la géographie prioritaire engagée est étroitement liée à la réforme de la DSU, plusieurs fois annoncée et repoussée. L'option choisie par le gouvernement, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances 2010, semble correspondre à une volonté prudente de procéder par étapes. On l'a vu, aucune commune ne perdrait de dotation en 2010, sous réserve des amendements qui seront adoptés avant la fin de l'année 2009. Précisément, un amendement, déposé par des membres de l'association Ville et Banlieue, contre l'avis du gouvernement, permettrait même aux 250 villes les plus vulnérables de bénéficier d'une augmentation de 6 % en 2010 (contre + 1,2 % pour les 220 communes suivantes), préfigurant une concentration à venir des crédits d'État sur les territoires les plus sinistrés.



Sur ce dossier sensible, il apparaît que le gouvernement ne souhaite pas ouvrir une nouvelle brèche après la suppression de la taxe professionnelle, alors qu'une première tentative de réforme de la DSU, assez peu convaincante, présentée à l'automne 2008, dans le cadre du projet de loi de finances 2009, avait provoqué une mobilisation forte et unanime de toutes les associations d'élus locaux, faisant reculer le ministère de l'Intérieur *in fine*.

Il est ainsi fort probable que la réforme de la DSU, reconnue comme urgente par de nombreux responsables locaux et nationaux, au-delà de la nécessaire recherche d'économies budgétaires, sera proposée dans le cadre du projet de loi de finances triennal 2011-2013, une fois qu'un débat national pluraliste aura été organisé sur ce dossier courant 2010, tel qu'annoncé par Matignon lors de la remise du rapport André/Hamel.

## **L'appel à la solidarité intercommunale**

Plusieurs fois évoquée par des responsables du Secrétariat général au comité interministériel des villes (SG-CIV, qui a remplacé la DIV début 2009), la mobilisation de nouvelles solidarités intercommunales semble être une piste qui permettrait au gouvernement de se décharger, à terme, sur les collectivités territoriales d'une solidarité qu'il ne peut plus assumer. La montée en puissance des grandes métropoles urbaines, sur fond d'achèvement de la carte de l'intercommunalité à l'horizon 2013, permettrait, à l'intérieur de ces nouveaux périmètres, de rechercher des péréquations, modulables selon la situation des communes.

Ces propositions reçoivent, aujourd'hui, un accueil très réservé des élus, alors que la suppression de la taxe professionnelle, dès 2010 et la fin du lien entre collectivités et entreprises ont été décidées. Beaucoup s'inquiètent, par ailleurs, de la réforme territoriale en cours, qui prévoit la fin de la clause générale de compétence pour les départements et les régions, ce qui signifie, de fait, à terme, une incapacité d'organiser des financements croisés au bénéfice des villes et des intercommunalités, et des associations qui leur sont rattachées.

## **De nombreuses incertitudes**

Les différentes hypothèses de réforme de la géographie prioritaire posent plusieurs questions stratégiques, auxquelles les pouvoirs publics vont devoir rapidement répondre, notamment quant à la réforme de la DSU, qui conditionnera les modifications ultérieures sur les zonages. En effet, sans révision des indicateurs et des critères d'éligibilité à la politique de la ville, le resserrement souhaité de la géographie prioritaire restera à l'état de recommandation.

En outre, si le rapport parlementaire ménage prudemment des périodes de transition pour la sortie progressive des zonages, il n'en répond pas, néanmoins, à la situation particulière des communes récemment rentrées dans les dispositifs, notamment depuis les CUCS (en priorité 2 ou 3), qui connaissent des déséquilibres socio-urbains grandissants avec la crise, et qui seraient potentiellement amenées à ne plus bénéficier, dans des délais plus ou moins courts, de la solidarité nationale. Le risque serait alors, dans 10 ans, de devoir refaire le travail effectué aujourd'hui en direction des quartiers les plus difficiles, faute de s'être préoccupé suffisamment en amont de ces territoires trop souvent négligés par la puissance publique.

Partant, la question est de savoir si l'émergence des métropoles et des grandes intercommunalités suffira pour trouver de nouvelles solidarités financières, alors que la

contraction des ressources des collectivités territoriales, à travers la suppression de la taxe professionnelle notamment, risque de fragiliser considérablement les budgets et de provoquer une forme d'atonie, à tout le moins une extrême prudence, chez les élus locaux dans leurs perspectives d'investissement.

## **Les risques d'une recentralisation sans moyens**

Cette confiance, affichée implicitement par le gouvernement, dans de nouvelles péréquations locales apparaît en contradiction avec la possibilité (évoquée rapidement dans le rapport André/Hamel) offerte à l'État de se substituer, après consultation des intéressé(e)s, aux villes les plus en difficulté pour lancer des opérations d'aménagement du territoire, type opération d'intérêt national (OIN).

Cette tentative de recentralisation s'inscrit dans un mouvement actuel de reprise en main de l'État, que l'on peut observer avec les négociations autour du Grand Paris ou dans les projets de gouvernance de la RATP, voire de la SNCF. La mise sous tutelle, annoncée cet été, de la ville de Grigny (Essonne) par l'État, suite au très lourd endettement constaté de la commune, va également dans ce sens.

## **Vers un programme ANRU 2 ?**

Si le rapport parlementaire André/Hamel défend le maintien, à leur terme, des programmes ANRU et de leur géographie, il ne s'exprime pas sur la perspective d'un programme ANRU 2, pour l'après-2013, pourtant demandé, depuis plusieurs mois et à plusieurs reprises, par des associations d'élus locaux, des collectivités territoriales, le président de l'ANRU lui-même (Gérard Hamel, co-auteur du rapport évoqué) et la secrétaire d'État en charge de la politique de la ville, Fadela Amara.

Le gouvernement semble sur la même ligne attentiste. Aucune réponse, pour l'instant, n'a été donnée concernant la poursuite des opérations de rénovation urbaine, alors qu'un certain consensus se dégage pour saluer les premiers résultats obtenus, dans des villes aussi diverses que Meaux, Chanteloup-les-Vignes, Clichy-sous-Bois, Orléans ou le Havre.

## **Un certain scepticisme**

En l'absence de réponses claires sur certains dossiers, de nombreux acteurs sont dubitatifs sur le calendrier de la réforme annoncée, compte tenu d'un premier trimestre 2010 amputé, en partie, par la préparation des élections régionales. Par ailleurs, la politique de la ville ne semble pas être une des priorités du gouvernement. La position de Fadela Amara est, de surcroît, de plus en plus fragile, alors que les résultats du plan « Espoirs banlieues » déçoivent et que les autres ministères ne sont guère investis sur la question.

Signe des temps, beaucoup d'élus et techniciens attendent la tenue d'un prochain comité interministériel des villes (CIV), qui devrait revenir sur la réforme en cours de la politique de la ville et faire un premier bilan du plan « Espoir banlieues ». Programmé pour octobre puis repoussé fin novembre 2009, de nouveau décalé pour la fin de l'année, ce rendez-vous devrait finalement se tenir la première quinzaine de janvier 2010, à une date à définir, alors que la situation économique et sociale ne cesse de se dégrader dans les quartiers, sur fond d'insécurité persistante.

## **Demain la fin des zonages ?**

Au-delà des futurs rendez-vous importants pour l'avenir de la politique de la ville, il reste à savoir si le principe des zonages est un modèle viable et pérenne. L'idée, partagée par tous, était, à l'origine, que la géographie prioritaire de la politique de la ville disparaisse, les retards ayant été comblés et les zonages n'ayant plus de raison d'être.

La question, si elle mérite d'être posée, n'en montre pas moins les limites de l'efficacité de la politique de la ville comme politique de discrimination positive de nature territoriale. Il est attesté aujourd'hui que les géographies de la politique de la ville, au-delà de leur sédimentation et de leur complexité, n'ont pas répondu aux objectifs qui leur avaient été assignés par leurs promoteurs. De plus, les populations relevant de ces zones se sentent souvent stigmatisées, montrées du doigt, comme assignées à résidence, avec les risques de repli afférents.

Il reste que l'on peut aussi se demander ce que seraient devenus ces quartiers sans une aide spécifique — aussi modeste soit-elle — de l'État et de ses services, au titre notamment du Fonds interministériel à la ville (FIV), sans oublier les soutiens massifs apportés par les collectivités territoriales, depuis les lois de décentralisation. Beaucoup de professionnels estiment ainsi que, si le résultat est à ce stade décevant, il aurait été sans doute encore pire si les pouvoirs publics n'avaient pas organisé de réponses particulières au malaise des banlieues, dès le début des années 1980.

Il apparaît donc que, si l'un des objectifs cardinaux et premiers de la politique de la ville est le retour au droit commun, il reste des efforts importants à produire pour désenclaver la politique de la ville, dans l'ordre des priorités ministérielles. La sortie par le haut des zonages suppose, en effet, que tous les ministères s'engagent et qu'il y ait une forte mobilisation au plus haut sommet de l'État, au-delà d'une approche purement militante, compassionnelle ou seulement sécuritaire.

En effet, le ciblage annoncé sur quelques territoires identifiés comme très sensibles (on parle souvent de 200 quartiers réputés particulièrement difficiles) pourrait probablement lever les préventions qui entourent encore la politique de la ville chez de nombreux responsables et la rendre ainsi plus lisible, compréhensible et donc légitime, dans la hiérarchie des urgences actuelles. De même, son rattachement direct au Premier ministre ou, à défaut, au vaste ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, pourrait donner à la politique de la ville un nouvel élan et un impact plus significatif, avec des leviers articulant solidarité sociale et développement durable urbain.

## **De nouvelles régulations sociales à inventer**

Ce changement de démarche repose également sur une évolution du regard porté sur ces zones et sur les populations y résidant par choix ou par contrainte. Ces territoires font, de fait, partie de la France et en constituent une des richesses, au regard de leur diversité et des expérimentations sociales qui s'y mènent. Par-delà tout angélisme qui ferait fi des lourdes difficultés rencontrées dans ces quartiers, notamment pour les populations les plus fragiles (insécurité, trafics, violences, précarité et chômage, communautarismes, etc.), c'est aussi une partie de l'avenir du pays qui se joue et s'exprime dans ces lieux, dans un contexte mondialisé d'échanges et de brassages.

L'objectif d'une réforme ambitieuse de la politique de la ville et de sa géographie devrait donc être le retour à une réelle égalité de traitement de ces territoires et de leurs habitants. Sur ce point, les décideurs d'aujourd'hui et de demain gagneraient à sortir des seules logiques de handicap et de retard, à l'origine trop souvent de stigmatisations ou de

### ***Zonages de la politique de la ville : fondements, enjeux et perspectives***

raccourcis. Il conviendrait ainsi de penser de nouvelles solidarités, au service d'un pacte social rénové. Partant, la définition et le développement de nouvelles régulations au service du vivre ensemble constitueront probablement un enjeu stratégique de cohésion nationale dans les prochaines années.

*Champs de veille* : Politiques sociales / Dynamique des territoires

*Mots clefs* : politique de la ville / zonages / géographie prioritaire / cohésion sociale et urbaine / solidarité / gouvernance / réforme / DSU