



Résumé

Il y a 15 ans, le 27 octobre 2005, la mort de deux adolescents à Clichy-sous-Bois allait donner le point de départ aux plus violentes émeutes urbaines de l'après-guerre en France métropolitaine, conduisant notamment le gouvernement de Dominique de Villepin à déclarer l'état

d'urgence, situation jamais vue depuis la fin de la guerre d'Algérie.

En 2019, une autre question territoriale a secoué la France. La France dite périphérique s'est rebellée contre le pouvoir central et parisien, hurlant son désespoir et sa rancœur d'être maltraitée, laissée aux marges du développement économique et à l'abandon sur le plan politique. Dans le même temps, ce qu'il est convenu d'appeler « les banlieues » sont restées silencieuses. Aucun mouvement commun, aucune revendication, aucune solidarité avec la « France des Gilets jaunes », qui pourtant invoquait des problèmes bien connus des habitants des quartiers populaires.

Ce rapport, réalisé par Hakim El Karoui, s'intéresse ainsi aux quartiers pauvres de la France métropolitaine – en écartant de son champ la France d'Outre-mer, dont la situation, si spécifique, mérite une étude dédiée. Ces quartiers pauvres répondent dans le présent rapport à une définition précise : celle des 1 296 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) de France métropolitaine, situés dans plus de 800 communes et regroupant 5 millions de personnes, soit 8 % de la population française. Nés avec la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014, les QPV sont des quartiers urbains d'au moins 1 000 habitants, où plus de la moitié de la population vit avec moins de 11 250 euros par an, soit 60 % du revenu médian national.

Des points communs mais aussi des différences

Si les QPV sont définis par leur pauvreté, il apparaît qu'ils partagent d'autres caractéristiques : ils accueillent davantage de populations immigrées et jeunes, ils disposent d'un parc de logements sociaux plus important, ils ont un taux d'emploi féminin ou encore de participation électorale plus faible que le reste de la France métropolitaine. Toutefois, ils sont loin d'être homogènes et le présent rapport offre une nouvelle typologie des quartiers pauvres, qui se distinguent en trois grands types :

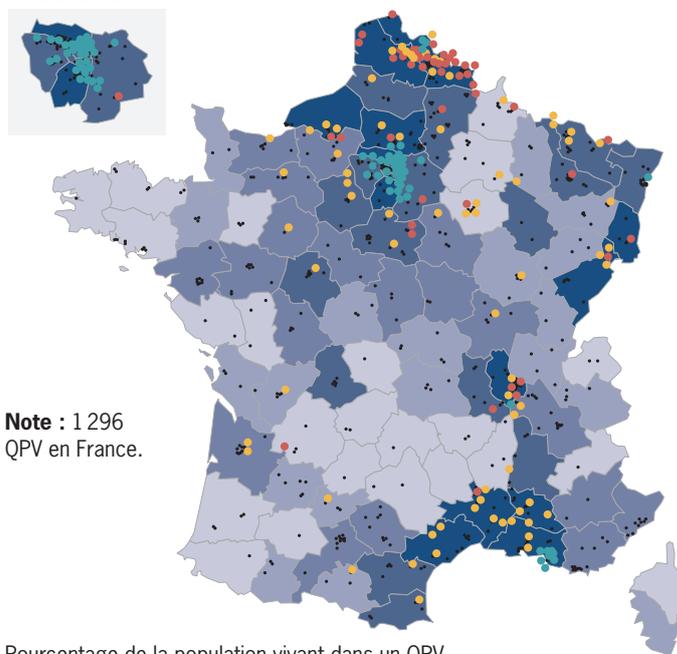
- Les quartiers « post-industriels » (type 1), correspondent en majorité aux zones anciennement industrielles et situées dans le

nord/nord-est de la France. Près de 1 million d'habitants y vivent.

- Les quartiers « excentrés » (type 2), situés en grande partie dans ou près des petites villes et villes moyennes. Moins pauvre et moins jeune, leur population compte 1,7 million d'habitants.
- Les quartiers « *maquiladoras* » ou « métropolitains » (type 3), situés en périphérie des grandes métropoles et en particulier en Ile-de-France. Ils comptent 3,4 millions d'habitants.

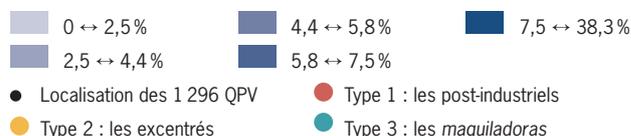
En Seine-Saint-Denis, 38,3 % de la population vit dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)

Focus Île-de-France



Note : 1 296 QPV en France.

Pourcentage de la population vivant dans un QPV



Source : Data Gouv (2016), Insee (2015) © Institut Montaigne, 2020.

Cette nouvelle typologie des quartiers pauvres repose sur un échantillon de 199 communes cibles regroupant plus de 6 millions de personnes, dont près de 2,2 millions habitant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

Des préjugés à déconstruire

Loin d'être circonscrits aux banlieues des métropoles, les QPV se retrouvent ainsi dans tous les départements français, hormis la Lozère. Mettant en perspective cette France des quartiers et celle des Gilets jaunes, le rapport souligne que ceux qui ont

récemment manifesté ne sont pas nécessairement ceux qui sont le plus à plaindre. En effet, si l'Île-de-France contribue pour 31 % du PIB français, ses ménages ne disposent que de 22 % du revenu disponible national, au profit de la solidarité nationale. La France dite de la « diagonale du vide », où les revenus reposent particulièrement sur les retraites, est la première bénéficiaire de cette redistribution. Elle est aussi, par exemple, mieux dotée en offre de soins que le reste du territoire.

À l'inverse, la Seine-Saint-Denis, souvent regardée comme assistée, compte pour 29 % de l'augmentation de la masse salariale en France entre 2007 et 2018. Ce département, le plus pauvre de France métropolitaine, est le 8^e contributeur au financement de la protection sociale et celui qui reçoit le moins de protection sociale par habitant (8 400 euros). De manière générale, les revenus dits de transfert des habitants des QPV sont inférieurs à la moyenne nationale (6 100 euros contre 6 800 euros), réfutant l'idée selon laquelle la population des quartiers pauvres vit des transferts sociaux.

La politique de la ville est d'ailleurs loin d'être un puits sans fond : le montant des dépenses de l'État pour les quartiers pauvres et des bailleurs sociaux pour l'Agence nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) est d'environ 800 euros par an et par habitant. Bousculant d'autres idées reçues, le rapport nuance fortement la perception selon laquelle la drogue fait vivre ces quartiers : l'activité liée au trafic de drogue, estimée à 2,7 milliards d'euros dont 1 milliard d'euros pour le cannabis, représenterait seulement 20 000 emplois en équivalent temps plein.

Trois types de quartiers

Les quartiers « post-industriels » se caractérisent par la grande pauvreté, la désindustrialisation et l'immobilité. Les quartiers « excentrés » sont définis par la pauvreté, l'éloignement et une forme d'immobilité. Enfin, les quartiers « *maquiladoras* » (métropolitains) se caractérisent par la pauvreté, la proximité des grandes métropoles et la mobilité, du fait notamment de la jeunesse de leurs habitants, pour beaucoup immigrés. Si l'échec scolaire, la délinquance et la drogue concernent singulièrement les quartiers métropolitains, s'ils peuvent apparaître en cela comme les plus en difficulté, ils sont aussi les plus prometteurs, car ils disposent d'atouts pour devenir la vitrine du renouveau des quartiers pauvres français. Ce rapport s'intéresse donc en particulier à eux. D'autant plus que l'essor d'une idéologie alternative au projet républicain – l'islamisme – appelle à l'élaboration d'une réponse au mal-être des banlieues et l'horizon d'un avenir pour leurs habitants.

Des politiques publiques nombreuses, mais inefficaces et centrées sur le bâti

Ces quartiers pauvres ne sont pourtant pas oubliés des politiques publiques. Depuis quarante ans, les gouvernements successifs ont mis en œuvre des « plans banlieues » largement ciblés sur la rénovation urbaine, depuis les opérations « Habitat et Vie Sociale »

en 1977 jusqu'au Plan national pour la rénovation urbaine (PNRU) lancé en 2003, et le Nouveau Plan national pour la rénovation urbaine (NPNRU), qui a été lancé en 2014 et doit s'achever en 2030. En mai 2018, le rapport « Vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale » de Jean-Louis Borloo a été remis au pouvoir exécutif. Toutefois, ces divers plans ont peu abordé l'angle économique, privilégiant la question sociale et celle du bâti. Pourtant, le processus de polarisation des emplois, caractérisé par une hausse de la part des emplois pour les plus qualifiés et les moins qualifiés, au détriment des emplois intermédiaires, joue en faveur des quartiers pauvres. Le présent rapport adopte une approche « normalisée » à leur égard, fondée sur l'exploitation de leurs avantages comparatifs. Dans le cas des quartiers métropolitains, le capital humain jeune et dynamique, la proximité des métropoles et le foncier moins cher facilitent l'essor des activités de transport et de logistique. Plus largement, ces quartiers sont adaptés aux « services à la métropole » : hôtellerie-restauration, services à la personne, etc. Ils devraient par ailleurs bénéficier des Jeux Olympiques de Paris 2024 et du Grand Paris Express – en particulier la Seine-Saint-Denis.

Des pistes de solutions

D'abord, il est indispensable de mieux répartir les nouveaux arrivants. Pour ce faire, il faut éviter que des communes comptent 70 % de logements sociaux en limitant le plafond – pourquoi pas à 40 % ? – afin de ne pas concentrer la pauvreté aux mêmes endroits.

Il est par ailleurs nécessaire d'avoir enfin une vraie stratégie de la promotion sociale et de la lutte contre la pauvreté, dont l'exécution serait interministérielle, reposant sur un « Anru des habitants », à côté de l'Anru des bâtiments. L'espoir est là : les quartiers pauvres des métropoles peuvent s'en sortir grâce aux emplois dans les services (logistique, restauration, grand âge...), une grande mobilité, et une forte compétitivité, car le prix du foncier reste pour l'instant abordable. La situation est plus compliquée dans les QPV des petites villes, qui offrent moins de perspectives et ne bénéficient pas du dynamisme économique de leur région.

Il est temps de changer de stratégie, d'investir dans les flux plutôt que dans les stocks, dans les habitants plutôt que dans les bâtiments. Il est possible d'éduquer, de soigner, d'intégrer mieux et d'exclure moins. Notre rapport montre que la République fonctionne malgré tout, mais que l'on doit collectivement faire mieux. Nous parviendrons ainsi à lutter plus efficacement contre l'islamisme, qui prospère quand la République ne tient pas toutes ses promesses.