

Évaluation des effets moyens de la politique de la ville sur l'inactivité et le niveau de qualification

► Introduction

Depuis les années 80, une politique de la ville est mise en œuvre dans les quartiers prioritaires. Faisant intervenir différents acteurs, la politique de la ville agit sur différents plans (éducation, logement, emploi, etc.) pour tenter de réduire les écarts de développement entre ces quartiers et leurs unités urbaines, et améliorer les conditions de vie de leurs habitants.

En 2014, une nouvelle géographie prioritaire est entrée en vigueur et a identifié 1 514 quartiers sur le territoire français. Dans la région Bretagne, elle concerne 32 quartiers, répartis sur 12 intercommunalités et 15 communes. Ces quartiers se caractérisent généralement par un niveau de revenu disponible médian faible et un taux de pauvreté élevé. Et leur population est particulièrement touchée par d'autres formes de fragilités comme le chômage, l'accès aux soins ou encore le niveau d'études.

De ce fait, la politique de la ville dispose de moyens d'intervention et mobilise des crédits bien spécifiques au profit des habitants des quartiers. Des contrats de ville passés entre les différents acteurs de la politique de la ville, permettent ainsi de définir et formaliser les actions envisagées et/ou engagées

Afin d'évaluer les résultats de la mise en œuvre des actions, les contrats de ville font, depuis 2014, l'objet d'une évaluation à mi-parcours, puis d'une autre évaluation au terme de leur échéance. Outre l'évaluation des contrats de ville, il existe une volonté au niveau national d'évaluer les effets de la politique de la ville.

C'est donc dans ce contexte, que nous avons tenté de quantifier les effets de ce dispositif de zonage, en appliquant la méthode d'appariement sur score de propension.

► Données utilisées et traitements cartographiques

L'évaluation de cette politique ciblée nécessite, au préalable, la constitution de deux groupes :

- Le groupe de traitement qui regroupe l'ensemble des Iris situés dans le zonage prioritaire ;
- Le groupe témoin qui regroupe l'ensemble des Iris en dehors du périmètre d'intervention.

La délimitation des quartiers prioritaires ne correspondant pas au découpage exact des îlots, nous devons, pour construire ces deux groupes, utiliser des méthodes cartographiques.

Ainsi, afin de déterminer l'appartenance d'un Iris à un QPV, nous avons, comme dans les travaux de Goffette-Nagot et al. (2012), adopté une approche qui consiste à calculer la part de la population de l'Iris située dans le QPV.

A l'aide du logiciel QGIS, nous avons exploité les fonds cartographiques fournis par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), l'Insee et le Système d'information géographique de la politique de la ville (SIG Ville).

Dans un premier temps, nous avons déterminé l'appartenance des carreaux de 200m aux QPV, en calculant leurs centroïdes. Ainsi, tous les centroïdes se trouvant dans le périmètre d'un QPV ont été considérés comme appartenant à la géographie prioritaire de la politique de la ville. Nous avons répété l'opération pour déterminer l'appartenance des carreaux aux Iris.

Dans un second temps, nous avons estimé la part de la population d'un Iris concernée par la politique de la ville, en additionnant la population des carreaux classés QPV et en la rapportant à la population totale de l'Iris. Tout Iris recouvert à 50% (minimum) par un QPV a alors été inclus dans le groupe de traitement (appartenance à la géographie prioritaire de la politique de la ville). A contrario, un Iris recouvert à 5% (maximum) par un QPV a été inclus dans le groupe témoin (non-traités).

Figure 1 - Représentation cartographique des deux groupes



Sources : Contours Iris, ADMIN EXPRESS – IGN, Périmètres des quartiers prioritaires – SIG Ville, Données carroyées à 200m sur la population, FiLoSoFi 2017 – Insee. Traitement sous QGIS.

Par ailleurs, la définition de la géographie prioritaire étant basée sur des critères bien spécifiques, comparer directement le groupe des Iris traités et le groupe de contrôle pose un problème d'éligibilité. De ce fait, afin d'obtenir des groupes davantage comparables pour la suite de l'analyse, nous avons exclu de l'échantillon les Iris appartenant à des unités urbaines de moins de 10 000 habitants, ainsi que les Iris de moins de 1 000 habitants, puisque non éligibles au dispositif de zonage ciblé de la politique de la ville.

L'échantillon final est ainsi composé de 534 Iris, dont 35 appartiennent au groupe de traitement.

► Méthodologie économétrique

Dans la majorité des travaux, l'estimation du score de propension se fait par un modèle Logit ou Probit. Ce type de régression est utilisé lorsque l'on souhaite expliquer, à partir de variables qualitatives et/ou quantitatives la probabilité qu'une variable de type binaire prenne la valeur 1 ou 0. Dans notre cas, nous avons essayé de calculer pour chaque Iris, sa probabilité d'appartenir à la géographie prioritaire à partir de son taux de pauvreté observé en 2017.

Une fois le score de propension calculé, nous avons apparié chaque QPV à un Iris « jumeau », non intégré à la géographie prioritaire, mais possédant un taux de pauvreté similaire. Après vérification de la propriété équilibrante et de l'existence d'un support commun, nous avons estimé les effets moyens du dispositif de zonage, à partir de deux estimateurs : les plus proches voisins et le kernel (noyau).

► Résultats obtenus

A l'instar des travaux de Goffette-Nagot et al. (2012), nous nous sommes intéressés aux effets sur le taux de chômage et la part des non-diplômés dans les Iris ciblés par la politique de la ville.

Comme il a été démontré dans les rapports de l'ONPV, les quartiers concentrent une inactivité importante et un taux de chômage 3 fois plus élevé que la moyenne nationale. Ainsi, dans une logique de rattrapage, l'État met en place des actions spécifiques (emplois francs, plan d'investissement dans les compétences, parcours emploi compétences, etc) et mobilise d'importants moyens financiers. C'est pourquoi, nous avons pensé qu'il serait intéressant de mesurer leurs effets sur des indicateurs, tels que le taux de chômage et la part des non-diplômés.

Tableau 1 - Effets de la géographie prioritaire sur le taux de chômage et la part de non-diplômés

	Taux de chômage de 2017	Part de non-diplômés de 2017
Plus proches voisins (1)	5.715 (4.577)	7.348 (5.455)
Plus proches voisins (3)	12.164** (3.935)	7.540 . (4.280)
Plus proches voisins (5)	12.411*** (3.847)	9.297* (4.119)
Noyau	14.411*** (3.552)	10.132** (3.739)

Notes : *** Significatif à 0.1% ; ** Significatif à 1% ; * Significatif à 5% ; . Significatif à 10%.

Sources : Recensement de la population Iris 2017 – Insee. Traitement sous Stata.

Les résultats de l'estimation nous ont ainsi montré, qu'en 2017, les Iris en zonage prioritaire concentraient, en moyenne, une plus forte inactivité et un niveau de qualification plus faible, que des Iris non traités, possédant le même niveau de pauvreté. L'effet moyen du dispositif s'élève dans les Iris QPV, à 12.2 points pour le taux de chômage et 7.5 points pour la part de non-diplômés.

► Conclusion

A l'issue de ce travail, il semblerait que le dispositif de zonage ait un impact sur l'inactivité et le niveau de qualification des Iris concernés. Nous avons ainsi pu remarquer que l'effet lié à la mise en place du dispositif de zonage prioritaire était « défavorable » sur le taux de chômage et la part de non-diplômés pour les quartiers bénéficiaires, comparativement aux autres quartiers. Ces résultats peuvent, en partie, s'expliquer par le fait que le champ d'intervention de la politique de la ville ne se limite pas exclusivement au champs de l'emploi et de la formation, même s'il occupe une place particulièrement importante.

Par ailleurs, ces résultats sont à nuancer. Premièrement, il a été difficile pour nous, lors de l'appariement, de trouver des contrefactuels possédant les mêmes caractéristiques que les quartiers prioritaires. En effet, les quartiers prioritaires se distinguent particulièrement de leurs unités urbaines : population plus jeune, monoparentale, moins qualifiée et qui accumule les difficultés socio-économiques.

Deuxièmement, l'estimation des effets repose sur des données disponibles à l'échelle des Iris et non à celle des quartiers. Le groupe de traitement ayant été construit à partir d'une approximation, cela a certainement dû influencer l'appariement et donc le calcul des effets moyens.

Enfin, il est à noter que la méthode économétrique choisie pour ce travail, n'est pas la meilleure pour évaluer les effets des politiques publiques, puisque qu'elle ne permet pas d'éliminer le biais de sélection.

Bibliographie

Givord, P. (2014). Méthodes économétriques pour l'évaluation de politiques publiques. Économie & prévision, 204-205, 1-28. <https://doi.org/10.3917/ecop.204.0002>

Goffette-Nagot F., Charlot S., Dujardin C., Havet N. and Sidibé M. (2012). Accès à l'emploi dans les territoires de la politique de la ville : un appariement entre emplois et populations. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00956905>

Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Article 1. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028636804/>

ONPV. (2018). Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires. Rapport 2018. Tome 1 – Études. http://www.onpv.fr/uploads/media_items/tome1_rapportonpv2018.original.pdf

Rosenbaum P. and Rubin D. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. Biometrika, Volume 70, Issue 1, 41–55, <https://doi.org/10.1093/biomet/70.1.41>