

Politique de la ville, la pauvreté en concentré

17 juin 2014



En pleine crise de l'emploi, 300 communes sur 900 sortent de la géographie prioritaire de la politique de la ville (voir encadré) et une centaine y entre, selon le nouveau découpage annoncé par le gouvernement. Celui-ci vient de redéfinir la carte d'une politique qui soutient les quartiers où la situation sociale est la plus difficile.

Avec désormais un seul critère, le revenu. Les territoires retenus sont ceux où le revenu par habitant est inférieur à 60 % du revenu médian national qui s'élève à 11 250 euros par an [1] Hormis les élus des communes évincées, personne n'y trouvera grand-chose à redire, pourtant cette situation illustre à merveille les déboires des politiques sociales actuelles.

Hormis quelques experts, rares sont ceux qui comprennent le fonctionnement précis de la politique de la ville. Il faut dire que c'est un réseau inextricable de dispositifs, de financements et d'organismes en perpétuelle réforme. « *Un millefeuille administratif et réglementaire qui a rendu la politique de la ville peu lisible et, dans certains cas, peu efficace* », rappelle [le ministère de la ville](#) lui-même.

L'objectif est de permettre le développement des quartiers les plus en difficulté définis comme zones urbaines sensibles (les Zus, en réalité il existe bien d'autres zonages) et de réduire les inégalités avec les autres territoires. De la prévention à l'éducation en passant par la santé ou le sport, les dépenses de la politique de la ville financent principalement des actions menées par des associations sur le terrain : 12 000 sont soutenues chaque année. Ces dépenses représentent 500 millions d'euros, ce qui est peu élevé en regard du budget de l'Etat (400 milliards d'euros), mais sur le terrain, elles jouent un rôle essentiel.

Le programme de rénovation urbaine décidé en 2003 est une autre partie de l'action en direction des quartiers en difficulté et représente des montants plus conséquents. Il est piloté par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), et d'importants financements ont été dégagés en matière d'habitat : il s'agit de rénover les quartiers et construire de nouveaux logements sociaux. Selon l'agence, 12,5 milliards auraient déjà été mobilisés, ce qui aurait permis de réaliser 44,5 milliards de travaux. Dans les prochaines années, cinq milliards d'euros devraient y être consacrés.

Un problème de méthode

Il est logique de faire évoluer la carte des territoires soutenus par la collectivité. Certains s'en sortent mieux qu'hier, d'autres, qui n'étaient pas en crise hier, le sont aujourd'hui. Mais la façon de faire pose problème. Faute de s'intéresser à la méthode, rares sont ceux qui comprennent vraiment de quoi il ressort, même si quelques experts ont déjà souligné les problèmes posés par l'utilisation du critère de revenu [2] La réforme de la politique de la ville semble tomber sous le sens : on remplace des critères obscurs de définition d'un quartier prioritaire de la politique de la ville par celui du seul revenu. « *Ce critère objectif est un bon indicateur de l'ensemble des difficultés rencontrées* », écrit le ministère. « *Simple et lisible*

», a répété la communication gouvernementale qui a été reprise partout.

C'est faux. Il manque à la communication du gouvernement plusieurs choses. Ces fameux revenus sont connus avec trois ans de retard : en 2014, on juge de la situation de 2011, ce qui pose un problème en période de décrochage des plus pauvres (voir [notre article](#)). En outre, ils n'incluent pas les prestations sociales. Les experts des ministères ont oublié que dans ces quartiers en difficulté, il arrive que 10, voire 20 % ou plus, de la population ne touche aucun autre revenu que ces prestations. Les seules données locales comprenant une estimation des prestations sociales ont été publiées par le bureau d'étude privé [Compas](#) [3] La prise en compte du revenu médian des agglomérations pour déterminer le seuil de bas revenus des quartiers concernés va avoir un effet inattendu. Certains quartiers pauvres vont sortir du périmètre de la politique de la ville parce que le niveau de vie de l'agglomération est bas, d'autres quartiers plus favorisés vont y entrer parce que le niveau de vie dans l'agglomération est élevé.

Enfin, le revenu ne résume pas les difficultés sociales. Une partie des quartiers touchés de plein fouet par le chômage ne voit ses revenus diminuer qu'avec retard, notamment à la fin des périodes d'indemnisation. Les difficultés scolaires incrustent dans le temps les difficultés sociales et n'apparaissent pas forcément dans les données sur les revenus.

Il y a encore plus grave. En pleine crise de l'emploi, qui frappe d'abord les populations les plus fragiles et donc les territoires les plus pauvres, on réduit les moyens financiers d'une partie de ces quartiers. Une partie d'entre eux n'auraient jamais dû être considérés comme prioritaires : ils ont été classés comme tels du fait des relations politiques de leurs élus. D'autres sont sortis de l'ornière, du fait de politiques de renouvellement urbain ou du développement de l'emploi, notamment. Admettons, ce qui est hautement improbable, que les deux premières catégories [4]forment la moitié des 300 communes qui vont sortir du dispositif de la politique de la ville, il restera toujours 150 villes qui vont donc perdre des ressources alors que certains de leurs quartiers restent dans une situation sociale très tendue, même si elle n'est pas mesurée par le seul rapport au revenu médian. « *La réforme de la géographie prioritaire vise à concentrer les moyens vers les quartiers qui en ont le plus besoin* », indique le ministère. Le procédé illustre une idée à la mode : concentrer les moyens sur les plus pauvres. Le recours au bon vieux sens commun, à ce qui va de soi, que tout le monde adopte sans trop y réfléchir [5]mais qui, au fond, pose de sérieux problèmes. Notamment pour les territoires.

On raisonne à dépenses constantes pour la politique de la ville. Ce faisant, on dépouille le moins pauvre pour habiller le plus pauvre. Pourquoi ? Parce que, nous dit-on, les ressources sont rares. Ce n'est pas vrai : la preuve, le gouvernement va dépenser 35 milliards d'euros en diminution de cotisations pour les entreprises ou d'impôts (via le « pacte de responsabilité »). En face, les économies réalisées en refusant de maintenir quelques quartiers démunis dans le périmètre de la politique de la ville sont dérisoires, de l'ordre de quelques millions d'euros.

Qu'on le dise ou non, il s'agit d'un choix politique. L'argent dépensé pour les quartiers en difficulté n'apparaît pas comme une priorité en matière de politique sociale. Au passage, la concentration des moyens sur les plus pauvres est l'une des tentations constantes des politiques sociales, que l'on retrouve régulièrement, par exemple avec les zones d'éducation prioritaires (Zep) ou la politique familiale. A force de devenir du concentré de politique, les politiques publiques perdent leur universalité et donnent aux classes moyennes (celles qui sont vraiment moyennes, pas les classes aisées rebaptisées moyennes) l'impression qu'on les laisse de côté même si elles ne sont pas les plus démunies.

La réforme de la politique de la ville est surtout un concentré des erreurs des politiques sociales à la française actuelles. Tout y est. Son caractère technocratique. La maigreur du débat de fond. La méconnaissance du travail de ceux qui analysent les questions territoriales au quotidien : l'observation sociale est aujourd'hui en plein essor. L'art de la communication et la reprise de la bonne idée qui va de soi. Enfin et surtout les dégâts causés par des politiques qui perdent de leur universalisme et donc de leur légitimité, qui se recroquevillent sur les plus pauvres des plus pauvres et abandonnent ceux qui souffrent un peu moins.

La pauvreté reste au cœur des villes

La nouvelle carte de la politique de la ville dessine le paysage de la France des bas revenus. Une France essentiellement urbaine, en périphérie proche et parfois même au cœur des plus grandes villes. A l'encontre d'une autre idée à la mode, celle que la France « périphérique », rurale ou périurbaine, serait celle qui est le plus en difficulté. La France qui paie la crise est d'abord celle des zones urbaines sensibles. Le taux de pauvreté au seuil de 60 % y est passé de 30,5 à 36,5 % entre 2006 et 2011 (+ 6 points), contre 11,9 à 12,7 % hors des zones urbaines sensibles.

Louis Maurin, directeur de l'Observatoire des inégalités

Pour en savoir plus : la carte de la [nouvelle politique de la ville](#)

Photo / Fauxjeton via Wikimedia Commons

[1]Avec une prise en compte de 30 % du niveau de vie de l'unité urbaine dans laquelle s'inscrit le quartier, mais ce chiffre n'est pas communiqué dans les documents officiels.

[2] Voir aussi « [Politique de la ville : les revenus ne font pas tout](#) », Hervé Guéry, La Gazette des communes, 18 novembre 2011.

[3] Le Compas est partenaire de l'Observatoire des inégalités.

[4] Les faux quartiers en difficulté et ceux qui s'en sont sortis.

[5] Dans le même genre de mesures consensuelles, on trouve les baisses d'impôts ou la réforme de la carte scolaire.

-
- Emplacement :
 - Adresse de cet article : <https://www.m.inegalites.fr/Politique-de-la-ville-la-pauvrete-en-concentre>