

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	9
RÉSUMÉ DU RAPPORT	17
SYNTHÈSE DES TRAVAUX.....	21
PREMIÈRE PARTIE : QUELS MOYENS ET ACTIONS POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE ?	29
I.- PHOTOGRAPHIE CRITIQUE DES MOYENS ET ACTIONS MIS EN ŒUVRE EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	29
A.- LES MOYENS BUDGÉTAIRES NATIONAUX ACTUELLEMENT DÉDIÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE	29
1.- Les crédits d'intervention de l'État spécifiquement en faveur de la politique de la ville : le programme 147	30
a) <i>La structure tripartite du programme 147 : une administration centrale concentrée sur le pilotage, des opérateurs gérant l'essentiel des crédits d'intervention, le financement de certaines exonérations de charges sociales...</i>	30
b) <i>L'activité de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)</i>	32
c) <i>Le remboursement aux régimes de sécurité sociale de certaines exonérations de cotisations sociales.....</i>	52
2.- Le financement public de la rénovation urbaine : le rôle levier de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru).....	54
a) <i>La rénovation urbaine : engagements, réalisations et évolution des sources de financement</i>	54
b) <i>Le réel effet de levier du programme national de rénovation urbaine (PNRU) ..</i>	59
3.- Les dépenses fiscales et les allègements de charges sociales rattachés à la politique de la ville	61
a) <i>Les aides à l'activité économique dans les ZFU et les ZRU.....</i>	65
b) <i>Les mesures en faveur du logement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville</i>	70
4.- Les dotations aux collectivités territoriales liées à la mise en œuvre de la politique de la ville	72
a) <i>De profondes inégalités de ressources et de charges entre collectivités territoriales.....</i>	72
b) <i>Les dispositifs de péréquation existant en faveur des communes urbaines connaissant des difficultés économiques et sociales.....</i>	75
5.- L'Épide, l'Épareca et la Caisse des dépôts et consignations.....	88

a) <i>L'établissement public d'insertion de la défense (Épide)</i>	88
b) <i>L'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Épareca)</i>	89
c) <i>La Caisse des dépôts et consignations (CDC)</i>	90
B.— ÉVOLUTIONS PASSÉES ET À VENIR DES CRÉDITS NATIONAUX DÉDIÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE	92
1.— Éléments sur les évolutions récentes	92
a) <i>Les crédits affectés à la politique de la ville ont très inégalement mais considérablement augmenté durant la période 2005-2009</i>	92
b) <i>La politique de la ville à l'aune du Plan de relance et de l'emprunt national pour les investissements d'avenir</i>	95
2.— Éléments sur certaines évolutions à venir	100
a) <i>Les crédits budgétaires spécifiques</i>	100
b) <i>Le financement de l'Anru</i>	102
c) <i>Les dépenses fiscales et les exonérations de charges sociales</i>	104
d) <i>Les dispositifs de péréquation</i>	104
II.— LA DIFFICILE MESURE DE LA MOBILISATION DES MOYENS NATIONAUX DE DROIT COMMUN ET DES MOYENS LOCAUX EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	111
A.— LES CRÉDITS NATIONAUX DE DROIT COMMUN DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : UN AFFICHAGE AMBITIEUX POUR UNE RÉALITÉ PLUS CONTRASTÉE	113
1. Certains programmes budgétaires concourent à la politique de la ville sans mention des crédits correspondants	114
2. La contribution de l'Éducation nationale à la politique de la ville	119
a) <i>L'éducation prioritaire: objets, organisation, moyens</i>	120
b) <i>Éducation prioritaire et politique de la ville ne sont pas totalement superposables</i>	125
c) <i>Les autres contributions de l'éducation nationale à la politique de la ville</i>	128
3. La contribution du ministère chargé de l'emploi à la politique de la ville	132
a) <i>Les contrats aidés attribués aux personnes résidant dans les zones urbaines sensibles</i>	134
b) <i>Le contrat d'autonomie</i>	137
4. La contribution du ministère chargé du logement à la politique de la ville	141
5. Les contributions des autres ministères à la politique de la ville	143
a) <i>Sécurité et défense: les programmes 176 « Police nationale », 152 « Gendarmerie nationale » et 178 « Préparation et emploi des forces »</i>	143
b) <i>Ministère de la justice : les programmes 101 « Accès au droit et à la justice », 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » et 107 « Administration pénitentiaire »</i>	147
c) <i>Autres programmes : programmes 219 « Sport », 163 « Jeunesse et vie associative », 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », 204 « Prévention et sécurité sanitaire » et 307 « Administration territoriale »</i>	149

6. Quelle synthèse concernant les apports du droit commun en matière de politique de la ville ?	153
B.- LES CRÉDITS LOCAUX AU SERVICE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : UNE APPROCHE ENCORE TRÈS LACUNAIRE.....	157
DEUXIÈME PARTIE : QUELS CADRES GÉOGRAPHIQUES ET QUELLES MODALITÉS DE GOUVERNANCE POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE ?.....	160
I.- LES GÉOGRAPHIES PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	160
A.- LA POLITIQUE DE LA VILLE S'INSCRIT DANS UNE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DÉSORMAIS MULTIFORME	160
1.- La « zone urbaine sensible » (ZUS) n'a pas suffi pour déterminer la géographie prioritaire de la politique de la ville.....	160
a) <i>La cartographie des ZUS ne s'appuie pas sur des critères objectifs</i>	<i>160</i>
b) <i>De l'objectivité au sein des ZUS : les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU)</i>	<i>161</i>
c) <i>Compléter la géographie prioritaire définie par les ZUS : les quartiers Cucs ...</i>	<i>164</i>
d) <i>Les quartiers de la rénovation urbaine et les quartiers de la dynamique « espoir banlieues »</i>	<i>167</i>
e) <i>La géographie prioritaire de la politique de la ville et sa population</i>	<i>169</i>
2.- La géographie prioritaire actuelle et les problèmes urbains sociaux	169
a) <i>Les ZUS les plus en difficulté, complétées par certains quartiers Cucs, constituent une géographie représentative des problèmes urbains sociaux les plus lourds</i>	<i>169</i>
b) <i>Certains quartiers urbains très en difficulté ne sont intégrés dans aucune des formes de géographie prioritaire en vigueur</i>	<i>171</i>
c) <i>Une meilleure géographie prioritaire est-elle possible ?</i>	<i>172</i>
B.- UNE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE, POUR QUOI FAIRE ?.....	174
1.- Un zonage national de référence au service d'une contractualisation renforcée.....	174
2.- Les effets pour certains dispositifs d'une réforme du zonage actuel	178
a) <i>La reconversion des dispositifs fiscaux et sociaux applicables dans les ZFU.....</i>	<i>178</i>
b) <i>Le sort de certains dispositifs en vigueur dans les ZUS.....</i>	<i>179</i>
II.- LES MODALITÉS DE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	182
A.- LA GOUVERNANCE NATIONALE : FORTEMENT DÉPENDANTE DES CHOIX POLITIQUES NATIONAUX, SON EFFICACITÉ INTRINSÈQUE SEMBLE S'AMÉLIORER.....	182
1.- La place de la « ville » : un choix politique qui influe sur la capacité d'action de l'administration centrale concernée	182
a) <i>La « ville » dans les gouvernements depuis le début des années 1990.....</i>	<i>182</i>
b) <i>L'administration centrale en charge de la ville : le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV).....</i>	<i>184</i>
c) <i>Les effets de la faiblesse de l'interministérialité sur le plan politique : l'exemple de la dynamique « espoir banlieues ».....</i>	<i>187</i>

2.— L'Anru et l'Acsé : un duo déséquilibré et problématique	190
a) <i>Le succès reconnu de l'Anru, parfois accompagné de quelques critiques, conduit les pouvoirs publics à lui confier de nouvelles missions</i>	190
b) <i>L'Acsé, chargée d'une mission difficile, doit encore surmonter une période d'instabilité concernant ses missions et ses effectifs</i>	195
c) <i>La dichotomie entre l'« urbain » et le « social » demeure un problème et doit être aménagée</i>	197

B.— LA GOUVERNANCE LOCALE : UN ÉTAT EN DIFFICULTÉ ET UNE COMPÉTENCE OPÉRATIONNELLE EXERCÉE PAR LE MAIRE 200

1.— L'État local dans la politique de la ville : l'impossible proximité ?.....	200
a) <i>Rôle du préfet et malaise de l'État local</i>	200
b) <i>Les tentatives de représentation directe de l'État local dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville</i>	201
2.— La gestion décentralisée de la politique de la ville : un flou juridique relatif compensé par le « leadership » du maire.....	205

TROISIÈME PARTIE : DES ÉVALUATIONS DIFFICILES À RÉALISER ET QUI DEMEURENT PARTIELLES..... 211

I.— LES DIFFICULTÉS DE L'ÉVALUATION..... 211

A.— UN EXEMPLE DE DIFFICULTÉ MÉTHODOLOGIQUE : ENSEIGNEMENTS ET LIMITES D'UNE APPROCHE NATIONALE PAR LES CRÉDITS..... 211

1.— Les crédits nationaux dédiés à la politique de la ville en « euros par habitant » : des comparaisons « externes » difficiles à exploiter.....	211
2.— Quelle intensité de l'aide publique en faveur des quartiers défavorisés en fonction de certaines catégories de quartiers ?.....	214
3.— Une approche de l'intensité de l'aide en faveur des quartiers en difficulté, dispositif par dispositif ?.....	216

B.— L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : LES OUTILS MIS EN ŒUVRE DEPUIS 2003 N'ONT PAS PERMIS DE SURMONTER TOUTES LES DIFFICULTÉS DE L'EXERCICE..... 218

1.— Avant 2003 : une évaluation toujours requise et souvent décevante.....	218
2.— Le tournant de la loi du 1 ^{er} août 2003.....	220
a) <i>Une redéfinition des objectifs de la politique de la ville et des moyens d'en mesurer l'efficacité et les impacts : la création de l'ONZUS</i>	220
b) <i>L'amélioration de la qualité de l'information statistique n'a pas supprimé toutes les difficultés de l'exercice évaluatif</i>	221
c) <i>La nécessité d'un diagnostic prudent sur les effets propres de la politique de la ville et d'un approfondissement des connaissances</i>	223

II.— QUELS CONSTATS SUR LES QUARTIERS PRIORITAIRES, QUELS EFFETS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?..... 225

A.— LES REVENUS ET LE PATRIMOINE DANS LES ZUS : DES ÉCARTS DÉFAVORABLES SE MAINTENANT À DES NIVEAUX PRÉOCCUPANTS..... 226

1.— Les revenus dans les ZUS : une pauvreté qui se maintient à des niveaux élevés	226
---	-----

a) <i>Le niveau relatif des revenus dans les ZUS : pas d'évolution entre 2002 et 2006</i>	226
b) <i>Le taux de pauvreté relatif dans les ZUS semble augmenter</i>	227
2.– <i>La faiblesse des patrimoines dans les ZUS</i>	228
B.– L'EMPLOI : PAS D'AMÉLIORATION NOTABLE DE LA SITUATION RELATIVE DES ZUS EN CINQ ANS.	229
1.– <i>Une situation structurelle très défavorable et un échec patent s'agissant de la réduction des écarts des taux de chômage</i>	229
2.– <i>L'autre objectif quantitatif de la loi du 1^{er} août 2003 n'a pas été atteint</i>	230
3.– <i>Les objectifs « qualitatifs » de la loi de 2003</i>	230
a) <i>L'évolution des taux de chômage pour les faibles niveaux de qualification a été analogue en ZUS et hors ZUS</i>	230
b) <i>La mise en œuvre dans les ZUS de dispositifs spécifiques pour les faibles niveaux de qualification : le contrat d'autonomie et les clauses d'insertion de l'Anru</i>	231
3.– <i>Une organisation des politiques publiques jugée peu efficiente</i>	236
a) <i>Les restructurations des services nationaux ont au moins conjoncturellement des effets négatifs au plan local</i>	236
b) <i>Un paysage local des acteurs de l'emploi trop complexe pour être efficient</i>	237
c) <i>Une amélioration dans la priorité donnée au public des quartiers prioritaires pour les contrats aidés ?</i>	238
C.– LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : DES RÉSULTATS RÉELS QUI N'ÉPUISENT PAS LA QUESTION DE LA PERTINENCE DES MOYENS EMPLOYÉS.	239
1.– <i>Les zones franches urbaine (ZFU) et les zones de redynamisation urbaine (ZRU) : taux d'installation des entreprises et évolution des embauches exonérées</i>	239
a) <i>Un impact substantiel des mesures d'exonération applicables en ZFU</i>	239
b) <i>Un impact réel mais plus modéré des mesures applicables dans les ZRU</i>	241
2.– <i>Quels impacts des dispositifs ZFU et ZRU et à quel prix ?</i>	242
a) <i>le taux d'installation des entreprises dans les ZUS : la preuve des effets propres aux dispositifs applicables en ZFU et en ZRU ?</i>	242
b) <i>La question des impacts ultimes du dispositif propre aux ZFU</i>	243
c) <i>Le coût élevé du dispositif ZFU</i>	245
D.– AMÉLIORER L'HABITAT ET L'ENVIRONNEMENT URBAIN.	246
1.– <i>La programmation du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et son exécution</i>	246
2.– <i>Éléments d'appréciation qualitative du PNRU</i>	248
a) <i>La restructuration des quartiers et la rénovation de l'habitat sont les objectifs centraux et partagés du PNRU</i>	248
b) <i>Le PNRU semble avoir un impact relativement limité en termes de « mixité sociale »</i>	253
c) <i>Malgré certaines difficultés, les habitants des quartiers en rénovation urbaine apparaissent satisfaits de l'action menée</i>	256
d) <i>Quels visages pour les quartiers rénovés ?</i>	259

E.– LA SANTÉ : UNE PRÉSENCE FAIBLE DES PROFESSIONS MÉDICALES DANS LES ZUS ET UNE THÉMATIQUE ÉMERGENTE EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE LA VILLE.....	262
1.– Une présence relativement faible des professions médicales dans les ZUS, partiellement rattrapée dans leur périmètre extérieur immédiat.....	262
a) <i>Les données relatives aux médecins</i>	262
b) <i>Les données relatives aux autres professions médicales</i>	263
2.– Une problématique sous-estimée mais émergente ?.....	264
a) <i>Des réponses très ténues aux problèmes de la démographie médicale</i>	264
b) <i>Les Cucs ont peu traité de la question de la santé publique</i>	264
F.– AMÉLIORER LA RÉUSSITE SCOLAIRE	266
1.– Des résultats relatifs défavorables en ZUS, sans rattrapage notable par rapport au reste du territoire depuis 4 ans	266
a) <i>Les résultats en ZUS demeurent insuffisants dans des proportions globalement inchangées depuis quatre ans et semblent même faire apparaître un « effet ZUS » négatif</i>	266
b) <i>Les limites techniques d'une approche par les résultats scolaires</i>	269
2.– Une appréciation qualitative plus nuancée : peut-on parler d'un succès du PRE ?	270
G.– SÉCURITÉ ET TRANQUILLITÉ PUBLIQUES	272
1.– Une situation contrastée dans les ZUS pour le nombre des crimes et délits constatés	272
2.– Un sentiment plus fort d'insécurité dans les ZUS	275
H.– LES IMPACTS TRANSVERSAUX DES ACTIONS MISES EN ŒUVRE DANS LE CADRE DES CUCS : DES RAISONS D'ESPÉRER ?	276
AUDITION DE Mme FADELA AMARA, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	279
RÉUNION DU COMITÉ DU 21 OCTOBRE 2010 : EXAMEN DU PROJET DE RAPPORT D'INFORMATION	297
ANNEXE : TRAVAUX DE LA MISSION	309