

L'ÉVALUATION DE L'ATTRACTIVITÉ DES QUARTIERS PRIORITAIRES

Une dimension majeure
de la politique de la ville

Rapport public thématique

Évaluation d'une politique publique

Décembre 2020

Sommaire

Procédures et méthodes	7
Délibéré	11
Synthèse	13
Récapitulatif des recommandations	25
Introduction	27
Chapitre I La politique de la ville prend-elle en compte les facteurs affectant l'attractivité des QPV ?	37
I - L'attractivité des quartiers s'est progressivement imposée comme un des objectifs-clés de la politique de la ville	38
A - Historiquement, la politique de la ville s'est articulée autour de trois grandes orientations stratégiques	38
B - Au regard des autres pays, la politique de la ville en France se caractérise par une approche descendante et normative	41
II - La politique de la ville ne permet pas d'attirer des ménages socialement moins défavorisés dans les quartiers	43
A - L'attractivité externe et l'attractivité interne répondent à des logiques difficiles à concilier	43
B - Les habitants sont confrontés à de nombreux obstacles limitant leurs vœux de mobilité	46
III - Les documents stratégiques de la politique de la ville ne prennent pas complètement en compte l'enjeu de l'attractivité	48
A - Les opérations de rénovation urbaine visent le changement d'image du quartier à travers l'amélioration du bâti	48
B - Le cadre prescriptif des politiques de peuplement et d'éducation offre peu de choix aux publics concernés	49
C - Plusieurs facteurs affectant l'attractivité dépassent le périmètre des QPV	51
Chapitre II L'attractivité des QPV s'est-elle améliorée au cours des dix dernières années ?	57
I - Une capacité d'attraction résidentielle qui demeure faible en dépit des opérations de rénovation urbaine	58
A - Une attractivité résidentielle limitée par le volume et la nature du parc social, administrée par les politiques d'attribution des logements	58
B - Le sentiment d'exclusion et de relégation s'est accentué et il nourrit une dynamique de repli, voire de communautarisme	64

II - Le climat et les résultats scolaires évoluent peu.....	69
A - Les établissements situés en QPV accueillent une population scolaire fragile	70
B - La stabilité et l'implication des équipes pédagogiques influe sur l'évolution du climat scolaire.....	73
C - Des freins de plusieurs natures limitent le recours par les habitants à l'offre périscolaire et aux dispositifs d'accompagnement éducatif	75
III - La dévitalisation du tissu économique et commercial local n'est pas enrayée	77
A - Une offre commerciale déjà restreinte qui se tarit d'année en année.....	77
B - Un développement commercial qui se fait en périphérie des QPV	79
Chapitre III Les dispositifs publics ont-ils pesé sur l'attractivité des QPV ?	83
I - Le pilotage des moyens déployés dans les quartiers n'est pas à la hauteur des enjeux	84
A - Des moyens financiers non consolidés au service d'une politique ciblée	84
B - Une gouvernance nationale dispersée, un pilotage local souvent formel et peu coordonné	85
C - Les données et méthodes statistiques disponibles ne permettent pas d'identifier la réalité des besoins ni d'évaluer les dispositifs mis en place dans le cadre de la politique de la ville	89
II - La rénovation urbaine, levier nécessaire mais insuffisant de l'amélioration de l'attractivité résidentielle et économique des quartiers	94
A - La rénovation urbaine peut remédier aux erreurs de conception ou de localisation des QPV mais ne peut seule redonner de l'attractivité à un quartier.....	95
B - De longs délais de réalisation qui ne permettent pas aux habitants d'apprécier les effets de la rénovation urbaine	97
C - L'allègement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la gestion de proximité urbaine des bailleurs sociaux	98
D - Une politique de peuplement par défaut	99
E - Des mesures en faveur des entreprises peu mobilisées, qui ne semblent pas rendre les QPV plus attractifs.....	101
III - L'école ne détermine pas les choix de résidence des habitants mais constitue un élément structurant du cadre de vie.....	103
A - L'absence de choix et d'informations donnés aux familles ne permet pas de valoriser les dispositifs scolaires mis en place dans les QPV	103
B - Les actions déployées dans le cadre de l'éducation prioritaire n'influent pas sur l'attractivité des QPV	104
C - Mieux faire connaître les dispositifs de l'éducation prioritaire pour rendre attractifs les établissements scolaires.....	105

Chapitre IV L'articulation entre la politique de la ville et les autres interventions des services publics a-t-elle permis de renforcer l'attractivité des QPV ?	111
I - L'ambition d'un renforcement des politiques de droit commun peine à s'articuler avec les crédits spécifiques de la politique de la ville.....	112
A - Politiques de droit commun et politiques de la ville peuvent avoir des objectifs concurrents.....	112
B - L'attribution de moyens dans les QPV au titre des politiques générales se heurte à des difficultés tenant pour partie à la faible attractivité des affectations pour les agents publics	114
C - Les pouvoirs publics se désengagent de certains dispositifs de droit commun	116
II - L'articulation entre dispositifs spécifiques et de droit commun ne permet pas la « normalisation » des QPV	118
A - Le débat sur le taux d'équipement des QPV en équipements et en services publics révèle un décalage entre les situations objectives et leur perception	118
B - Des efforts à poursuivre en matière de desserte par les transports en commun et de prise en compte des besoins liés à la jeunesse	119
C - Le risque de substitution des dispositifs spécifiques aux dispositifs de droit commun persiste.....	122
D - L'adaptation des dispositifs généraux aux spécificités des QPV n'est pas à la hauteur des besoins	126
Conclusion générale	131
Liste des abréviations	135
Annexes	139
Réponses des administrations et organismes concernés	157

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique consacré à une **évaluation de politique publique**.

L'évaluation des politiques publiques est une des missions de la Cour aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, qui dispose « qu'elle assiste le Parlement et le Gouvernement » notamment « dans l'évaluation des politiques publiques ». Le code des juridictions financières (article L. 111-13) en précise les modalités et fixe également les conditions dans lesquelles les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent saisir la Cour d'une demande d'évaluation (article L. 132-6).

Dans ses évaluations, la Cour s'attache principalement à apprécier les résultats de la politique publique examinée au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience).

Comme pour les contrôles et les enquêtes, les évaluations peuvent être réalisées conjointement par la Cour en lien avec les chambres régionales des comptes – ce qui est le cas pour le présent rapport. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs. Les principales parties prenantes à la politique évaluée sont associées aux travaux d'évaluation. Des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Dans le cas de la présente évaluation, les travaux des juridictions financières ont été présentés à tous leurs stades à un **comité d'accompagnement**, et ont inclus, en cours d'instruction, plusieurs démarches visant à recueillir les avis et observations des acteurs et des bénéficiaires de la politique de la ville (cf. ci-dessous).

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites ont été réalisés par une formation réunissant quatre chambres de la Cour et quatre chambres régionales : les 1^{ère}, 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{èmes} chambres de la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes des Hauts-de-France, d'Île-de-France, d'Auvergne-Rhône-Alpes et de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou par le gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

La **formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes** constituée par l'arrêté n°18-830 du 23 novembre 2018 intitulée « L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires (QPV), une dimension majeure de la politique de la ville », délibérant le 16 septembre 2020 a adopté les présentes observations définitives.

Ces observations définitives ont été arrêtées au vu des constatations effectuées dans le cadre de l'évaluation de cette politique publique, inscrite dans la programmation triennale 2019-2021 de la Cour.

L'enquête a été notifiée par lettres des 21 mars, 23 avril, 14 mai et 5 novembre 2019 aux préfets des régions et des départements objets des territoires concernés par les huit QPV (quartiers de La Bourgogne à Tourcoing ; des Provinces Françaises à Maubeuge ; de Rosiers-Chantepie à Sarcelles ; de Montceaux-Pont-Blanc à Sevran ; des Minguettes à Vénissieux et Saint-Fons ; de Grand-Pont à Rive-de-Gier ; de Saint-Chamand à Avignon ; de l'Ariane à Nice) qui ont donné lieu à l'établissement de huit cahiers territoriaux publiés en accompagnement de ce rapport. Elle a été notifiée également aux présidents des conseils départementaux, des communautés d'agglomération ou de métropole et maires sur les territoires desquels sont implantés ces QPV, au Secrétaire général du ministère de la cohésion des territoires, au CGET, à l'ANRU, à la DHUP, à la DEPP, à la DGFIP, à la DGPN, à la CNAF, à CDC Habitat, à la Caisse des Dépôts et à Bpifrance.

Conformément aux normes professionnelles de la Cour applicables aux évaluations de politique publique, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes :

- le **comité d'accompagnement spécialement constitué à cet effet** et présidé par le président de la formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes s'est réuni cinq fois entre le 13 février 2019 et le 2 septembre 2020 ;
- l'instruction a également conduit à la réalisation d'**enquêtes de terrain** dans les huit quartiers, à la tenue d'ateliers d'échange avec des habitants et des acteurs locaux, à l'exploitation des 209 réponses à une **enquête en ligne** auprès des centres sociaux implantés en QPV, des réponses à un questionnaire particulier auprès de 14 Préfets délégués pour l'égalité des chances, à des comparaisons internationales, ainsi qu'à l'exploitation directe des bases statistiques nationales.

Lors de sa séance du 18 juin 2020, la formation commune a examiné le rapport de synthèse et décidé l'envoi d'un relevé d'observations provisoires, le 15 juillet dernier, avec une date limite de réponse fixée au 2 septembre, aux destinataires nationaux suivants : DGCL, ANCT, SG ministère de la Cohésion des Territoires, DGALN, DHUP, ANRU, SG ministère de l'Intérieur, DMAT, DGPN, DGESCO, ANCOLS, DGFIP, Budget, Insee, Association des Maires de France (AMF), Assemblée des communautés de France (ADCF) et Association France Urbaine.

Chacun des huit cahiers territoriaux a fait l'objet d'une contradiction écrite des observations provisoires au terme de laquelle la Cour a arrêté ses observations définitives.

Les observations définitives du présent rapport de synthèse tiennent compte de l'ensemble des réponses parvenues et des huit **auditions** organisées les 9, 11 et 14 septembre avec des universitaires et experts de la politique de la ville, le DGESCO, la vice-présidente de l'ADCF, le DG de l'ANRU, des directeurs de centres sociaux, des principales de collèges REP+, la DGCL, le DG de l'ANCT, la vice-présidente de l'AMF et le DTSP de la Seine Saint Denis.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été délibéré le 16 septembre 2020 par la **formation inter juridictions**, présidée par M. Gérard Terrien, président de chambre, et composée de MM. André Barbé, Jean-Michel Lair, Philippe Hayez, Denis Berthomier, conseillers maîtres et Mmes Catherine Collardey et Laurence Mouysset, conseillères référendaires, ainsi que, en tant que rapporteur général, M Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller maître, rapporteure générale adjointe Mme Céline Gateau-Leblanc, rapporteure extérieure, rapporteurs Mme Judith Ascher, première conseillère, M Benoît Zaccaron, vérificateur et, en tant que contre-rapporteur, M. Emmanuel Giannesini, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 29 septembre 2020, par le **comité du rapport public** et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire a adopté le rapport intitulé *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires : une dimension majeure de la politique de la ville*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre, aux organismes et aux collectivités locales concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Des projets de rapport ont également été adressés, pour information, au ministre de l'économie, des finances et de la relance, au ministre de l'intérieur, à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, au ministre de l'éducation, de la jeunesse et des sports ainsi qu'à la ministre déléguée auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargée de la Ville.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré :

M. Moscovici, Premier président, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, présidents de chambre, Mme Moati, présidente de chambre maintenue en activité, Mme Darragon, MM. Courtois, Lefebvre, de Gaulle, Guédon, Antoine, Mme Bouygard, MM. Clément, Glimet, de Nicolay, Miller, Fulachier, Soubeyran, Appia, Strassel, Mmes Latournarie-Willems, Hamayon, M. Bouvard, Mmes Riou-Canals, Régis, MM. Bichot, Bonnaud, conseillers maîtres, M. Richier, conseillers maître en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Terrien président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Cabourdin, conseiller maître, rapporteur général, Mme Ascher, première conseillère, rapporteure devant la formation interjuridictions chargée de le préparer et de M. Giannesini conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale.

M. Lefort secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 24 novembre 2020.

Synthèse

La politique de la ville, sans que sa dénomination ne l'indique, a pour finalité, depuis plus de quatre décennies, de réduire les écarts entre les quartiers urbains défavorisés et les autres quartiers des mêmes agglomérations en améliorant les conditions de vie de leurs habitants. C'est une politique publique majeure puisque l'État lui consacre environ 10 Md€ chaque année, auxquels s'ajoutent les financements de la rénovation urbaine¹ et les dépenses difficilement mesurables que lui affectent les collectivités territoriales concernées. Les 5,4 millions de personnes, qui résident dans les 1 514 quartiers désignés comme quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), situés dans 859 communes, en sont les bénéficiaires directs. Au moins huit lois depuis son origine ont précisé ses objectifs. Cette politique mobilise tant des moyens « de droit commun », c'est-à-dire s'inscrivant dans le cadre général des actions et services publics, que des dispositifs bénéficiant de financements spécifiques.

Malgré les appels multiples et récurrents invitant à son évaluation globale, la Cour, après les différents travaux qu'elle a entrepris, fait le constat que **la politique de la ville**, qui suscite de très fortes attentes et mobilise des dépenses importantes, **ne peut pas être évaluée dans sa globalité**. Cette impossibilité résulte de la largeur de son champ d'intervention, de ses objectifs évolutifs, souvent peu chiffrés et non hiérarchisés, et, plus généralement, du caractère inaccessible, voire de l'absence, de données permettant de mesurer à partir de « cohortes statistiques » cohérentes si les objectifs visés ont été atteints dans la durée.

Aussi le présent rapport ne constitue-t-il pas cette évaluation globale mais une évaluation destinée à apprécier l'une des dimensions principales de cette politique, à savoir l'attractivité des QPV. Cette dernière dimension associe simultanément des objectifs (améliorer l'image des quartiers, attirer des habitants par choix, prévenir les phénomènes de relégation, etc.) et des résultats (implanter de nouvelles activités, permettre l'arrivée de ménages moins défavorisés, etc.). Elle permet d'apprécier si les diverses

¹ Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) aura mobilisé 12 Md€ de fonds publics de 2003 à 2012 dont 1,2 Md€ de crédits d'État (846 M€ versés à fin 2015) pour un investissement global de 46,1 Md€. Le nouveau PNRU (de 2016 à 2034) envisage de mobiliser 9 Md€ de fonds publics dont 1 Md€ de crédits d'État (75 M€ versés à fin 2020) pour un volume d'investissement proche de celui du PNRU.

actions publiques contribuent à réduire les phénomènes d'évitement de ces quartiers et, plus globalement, s'ils en améliorent, ou non, l'image auprès de leurs habitants et de la population tout entière.

L'évaluation porte sur la **décennie 2008-2018** et sur les quartiers qui ont été considérés comme prioritaires sur la durée totale de cette période. Les quartiers qui sont entrés ou sortis de ce qu'on appelle la géographie prioritaire à la suite de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite « loi Lamy ») n'ont donc pas été inclus. La Cour a concentré son travail **sur les trois thématiques du logement, de l'éducation et de l'activité économique**, sans négliger celle de la sécurité qui, de l'avis même des habitants des quartiers étudiés, affecte fréquemment toutes les autres. La Cour s'appuie sur l'examen de **données nationales**, lorsqu'elles existent, et sur l'étude approfondie de la **situation de huit quartiers prioritaires**², situés dans quatre régions, choisis pour illustrer la diversité des réalités locales. Cinq d'entre eux ont fait l'objet d'opérations de rénovation urbaine dans le cadre du premier programme national (PNRU 2004-2020) tandis que les trois autres doivent bénéficier du nouveau programme (NPNRU 2014-2030).

Achevés en début d'année 2020, ces analyses de terrain ne prennent pas en compte les effets de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19, ni ses conséquences économiques et sociales sur les quartiers étudiés.

Conformément à ses normes professionnelles en matière d'évaluation de politique publique, la Cour s'est attachée à répondre à quatre questions évaluatives :

- La politique de la ville prend-elle en compte les facteurs qui affectent l'attractivité des QPV ?
- L'attractivité des QPV s'est-elle améliorée entre 2008 et 2018 ?
- Dans quelle mesure les dispositifs publics ont-ils contribué à cette évolution ?
- L'articulation entre la politique de la ville et les autres interventions des services publics a-t-elle permis de renforcer l'attractivité des QPV ?

² Région des Hauts-de-France : La Bourgogne à Tourcoing et les Provinces Françaises à Maubeuge ; Île-de-France : Rosiers-Chantepie à Sarcelles et Montceleux - Pont-Blanc à Sevran ; Auvergne-Rhône-Alpes : les Minguettes à Vénissieux/Saint-Fons et Grand-Pont à Rive-de-Gier ; Provence-Alpes-Côte d'Azur : Saint-Chamand à Avignon et L'Ariane à Nice. Voir l'étude de chacun de ces quartiers dans les cahiers territoriaux qui accompagnent le présent rapport.

La politique de la ville prend-elle en compte les facteurs affectant l'attractivité des QPV ?

La première question porte sur la pertinence des objectifs et des documents de programmation de la politique de la ville.

La notion d'attractivité, qui peut surprendre un lecteur non averti de ces sujets, s'est progressivement imposée parmi les objectifs-clés de la politique de la ville, et dans plusieurs documents-cadre, tels que les contrats de ville ou les programmes de rénovation urbaine. Cette question de l'attractivité irrigue à des degrés variables les projets et les dispositifs de réduction des écarts de situations personnelles et de meilleure intégration de ces quartiers dans leur environnement urbain.

Pour autant, la politique de la ville ne prend en compte que de manière partielle les multiples dimensions susceptibles de rendre un quartier attractif pour de nouveaux habitants comme pour ceux qui y résident déjà et souhaitent ou pourraient souhaiter y rester.

Si certains dispositifs visent à attirer de nouveaux habitants moins défavorisés afin de recréer une forme de mixité sociale, la politique de la ville ne traite qu'à la marge les représentations du quartier par ses habitants, qu'elles soient objectives ou subjectives, comme les effets persistants d'une image dégradée, les enjeux de sécurité au quotidien, le désir de mobilité, etc.

Il n'existe donc pas de programmes permettant de prendre pleinement en compte l'enjeu de l'attractivité. La persistance des effets de « réputation », l'absence de possibilités de choix réels de la plupart des habitants, la gestion des situations d'urgence limitent fortement la capacité des pouvoirs publics à répondre aux ambitions de la loi Lamy et à atteindre les objectifs affichés. Ces difficultés sont renforcées par les contraintes d'un périmètre territorial d'action, le quartier, inséré dans des dynamiques beaucoup plus larges à l'échelle d'une métropole, voire d'une région.

L'attractivité des QPV s'est-elle améliorée entre 2008 et 2018 ?

Cette deuxième question porte sur l'efficacité des actions engagées depuis dix ans, telle qu'elle peut être appréciée à travers les indicateurs disponibles.

En dix ans, l'attractivité résidentielle des quartiers prioritaires appréhendée de façon globale n'a pas réellement progressé. Même si l'on tient compte de la « dé-densification » portée par les opérations de rénovation urbaine, les flux annuels de population sortants des QPV sont plus élevés que les flux entrants et les nouveaux résidents présentent des

profils sociaux, économiques et familiaux plus précaires que ceux qui quittent les quartiers³.

Certains QPV connaissent de surcroît des formes de repli, voire de retrait communautaire, nourries par un sentiment de relégation.

Dans les quartiers qui ont bénéficié du **programme national de rénovation urbaine (PNRU)**, le cadre et les conditions de vie de leurs habitants se sont améliorés, parfois très sensiblement comme aux Minguettes, sans toutefois que l'image extérieure des quartiers ne se transforme, tant celle-ci demeure ternie par les problèmes de sécurité. La première attente des habitants à l'égard des pouvoirs publics, et singulièrement de l'État, est celle d'une action plus visible, plus constante et plus efficace en cette matière.

L'image des **établissements scolaires** évolue en parallèle de celle de leur quartier et des caractéristiques socio-économiques des familles. Les élèves accueillis dans ces établissements, généralement dans les dispositifs d'éducation prioritaire, connaissent encore des résultats scolaires inférieurs à ceux de leur académie de rattachement, malgré une amélioration constatée en dix ans. Des équipes enseignantes impliquées, comme l'on en rencontre fréquemment dans ces quartiers, stables et avec des capacités d'innovation pédagogique sont essentielles pour préserver un climat scolaire serein, propice à l'apprentissage, et pour contenir hors des établissements les tensions ressenties au sein du quartier. Les dispositifs périscolaires et d'accompagnement éducatif, leviers d'ouverture et de mixité pour les jeunes comme pour les parents, répondent cependant mal aux besoins spécifiques des habitants pour des raisons à la fois culturelles et économiques, mais également du fait de la concurrence d'associations ne travaillant pas avec les services publics.

Enfin, un **phénomène de déprise économique et commerciale** ininterrompue a caractérisé la dernière décennie dans les quartiers. Peu aidés par les dispositifs de développement économique qui s'y révèlent inefficaces, ces quartiers ne parviennent pas à attirer de nouvelles activités alors que les activités illicites, par nature mal mesurées mais bien réelles pour les habitants, s'y développent. Les services de proximité, peu diversifiés, souvent situés en pied d'immeubles, s'étiolent et se délocalisent en périphérie. Cette dévitalisation économique s'explique par le faible pouvoir d'achat des habitants et par l'image dégradée de ces quartiers en matière d'insécurité, réelle ou perçue.

³ Données Cour des comptes issues des fichiers démographiques sur les logements et les individus (Fideli) de l'Insee pour les années 2016, 2017 et 2018.

À ce constat général selon lequel les quartiers prioritaires ne sont pas devenus plus attractifs s'ajoute la dégradation de l'image qu'en ont ceux qui n'y résident pas. D'après une enquête de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), un Français sur deux (51 %) juge que la situation s'est plutôt dégradée au cours des dernières années, contre un seul sur dix (10 %) qui estime qu'elle s'est améliorée.

Les dispositifs publics ont-ils pesé sur l'évolution de l'attractivité des QPV entre 2008 et 2018 ?

La troisième question vise à apprécier l'utilité des dispositifs et des moyens publics déployés dans les quartiers.

La réponse ne peut être que nuancée, tant elle dépend de l'adéquation, réussie ou non selon les quartiers, entre les difficultés identifiées et les actions entreprises.

De ce point de vue, la politique de la ville relève encore trop d'une vision nationale prescriptive, assortie d'objectifs nombreux et imprécis. Elle peine à concilier la priorité donnée aux initiatives locales et la nécessité d'un pilotage reposant sur des données exactes et une évaluation objective de leurs résultats. Le partage des compétences entre les acteurs publics - État, métropoles ou communautés d'agglomération, communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) -, est loin d'être clair, ces derniers, notamment, s'étant encore peu saisis des compétences élargies que leur attribue la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville.

L'attractivité des quartiers ayant bénéficié du PNRU (12 Md€, pour un investissement global de 46,1 Md€⁴) reste faible. L'amélioration du bâti et de l'organisation spatiale permise par la **rénovation urbaine** est incontestable. Toutefois, malgré la reconstitution - même partielle - d'une offre de logement très sociale, l'absence de stratégie et de moyens réels au service de la mixité sociale et l'insuffisance de l'accompagnement des habitants ont laissé persister des concentrations de pauvreté dans ces quartiers. La rénovation urbaine modifie peu leur image lorsque l'insécurité et l'économie souterraine perdurent. Enfin, les délais de mise en œuvre des opérations de rénovation urbaine diluent les effets positifs de leur programmation.

⁴ Cour des comptes, *L'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU)*, rapport réalisé pour la Commission des finances du Sénat, avril 2020.

Alors qu'elle devrait en être le principal vecteur, **la politique d'attribution des logements sociaux** ne contribue pas davantage dans les faits à atteindre l'objectif de mixité. Les stratégies intercommunales ou métropolitaines d'attributions de logements se heurtent à de nombreuses difficultés (faible taux de rotation des résidents, poids des situations d'urgence, difficultés politiques à afficher certains critères comme la nationalité, incompatibilité des priorités entre collectivités membres de l'intercommunalité, etc.). Elles devraient donc être substantiellement renforcées, c'est-à-dire rendues plus explicites et plus constantes. Les nouveaux outils introduits par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (dite « loi égalité et citoyenneté ») participent de cette ambition, mais ils ne sont pas encore mis en œuvre à grande échelle.

En matière scolaire, les dispositifs spécifiques déployés dans le cadre de l'éducation prioritaire ou des contrats de ville s'efforcent, sans y parvenir, de maintenir le niveau scolaire général et de répondre aux besoins éducatifs spécifiques de familles souvent fragiles. À cet effet, les 80 nouvelles cités éducatives, encore en phase d'expérimentation, poursuivent l'objectif d'un accompagnement global des jeunes de moins de 25 ans et d'une cohérence dans l'intervention conjointe de l'Éducation nationale, des autres services de l'État et de ceux des collectivités locales. Le dispositif est toutefois encore trop récent pour être évalué. La réputation ou l'image des établissements scolaires ne semble cependant pas être un élément déterminant dans la décision d'habiter un quartier, les familles n'ayant pas de réel choix, tant de leur logement que de leur établissement scolaire. Les phénomènes d'évitement (demandes de dérogation à la carte scolaire, inscription dans l'enseignement privé, scolarisation à domicile, etc.) sont peu nombreux en nombre et en proportion mais ils semblent augmenter. Plus problématique, dans certains quartiers, se développe **une offre périscolaire associative**, voire des écoles hors contrats, d'inspiration religieuse ou communautaire, que les collectivités ou les services de l'État identifient comme peu en phase avec les principes du service public. La proximité de ces offres en « pied d'immeuble » avec des horaires adaptés à la vie des familles est un des paramètres de leur développement. Ce constat suggère que les dispositifs de droit commun (programmes de réussite éducative, plans « devoirs faits », etc.) ou les actions spécifiques financées par la politique de la ville ne répondent pas aux attentes des habitants ou ne parviennent pas toujours à s'imposer face à une offre concurrente.

**L’articulation entre la politique de la ville et les autres
interventions des services publics a-t-elle permis
de renforcer l’attractivité des QPV ?**

Cette dernière question est celle de la cohérence de l’action publique.

Alors que la loi du 21 février 2014 a réaffirmé la vocation subsidiaire de la politique de la ville en estimant que les difficultés des quartiers appellent prioritairement de mobiliser les politiques, actions et services public généralistes, l’articulation entre ce cadre général et les dispositifs spécifiques demeure peu convaincante.

Si les quartiers prioritaires paraissent fréquemment bien dotés en **équipements publics** (installations sportives, centres sociaux, structures culturelles, annexes de services communaux, etc.), malgré un certain manque de diversité, en matière sportive notamment, il existe un décalage entre cette réalité et la perception qu’en ont les habitants.

Le constat est différent en matière de services. Mal identifiés, peu quantifiés, difficiles à « objectiver », les moyens déployés au titre des **services publics dits « de droit commun »** par l’État comme par les autres collectivités publiques, en matière de sécurité, de propreté, d’aide à la petite enfance ou de transport, ne paraissent pas répondre aux besoins constatés, et les tentatives d’adaptation demeurent minoritaires et peu efficaces.

Par ailleurs, la capacité de ces dispositifs généraux à s’adapter aux spécificités des quartiers et de leurs habitants, sous la forme notamment d’un « droit commun renforcé », défini par le secrétariat général du comité interministériel des villes en 2009 comme le renforcement des moyens affectés localement, n’a guère progressé. L’absence de coïncidence des multiples zonages (zones de reconquête républicaine en matière de sécurité, zones franches urbaines en matière de développement économique, carte scolaire, carte de l’éducation prioritaire, etc.) contribue à rendre illisible cette action « renforcée ».

Les faibles progrès réalisés pour clarifier et articuler le principe de « subsidiarité », régulièrement réaffirmé, pose la question de la conduite de la politique de la ville et surtout de la réelle mise en synergie des compétences propres des différents acteurs.

**

Les investigations des juridictions financières ont mis en évidence plusieurs insuffisances et dysfonctionnements des dispositifs publics déployés dans le cadre de la politique de la ville, variables d'un quartier à l'autre.

Les orientations et recommandations formulées visent, à partir des quartiers étudiés et de la synthèse nationale réalisée, à **proposer un cadre d'action plus pertinent et plus efficace**. Elles portent sur la conception des actions de la politique de la ville, sur leur architecture, leurs objectifs, leur gouvernance et les moyens qui leur sont consacrés.

1) Rendre plus effective la décentralisation de la politique de la ville en permettant une différenciation accrue autour de « projets de quartiers ». La réforme de la politique de la ville portée par la loi Lamy, en 2014, visait à renforcer la gouvernance partenariale, confiant aux EPCI un rôle de pilote en déclinant les objectifs locaux dans des contrats de ville. Son périmètre opérationnel est donc en réalité communal, intercommunal, voire métropolitain.

Six ans plus tard, les résultats sont pour le moins limités. Les objectifs nationaux et transversaux fixés par la loi ne favorisent ni l'expression de priorités et d'initiatives locales inspirées par les particularités des quartiers eux-mêmes, ni le suivi et l'évaluation des actions à l'échelle de ces derniers. L'absence de mise en cohérence des zonages de l'action publique en matière d'économie, d'éducation ou de sécurité nuit par ailleurs à une action concertée des échelons nationaux qui de fait se sont révélés incapables d'y pourvoir.

La dégradation de certains quartiers, les phénomènes constatés de repli sur soi et le peu de succès des politiques conduites jusqu'à présent militent pour que les prochains contrats de ville 2023-2028 déclinent réellement la décentralisation inscrite dans les textes, l'État se concentrant sur la définition d'un cadre commun adaptable, en contrôlant sa mise en œuvre, ce qu'il ne fait guère.

La Cour propose de rendre plus effective cette décentralisation en permettant une différenciation locale autour de « projets de quartiers » inclus dans chaque contrat de ville et affichant leurs propres priorités, objectifs et indicateurs de suivi. La mise en œuvre et l'évaluation de ces contrats devraient être confiées à la collectivité signataire localement la plus pertinente.

2) Préciser le sens et la portée des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle des quartiers et les arrimer à une stratégie pluriannuelle explicite en matière d'évolution du parc social, d'attribution des logements et d'affectation des locaux d'activité. L'objectif consensuel, malgré ses ambiguïtés⁵, d'une plus grande mixité sociale et fonctionnelle des quartiers, réitéré dans son expression la plus générique⁶, n'est pas atteint.

Cet échec s'explique par l'absence d'attractivité « spontanée » des quartiers, le défaut d'alternative de logement pour les résidents et les faiblesses ou les incohérences des stratégies d'attribution des logements. S'y ajoute, dans plusieurs quartiers, la reconstitution d'une offre sociale peu modifiée malgré les interventions de rénovation urbaine. Dans les rares cas où la mixité – mesurée par le seul niveau de revenu – semble avoir légèrement progressé, ce sont des raisons exogènes à la politique de la ville qui l'expliquent.

Sauf à entretenir une forme d'échec permanent, l'objectif de mixité sociale doit donc être réexaminé, précisé quant à sa portée et, le cas échéant, doté de cibles réalistes et de moyens explicites dans le cadre de chaque projet de quartier. À défaut, c'est la pertinence même de moyens affectés à un objectif inatteignable qui posera question.

La mixité fonctionnelle n'a pas davantage progressé. À l'inverse, on observe une dévitalisation de l'offre économique et commerciale légale dans la plupart des quartiers, renforcée par une tendance à affecter les locaux devenus vacants ou les bas d'immeubles à des activités associatives ou parapubliques plutôt qu'à prendre le risque d'aider des commerces à s'y implanter.

Pour atteindre l'objectif d'une plus grande mixité sociale et fonctionnelle dans les quartiers prioritaires, il importe nécessairement d'enrayer la tendance à la concentration de la pauvreté et des difficultés, et donc de freiner l'arrivée des personnes et des familles les plus précaires. Dans le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), issu de la loi du 21 février 2014, on relève des orientations en ce sens, mais elles ne semblent pas encore contrer la dynamique de concentration des catégories sociales les plus démunies, en contradiction avec les objectifs fixés par la loi.

⁵ Si la mixité fonctionnelle peut être comprise comme la colocalisation d'activités diversifiées (logement, entreprises, services publics, etc.) sur un même territoire, il n'existe pas de définition officielle de la mixité sociale comme le relève l'universitaire Thomas Kirsbaum (*Mixité sociale dans l'habitat, revue de la littérature dans une perspective comparative*, Paris, La Documentation française/Halde, 2008).

⁶ La loi d'orientation pour la ville de 1991 évoquait déjà la recherche de « la coexistence des diverses catégories sociales » dans les quartiers mais l'objectif de mixité sociale n'est apparu qu'avec la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain de 2000 qui la cite à 12 reprises.

La Cour propose de réexaminer ces objectifs de mixité sociale et recommande *a minima* d'en préciser le sens, la portée et la mesure. Cette stratégie clairement exposée dans les projets de quartiers et les contrats de ville devrait être déclinée dans les conventions intercommunales d'attribution de logements et s'imposer aux bailleurs sociaux comme aux services de l'État lorsqu'ils envisagent l'implantation de structures d'hébergement temporaire.

3) Dans le cadre des projets de quartiers, mieux articuler le renouvellement urbain avec l'accompagnement social, éducatif, économique des habitants. Si les opérations de rénovation urbaine ont amélioré l'état du bâti, l'organisation spatiale des quartiers et plus globalement le cadre de vie de leurs habitants, elles auraient pu être plus ambitieuses en matière de mixité fonctionnelle, avec notamment des commerces, mais c'est surtout le volet social au profit des habitants des quartiers qui est resté jusqu'à présent peu opérant. Il est regrettable que le renouvellement urbain n'ait pas été conçu d'emblée en relation avec les autres dispositifs d'accompagnement.

L'accompagnement des habitants, et notamment des plus jeunes, doit être une priorité pour l'ensemble des intervenants de la politique de la ville. Mais cette priorité peine à se traduire en propositions globales rencontrant l'adhésion des bénéficiaires. Les cités éducatives s'appuient sur ce constat mais sont encore trop récentes pour être évaluées. Toutefois, la Cour rappelle⁷ la nécessité d'adapter les pratiques pédagogiques aux besoins des élèves et de renforcer l'autonomie des établissements scolaires en éducation prioritaire. En matière périscolaire, des dispositifs *a priori* adaptés (cantine scolaire, cours de français, soutien scolaire, etc.) sont peu utilisés, faute d'information ou de motivation des bénéficiaires. Cette lacune fait courir le risque que cette offre publique soit remplacée par une offre associative communautaire dans plusieurs quartiers.

Enfin, l'investissement que nécessitent ces orientations doit s'appuyer sur une évaluation rigoureuse des dispositifs déployés dans les quartiers, alors que les carences sur ce plan sont générales. Comme cela existe déjà dans le cadre de certains programmes d'investissements exceptionnels ou financés par l'Union européenne, l'obligation de consacrer une certaine proportion des moyens affectés à l'évaluation de leurs effets devrait être une composante à part entière des contrats de ville et des projets de renouvellement urbain.

⁷ Cour des comptes, *L'éducation prioritaire*, rapport public thématique, 2018.

La Cour recommande de mieux articuler le renouvellement urbain avec l'accompagnement social, éducatif, économique des habitants des quartiers concernés, et notamment les plus jeunes, en renforçant les moyens dédiés à cet accompagnement. L'effectivité et l'efficacité de cet accompagnement nécessitent d'être évaluées avec les moyens nécessaires et à partir des données pertinentes aujourd'hui non mobilisées.

4) Renforcer l'articulation des actions financées par les crédits de la politique de la ville avec les politiques publiques générales pour répondre davantage aux besoins spécifiques des QPV et de leurs habitants. La loi du 21 février 2014 a réaffirmé que les « politiques et services publics de droit commun » doivent être prioritairement mobilisés pour réduire les écarts de situation dont souffrent les quartiers prioritaires. Toutefois, cette mobilisation est peu mesurée et donc mal connue alors que tous les constats suggèrent qu'elle n'est pas à la hauteur des besoins. De surcroît les crédits spécifiques de la politique de la ville peuvent être utilisés pour pallier cette insuffisance, voire s'y substituer (par exemple en matière périscolaire).

L'impossibilité de quantifier – et donc de démontrer – le niveau de présence, de mobilisation des services publics et des financements afférents alimente un écart persistant entre la présence pourtant visible d'équipements publics et la perception qu'en ont les habitants. Cette absence de chiffrage alimente un débat peu constructif mais récurrent entre acteurs sur l'articulation du « droit commun » et du « droit spécifique ».

La Cour recommande d'améliorer l'ensemble des outils de connaissance des besoins spécifiques de ces quartiers et de leurs habitants, de s'assurer du juste calibrage des dispositifs de « droit commun » et de leur bonne articulation avec les crédits spécifiques de la politique de la ville. Elle propose de fournir aux acteurs nationaux comme locaux l'accès aux bases de données nécessaires permettant de quantifier les interventions publiques dans les quartiers au bénéfice de leurs habitants pour piloter et évaluer au plus près de ceux-ci les actions mises en œuvre grâce aux moyens publics mobilisés, y compris par et pour les bailleurs sociaux.

Récapitulatif des recommandations

Orientation n°1 : Rendre plus effective la décentralisation de la politique de la ville en permettant une différenciation accrues autour de « projets de quartiers »

1. Développer une approche différenciée de la politique de la ville, chaque quartier prioritaire faisant l'objet d'un « projet de quartier » inclus dans le contrat de ville et affichant ses propres priorités, objectifs et indicateurs de suivi.
2. S'assurer que le contrat de ville est un document de gouvernance permettant de désigner pour chaque action ou ensemble d'actions la collectivité ou l'opérateur responsable de leur mise en œuvre et de leur évaluation.
3. Faciliter la constitution de blocs d'actions cohérents en autorisant les délégations conventionnelles de compétences et de moyens entre collectivités à l'échelle des quartiers.
4. Sous le contrôle et avec l'accord des services déconcentrés de l'État, autoriser les contrats de ville à ajuster les zonages utilisés en matière éducative, économique et de sécurité pour les faire coïncider au maximum avec la géographie prioritaire.

Orientation 2 : Préciser le sens et la portée des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle des quartiers et les arrimer à une stratégie pluriannuelle explicite en matière d'évolution du parc social, d'attribution des logements et d'affectation des locaux d'activité

5. Exposer dans les projets de quartiers et les contrats de ville la stratégie locale destinée à accroître la mixité sociale et fonctionnelle, afficher clairement des cibles quantitatives et qualitatives, et intégrer dans la convention intercommunale d'attribution de logements des cibles spécifiques à chaque quartier prioritaire opposables aux bailleurs.
6. Inscire dans chaque projet de quartier un volet relatif aux structures d'hébergement temporaire déjà présentes ou en projet et s'assurer que leur déploiement est cohérent avec les objectifs chiffrés de mixité sociale.

Orientation 3 : Dans le cadre des projets de quartiers, mieux articuler le renouvellement urbain avec l'accompagnement social, éducatif, économique des habitants

7. Renforcer les moyens consacrés à l'accompagnement social, éducatif et économique des projets de renouvellement urbain en leur réservant une part plus substantielle.
8. Intégrer comme axe structurant des futurs projets de quartiers et contrats de ville 2023-2028 la mise en place d'un parcours global d'accompagnement des jeunes de l'enfance à la fin de l'adolescence.
9. Dans la prochaine génération de contrats de ville et dans chaque projet de renouvellement urbain, affecter une proportion minimum des crédits à l'évaluation des dispositifs, à mi-parcours et au terme de leur déploiement.

Orientation 4 : Renforcer l'articulation des actions financées par les crédits de la politique de ville avec les politiques publiques générales pour répondre davantage aux besoins spécifiques des QPV et de leurs habitants.

10. Mettre à disposition des acteurs nationaux et locaux les bases de données de recensement, de suivi et de géolocalisation permettant de quantifier les interventions publiques dans les quartiers au bénéfice de leurs habitants.
11. Rassembler et mettre en cohérence les différents schémas et plans relatifs à la sécurité et à la lutte contre la délinquance dans le cadre des contrats de ville et des projets de quartiers.
12. S'assurer de l'adaptation des dispositifs de droit commun aux besoins locaux avant d'attribuer des moyens spécifiques.
13. Contrôler la politique d'entretien et de grosses réparations du parc des bailleurs sociaux afin de s'assurer de la bonne utilisation des crédits spécifiques (renouvellement urbain, abattement de la taxe foncière, etc.), et lier l'attribution d'avantages financiers au respect des objectifs du contrat de quartier.

Introduction

La politique de la ville, dont il n'existe pas d'équivalent dans les pays membres de l'OCDE, existe depuis quarante ans. Loin de consacrer l'arrivée à maturité d'une politique publique bien établie, ses actions de mise en œuvre les plus récentes présentent encore des fragilités que la Cour a déjà eu l'occasion d'examiner à plusieurs reprises⁸.

Si les grands principes de cette politique (identification de priorités géographiques, approche globale et multithématique, contractualisation entre l'État et les collectivités, renforcement des dispositifs de droit commun et mise en place de dispositifs spécifiques, etc.) constituent en quelque sorte sa marque intangible, le renouvellement fréquent de ses bases législatives, de ses objectifs et de ses formes a fini par susciter, au fil du temps, des interrogations quant à l'ampleur des investissements affichés quand on les met en regard du sentiment de persistance voire d'aggravation des difficultés des quartiers concernés. La question se pose de l'efficacité réelle de cette politique qui suscite de légitimes attentes.

Le présent rapport a évalué la conception, la mise en œuvre et les résultats de la politique de la ville au cours de la décennie 2008-2018, avant l'épidémie de covid-19. Toutefois, l'avis du Conseil national des villes « *Panser le présent, penser les futurs* », publié le 22 juin 2020, sur l'impact de cette crise conforte les constats de la Cour et en rend les orientations proposées plus urgentes.

Quatre décennies de réformes entre rupture et continuité

Au cours de ses vingt premières années, la politique de la ville a été présentée comme une démarche expérimentale globale et innovante, pour répondre aux problèmes des quartiers et de leurs habitants. C'est une simple circulaire du Premier Ministre du 3 mars 1977 relative au fonds d'aménagement urbain et au groupe interministériel « habitat et vie sociale » (HVS) qui a tracé les premières bases d'une politique publique de la ville destinée à « *enrayer la dégradation physique et sociale* » des grands ensembles.

⁸ La Cour a publié sur le sujet deux rapports publics thématiques (2002, 2012), un rapport au Parlement en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (2007) et trois insertions au rapport public annuel (1995, 2009, 2016).

L'action publique s'est donc concentrée initialement sur le bâti, tout en prenant graduellement conscience de la nécessité d'agir sur les situations personnelles des habitants. En 1983, le bilan dressé par Hubert Dubedout de la démarche « habitat et vie sociale » (HVS) insistait sur la nécessité d'allier désormais le social et l'urbain et s'éloignait de la vision initiale d'une politique fondée sur la seule réhabilitation des HLM en lui ajoutant l'objectif d'une plus grande mixité sociale. Ce bilan a ainsi impulsé les opérations de développement social des quartiers (DSQ) mises en place sous forme de conventions à partir de 1984, qui ont constitué la première forme de contractualisation en vue d'un « traitement social » des quartiers.

À partir de 1990, et notamment des émeutes du mois d'octobre à Vaulx-en-Velin, la politique de la ville s'est affirmée comme un enjeu de cohésion nationale et de réduction des écarts entre les territoires.

Avec la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (dite « LOV »), dont l'objectif était de favoriser la cohésion sociale et de réduire les phénomènes de ségrégation, la politique de la ville a été intégrée à celle de l'aménagement du territoire et s'est déployée autour de plusieurs pôles : développement économique, transports, sécurité des biens et des personnes, vie en collectivité. Le développement équilibré de la ville s'est articulé autour du principe devenu central de mixité sociale, fondement de la politique de la ville bien qu'il ne soit défini que par défaut, sous l'angle d'une diversité des niveaux de ressources des habitants.

Les nombreuses lois promulguées par la suite entre 1995 et 2018⁹ ont multiplié les objectifs, les champs d'intervention et les parties prenantes avec pour finalité la réduction des inégalités et des écarts de développement entre les territoires.

Parmi elles, **la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite « loi Borloo »)**, structurée autour de deux axes, l'urbain (diversification et amélioration de l'habitat, réhabilitation des espaces et équipements

⁹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ; loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville ; loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ; loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ; loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ; loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ; loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ; loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

collectifs, restructuration des espaces commerciaux) et le social (actions relatives à l'emploi et au développement économique, à l'accès aux services publics, à l'amélioration du système d'éducation et de formation professionnelle, à la tranquillité et à la sécurité), a conduit au lancement du premier programme national de rénovation urbaine (PNRU), auquel va désormais être étroitement associée la politique de la ville, au point d'être confondue avec lui.

Dans la continuité de la précédente, la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite « loi Lamy ») a simplifié la géographie des quartiers prioritaires autour du seul critère de la pauvreté, assigné dix objectifs spécifiques à la politique de la ville et engagé un nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU).

Les dix objectifs de la loi du 21 février 2014 dite loi Lamy

1° Lutter contre les inégalités de tous ordres, les concentrations de pauvreté et les fractures économiques, sociales, numériques et territoriales ;

2° Garantir aux habitants des quartiers défavorisés l'égalité réelle d'accès aux droits, à l'éducation, à la culture, aux services et aux équipements publics ;

3° Agir pour le développement économique, la création d'entreprises et l'accès à l'emploi par les politiques de formation et d'insertion professionnelles ;

4° Agir pour l'amélioration de l'habitat ;

5° Développer la prévention, promouvoir l'éducation à la santé et favoriser l'accès aux soins ;

6° Garantir la tranquillité des habitants par les politiques de sécurité et de prévention de la délinquance ;

7° Favoriser la pleine intégration des quartiers dans leur unité urbaine, en accentuant notamment leur accessibilité en transports en commun, leur mixité fonctionnelle et urbaine et la mixité de leur composition sociale ; elle veille à ce titre à la revitalisation et la diversification de l'offre commerciale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

8° Promouvoir le développement équilibré des territoires, la ville durable, le droit à un environnement sain et de qualité et la lutte contre la précarité énergétique ;

9° Reconnaître et valoriser l'histoire, le patrimoine et la mémoire des quartiers ;

10° Concourir à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la politique d'intégration et à la lutte contre les discriminations dont sont victimes les habitants des quartiers défavorisés, notamment celles liées au lieu de résidence et à l'origine réelle ou supposée.

Si l'État, à travers l'organisation légale de la politique de la ville et le pilotage de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), apparaît bien comme le prescripteur et le pilote des grandes orientations de cette politique, les collectivités territoriales ont vu leur rôle s'accroître – sans aller cependant jusqu'à en devenir les véritables responsables – à travers les procédures contractuelles destinées à programmer et territorialiser les interventions publiques. Les contrats de développement social des quartiers ont ainsi été remplacés par les contrats de ville mis en place en 1994. Ils ont ensuite laissé la place aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) de 2007 à 2014, avant de réapparaître sous la forme de « contrats de ville nouvelle génération » avec la loi Lamy.

La période actuelle a connu plusieurs annonces de changement de cap de la politique de la ville. Le discours, prononcé à Tourcoing le 14 novembre 2017 par le Président de la République, l'accueil réservé au rapport « Vivre ensemble, vivre en grand, pour une réconciliation nationale » remis par Jean-Louis Borloo en avril 2018 tout comme l'intervention du Président de la République le 22 mai 2018 ont débouché en juillet 2018 sur une nouvelle période de « *mobilisation nationale pour les habitants des quartiers* ». Au-delà des mesures annoncées (création d'un conseil présidentiel des villes¹⁰, augmentation du financement consacré au renouvellement urbain, mise en place des emplois francs, soutien à l'entrepreneuriat dans les quartiers, renforcement des services publics de proximité, etc.), cette nouvelle étape ambitionne de re-légitimer l'action des pouvoirs publics et de mettre en avant les initiatives et les réussites individuelles dans un contexte de scepticisme croissant quant aux résultats réellement atteints depuis quarante ans.

¹⁰ Qui ne s'est pas réuni depuis sa mise en place en mai 2018.

Des objectifs peu mesurables, des dispositifs nombreux, des impacts imprécis : l'impossible évaluation globale de la politique de la ville

Au-delà des crédits budgétaires (4,9 Md€) que lui consacre chaque année l'État, la politique de la ville bénéficie de diverses dépenses fiscales (1,7 Md€), de plusieurs dotations aux collectivités territoriales (les principales étant la dotation de solidarité urbaine – DSU – pour 2,3 Md€) et des fonds de l'Union européenne, auxquels s'ajoutent les dépenses « courantes » engagées dans les quartiers par les communes et leurs groupements.

Outre ce financement composite et les sujets multiples qu'il recouvre, la complexité de cette politique transversale est liée à sa dimension partenariale. À l'échelon national, la mobilisation des politiques de droit commun (éducation, emploi, sécurité, etc.) concerne 20 missions et 26 programmes budgétaires. À l'échelon local, les contrats de ville ont vocation à en être le dispositif pivot et à rassembler l'ensemble des acteurs (services de l'État, collectivités, bailleurs sociaux, associations, etc.).

La diversité des quartiers, des objectifs, des financements et des contrats aurait dû avoir pour corollaire, depuis longtemps, la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation à l'échelle des quartiers pour apprécier l'efficacité de l'investissement public. Or, c'est loin d'être le cas.

Depuis des années, les travaux menés par la Cour des comptes ou par d'autres organismes d'évaluation - Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, Observatoire national de la politique de la ville (ONPV)¹¹, etc. - soulignent unanimement la difficulté de mener de tels travaux, faute notamment de pouvoir croiser les données représentatives de la situation des habitants avec celles des quartiers eux-mêmes et des dispositifs qui y sont déployés¹². Il n'existe en effet toujours pas, à ce jour, de mesure de l'impact des dispositifs de la politique de la ville sur la trajectoire économique et sociale des QPV et de leurs habitants, c'est-à-dire sur l'objet même de cette politique publique. Si les caractéristiques « instantanées » des quartiers sont mieux connues, celles de leurs habitants ne sont pas suivies dans le temps, empêchant toute évaluation rigoureuse des moyens déployés et de leurs effets.

¹¹ Cet organisme, créé par la loi Lamy de 2014 et mis en place en janvier 2016, effectue un travail très utile d'analyse qui se heurte souvent à la pauvreté des données.

¹² Les difficultés sont liées à la fois à la fragmentation des bases de données entre administrations (qui plus est sur des périodes temporelles distinctes en fonction des dispositifs) et aux conditions d'accès aux bases de données nominatives. En particulier, les conditions d'utilisation des données et la préservation du secret des données nominatives de l'Insee nécessitent le passage en comité du secret et l'ouverture du centre d'accès sécurisé aux données (CASD).

Une contribution à l'évaluation de la politique de la ville sous l'angle de l'attractivité des quartiers

En dépit de ce constat, la Cour procède dans ce rapport à l'évaluation d'une dimension de cette politique en retenant l'angle, partiel mais éclairant, de **l'attractivité** des quartiers prioritaires.

Cet objectif d'amélioration de l'attractivité, qui continue de nourrir le débat public¹³, a été considéré comme le plus pertinent et le plus synthétique. Les difficultés caractéristiques des QPV constituent autant de facteurs d'évitement (bâti dégradé, insécurité, taux d'échec scolaire, etc.) et elles conduisent à isoler ces quartiers de leur environnement.

La notion d'attractivité est certes large et difficile à appréhender. Elle a fait l'objet de nombreux développements au cours des dix dernières années dans la sphère académique où le terme a surtout été utilisé pour penser « en amont » les stratégies de développement des territoires dans un esprit de compétition, voire de marketing territorial¹⁴. Des travaux de recherche ont également mis en évidence l'usage de l'attractivité « en aval », en tant qu'indicateur dynamique révélant la capacité d'un territoire à attirer de nouveaux habitants ou des ressources extérieures (activités nouvelles, services de proximité et emplois)¹⁵.

Le terme d'attractivité, relié à ces dimensions de marketing, de compétition, de croissance, de développement territorial, paraît peu approprié aux QPV, marqués par des situations de pauvreté, d'enclavement, d'attrition des activités et de dégradation urbaine. C'est pourquoi certains lui préfèrent le terme symétrique d'évitement.

Pourtant, entendu au sens de la capacité d'un quartier à attirer ou à retenir les populations ou les entreprises et à enrayer les processus de dévalorisation, l'attractivité permet d'apprécier la trajectoire des quartiers et l'efficacité globale des interventions mises en œuvre.

¹³ Cf. Institut Montaigne, *Les quartiers pauvres ont un avenir*, octobre 2020.

¹⁴ Selon cette approche, les déterminants de l'attractivité sont déclinés sous la forme d'indicateurs, baromètres et classements portant très majoritairement sur les échelles nationales, régionales ou métropolitaines et très peu sur les échelles urbaines ou infra-urbaines.

¹⁵ François Cusin, Julien Damon, « Les villes face aux défis de l'attractivité. Classements, enjeux et stratégies urbaines », *Futuribles*, octobre 2010 ; Marcel Roncayolo, « Réflexion sur l'attractivité des territoires » in *L'attractivité des territoires : regards croisés*, Paris, 2009 ; Fabrice Hatem, *Investissement international et politiques d'attractivité*, Economica, Paris, 2004.

Cette notion permet de surcroît d'étudier les effets de la politique de la ville sous deux angles complémentaires, voire indissociables :

- l'attractivité externe, c'est-à-dire la capacité d'un quartier à attirer de nouveaux arrivants, sur la base de caractéristiques présentées comme objectives par les décideurs publics et supposées influencer sur le choix des futurs habitants, parents ou acteurs économiques : transports, équipements publics, disponibilité de services, etc. ;
- l'attractivité interne, reflétée par les conditions de vie et la perception du quartier par ses habitants, qui pose la question du désir de s'y maintenir, ou du moins de ne pas souhaiter en partir.

L'approche méthodologique retenue pour apprécier l'attractivité des quartiers

Pour apprécier au mieux l'attractivité, la Cour a retenu trois dimensions, à savoir « **Habiter** », « **Éduquer** », « **Implanter une activité économique** », auxquelles correspondent les choix plus ou moins contraints ou spontanés des habitants, des parents et des acteurs économiques locaux (commerces de proximité, services du quotidien, autoentreprises). Pour chacune de ces dimensions, la Cour a étudié les effets des dispositifs spécifiques de la politique de la ville en cherchant à en identifier et analyser les déterminants, y compris ceux qui sont peu objectivables comme le désir de mobilité, le sentiment d'insécurité ou l'attachement au quartier.

Malgré leur importance, les politiques de transport, d'emploi et de santé n'ont pas été analysées en tant que telles, mais elles ont nécessairement été prises en compte dans l'analyse des perceptions et des comportements dans les huit quartiers étudiés. Leur place dans les stratégies de rénovation urbaine et dans les contrats de ville a également été examinée.

Les questions essentielles de sécurité ont été rattachées à l'axe « Habiter » et traitées, lorsque c'était possible, à travers les données officielles (faits constatés par catégories, faits élucidés, etc.) communiquées par les services de police. Les dispositifs spécifiques mis en place par l'État et les collectivités, en lien direct avec la politique de la ville, ont été signalés.

La Cour regrette toutefois que les bases de données disponibles représentatives de la situation des habitants ne comportent que peu d'années de recul et n'aient pas été conçues pour être suivies dans le temps. Si l'étude des huit quartiers sélectionnés a pu s'appuyer sur des éléments recueillis au plan local, les données quantitatives nationales pouvant être

retraitées et suivies à l'échelle de chaque QPV sont parcellaires et les analyses quantitatives n'ont pu porter que sur les seules années 2015-2018. À cet égard, il est à déplorer que les données nécessaires au pilotage et à la mise en œuvre des dispositifs de la politique de la ville ne soient pas régulièrement mises à disposition des acteurs nationaux ou locaux qui en ont la charge.

Conformément à l'article L. 111-13 du code des juridictions financières, cette évaluation de politique publique a été réalisée par la Cour des comptes avec l'appui des chambres régionales des comptes (CRC) d'Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte-d'Azur réunies dans le cadre d'une formation interjuridictions.

En application des principes de l'évaluation et des normes professionnelles de la Cour des comptes applicable en la matière¹⁶, la présente synthèse s'articule autour de **quatre grandes questions évaluatives** qui visent à apprécier la pertinence, l'efficacité, l'utilité et la cohérence des politiques publiques et des moyens associés :

- La politique de la ville prend-elle en compte les facteurs affectant l'attractivité des QPV ?
- L'attractivité des QPV s'est-elle améliorée entre 2008 et 2018 ?
- Dans quelle mesure, les dispositifs publics ont-ils contribué à cette évolution au cours de la période ?
- L'articulation entre la politique de la ville et les autres interventions des services publics a-t-elle permis de renforcer l'attractivité des QPV ?

Chaque question évaluative a été déclinée en une série de critères permettant d'organiser l'analyse des données (qualitatives et quantitatives) et d'asseoir le jugement évaluatif¹⁷. Ces critères sont explicités en introduction de chaque réponse apportée.

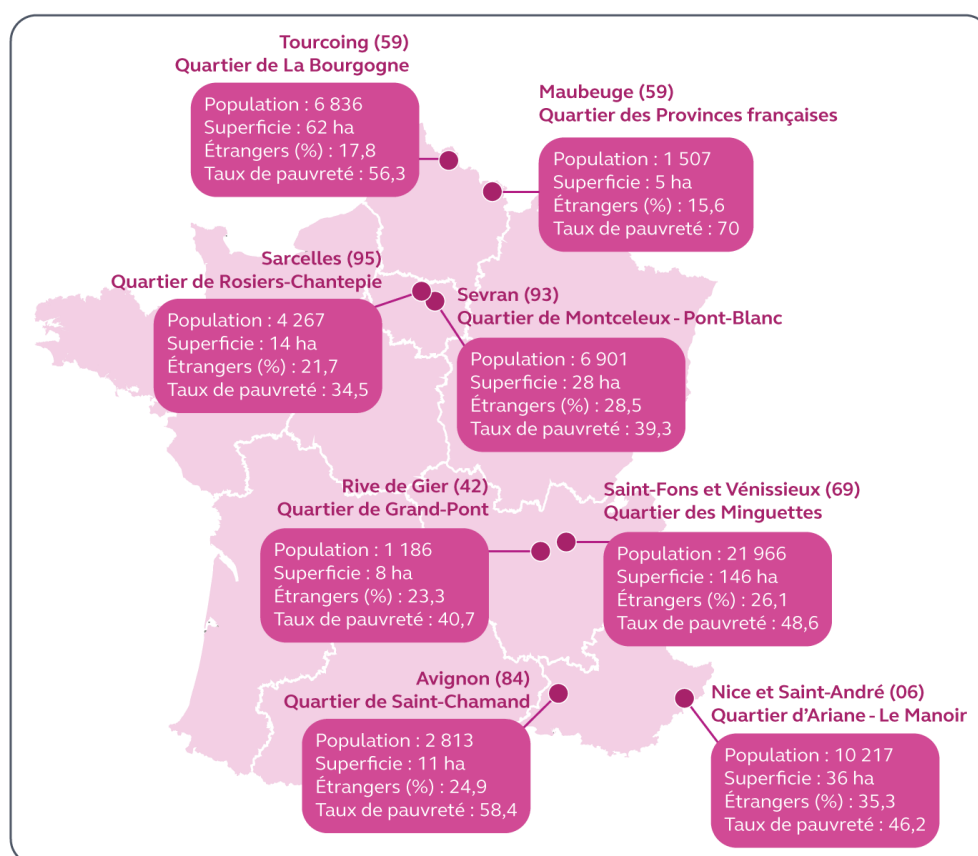
¹⁶ Source : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/201712-Recueil-normes-professionnelles.pdf>.

¹⁷ Dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, les jugements évaluatifs renvoient à l'ensemble des conclusions et appréciations portées en réponse aux questions évaluatives. Un jugement évaluatif doit être argumenté par des données *ad hoc* et des critères explicites.

Les investigations ont été conduites à titre principal en produisant huit monographies réalisées à l'échelle de quartiers.

La sélection des quartiers s'est appuyée sur les critères suivants : 1) des caractéristiques variées pour illustrer la diversité des QPV ; 2) une représentation précise des limites du quartier et une perception des écarts entre le quartier et son environnement en termes économiques et sociaux ; 3) des données disponibles permettant une certaine profondeur d'analyse (*a minima* trois ans), l'existence antérieure d'une zone urbaine sensible (ZUS) se superposant au QPV et facilitant la mobilisation des données sur une longue période ; 4) la prise en compte des interférences potentielles avec les programmes de contrôle des chambres régionales des comptes mobilisées.

Carte n° 1 : les huit quartiers prioritaires étudiés



Source : Cour des comptes, d'après les données du SIG Ville

Cet échantillon ne prétend pas être représentatif de l'ensemble des 1 500 quartiers prioritaires¹⁸ mais il permet d'en illustrer la diversité et d'y étudier de manière approfondie le déploiement de la politique de la ville.

Ces investigations de terrain ont été complétées par plusieurs démarches : une enquête auprès de la Caisse des dépôts et consignations, financeur important de la politique de la ville ; l'exploitation de la base Fideli¹⁹ de données issues de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ; l'exploitation d'un questionnaire adressé à l'ensemble des préfets délégués à l'égalité des chances (PDEC) mis en place depuis 2005 ; une enquête en ligne auprès de responsables de centres sociaux qui a recueilli 242 réponses ; des entretiens nombreux avec les acteurs nationaux et des experts ; une revue approfondie de la littérature académique de référence et des comparaisons internationales.

Un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes et notamment des habitants des quartiers à travers des **ateliers locaux** (dans quatre quartiers) ou des **auditions** à la Cour²⁰. Un **comité d'accompagnement**²¹ a été spécialement constitué, composé de personnalités qualifiées, élus, praticiens et experts. Il s'est réuni cinq fois entre février 2019 et septembre 2020. La Cour remercie les membres de ce comité pour le temps et l'attention qu'ils ont bien voulu consacrer aux travaux tout au long de cette évaluation ainsi que pour les avis qu'ils ont bien voulu exprimer et partager.

¹⁸ Un échantillon représentatif aurait imposé la sélection de plusieurs dizaines de quartiers, ce qui n'aurait pas été possible dans un délai et avec des moyens raisonnables.

¹⁹ Pour Fichier démographique d'origine fiscale sur les logements et les personnes.

²⁰ Voir la liste des personnes auditionnées en annexe n°2.

²¹ Voir en annexe n°1 la composition du comité d'accompagnement.

Chapitre I

La politique de la ville prend-elle en compte les facteurs affectant l'attractivité des QPV ?

La notion d'attractivité²² apparaît rarement de manière explicite dans les textes constitutifs de la politique de la ville. Elle est pourtant centrale dans ses grandes orientations comme dans les stratégies de rénovation urbaine qui luttent contre les facteurs d'évitement et s'efforcent d'enrayer les processus de dévalorisation des quartiers. Dans les QPV, et singulièrement dans les huit quartiers étudiés dans le cadre de la présente enquête, les facteurs affectant l'attractivité sont multiples, rarement maîtrisables par les seuls acteurs locaux car ils dépassent souvent le cadre du quartier et les actions mises en œuvre au titre de la politique de la ville.

Aussi, la prise en compte spécifique des facteurs d'attractivité par la politique de la ville peut-elle s'analyser sous trois dimensions :

- La façon dont l'attractivité est affichée dans les orientations stratégiques de la politique de la ville ;

²² L'objectif d'amélioration de l'attractivité est cité 12 fois dans le document de politique transversale (DPT) Ville mais ne correspond à aucun objectif explicite des programmes budgétaires associés. Il est mentionné dans les articles L. 123-2, L. 671-1 et D. 123-14 du code de l'éducation mais n'apparaît pas dans le code de l'urbanisme.

- La manière dont est appréhendé et articulé l'ensemble des composantes de l'attractivité (image, attachement, mobilité choisie, sentiment de sécurité, désenclavement, etc.) ;
- Le déploiement, à travers des programmes adaptés aux particularités territoriales, de dispositifs spécifiques visant à rendre les quartiers plus attractifs, notamment en matière d'habitat, d'éducation et d'activité économique sur place.

I - L'attractivité des quartiers s'est progressivement imposée comme un des objectifs-clés de la politique de la ville

L'objectif d'amélioration de l'attractivité des quartiers peut se lire à travers les trois grandes approches stratégiques²³ de la politique de la ville qui se sont succédé – et parfois juxtaposé – depuis quarante ans : la stratégie de reconnaissance et de valorisation des quartiers populaires (stratégie « communautarienne »), celle de remise à la norme des quartiers (stratégie « jacobine ») et celle attachée aux effets de levier des politiques publiques pour agir sur les causes de la relégation (stratégie « réformatrice »).

Ces grands objectifs stratégiques se retrouvent dans les politiques socio-urbaines mises en œuvre dans d'autres pays (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne et Pays-Bas), mais la France présente la singularité d'appréhender l'attractivité des quartiers à travers une approche normative et descendante.

A - Historiquement, la politique de la ville s'est articulée autour de trois grandes orientations stratégiques

La stratégie « communautarienne » dans les années 1970, s'appuie sur la valorisation des ressources et des potentialités locales suivant une logique assimilable au développement endogène. Elle a surtout fait l'objet d'études et de réflexions à partir des quartiers en déclin. Ainsi,

²³ Renaud Epstein, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Les Presses de Sciences Po, coll. « Sciences Po Gouvernances », 2013.

les études conduites aux États-Unis sur les « *shrinking cities* » (villes en déclin ou en décroissance) met en évidence la capacité de certains territoires à inventer de nouvelles formes de croissance urbaine en recourant à des stratégies alternatives, voire de différenciation²⁴.

Cette valorisation des potentialités locales est, en France, un axe fréquemment présent dans la rénovation urbaine : la convention signée avec l'ANRU en 2005 pour le quartier des Minguettes à Vénissieux précise que « *le grand projet de ville Vénissieux Minguettes–Max Barel s'inscrit dans une démarche qui s'appuie sur la valorisation de ses potentialités tant du point de vue spatial, socio-économique qu'humain* ». L'ancrage institutionnel et associatif local joue, dans ce cas, un rôle majeur pour affirmer l'identité du quartier, qui peut s'appuyer sur les regroupements affinitaires ou communautaires, lesquels, dans cette optique-là, ne sont alors pas désignés comme un risque mais comme un élément positif.

Par ailleurs, une partie des crédits de la politique de la ville est consacrée prioritairement à lever des freins sur place ou à développer les potentialités du quartier à travers le renforcement du lien social (associations, sorties, etc.), l'éducation (projets spécifiques, accompagnement, etc.), la citoyenneté ou encore la gestion urbaine de proximité.

Dans ce type de stratégie, la question de l'attractivité externe du quartier n'est pas considérée comme un enjeu. Il s'agit d'améliorer le cadre de vie des habitants et d'offrir des opportunités sur place davantage que d'attirer le quartier dans la dynamique d'ensemble de la ville ou de la métropole. À propos de la politique déployée dans le quartier de l'Ariane, le maire et président de la métropole de Nice indique ainsi que « ***l'attractivité ne constitue donc pas un objectif en tant que tel, la métropole et la Ville souhaitent avant tout affirmer la vocation résidentielle du quartier de l'Ariane-Le Manoir en poursuivant sa transformation déjà bien engagée. (...) Pour les pouvoirs publics, l'enjeu en matière de politique de la ville réside principalement dans la capacité de donner les moyens et les opportunités aux habitants du quartier de mener à bien leur projet personnel et professionnel*** ».

La stratégie « jacobine » quant à elle, vise une remise à la « norme » de quartiers cumulant des handicaps à la fois urbains (enclavement, mono-fonctionnalité, sous-équipement réel ou supposé, obsolescence du bâti) et sociaux (concentration des populations pauvres

²⁴ Manuel Wolff (avec Sylvie Fol, Hélène Roth et Emmanuèle Cunningham-Sabot), « Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 2013.

souvent immigrées) par une banalisation de leur forme urbaine ou par une rectification des erreurs passées, qu'elles soient de conception, de construction ou d'entretien, en y attirant des activités économiques et surtout en renouvelant leur population. Pour Renaud Epstein, « *la priorité est alors donnée à la transformation urbaine, conçue comme un levier de transformation sociale et de restauration d'un « pacte républicain » qui serait mis en péril par la concentration spatiale de populations d'origine immigrée*²⁵ ».

L'amélioration de l'image et des conditions de vie ne suffit pas toujours à réduire les souhaits de départ des habitants

La ville de Vénissieux a fait réaliser en juin 2018 un sondage sur l'évolution d'image et des conditions de vie dans six de ses quartiers dont le QPV des Minguettes. Si les habitants de ce QPV reconnaissent plus que dans les autres quartiers que l'image et la réputation de leur ville s'était améliorée (66 %, contre 53 %), ils étaient néanmoins plus nombreux à souhaiter quitter la ville (60 %, contre 47 %).

La loi de 2003 dite « loi Borloo »²⁶ procède en partie de cette approche lorsqu'elle assigne explicitement à la politique de la ville un objectif de réduction des écarts territoriaux à travers les opérations de rénovation urbaine.

Pendant la période 2008-2018, les huit QPV étudiés ici ont bénéficié de financements au titre du premier PNRU (2005-2015) et/ou sont inscrits dans le NPNRU (2014-2024), avec à chaque fois un objectif d'amélioration de l'attractivité des quartiers : démolition de l'immeuble Picardie à Sarcelles²⁷ pour ouvrir le quartier sur son environnement et le raccrocher physiquement au reste de la ville ; restructuration en profondeur des Provinces Françaises à Maubeuge autour d'équipements, qualifiés de « pôles d'attractivité » pour mettre fin à l'enclavement du quartier ; désenclavement du quartier Saint-Chamand à Avignon, amélioration du cadre de vie, des équipements urbains, etc. Et dans presque tous les cas, la rénovation urbaine s'accompagne d'une cible de réduction de la part des logements sociaux dans une perspective de plus grande mixité sociale.

²⁵ Cf. *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, précité.

²⁶ Loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

²⁷ Opération prévue en 2008 mais non encore réalisée en 2020.

La stratégie « réformatrice », enfin, s'appuie sur les effets de levier des politiques publiques déployées à l'échelle métropolitaine, voire régionale pour agir sur les causes de la relégation : les quartiers prioritaires sont des symptômes de dysfonctionnements du territoire dans son ensemble, dont le traitement ne peut se faire qu'à cette échelle. Par exemple, le contrat de ville de Sarcelles s'inscrit dans la dynamique du Grand Paris, celui des Minguettes dans la stratégie de développement urbain de la métropole lyonnaise et de ses documents de planification (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, programme local de l'habitat). Pour le quartier de Saint-Chamand, le désenclavement érigé en priorité par le contrat de ville s'insère dans un schéma plus global en matière de mobilité, planifié dans le cadre du plan de déplacements urbains (PDU) du Grand Avignon.

Les stratégies mises en œuvre dans les QPV selon cette approche réformatrice contiennent également des orientations liées à la réussite éducative ou au développement de l'initiative individuelle et de l'entrepreneuriat, souvent à des échelles et avec des partenariats qui dépassent le cadre du quartier. À l'inverse de la stratégie jacobine et de la mise en œuvre d'une discrimination positive au bénéfice des habitants des quartiers, la stratégie réformatrice laisse davantage de place aux initiatives individuelles. C'est sur la base de cette approche que des opérateurs privés ont choisi d'installer le centre commercial *My Place* à la frange du quartier de Rosiers-Chantepie à Sarcelles. Dans le quartier de l'Ariane à Nice, des opérations de construction de logement en accession ont été développées par un promoteur avec l'objectif de favoriser la diversification sociale et architecturale de l'habitat et de faire venir des habitants extérieurs au quartier par une offre privée adaptée.

B - Au regard des autres pays, la politique de la ville en France se caractérise par une approche descendante et normative

La France a choisi de définir, au niveau national, des zones d'intervention sur lesquelles des moyens spécifiques sont concentrés en fonction de l'intensité des difficultés dans l'objectif de réduire les écarts entre ces quartiers et le reste du territoire national. Bien que déployée dans des contrats conclus et mis en œuvre par les collectivités locales concernées, communes et intercommunalités au premier rang, la politique de la ville est définie par référence à des objectifs législatifs nationaux, par un financement inscrit en grande partie sur le budget de l'État, et, localement, par des appels à projets gouvernés par des cahiers des charges, l'ensemble de ces éléments dessinant *in fine* un cadre normatif, ou prescriptif de portée nationale.

Les politiques publiques ciblées sur des territoires particuliers existent aussi dans d'autres pays, mais à la différence de la France, elles correspondent à des programmes sectoriels (rénovation urbaine, éducation, accompagnement social) et ne sont pas réunies dans un cadre national unique.

Aux États-Unis, la rénovation urbaine dépend d'initiatives locales et il n'existe pas de zonage fédéral ou de désignation par une instance nationale des quartiers prioritaires. Elle se déploie ainsi indépendamment du gouvernement fédéral, du moins en terme d'impulsion et de conception : les autorités locales présentent un projet de renouvellement urbain au département du logement et du développement urbain (*Department of Housing and Urban Development*), qui décide ou non de le financer. C'est ainsi qu'a fonctionné le programme de renouvellement urbain *Hope VI* lancé en 1992, la *Community Renewal* de 1993 ou encore le programme *Choice Neighbourhood* depuis 2010.

Au Royaume-Uni, le *New Deal for Communities* et la *National Strategy for Neighborhood Renewal* (NSNR), lancés respectivement en 1998 et 2001, répondaient à la même logique que la logique française de sélection de quartiers défavorisés à partir d'un indice synthétique de pauvreté. Prenant acte de l'échec des programmes antérieurs, la NSNR a été réformée et se fonde dorénavant sur trois principes : l'amélioration des services publics, l'implication des habitants et la coordination entre les niveaux national, régional et local. Elle distingue les quartiers selon leur degré de « mixité », des plus ségrégués aux plus « gentrifiés ».

La politique des grandes villes (*Gretenbed*) aux Pays-Bas, lancée en 1994, cible les quartiers de 40 villes depuis 2007. Elle s'attache à réduire le nombre de logements sociaux et à développer une offre de logement attractive pour les classes moyennes, pouvant se traduire par un déplacement des ménages les plus pauvres.

En Allemagne, depuis 1999, le programme « Ville sociale » (*Soziale Stadt*) donne la priorité à la dimension sociale plutôt qu'à la dimension urbaine. Ce programme s'appuie sur une approche intégrée de diverses politiques sectorielles dans trois domaines : la construction, l'action sociale et le développement économique. Il vise à mobiliser les potentialités de chaque quartier (suivant la stratégie « endogène » évoquée précédemment) au travers de nouvelles formes locales de gestion et de mise en réseau des acteurs. Une différence majeure par rapport à l'approche française tient au fait que le programme ne prévoit pas de dispositifs mais une « manière de procéder », c'est-à-dire une stratégie de coopération entre les acteurs : en vertu d'un principe de subsidiarité, il revient aux acteurs de terrain de définir et de mettre en œuvre les actions avec une forte autonomie.

Dans la plupart des autres pays, il n'existe donc pas une politique de la ville définie au niveau central et appliquée au niveau local mais plusieurs programmes sectoriels, financés au niveau central, laissant davantage l'initiative au niveau local pour définir les priorités, les stratégies et les dispositifs. Dans plusieurs pays, comme aux États-Unis, en Grande Bretagne et aux Pays-Bas, les financements consacrés à ces programmes nationaux ont été drastiquement diminués, notamment à la suite de la crise financière et économique de 2008.

II - La politique de la ville ne permet pas d'attirer des ménages socialement moins défavorisés dans les quartiers

Les investigations menées dans les QPV soulignent la difficulté de traiter simultanément les différentes composantes de l'attractivité (image, attachement, mobilité choisie, sentiment de sécurité, désenclavement, etc.). La question « l'attractivité pour qui ? » résume cette difficulté. Un facteur considéré comme « attractif » pour un public (prix, image, qualité, etc.) peut se révéler « répulsif » pour un autre. En outre, la mobilité, comme corollaire de l'attractivité, ne relève pas toujours de choix spontanés pour les publics concernés, compte tenu du processus d'attribution d'un logement social ou des effets prescriptifs de la carte scolaire.

A - L'attractivité externe et l'attractivité interne répondent à des logiques difficiles à concilier

La contradiction, ou du moins la tension, entre les objectifs consistant à attirer de nouveaux habitants moins en difficulté et à améliorer la situation de ceux qui y résident déjà est au cœur de la politique de la ville qui vise tout à la fois à donner « *les moyens de partir et l'envie de rester* »²⁸.

Cette différence de posture (partir, rester) peut expliquer le hiatus observé dans de nombreux quartiers (en particulier aux Minguettes, à Grand-Pont et à l'Ariane) entre une amélioration objective du cadre de vie,

²⁸ Daniel Béhar, « Réussir l'intégration : les moyens de partir, l'envie de rester », *Projet*, n°227, septembre–novembre, 1991.

à la suite, par exemple, d'une vaste opération de renouvellement urbain, et la persistance d'une image dégradée à l'extérieur²⁹ du fait d'un historique chargé, quand bien même le quartier ne présenterait pas ou plus d'indicateurs plus dégradés que son proche environnement. Cette persistance d'image rappelle que les politiques menées en faveur de l'attractivité s'inscrivent dans un temps long. Les dynamiques liées aux changements d'image et de réputation des quartiers sont lentes à produire des effets.

L'étude des huit quartiers retenus dans le cadre de l'enquête souligne en outre le caractère relatif de l'attractivité. L'analyse des entrants dans le parc de logements sociaux atteste ainsi d'une attractivité objective pour des familles fragiles en raison des loyers peu élevés (souvent parmi les plus bas de la métropole) : ces nouveaux habitants présentent des caractéristiques sociales identiques, voire plus précaires, que celles des résidents en place³⁰, en contradiction avec l'objectif d'une plus grande mixité sociale.

**Extraits³¹ de l'atelier avec les habitants tenu le 1^{er} juillet 2019
à la maison du projet de ville, aux Minguettes**

Comment a évolué l'attractivité du quartier depuis dix ans ?

Positivement par la desserte des transports (notamment Tram), par plusieurs équipements collectifs hospitalier, scolaires, mairie annexe, etc.) et grâce aux associations.

Mais malgré les progrès, la vie quotidienne des habitants ne s'est pas améliorée ces dix dernières années. Certains ont le sentiment d'être des « citoyens de seconde zone », éloignés des décisions qui les concernent.

Quels sont les blocages à l'attractivité du quartier ?

Malgré la présence des forces de l'ordre et de la vidéo surveillance, le trafic de drogue et l'insécurité routière (rodéos) sont cités unanimement.

Il y a une concentration de problèmes sociaux (paupérisation, replis sur soi, problèmes linguistiques, fracture numérique). La consultation des conseils de quartier et du conseil citoyen apparaît insuffisante.

²⁹ Voir l'enquête ONPV 2019 sur le regard « sombre » des Français sur les quartiers sensibles. http://www.onpv.fr/uploads/media_items/en-detail-onpv-images-des-quartiers-2.original.pdf

³⁰ Analyse convergente avec l'étude sur la mobilité résidentielle des habitants des QPV publiées dans le rapport 2017 de l'ONPV.

³¹ Compte rendu de l'atelier présenté dans le cahier territorial sur le QPV des Minguettes accompagnant le présent rapport.

Enfin, les façons d'aborder la question de l'attractivité diffèrent selon que l'on se place au sein ou en dehors du quartier. Il est frappant par exemple de constater que, dans la plupart des QPV étudiés (et plus globalement dans les autres QPV d'après les réponses recueillies auprès des préfets délégués à l'égalité des chances), les écoles primaires mais également les établissements du secondaire bénéficient le plus souvent d'une image favorable au sein du quartier. Les principaux facteurs de valorisation mis en avant par les parents (l'état des bâtiments scolaires au regard des autres bâtiments du quartier, le climat scolaire plus apaisé que celui de la rue, notamment en primaire, la relation de proximité avec l'équipe pédagogique, etc.) apparaissent contre-intuitifs par rapport aux critères de jugement qui prévalent dans des quartiers plus « *gentrifiés* » (niveau scolaire, nombre d'élèves par classe, options d'enseignement, etc.).

Rosiers-Chantepie : la concurrence du lieu de culte³²

La « Mosquée En Nour » réunit régulièrement environ 200 personnes pour la prière dans une ancienne supérette louée par CDC Habitat à la mairie pour 1607 € mensuels qui la sous-loue pour 500 € à l'association « En Nour » pour « un usage à caractère associatif ».

Le fait qu'elle soit le seul lieu de culte du quartier conduit les habitants de différentes origines à la fréquenter, ce qui est plutôt rare. Des personnes de différentes nationalités ou origines s'y côtoient. Si cet espace incarne dans une certaine mesure un « vivre-ensemble », la mouvance *tabligh* dont il relève est cependant loin d'en faire un pilier républicain et les nombreux changements à la tête de l'association d'en faire un élément de stabilité.

Cette salle de prière, lieu de rassemblement du quartier, s'inscrit dans une logique concurrentielle à l'égard des pouvoirs publics et de « l'offre républicaine ».

Des cours d'arabe, de soutien scolaire et de Coran sont dispensés à la mosquée. Le centre social est intervenu pour demander que les cours d'accompagnement scolaire ne s'y fassent pas sur le même créneau que le sien. Le dispositif « Devoirs faits » déployé au collège subit la même concurrence horaire. Enfin, le succès des cours d'arabe d'« En Nour » contraste avec la désertification puis l'arrêt du cours d'arabe dispensé à l'école Pierre et Marie Curie.

Si l'exemple de la présence religieuse à Rosiers-Chantepie témoigne d'une ligne de partage délicate entre la production d'un lien social et la garantie du contrat social républicain, il pose également la question de l'engagement financier des pouvoirs publics.

³² Extrait du cahier territorial sur le QPV de Rosiers-Chantepie de Sarcelles accompagnant le présent rapport.

B - Les habitants sont confrontés à de nombreux obstacles limitant leurs vœux de mobilité

Dans son rapport de 2017 relatif à la mobilité résidentielle des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), l'ONPV a montré que le taux de mobilité des ménages des QPV est comparable à celui des ménages des autres quartiers de leur unité urbaine : entre 10 % et 12 %. Ce pourcentage ne doit cependant pas être interprété comme le reflet d'une préférence affirmée en regard de toute autre option³³. La faiblesse persistante de la mobilité hors du quartier (résidentielle, scolaire ou économique) est d'abord le reflet de difficultés à se projeter en-dehors du quartier qui peuvent tenir à de nombreux facteurs (liens de solidarité, habitudes de vie, etc.).

Parmi ces caractéristiques, l'accès à l'information joue un rôle déterminant. Les travaux qui se sont intéressés à l'implication citoyenne dans les quartiers populaires³⁴ ont mis en évidence, pour les habitants des QPV, les obstacles administratifs et psychologiques pour l'accès aux services publics, aux aides voire des non-recours aux droits. La restauration scolaire, qui connaît dans la totalité des QPV étudiés des taux d'inscription plus faibles que sur le plan national, les sorties scolaires, qui peuvent subir des phénomènes d'autocensure, le faible nombre d'élèves boursiers pointés de façon récurrente dans les QPV étudiés peuvent illustrer ce rapport déficient à l'information.

Dans de nombreux cas, la situation s'apparente davantage à un non-choix ou à un choix contraint (obstacles économiques, freins psychologiques, etc.) qu'à une véritable alternative. L'étude des procédures d'attribution de logements sociaux dans les QPV, même si les pratiques sont très diverses, suggère que les effets d'image et les situations d'urgence (Dalo, relogement, etc.) mettent le plus souvent en échec l'effort des institutions pour rééquilibrer les caractéristiques de la population.

³³ Ce rapport de l'ONPV indiquait notamment qu'en 2012, 30 % des habitants des ZUS souhaitaient déménager. Par ailleurs, 55 % des centres sociaux interrogés par la Cour des comptes estiment que les habitants ne souhaitent pas quitter le quartier.

³⁴ Adil Jazouli, *Une saison en banlieue*, Plon, Paris, 1995 ; Marion Carrel, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Éditions, 2013 ; Thomas Kirszbaum, *Valoriser les ressources des quartiers*, rapport de recherche, Amadeus, 2014.

Comme l'illustre la réponse d'un préfet délégué à l'égalité des chances, « *résider en QPV n'est pas un choix mais le plus souvent le résultat d'une demande d'accès au logement social (...) De nombreux habitants de QPV souhaiteraient en partir mais ne le peuvent pas pour des raisons financières* », alors que le taux de rotation des logements, inférieur à 5 % par an, pourrait laisser penser qu'il s'agit d'un quartier que les habitants ne veulent pas quitter.

Dans ce contexte, le principal critère de choix, hormis les critères d'accès à l'emploi, est lié au ressenti des individus, en premier lieu le rapport direct à l'espace physique et social du quartier (état du bâti, le type de population présent, le sentiment de sécurité, etc.) mais aussi aux liens affectifs et aux modes de vie (solidarités de proximité, vie communautaire, etc.). Lorsqu'ils sont interrogés, les habitants soulignent que les questions de sécurité et de tranquillité sont à mettre en regard de leur expérience de vie quotidienne et invoquent fréquemment la faible prise en compte par les pouvoirs publics d'enjeux vécus comme autant « d'irritants », à l'image du stationnement sauvage (Montceuleux Pont-Blanc) de la collecte des déchets (l'Ariane) ou des nuisances urbaines (rodéos automobiles, incendies volontaires à La Bourgogne, etc.).

Pour les entreprises, les critères de choix sont sensiblement différents mais les études montrent que les décisions d'implanter une activité économique ou commerciale dans les QPV prennent en compte un éventail de paramètres plus large que les seules incitations fiscales ou exonérations de charges existantes. La sécurité, l'adaptation des locaux, leur facilité d'accès ou leur proximité avec une offre de transports en commun, l'animation économique de proximité, la non-concurrence, les marges bénéficiaires attendues apparaissent comme autant de facteurs rarement pris en compte par les pouvoirs publics, mis à part le cas de quelques métropoles (la métropole européenne de Lille ou Grenoble³⁵).

³⁵ Voir l'exemple du QPV Brunetière à Voiron relaté par le PDEC de l'Isère : « *l'Epareca a refusé d'investir après avoir mené une enquête qui démontrait les carences sur l'implantation de commerces de proximité (marges bénéficiaires faibles, revenu médian en QPV trop faible)* ».

III - Les documents stratégiques de la politique de la ville ne prennent pas complètement en compte l'enjeu de l'attractivité

Si les opérations de rénovation urbaines visent explicitement à rendre les quartiers plus attractifs, les autres programmes de la politique de la ville procèdent d'objectifs plus partiels. De plus, un grand nombre des facteurs et des leviers d'action pouvant affecter l'attractivité des quartiers dépassent le périmètre des QPV et sont souvent appréhendés à l'échelle communale ou métropolitaine, au risque qu'en pratique, les problématiques des quartiers prioritaires se situent aux marges des initiatives locales.

A - Les opérations de rénovation urbaine visent le changement d'image du quartier à travers l'amélioration du bâti

Si plusieurs contrats de ville mentionnent explicitement l'enjeu de l'attractivité (« *image attractive* » dans le contrat de ville 2010-2015 de la communauté d'agglomération Val-de-France pour le quartier de Rosiers-Chantepie à Sarcelles, « *attractivité* » dans le contrat de ville 2015-2020 de la communauté d'agglomération du Grand Avignon pour le quartier de Saint-Chamand), c'est dans le champ de la rénovation urbaine qu'elle est plus explicitement mobilisée.

Le projet de rénovation urbaine de Montceaux - Pont-Blanc à Sevran, par exemple, a sensiblement amélioré la physionomie du quartier (destruction de tours, réhabilitation de logements, amélioration de la circulation), en cherchant à le désenclaver et à détruire les foyers de délinquance (tour Belle Aurore par exemple). Les opérations de renouvellement urbain aux Minguettes-Clochettes (Vénissieux) ont pareillement cherché à modifier l'habitat et à diversifier l'offre, autant d'éléments pouvant jouer sur l'attractivité et la mobilité résidentielle.

Les projets de rénovation urbaine dans le cadre du nouveau plan national de renouvellement urbain (NPNRU) affichent également des ambitions importantes de changement d'image et de diversification résidentielle.

Renforcer l'attractivité des quartiers en luttant contre les déterminants de l'évitement revient, dans le cadre de la politique de la ville, à s'intéresser à une pluralité de facteurs interdépendants pouvant affecter le départ, l'arrivée ou le fait de rester dans le quartier :

- l'offre de logements publics et privés et sa capacité à répondre de manière adaptée aux besoins, à accueillir des populations diversifiées et à permettre des parcours résidentiels ouvrant des perspectives d'évolution ;
- l'environnement urbain, dont les caractéristiques peuvent constituer un frein à leur attractivité ; à l'inverse l'accent peut être mis sur les équipements urbains (mobilier public, terrains de jeux, etc.) et les démarches d'embellissement ;
- les dispositifs fiscaux, en particulier les exonérations de cotisations et de taxes foncières (CFE, TFPB) et les aides appliquées aux QPV afin de favoriser l'implantation des entreprises et des bailleurs ;
- l'accès aux services publics, aux prestations sociales et aux commerces de proximité ;
- la sécurité tant dans le quartier qu'à ses abords, en particulier en matière de trafics de stupéfiants, dont l'impact sur le cadre de vie et l'attractivité est relevé par la totalité des acteurs de terrain rencontrés dans les QPV étudiés ;
- la connexion du quartier à son environnement extérieur (infrastructures de transports collectifs, réseau multimodal, dessertes variées, zones piétonnes ou de cyclisme, etc.).

B - Le cadre prescriptif des politiques de peuplement et d'éducation offre peu de choix aux publics concernés

Le caractère prescriptif des principaux dispositifs publics à l'œuvre dans les QPV (logement, éducation, etc.) s'accommode mal avec l'objectif d'attractivité, qui suppose un certain degré d'autonomie des personnes visées. Comment juger du caractère attractif d'un choix résidentiel lorsque celui-ci se trouve conditionné par des critères administratifs et encadré par les procédures formalisées d'attribution des logements sociaux ?

Ces dernières, que chercheurs et experts désignent sous le vocable explicite de « politiques de peuplement », sont révélatrices de ces mécanismes. La thèse récente de Marine Bourgeois réalisée sur trois villes françaises auprès de six bailleurs, analyse le « tri » des ménages opéré par les acteurs locaux (élus, bailleurs, entreprises) en fonction du contexte

local, de l'état du parc et des enjeux économiques³⁶. Elle montre également qu'une grande partie des attributions, sans être ni discrétionnaire ni discriminatoire, procède de compromis et d'ajustements entre acteurs locaux et s'éloigne largement des préférences exprimées par les bénéficiaires. Pour ces derniers, le choix se résume bien souvent à une alternative entre refus ou acceptation, sans possibilité de discussion.

Les observations recueillies dans les quartiers étudiés confirment ces éléments. Les procédures d'attribution aboutissent dans la moitié des cas à la concentration de population étrangère et précaire (comme à Saint-Chamand, aux Minguettes ou à Grand-Pont). Lorsqu'un unique bailleur est présent (comme c'est le cas aux Provinces Françaises), la « politique de peuplement » se résume alors à un dialogue entre ce dernier et la municipalité. Les exemples étudiés suggèrent aussi que l'urgence (l'accueil de familles monoparentales ou de publics fragiles, l'attribution au titre du Dalo, etc.) l'emporte généralement sur la continuité qu'impliquerait une stratégie d'attribution visant à modifier au long cours le peuplement du parc de logement social.

Le difficile pilotage par l'État de son contingent de logement dans le QPV de Saint-Chamand à Avignon³⁷

Sur la période examinée, l'État disposait d'un contingent de 198 logements sur le quartier de Saint-Chamand. Ses services locaux n'ont cependant pas été en mesure de fournir de données sur la situation socio-économique et familiale des personnes bénéficiant d'un logement social au titre de ce contingent, ni sur le nombre de logements « rendus pour un tour » aux bailleurs, faute pour l'État de disposer de candidats susceptibles d'être logés dans ces logements.

En matière d'éducation et d'offre scolaire, la carte scolaire est le principal dispositif prescripteur en matière d'affectation des élèves. Définie dans les années 1960 dans un contexte de forte croissance démographique, elle n'a pas été conçue pour être un levier de mixité et reproduit généralement l'image sociale du quartier, d'autant que dans tous les quartiers étudiés, les municipalités, en lien avec l'Éducation nationale, n'ont pas souhaité en modifier les contours pour qu'elle embrasse des quartiers aux caractéristiques différentes. Elle peut même conduire à

³⁶ Marine Bourgeois, *Tris et sélections des populations dans le logement social. Une ethnographie comparée de trois villes françaises*, Thèse pour le doctorat de science politique, Institut d'Études Politiques de Paris, 2017.

³⁷ Voir le cahier territorial sur le QPV de Saint-Chamand à Avignon accompagnant le présent rapport.

refermer le quartier sur lui-même lorsque, comme à l'Ariane, il n'y a eu aucune évolution de la carte scolaire entre 2008 et 2018. Globalement, les cas de contournements et de dérogations scolaires apparaissent réduits. Ils concernent très peu le primaire, un peu plus le collège et sont ciblés sur des cas spécifiques (regroupement de fratries, rapprochement du lieu de travail, quelques cas d'orientation vers l'enseignement privé, etc.).

C - Plusieurs facteurs affectant l'attractivité dépassent le périmètre des QPV

L'attractivité déborde l'échelle du quartier et englobe des facteurs plus larges à l'échelle communale, métropolitaine, voire régionale.

Bien souvent, ce n'est qu'à la marge et de façon indirecte que les actions mises en place dans le cadre de la politique de la ville agissent sur l'attractivité des quartiers. À Rive-de-Gier et à Sarcelles, par exemple, l'implantation d'une zone pavillonnaire et d'un centre commercial en lisière du QPV – non prévue par les contrats de ville en tant que tels – semblent avoir eu davantage d'effet pour rendre les quartiers attractifs que les opérations de rénovation urbaine qui y ont été menées.

Plus largement, l'étude des huit QPV met en évidence une ligne de fracture entre deux types de quartiers³⁸ :

- ceux qui apparaissent peu attractifs par eux-mêmes mais à proximité de territoires dynamiques, souvent dans un contexte de métropolisation, comme La Bourgogne à Tourcoing, les Minguettes à Vénissieux et, l'Ariane à Nice ;
- et ceux qui sont peu attractifs dans des territoires eux-mêmes en difficulté, voire en déprise, comme Les Provinces Françaises à Maubeuge ou Rive-de-Gier près de Saint-Etienne.

Pour ce second ensemble, la prise en compte des facteurs affectant l'attractivité appelle une réponse qui va au-delà de la politique de la ville avec des moyens qui dépassent le cadre du développement territorial : modèle économique, réindustrialisation, formation, résilience territoriale, etc. Dans ces quartiers, les indicateurs de mixité sociale, fonctionnelle et scolaires apparaissent minés par les dynamiques territoriales.

³⁸ Les cas de Rosiers-Chantepie (Sarcelles) et de Montceux - Pont-Blanc (Sevran) sont un peu différents du fait des dynamiques spécifiques au Grand Paris et à l'Île-de-France.

Manifestations d'un communautarisme religieux aux Minguettes³⁹

Toutes les institutions interrogées évoquent un phénomène de communautarisme aux Minguettes. Le ministère de l'intérieur rappelle que *« depuis les années 1980, le quartier des Minguettes apparaît comme un bastion de l'islam fondamentaliste et, plus largement, du repli communautaire musulman »*.

Selon les services préfectoraux, *« le quartier des Minguettes est marqué par un fort communautarisme et un islam de plus en plus rigoriste.... Des femmes suivent les préceptes de la religion musulmane et s'habillent traditionnellement. Si beaucoup d'entre elle le font par conviction, il est probable que certaines s'y voient contraintes par la pression familiale et sociale. À ce titre, existe un réel questionnement sur la place de la femme et de la mixité dans l'espace public au sein de ces quartiers »*.

Comme un service spécialisé du ministère de l'intérieur, les services municipaux de Vénissieux pointent des problèmes de comportement, la promotion d'un autre mode de vie, la multiplication des incidents quotidiens, un phénomène d'entre soi sur une base religieuse; une marginalisation progressive des femmes, un nombre croissant ne sortant plus, les espaces publics se vident, une présence des hommes oppressante ; deux écoles désertées lors d'événements religieux, le poids du ramadan de plus en plus fort chaque année, des certificats religieux pour jeunes filles au motif d'« allergies au chlore », le boycott de toute information sur l'éveil de l'adolescence réalisé dans le cadre de la prévention par un infirmier, des épisodes de prières au sein d'un groupe scolaire.

La ville de Vénissieux confirme l'existence d'une visibilité et d'une affirmation de l'identité religieuse musulmane (port du voile/djellaba, etc.), la commune comportant une population importante originaire d'Afrique du Nord (de nationalité française et étrangère). Cet habillement n'apparaît pas être celui traditionnel d'Afrique du Nord mais plutôt la résultante d'une mode récente issue du courant conservateur wahhabite d'Arabie Saoudite.

Quinze lieux de cultes sont recensés sur le quartier des Minguettes, trois mosquées officielles (dont deux jugées salafistes) et douze salles de prières.

En réponse à la Cour, la maire de Vénissieux a précisé que l'enjeu est de soutenir et d'encourager les habitants des quartiers qui sont porteurs d'un discours et d'une action pour l'émancipation des individus dans le cadre républicain, et de refuser et combattre toutes les demandes spécifiques liées à des orientations religieuses. Il y a un « combat » idéologique et de valeurs en cours sur ces territoires pour faire comprendre et respecter le cadre laïc.

*

**

³⁹ Voir le cahier territorial sur le QPV des Minguettes à Vénissieux-Saint-Fons accompagnant le présent rapport.

CONCLUSION

La notion d'attractivité s'est progressivement imposée parmi les objectifs clés de la politique de la ville, et dans plusieurs documents-cadre, contrats de ville ou programmes de rénovation urbaine. Elle détermine à des degrés variables les projets et les dispositifs mis en place, aux côtés des objectifs « historiques » de développement endogène, de réduction des écarts et d'une meilleure intégration des quartiers dans leur environnement.

Pour autant, la politique de la ville ne prend en compte que de manière partielle les multiples facteurs permettant de rendre un quartier attractif.

Si certains dispositifs visent à attirer de nouveaux habitants moins défavorisés afin de recréer une forme de mixité sociale, la politique de la ville ne prend en compte qu'à la marge les facteurs internes, en particulier subjectifs : effets persistants d'une image dégradée, enjeux de sécurité au quotidien, désir de mobilité, etc.

Il n'existe donc pas de programmes coordonnés et intégrés permettant de traiter pleinement l'enjeu de l'attractivité. La persistance des effets de réputation des quartiers, l'absence de choix réels des habitants, la gestion des situations d'urgence ainsi que le caractère contraint des dispositifs spécifiques de la politique de la ville offrent peu de marges de manœuvre aux pouvoirs publics locaux. Cette difficulté est renforcée par le périmètre d'action à l'échelle des quartiers, eux-mêmes enchâssés dans des dynamiques beaucoup plus larges à l'échelle métropolitaine, voire régionale.

La politique de la ville prend-elle en compte les facteurs affectant l'attractivité ? Résumé des réponses pour les huit QPV étudiés et présentés en accompagnement de ce rapport :	
Minguettes-Clochettes	Plutôt non <i>Ce n'est qu'à la marge, et de façon indirecte, que les actions mises en place dans le cadre de la politique de la ville agissent sur l'attractivité du quartier.</i>
Maubeuge Provinces Françaises	Plutôt non <i>Les crédits spécifiques de la politique de la ville, orientés vers le financement des associations, concernent surtout des actions d'animation ou d'accompagnement social.</i> <i>L'action policière, si elle a permis de réduire le volume des faits constatés, a paradoxalement conduit à renforcer l'image à l'extérieur d'un quartier dangereux.</i>
Nice l'Ariane	Plutôt oui <i>Les acteurs publics ont intégré cette dimension d'attractivité dans leurs actions, avec par exemple une vraie réflexion menée sur l'image du QPV mais les résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions.</i>
Rive-de-Gier Grand-Pont	Plutôt oui <i>La politique de la ville a concentré ses interventions sur la rénovation urbaine.</i>
Avignon Saint-Chamand	Plutôt non <i>Le renforcement de l'attractivité du quartier ne constitue pas un objectif prioritaire du contrat de ville, celui-ci visant essentiellement à réduire les fragilités socio-économiques des habitants du QPV.</i>
Sarcelles Rosiers- Chantepie	Plutôt oui <i>Le contrat de ville mentionne explicitement la notion d'attractivité. Cependant, il existe un décalage entre les actions financées et la stratégie ambitieuse du contrat de ville.</i>

Sevran Montceaux - Pont-Blanc	<i>Plutôt oui</i> <i>Les actions menées au cours de la période en matière de sécurité visaient clairement à répondre aux handicaps du quartier.</i>
Tourcoing La Bourgogne	<i>Plutôt oui</i> <i>Les faiblesses et les atouts du quartier sont bien identifiés par les pouvoirs publics et les institutions adaptent leurs pratiques aux difficultés spécifiques.</i>

Chapitre II

L’attractivité des QPV s’est-elle améliorée au cours des dix dernières années ?

Ce chapitre a pour objectif d’identifier les grandes évolutions intervenues depuis dix ans en matière d’attractivité, tant du point de vue des habitants que des personnes extérieures aux quartiers.

Une enquête publiée en juillet 2019 par l’Observatoire national de la politique de la ville⁴⁰ indique que plus de la moitié des Français (51 %) estiment que la situation des quartiers prioritaires s’est dégradée ; un tiers (34 %) qu’elle n’a pas changé et seulement un sur dix qu’elle s’est améliorée. Ce résultat, sévère au regard des moyens engagés, suggère au minimum qu’il y a loin entre le déploiement des dispositifs de la politique de la ville au sein des quartiers et leur changement d’image aux yeux du grand public.

⁴⁰ Guisse N., Müller J. (Credoc) « Les Français portent un regard sombre sur les quartiers « sensibles » », 16p, En Détail ONPV, 2019.

I - Une capacité d'attraction résidentielle qui demeure faible en dépit des opérations de rénovation urbaine

L'attractivité résidentielle dans les QPV pourrait être considérée en voie d'amélioration si le choix des habitants était libre et ne dépendait pas de contraintes économiques ou administratives et si le nombre d'arrivées était supérieur au nombre de sorties. Même dans le cadre administré du logement social, l'augmentation des demandes, la réduction de la durée de vacance et le resserrement des écarts de loyers avec le reste des agglomérations pourraient également être des signaux de quartiers plus attractifs. De manière plus subjective, mais déterminante, ce serait enfin le cas si la réputation de ces quartiers et les conditions de vie s'amélioraient, notamment grâce aux opérations de rénovation urbaine.

Appréciée à l'aune de ces critères, l'attractivité des quartiers prioritaires ne semble pas avoir beaucoup progressé au cours des dernières années dans la grande majorité d'entre eux, même si ce constat global recouvre des situations différentes.

A - Une attractivité résidentielle limitée par le volume et la nature du parc social, administrée par les politiques d'attribution des logements

1 - L'analyse du souhait de venir habiter ou rester dans les QPV doit tenir compte des spécificités de ces quartiers

Les QPV se singularisent par une très forte proportion de logements sociaux : 74 % des ménages habitent dans le parc social (contre seulement 16 % des ménages des aires urbaines environnantes hors QPV), et seulement 12 % sont propriétaires de leur logement⁴¹.

La mesure de leur attractivité résidentielle ne peut donc se mesurer à l'aune des critères classiques que sont les prix de l'immobilier et les loyers, mais doit s'appuyer sur des indicateurs spécifiques au parc social : pourcentage et durée de vacance des logements, taux de refus des propositions avant présentation à la commission locale d'attribution (CAL), rang de classement par cette même commission des demandeurs ayant accepté l'offre de logement.

⁴¹ « Plus de logement social et plus d'habitat surpeuplé dans les quartiers prioritaires », ONPV 2018, à partir de l'enquête nationale Logement de l'Insee de 2013.

L'analyse de la trajectoire résidentielle des QPV doit aussi être effectuée au regard des dynamiques plus larges des agglomérations dans lesquelles ils s'insèrent, et de l'intensité de la demande de logements sociaux au regard des disponibilités et de la tension locative constatée dans l'agglomération.

En outre, l'analyse des dynamiques résidentielles dans le parc social des QPV est rendue d'autant plus délicate que les acteurs publics (État et collectivités) disposent de peu de données pour l'apprécier. De fait, les demandes de logement sociaux sont enregistrées dans le système national d'enregistrement de la demande (SNE) à l'échelle des communes et non des quartiers⁴². Et, malgré leur participation réglementaire aux CAL, rares sont les collectivités qui collectent et analysent les données relatives aux attributions de logements.

Pourtant, l'analyse de ces données se révélerait riche d'enseignements sur l'attractivité du parc social à l'échelle de chaque QPV, ainsi que sur la situation socio-économique des ménages entrants et leur trajectoire résidentielle.

2 - Les données disponibles ne traduisent pas une plus forte volonté de venir habiter dans les QPV

La refonte de la géographie prioritaire portée par la loi Lamy rend difficile les comparaisons démographiques sur longue période, puisque les périmètres des QPV ont évolué. De surcroît, plusieurs QPV ont fait l'objet de programmes de rénovation urbaine entraînant démolitions de logements, réduction de la densité urbaine et relogement d'une partie des habitants à l'extérieur des quartiers.

Les données disponibles sont rares, mais elles montrent une attractivité externe limitée des QPV, qui tient davantage au besoin de logement des ménages qu'à une meilleure perception du quartier. L'analyse pluriannuelle des données de la base Fideli, sur les exercices 2015, 2016 et 2017, à considérer avec précaution eu égard à leur peu de recul temporel et aux limites techniques indiquées par l'Insee, suggère toutefois que les nouveaux habitants qui arrivent dans les QPV sont moins nombreux que ceux qui en partent, et que les nouveaux arrivants disposent de revenus légèrement inférieurs à ceux des habitants déjà présents et plus nettement inférieurs à ceux qui partent. Ce résultat, s'il était confirmé, suggérerait que la rénovation urbaine améliore le cadre de vie des habitants mais ne modifie pas substantiellement l'image et l'attractivité des quartiers, qui en conséquence n'attirent pas ou peu de ménages socialement plus favorisés.

⁴² Cour des comptes, *La numérisation de la demande de logement social*, rapport public annuel, février 2020.

Sur chacune des années 2015, 2016 et 2017, au niveau national, les données font ainsi apparaître plus de départs que d'arrivées dans les QPV.

Tableau n° 1 : analyse des flux entrants et sortants ⁴³ dans les QPV

	Individus néo arrivants dans un QPV	Individus stables dans un QPV	Individus mobiles entre deux QPV	Individus sortants d'un QPV
2015	340 792	4 733 506	105 012	440 426
2016	336 806	4 820 872	105 024	441 446
2017	318 330	4 681 568	98 788	419 778

Source : Cour des comptes, à partir des fichiers Fideli

L'analyse des flux annuels entrants et sortants montre que les nouveaux arrivants disposent de revenus légèrement inférieurs au revenu de référence du quartier tandis que ceux qui le quittent affichent des revenus supérieurs de 12 à 13 % à celui-ci. Ces données montrent que les ménages mobiles entre deux QPV sont plus pauvres de 14 à 15 % que les nouveaux entrants. Ces flux peuvent laisser penser que l'objectif de mixité sociale, mesuré sur la base du revenu, ne progresse pas et n'est guère atteignable dans ces quartiers à un horizon tangible. Par ailleurs, ceux qui ont les plus faibles revenus semblent ne quitter le QPV que pour aller vers un autre QPV. Ils représentent environ 20 % des sorties de QPV et leur « noria » intra-QPV ne peut contribuer à la mixité sociale.

Tableau n° 2 : comparaison des revenus annuels médians des habitants des QPV

En €	Néo-arrivants en QPV	Individus stables	Individus mobiles entre QPV	Individus sortants des QPV
2015	12 826 = -3 %	13 179	11 282 = -14 %	14 781 = +12 %
2016	12 846 = -3 %	13 180	11 207 = -15 %	14 788 = +12 %
2017	13 138 = -1 %	13 323	11 513 = -14 %	15 117 = + 13 %

Nota : La comparaison entre catégories est rapportée au revenu moyen des habitants « stables » du QPV
Source : Cour des comptes, à partir des fichiers Fideli

⁴³ Ces données incluent certaines exclusions de champs, et notamment les mobiles en provenance ou à destination d'un pays étranger).

Le taux de refus avant l'intervention de la commission d'attribution et le rang de classement des habitants apportent des informations intéressantes sur l'attractivité des QPV pour les demandeurs de logement sociaux.

À Rive-de-Gier, en 2019, 71 % des propositions de logement sur le quartier de Grand-Pont ont été refusées. Cette situation s'explique par le fait que les propositions sont adressées à l'ensemble des demandeurs ayant déposé une demande sur la commune de Rive-de-Gier, sans possibilité de cibler un quartier en particulier : c'est donc bien le quartier qui est répulsif, bien que la superficie des logements sociaux y soit en moyenne supérieure à celle du reste du parc social de la commune. À Nice, malgré la forte demande locative sociale (une attribution pour 9,8 demandes de logements sociaux) et le déficit de logements sociaux (seulement 11,2 % à l'échelle de la métropole), deux des sept bailleurs sociaux présents à l'Ariane font état de difficultés pour trouver des locataires tant le parc social est peu attractif, en particulier pour les actifs extérieurs, si bien que les attributions de logements concernent majoritairement des personnes résidant déjà dans le quartier, en demande de décohabitation ou de mutation, ou des personnes y ayant des liens familiaux ou affectifs.

Ces deux quartiers ont pourtant bénéficié d'opérations de renouvellement urbain en voie d'achèvement. *A contrario*, le taux de vacance des logements sociaux constaté aux Minguettes, bien qu'ayant augmenté entre 2010 et 2015, demeure inférieur à celui des autres QPV de la métropole lyonnaise, du fait notamment de la proportion (20 %) de grands logements (T5 et plus), plus rares à l'échelle de la métropole.

L'attractivité externe du parc privé, appréciée au travers des prix immobiliers et des loyers, apparaît très variable d'un quartier à l'autre mais globalement faible. À Tourcoing, les transactions immobilières sont peu nombreuses et ne dénotent pas d'écart important avec les prix constatés à l'échelle de la commune, mais le parc privé se situe aux franges du QPV et comporte de nombreux bien atypiques (maison d'architectes, etc.). À l'Ariane, l'attractivité du parc privé qui représente la moitié des logements du quartier, est fortement réduite par l'état des copropriétés, dont 17 sur 23 nécessitent des actions urgentes. En revanche, elle se révèle meilleure pour les logements neufs en accession à la propriété : les trois résidences construites depuis 2013 se sont bien vendues, l'attractivité des logements croissant au fur et à mesure des opérations. Le succès des opérations auprès des acquéreurs non investisseurs s'explique par le différentiel de prix de vente constaté avec le marché métropolitain et par la rareté des biens accessibles aux classes sociales intermédiaires. De nombreux acquéreurs non investisseurs possédaient toutefois déjà des liens dans le quartier.

3 - L'attractivité interne, reflet des histoires personnelles et des parcours de vie

La perception d'un QPV par ses habitants tient à des considérations sur l'environnement et des appréciations plus personnelles sur le logement et les conditions de vie qu'il procure alors que les QPV présentent souvent un cadre de vie plus dégradé que les quartiers environnants : portes d'entrée (22 %), boîtes aux lettres (19 %), escaliers (28 %) ou ascenseurs (10 %) en mauvais état, bien plus souvent que dans l'unité urbaine environnante (respectivement 6 %, 6 %, 7 % et 2 %). Et 11 % des ménages résidant en QPV vivent aux abords de véhicules ou de carcasses de véhicules ayant subi des actes de destruction ou de dégradation autres que par le feu (1 % dans les autres quartiers), 6 % aux abords de véhicules ou de carcasses de véhicules ayant brûlé (0 % hors QPV) et 16 % aux abords de mobilier urbain dégradé ou détérioré ou de poubelles brûlées (3 % hors QPV). La part de logements présentant une installation électrique dégradée est près de deux fois plus élevée dans les QPV que dans les aires urbaines environnantes, et les logements situés dans des immeubles aux façades dégradées y sont trois fois plus nombreux⁴⁴.

Toutefois, le jugement porté par les habitants sur leur QPV dépend de leur histoire personnelle et de leur trajectoire résidentielle. L'arrivée dans le quartier et l'accession au parc locatif social sont souvent synonymes d'amélioration de leur situation pour les ménages entrants. À Grand-Pont, l'attribution d'un logement social représente une amélioration des conditions d'habitat pour une majorité des entrants, particulièrement des familles aux revenus modeste et des personnes étrangères. C'est aussi le cas pour les deux tiers des ménages entrants aux Minguettes.

Le jugement que portent les habitants des QPV sur leur quartier est difficile à appréhender par l'analyse des seules mobilités résidentielles. Celles-ci coexistent avec la stabilité d'une partie de la population.

Ainsi, dans le cadre des opérations de reconstruction, les habitants expriment souvent le souhait d'être relogés sur place, à rebours des objectifs de mixité recherchés. Dans les faits, à l'issue des opérations du PNRU, 46 % des habitants ont été relogés sur site, et 40 % l'ont été dans la même commune. Les souhaits de relogement sont toutefois à appréhender avec prudence d'après l'ANRU car ils dépendraient également de la qualité de l'accompagnement. L'exemple du relogement

⁴⁴ Source : enquête Cadre de vie et sécurité 2018 (Insee, ONDRPP, SSMSI).

des habitants de l'immeuble Picardie à Rosiers-Chantepie⁴⁵, engagé il y plus de vingt ans et encore en cours, illustre les incertitudes très fortes que subissent les habitants des immeubles promis à la démolition mais également leurs difficultés objectives à se projeter dans un autre cadre de vie.

Plus globalement, d'après l'enquête menée auprès des centres sociaux dans le cadre de la présente évaluation, 55 % des répondants estiment que les habitants ne souhaiteraient pas quitter leur quartier. Le développement d'identités de quartier ou de sous-quartier fortes, comme aux Minguettes ou à Rosiers-Chantepie, favorise un sentiment d'ancrage ; les liens sociaux sont d'autant plus forts que les habitants y sont installés depuis longtemps et que les regroupements s'opèrent par affinité familiale ou communautaire.

Mais de façon générale, la satisfaction des habitants de QPV quant à leur quartier demeure inférieure à celle des autres : si les trois-quarts des habitants de QPV trouvent leur quartier plutôt ou tout à fait agréable à vivre (72 %), c'est moins que dans les autres quartiers environnants (95 %). La proportion d'habitants de QPV jugeant leur quartier « tout à fait » agréable à vivre est également inférieure de plus de moitié (24 % contre 58 %) à celle observée dans les autres quartiers. Ils sont plus nombreux à vouloir en partir (44 % des ménages contre 25 %). Le souhait de trouver un logement plus adapté et le sentiment d'insécurité motivent le plus souvent cette envie de départ⁴⁶. Le besoin de trouver un logement plus adapté ou de devenir propriétaire peut toutefois conduire les habitants à déménager au sein même de leur QPV : c'est le cas de 28 % des habitants des 158 QPV franciliens ayant déménagé⁴⁷, ou des « *arianencs* » qui se portent acquéreurs des logements en accession sociale à la propriété proposés dans le quartier de l'Ariane.

La part d'insatisfaction des habitants de QPV à l'égard de leur quartier peut être parfois sous-estimée par les pouvoirs publics : perçu comme un « *petit village* » par certains acteurs institutionnels, le quartier de Saint-Chamand, par exemple, semble plutôt souffrir d'une image négative auprès de ses habitants⁴⁸.

⁴⁵ Voir le cahier territorial sur le QPV Rosiers-Chantepie accompagnant le présent rapport.

⁴⁶ *Mobilité résidentielle et politique de la ville : le point de vue des habitants*, rapport 2017 de l'ONPV.

⁴⁷ *Quartiers prioritaires de la politique de la ville : des arrivants plus pauvres que les partants dans la métropole du Grand Paris*, Insee, 2019, à partir des données Fideli 2015-2016.

⁴⁸ Compte-rendu des ateliers réalisés avec les habitants et leurs représentants.

B - Le sentiment d'exclusion et de relégation s'est accentué et il nourrit une dynamique de repli, voire de communautarisme

1 - L'arrivée de populations plus précaires participe à la paupérisation, au sentiment de stigmatisation et à la ségrégation des QPV

L'arrivée de populations plus pauvres et plus précaires est perçue négativement par les habitants des QPV étudiés. Cette paupérisation est constatée dans six des huit QPV étudiés où elle est même plus marquée qu'à l'échelle nationale. Seuls Grand-Pont, et dans une moindre mesure Rosiers-Chantepie ont vu leurs taux de pauvreté diminuer au cours des dernières années. Cinq des QPV étudiés (l'Ariane, Saint-Chamand, les Minguettes, Provinces Françaises et La Bourgogne) affichaient par ailleurs en 2017 un taux de pauvreté supérieur à celui constaté en moyenne en France dans les QPV. Ce taux est largement supérieur à celui constaté dans les agglomérations et communes dans lesquelles ils se situent, sauf à Rosiers-Chantepie, qui présente un taux de pauvreté légèrement inférieur à celui de Sarcelles, qui regroupe deux autres QPV plus peuplés que Rosiers-Chantepie, dont celui des Lochères.

La structure des revenus des habitants des QPV évolue également dans le sens d'une plus grande dépendance aux prestations sociales et aux minimas sociaux : dans les huit QPV étudiés, la part des revenus d'activité dans le revenu disponible des ménages a baissé entre 2012 et 2017, tandis que la part des prestations sociales et des minimas sociaux y a augmenté. Au-delà des questions de pauvreté et de précarité, les habitants et les acteurs de terrain font état d'une perte de mixité sociale et culturelle, cette dernière étant définie par métonymie comme tenant aux origines étrangères ou communautaires des habitants⁴⁹.

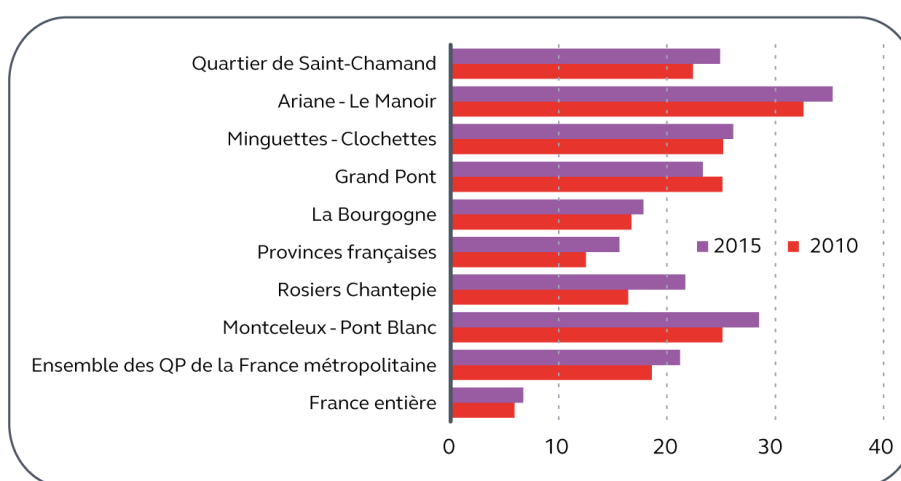
Les données nationales 2018, les dernières disponibles, confirment la structure socio-économique très défavorisée des QPV : parmi les actifs en emploi résidant en QPV, les cadres, les professions intellectuelles supérieures et les professions intermédiaires sont sous-représentés (21,7 %, contre 52,4 % dans leurs agglomérations). Les employés et ouvriers sont quant à eux sur-représentés (73,0 % contre 41,4 %)⁵⁰.

⁴⁹ La diversité des nationalités et des cultures y étant souvent importante.

⁵⁰ Source : « Professions et secteurs d'activité : des métiers moins qualifiés », ONPV, rapport annuel 2019.

La part des étrangers dans la population des quartiers a augmenté dans sept des huit QPV étudiés, suivant la tendance observée nationalement dans les QPV. Le pourcentage d'étrangers dans la population des QPV reste très supérieur à celui constaté au niveau national hors QPV⁵¹ et ce mouvement de concentration s'accroît dans la plupart des QPV⁵².

Graphique n° 1 : part des étrangers et évolution dans la population en QPV et hors QPV (en %)



Source : Insee, estimations démographiques 2010 et 2015

Ces dynamiques, qui renforcent les écarts observés entre les QPV et les aires urbaines environnantes, alimentent un sentiment d'exclusion, voire de relégation chez les habitants.

2 - La persistance d'une délinquance endémique non maîtrisée renforce le sentiment de délaissement par les pouvoirs publics

Les constats réalisés localement par la Cour rejoignent les analyses nationales disponibles : le sentiment d'insécurité et la persistance d'une délinquance et de trafics de stupéfiants sont mis en avant dans la perception

⁵¹ Population immigrée et étrangère en France en 2018, Données annuelles de 1921 à 2018 (France hors Mayotte de 1999 à 2013 et y compris Mayotte à partir de 2014).

⁵² « Quelle évolution de la ségrégation résidentielle en France ? », *France Stratégie*, 2020.

négative du quartier et du souhait de déménagement⁵³. Et 25 % des résidents de QPV considèrent que la délinquance est le problème le plus important dans le quartier, contre 9 % hors QPV et 12 % pour les agglomérations de 100 000 habitants et plus⁵⁴.

Sécurité et tranquillité publiques à Rosiers-Chantepie⁵⁵

Le quartier n'est ni zone de sécurité prioritaire, ni quartier de reconquête républicaine, à l'inverse des quartiers voisins des Lochères à Sarcelles et de Dame Blanche à Garges-lès-Gonesse.

Les statistiques disponibles relatives à l'évolution de la délinquance dans le quartier de Rosiers-Chantepie (2016, 2017, 2018) témoignent d'une amélioration. Les faits signalés par la DDSP relèvent pour l'essentiel d'enjeux de tranquillité publique, notamment les rassemblements et problèmes de stationnement. Les trafics identifiés portent sur les pare-chocs et la mécanique sauvage d'une part, et sur les stupéfiants d'autre part, enjeu majeur du territoire. Si les infractions liées aux stupéfiants relevées par l'action des services (IRAS) sont en hausse (23 infractions en 2018 contre 15 en 2016), elles concernent pour l'essentiel l'usage et non le trafic ou la revente.

La commune a par ailleurs reçu en 2012 une subvention de 1,2 M€ pour l'installation d'un système de vidéoprotection. Une seule des 79 caméras de vidéoprotection de la commune a été implantée sur le quartier. Vandalisée, elle n'a pas été réinstallée.

Les enquêtes de victimation⁵⁶ mettent en lumière des taux plus importants en QPV, avec certaines spécificités (moins de victimes de cambriolages, plus de victimes d'atteintes aux biens⁵⁷). Les trafics de stupéfiants sont également déplorés par les habitants. À Montceuleux- Pont-Blanc, après une période de tranquillité en 2011-2012 liée à la mise en place d'un « périmètre de sécurisation renforcé » impliquant une présence 24 heures sur 24 de forces mobiles, les trafics ont repris en étant peut-être moins visibles. Cette activité peut conduire les visiteurs ou les professionnels devant intervenir dans les immeubles à être accompagnés par des « guetteurs » pour s'assurer qu'ils se rendent bien à l'endroit qu'ils ont préalablement indiqué et après avoir parfois été fouillés.

⁵³ « Mobilité résidentielle et politique de la ville », ONPV, rapport annuel 2017.

⁵⁴ Interstats, 2018.

⁵⁵ Voir le cahier territorial sur le QPV de Rosiers-Chantepie à Sarcelles accompagnant le présent rapport.

⁵⁶ Enquêtes qui mesurent la part d'individus déclarant avoir été victime d'un fait délictueux dans les deux années précédant l'enquête.

⁵⁷ Rapport annuel 2019, ONPV, « Police, sécurité et quartiers prioritaires : les enseignements des enquêtes quantitatives ».

Ces faits, marquants à défauts de pouvoir être quantifiés, nourrissent un jugement négatif sur la capacité des forces de l'ordre à juguler cette délinquance. À l'Ariane, la persistance des trafics et le marché informel organisé le dimanche en marge du marché forain alimentent la colère des habitants et des acteurs de terrain qui ne comprennent pas l'absence de réponses des forces de police pourtant présentes en cœur de quartier. Ce dernier accueil, en effet, un commissariat subdivisionnaire, un centre de tir de la police nationale et un cantonnement de CRS. Au niveau national, l'insatisfaction des habitants à l'égard de la police est ainsi plus marquée en QPV qu'ailleurs, et porte tant sur l'insuffisance de la présence locale des forces de l'ordre (32 % contre 18 % hors QPV), que sur son inefficacité (44 % contre 20 % hors QPV)⁵⁸. Ce sentiment des habitants est partagé par les acteurs de terrain. Ainsi, les responsables des centres sociaux interrogés sur le sentiment d'insécurité considèrent à 59 % que les actions publiques en la matière ne sont pas efficaces⁵⁹.

Ces constats influent fortement sur l'attractivité des QPV. Invités à décrire spontanément ce qui caractérise les quartiers « sensibles », les Français évoquent majoritairement (56 %) l'idée d'insécurité : ils estiment que ces quartiers se caractérisent par la criminalité, la délinquance, le trafic de drogues, la violence, le danger, voire qu'il s'agit de « zones de non droit »⁶⁰ conformément à l'image qui leur est renvoyée par les médias.

3 - Les sentiments d'exclusion et de relégation sont un terreau favorable au développement du repli et du communautarisme

L'attachement et l'identité de quartier ont parfois une connotation communautaire revendiquée. Dans le quartier de Rosiers-Chantepie à Sarcelles, les communautés (maghrébine, sub-saharienne, etc.) sont regroupées au sein de différents sous-quartiers : très reconnaissables dans l'espace public, elles s'y côtoient, à défaut de s'y fréquenter. À l'Ariane, l'espace public porte les marques d'une occupation différenciée selon les communautés (boutiques spécialisées, etc.). La communautarisation de certains quartiers est parfois le résultat d'une précarisation croissante et d'une perte de mixité sociale et culturelle : les habitants du quartier de Saint-Chamand à Avignon disent subir un « communautarisme

⁵⁸ Rapport annuel 2019, ONPV, « Police, sécurité et quartiers prioritaires : les enseignements des enquêtes quantitatives ».

⁵⁹ Seuls 2 % considèrent cette action très efficace, contre 16 % qui ne la trouvent pas du tout efficace.

⁶⁰ ONPV 2019, « Les Français portent un regard sombre sur les quartiers « sensibles » ».

involontaire », qui s'est traduit par le remplacement de petits commerces par une mosquée en 2008, la tenue hebdomadaire d'un marché communautaire et l'accueil de plusieurs commerces et entreprises communautaires. Des comportements communautaires visibles sont constatés depuis une quinzaine d'années dans le quartier des Provinces Françaises à Maubeuge, que les acteurs locaux expliquent notamment par l'importante mixité ethnoculturelle du quartier et l'absence de lieux de culte ou de réunion.

Dans plusieurs quartiers, le communautarisme religieux progresse en lien avec le contrôle d'une partie du tissu associatif et culturel local.

Une association du quartier Montceuleux - Pont-Blanc à Sevrans⁶¹

L'association « El Baraka » (la Bénédiction) est créée en 2002. Elle a pour objet d'« encadrer des jeunes dans les domaines éducatifs et sportifs ». Le bailleur Batigère lui accorde à cet effet un local en 2011. Bien qu'aucune convention n'acte la transformation, ce local est aujourd'hui devenu une salle de prière *tabligh*.

L'association mène plusieurs activités, soutenues par les pouvoirs publics. Elle obtient entre 2012 et 2018 des financements pour des actions liées à l'emploi (contrat de ville), pour des actions éducatives et d'accompagnement à la scolarité (dispositif « ville vie vacances »), pour la mise en œuvre d'actions en soirée et le week-end (dispositif « Valeurs de la République et laïcité »). Elle a obtenu l'agrément de la caisse d'allocations familiales pour de l'accompagnement à la scolarité. L'association bénéficie enfin de six contrats aidés.

Des liens directs existent entre « El Baraka » et plusieurs autres associations, dont « Génération Sport » financée à partir des mêmes dispositifs qui vise à développer la pratique du sport en lien avec la citoyenneté. Elle est installée dans un bâtiment propriété de la ville, mais prêté par l'association à des jeunes du quartier.

L'association « El Baraka » modifie ses statuts en 2017 et devient « Accès Cible ». Une association culturelle musulmane distincte est créée, « la Bénédiction ».

⁶¹ Voir le cahier territorial sur le QPV de Montceuleux - Pont-Blanc à Sevrans accompagnant le présent rapport.

La nouvelle association affiche un objectif large qui s'apparente à un projet de centre social : accompagnement à l'emploi, insertion et réinsertion ; citoyenneté, lutte contre les discriminations et l'exclusion ; « réussite à la scolarité » et prévention du décrochage scolaire ; formation à l'informatique, linguistique et FLE, enseignement moral et civique ; développement d'activités de loisirs éducatives et culturelles ; renforcement des liens sociaux auprès des habitants, des jeunes, des familles, échanges intergénérationnels, relais avec les habitants (associations et membres du conseil citoyen Montceuleux).

L'association se pose ainsi à plusieurs reprises en complémentarité directe ou en concurrence avec la maison de quartier, voire avec la Plateforme emploi initiative formation.

Ces quartiers sont le théâtre d'une affirmation identitaire marquée, parfois encouragée par l'installation et le développement d'un islam fondamentaliste⁶². Les lieux de culte et l'orientation que leur donnent leurs gestionnaires officiels ou officieux peuvent contribuer au repli communautaire : en témoignent la banalisation du port des signes religieux, le refus de contact entre les hommes et les femmes, voire, selon les termes de plusieurs acteurs et chercheurs auditionnés dans le cadre de la présente enquête, une tendance marquée à la « segmentation par genre de l'espace public ». Le sentiment de relégation et d'exclusion au sein des quartiers favorise le développement de services communautaires sur place, qui contribuent à refermer davantage le quartier sur lui-même. C'est le cas à Montceuleux - Pont-Blanc, où une offre associative culturelle, parfois concurrente de l'offre publique, contribue à fermer le quartier de l'intérieur.

II - Le climat et les résultats scolaires évoluent peu

Alors que dans de nombreux quartiers la qualité des écoles et des résultats des élèves joue un rôle important dans les décisions d'installation des familles, tel est moins le cas dans les QPV. S'il est notable que les habitants portent majoritairement un regard favorable sur leur école, celle-ci ne constitue pas en soi un déterminant de leur choix d'habiter le quartier.

⁶² Le quartier des Minguettes entrerait d'après les services spécialisés dans cette catégorie.

De ce point de vue, les dix dernières années ne semblent pas témoigner de résultats notablement orientés à la hausse ou à la baisse en dépit des efforts des collectivités territoriales pour étoffer l'offre périscolaire et du maintien de la majorité des établissements en éducation prioritaire.

A - Les établissements situés en QPV accueillent une population scolaire fragile

Les établissements scolaires en QPV relèvent majoritairement de l'éducation prioritaire et présentent des résultats scolaires qui, même s'ils se sont légèrement améliorés depuis dix ans, restent inférieurs à ceux constatés hors QPV. La mixité sociale et culturelle y demeure faible, cette dernière caractéristique constituant le premier motif mis en avant pour justifier les demandes de dérogation à la carte scolaire ou le départ vers l'enseignement privé, peu élevées en nombre mais continûment croissantes.

1 - Malgré une amélioration des résultats scolaires entre 2013 et 2018, ceux-ci restent inférieurs aux moyennes nationales

Alors même que la résidence des élèves en QPV constituait l'un des critères de délimitation des zones d'éducation prioritaire en 2014-2015, la géographie prioritaire de la politique de la ville et celle de l'Éducation nationale ne se recoupent pas totalement. À la rentrée 2018, si en métropole, les trois quarts des écoles maternelles (75 %) et les deux tiers des écoles élémentaires (67 %) situées dans un QPV font partie de l'éducation prioritaire (REP ou REP+), seule la moitié des collèges « proches » d'un QPV appartient à un réseau de l'éducation prioritaire⁶³.

À la rentrée scolaire 2019, l'ensemble des élèves de CP et de CE1 ont été évalués en français et en mathématiques. Si les écarts entre les élèves de l'éducation prioritaire et ceux scolarisés hors éducation prioritaire commencent à se réduire, les résultats font apparaître des difficultés spécifiques en éducation prioritaire dans les QPV.

Dans ces quartiers, le taux d'élèves « à besoins » ou « fragiles » est plus élevé, et le déploiement des dispositifs spécifiques de l'Éducation nationale, de la politique de la ville et des collectivités territoriales n'y

⁶³ Ministère de l'éducation nationale Depp – Traitements : ANCT – ONPV.

suffit pas. Leurs évaluations sont surtout inférieures en français, la présence d'élèves allophones⁶⁴ nécessitant un accompagnement renforcé à travers des unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A).

De même, le retard scolaire à l'entrée en sixième est plus important pour les élèves habitant dans un QPV. Il tend cependant à se réduire entre les rentrées 2013 et 2018. À la rentrée 2018, 16,6 % (30 % en 2013) des élèves des collèges publics habitant dans un QPV sont en retard à l'entrée en sixième contre 8,2 % (14,4 % en 2013) hors QPV. Bien qu'en forte diminution⁶⁵, l'écart est donc resté deux fois plus élevé pour les collégiens résidant en QPV⁶⁶.

Les collégiens étudiant dans des établissements au sein ou à proximité des quartiers prioritaires obtiennent globalement de moins bons résultats au diplôme national du brevet (DNB)⁶⁷.

**Le programme de réussite éducative de Nice :
une offre insuffisante par rapport à la demande⁶⁸**

L'identification des bénéficiaires est réalisée par les directions d'écoles ou des collèges, à travers les référents PRE qui identifient les besoins de suivi. Les familles concernées ne peuvent pas en bénéficier plus de trois ans d'affilée. La demande étant supérieure à l'offre, il revient aux services de l'Éducation nationale d'arbitrer entre les différents bénéficiaires potentiels.

Le nombre d'enfants suivis a diminué au même rythme que les moyens affectés au PRE (144 enfants en 2012, 94 en 2019).

⁶⁴ Le nombre d'élèves allophones en France a augmenté de 45 300 en 2012-2013 à 64 300 élèves en 2017-2018. Certains QPV accueillent des élèves ne maîtrisant pas la langue française, notamment lorsqu'un centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) est situé dans le quartier (exemple du quartier Saint-Chamand à Avignon).

⁶⁵ Cette forte diminution est en grande partie la conséquence des instructions données sur la période en matière de redoublement à l'école.

⁶⁶ Ministère de l'éducation nationale Depp.

⁶⁷ À la session 2018 (année scolaire 2017-2018) du diplôme national du brevet, le taux de réussite dans les collèges publics situés à moins de 300 m d'un quartier prioritaire est de 80,0 %, contre 87,4 % dans les collèges publics plus éloignés (Ministère de l'éducation nationale Depp – Traitements : ANCT – ONPV).

⁶⁸ Voir le cahier territorial sur le QPV de l'Ariane à Nice accompagnant le présent rapport.

2 - Une faible mixité sociale et un nombre d'inscriptions dans le privé qui augmente au passage au collège

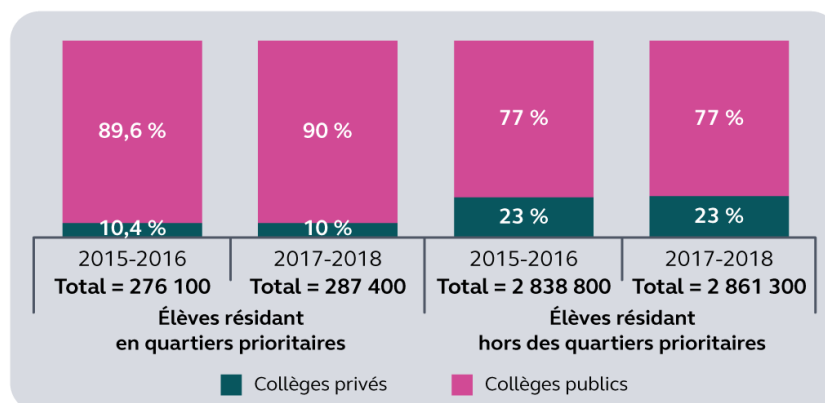
Dans les quartiers étudiés, la mixité sociale au sein des établissements scolaires est très réduite et s'est même dégradée en dix ans, comme cela a été constaté dans le quartier Montceux - Pont-Blanc à Sevran ou dans celui de Saint-Chamand à Avignon. Cette évolution est le reflet du portrait social des quartiers avec des territoires eux-mêmes peu mixtes. Dans ce contexte, les modifications apportées à la carte scolaire n'ont qu'un impact marginal sur la composition sociale des établissements, celle-ci servant à gérer la répartition des élèves entre établissements en fonction des capacités d'accueil et non à en modifier la fréquentation⁶⁹. Le maire et président de la métropole de Nice a ainsi indiqué, en réponse à la Cour que *« l'attractivité scolaire d'un quartier est difficile à concevoir dans le cadre du respect strict de la carte scolaire auquel la Ville reste attachée »*.

Dans le premier degré, l'enclavement des quartiers et le peu d'alternatives limitent un tel phénomène de « fuite » à travers des demandes de dérogation hors secteur ou l'inscription dans des écoles privées. Les familles sont scolairement captives du quartier et elles ne disposent pas des ressources pour scolariser leurs enfants en-dehors de la carte scolaire.

Le passage vers l'enseignement privé lors de l'entrée au collège est une pratique constatée dans le parcours scolaire français. Toutefois, il est deux fois moins important pour des élèves résidant en QPV que pour ceux résidant hors QPV : à la rentrée scolaire 2015-2016, 11 % des élèves de 6^{ème} résidant en quartiers prioritaires fréquentaient un collège privé, contre 26 % des élèves résidants hors des QPV.

⁶⁹ L'article L. 213-1 du code de l'éducation précise que « lorsque cela favorise la mixité sociale, un même secteur de recrutement peut être partagé par plusieurs collèges publics situés dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité » mais ce dispositif, support de quelques expérimentations essentiellement à Paris, n'a qu'une portée très modeste au plan national.

**Graphique n° 2 : effectifs scolaires au collège en 2015-2016
et 2017-2018 selon le type d'établissement et le lieu de naissance
(en %)**



Source : Rapport ONPV 2019 d'après les données du ministère de l'éducation nationale, Depp

Le niveau d'évitement des établissements scolaires publics est variable d'un QPV à l'autre. D'autres facteurs que les seuls revenus des familles peuvent en effet jouer, tels que la taille du quartier, le nombre d'établissements et notamment de collèges ou le niveau d'attraction d'une grande métropole « riche » en établissements privés telle que la métropole de Lyon pour le quartier des Minguettes à Vénissieux et Saint-Fons. La ville de Tourcoing, dans laquelle se situe le quartier de La Bourgogne, a comme caractéristique de compter un enseignement privé très présent et orienté historiquement vers les familles modestes. Les comparaisons des stratégies d'évitement entre QPV doivent donc tenir compte de ces spécificités territoriales et culturelles.

B - La stabilité et l'implication des équipes pédagogiques influe sur l'évolution du climat scolaire

1 - Un climat scolaire moins favorable pour les établissements scolaires en éducation prioritaire

Au cours du printemps 2019, les personnels du second degré de l'Éducation nationale ont répondu à une enquête relative au climat

scolaire⁷⁰. Dans les collèges de l'éducation prioritaire, les enseignants ont une perception de leur établissement globalement moins favorable : 54 % le jugent satisfaisant, contre 68 % hors éducation prioritaire⁷¹. De même, 83 % des enseignants des collèges en éducation prioritaire estiment que la violence est présente dans leur établissement, contre 58 % pour les enseignants exerçant dans les autres collèges publics. Les écarts sont également importants au sujet de la sécurité aux abords du collège (18 points) ; ils le sont nettement moins à propos de la sécurité en son sein (7 points).

Dans les huit quartiers étudiés, la plupart des chefs d'établissement ont jugé que le climat scolaire s'était plutôt apaisé au cours des dernières années, notamment grâce à une amélioration des relations avec les familles et à des projets spécifiques permettant de valoriser l'engagement des élèves, comme une cérémonie de remise de diplômes pour les élèves méritants aux Minguettes ou le « parcours d'excellence » pour les meilleurs élèves du collège à l'Ariane.

L'ensemble des acteurs institutionnels est mobilisé car le climat scolaire est le reflet de l'ambiance générale et des tensions entre communautés pouvant s'exprimer au sein du quartier.

2 - La stabilité et la capacité d'innovation des équipes enseignantes, principaux facteurs d'attractivité d'un établissement scolaire

Les dispositifs mis en œuvre dans le cadre de l'éducation prioritaire ont permis d'augmenter le nombre d'enseignants et de stabiliser les équipes enseignantes⁷².

Dans les quartiers prioritaires étudiés, il est clairement apparu que la proportion importante de jeunes enseignants et son instabilité nuisent à l'image des écoles. La force des établissements d'un quartier réside, en

⁷⁰ MENJ/DEPP, note d'information n° 19.53, décembre 2019.

⁷¹ Parmi les incidents graves auxquels sont confrontés les personnels, on trouve principalement les contestations ou refus d'enseignement (35 %), les moqueries ou insultes (24 %) et les menaces (12 %).

⁷² Dans sa réponse à la Cour, la DGESCO précise qu'en plus des temps de concertation en REP+ dédiés à la formation, aux échanges avec les familles, au travail en équipe et à la réflexion collective sur les pratiques pédagogiques (18 demi-journées libérées pour les personnels enseignant du premier degré et une pondération des heures effectuées de 1,1 en collège), un travail de revalorisation de la rémunération des personnels affectés en REP+ a été engagé depuis la rentrée 2018, avec une augmentation de l'indemnité de sujétion spéciale (ISS) pouvant aller jusqu'à 3 000 € supplémentaires.

majeure partie, dans le dynamisme de l'équipe de direction et des équipes enseignantes. Dans le quartier de Rosiers-Chantepie à Sarcelles, les enseignants sont perçus comme des interlocuteurs essentiels au sein du quartier et se positionnent comme des « ensembliers » entre les habitants, les services de l'Éducation nationale, la ville et les associations. Dans le quartier de l'Ariane à Nice, l'organisation de visites annuelles pour les élèves de 5^{ème} à la caserne des pompiers aurait suffi à faire baisser de moitié le nombre d'agressions de pompiers intervenant dans le quartier.

« Acte », un dispositif départemental du « 93 » destiné à faire de la période d'exclusion scolaire une période utile pour les jeunes⁷³

Les acteurs du département avaient fait le constat que les abandons précoces de scolarité étaient souvent précédés de périodes d'exclusion temporaire durant lesquelles, livrés à eux-mêmes, certains jeunes pouvaient continuer de poser problème. L'objectif affiché par « Acte » est de ne laisser aucun collégien dans la rue pendant l'exclusion.

Chaque établissement de Sevrans compte un référent « Acte » en son sein. Lorsqu'un élève fait l'objet d'une mesure d'exclusion, ce référent contacte l'équipe en charge du programme pour demander la prise en charge de l'élève, pour une durée comprise entre un et dix jours.

Un bilan est établi à l'issue de la prise en charge et transmis au référent de l'élève au sein du collège.

Lors de l'année scolaire 2018-2019, 93 jeunes ont été accueillis (dont 22 jeunes filles). On observe, depuis 2018, une hausse du nombre de jeunes filles accueillies, à l'origine d'actes plus violents, et un rajeunissement des enfants accueillis.

C - Des freins de plusieurs natures limitent le recours par les habitants à l'offre périscolaire et aux dispositifs d'accompagnement éducatif

Les services périscolaires et hors temps scolaire constituent l'un des leviers importants d'ouverture pour les enfants des quartiers et leurs parents. Les initiatives déployées par l'État, les communes, les départements et les CAF recouvrent, en-dehors du temps scolaire, une vaste

⁷³ Voir le cahier territorial sur le QPV de Montceaux - Pont-Blanc à Sevrans accompagnant le présent rapport.

palette d'offres de loisirs, d'activités culturelles et sportives y compris pendant les vacances scolaires, dans le quartier ou en-dehors, ainsi que d'actions de soutien à la parentalité.

Les écoles et collèges situés dans les QPV bénéficient ainsi de nombreux dispositifs, soit de droit commun (par exemple la restauration scolaire ou les centres de loisirs financés par les communes), soit relevant de l'Éducation nationale ou de la politique de la ville, tels que, par exemple, le contrat local d'accompagnement à la scolarité, les actions de sensibilisation aux valeurs de la République, à l'égalité garçons-filles ou encore le programme de réussite éducative (PRE). Dans ce cas, ils visent plus spécifiquement à atténuer les difficultés sociales et scolaires des enfants.

Cependant, certains freins limitent l'efficacité de cette offre périscolaire.

Les actions proposées par les différents partenaires publics en matière d'accompagnement scolaire (essentiellement l'Éducation nationale et les centres sociaux) apparaissent faiblement coordonnées et ne peuvent bénéficier qu'à une minorité de jeunes du fait de contraintes de capacités. Or, dans certains quartiers, suivant la classe d'âge visée, les besoins sont particulièrement élevés. L'inscription à ces activités est toutefois facultative et la demande exprimée par les familles demeure assez faible. Ce paradoxe s'explique par une distance, voire une défiance d'une partie des habitants vis-à-vis des dispositifs proposés par les institutions. La relative sous-occupation des crèches et des classes de toutes petites sections en offre une autre illustration.

Dans certains quartiers, le soutien scolaire proposé par des associations est privilégié par certaines familles, en dépit de l'absence de visibilité des acteurs publics sur le contenu pédagogique et la qualité de cet accompagnement. Dans des quartiers où les difficultés scolaires sont aussi marquées et durables, ces structures sont susceptibles de présenter des conditions d'encadrement moins adaptées aux besoins particuliers des élèves. Dans le cadre de la présente évaluation, des acteurs locaux ont par ailleurs fait état d'une offre périscolaire associative intégrant une dimension religieuse et proposant un accompagnement global de grande proximité mêlant activités de loisirs, soutien scolaire et prise en charge des enfants en soutien des parents. Le nombre de jeunes concernés n'a toutefois pas pu être communiqué à la Cour.

Dans un autre registre, dans plusieurs des quartiers étudiés, la fréquentation de la restauration scolaire est faible, surtout à partir de l'entrée au collège. Malgré une tarification adaptée aux revenus des ménages, cette baisse de fréquentation pourrait s'expliquer par les difficultés financières des parents, mais également par la proximité géographique avec les habitations ou par la question des interdits alimentaires, sans qu'il soit possible de mesurer la part de ces facteurs.

Enfin, l'accompagnement du public des 12-18 ans est particulièrement problématique compte-tenu du nombre de jeunes concernés, de leurs fréquentes difficultés sociales et scolaires, mais également de l'existence d'« opportunités alternatives » liées au trafic de stupéfiants et à ses perspectives financières attractives bien que dangereuses.

III - La dévitalisation du tissu économique et commercial local n'est pas enrayée

La présence et l'implantation d'activités économiques au sein des QPV, déjà peu diversifiées, se sont sensiblement réduites au cours des dernières années. Dans les quartiers étudiés, à l'exception relative des Minguettes, c'est une attrition continue des commerces et activités qui a été constatée. Les opérations menées dans le cadre du PNRU n'ont souvent accordé qu'une place mineure – voire un rôle de variable d'ajustement – à la dimension économique et commerciale des projets, sans que ce phénomène soit compensé par une action résolue et efficace des collectivités. Cette dévitalisation apparaît si marquée que plusieurs élus ont préféré mettre en avant dans le cadre de la présente enquête la « vocation résidentielle » des quartiers, en retrait des objectifs de mixité fonctionnelle et de développement de l'emploi sur place qui restent légalement attachés à la politique de la ville.

A - Une offre commerciale déjà restreinte qui se tarit d'année en année

Les constats réalisés sur les huit QPV et les données relatives à l'équipement commercial attestent d'une plus faible présence des commerces de proximité et services marchands par rapport à l'ensemble des agglomérations dans lesquels ils s'inscrivent, à l'exception des commerces alimentaires non spécialisés pour lesquels la différence est moindre. Au-delà du sous-équipement commercial des QPV, les activités y souffrent d'un cumul de handicaps.

Nice Ariane Développement⁷⁴

Cette association créée en 2015 regroupe un réseau de plus de 100 chefs d'entreprises, notamment du quartier de l'Ariane-Le Manoir. Elle vise à développer l'attractivité économique de la zone de Nice Est en favorisant l'implantation d'entreprises dans le quartier, créant un réseau des chefs d'entreprises, et luttant contre le chômage des jeunes et des seniors. Depuis 2016, plus de 300 personnes ont été ainsi « coachées », plus de 1 500 entretiens se sont tenus et le taux de mise en emploi est supérieur à 50 %, pour un coût estimé à 870 € par candidat. Les entreprises membres de l'association s'efforcent, en outre, de recruter les habitants du quartier.

En 2018, l'association était financée par des subventions à hauteur de 38 % (35 000 €) et de cotisations à hauteur de 62 % (56 493 €).

Une étude conduite entre 2009 et 2011 sur 448 quartiers caractérisait ainsi l'offre commerciale dans les quartiers prioritaires : une proportion plus faible d'hypermarchés ou de supermarchés que dans les autres quartiers et une part plus forte de commerces alimentaires *discount* ou exploités par des indépendants. De surcroît, près du quart des commerces étaient considérés comme mal situés au sein de leur quartier et 37 % présentaient des problèmes de structure ou d'entretien ; la moitié des centres commerciaux proposait une offre peu diversifiée, 53 % ne possèdent pas de « locomotive alimentaire », et le tiers d'entre eux affichaient un taux de vacance supérieur à 15 %.

Les constats de la Cour attestent que cette situation s'est encore détériorée. En effet, dans les QPV étudiés l'offre commerciale présente les mêmes fragilités, avec des taux de vacance et de mutation élevés. Après leur fermeture, les commerces sont fréquemment remplacés – parfois délibérément, parfois faute d'alternative – par des locaux associatifs. Il en est ainsi, par exemple, de l'installation d'un lieu de culte à la place d'un centre commercial à Saint-Chamand. Les pieds d'immeubles sont souvent maintenus vides, soit par choix du bailleur social, soit du fait de l'absence de candidature présentant les garanties, notamment financières, suffisantes. Par ailleurs, un rapport de diagnostic et de préconisations de l'Epareca portant sur le quartier de l'Ariane relève une « *ethnicisation progressive de l'offre commerciale existante* ».

⁷⁴ Voir le cahier territorial sur le QPV de l'Ariane à Nice accompagnant le présent rapport.

B - Un développement commercial qui se fait en périphérie des QPV

La concentration de familles ne disposant que de faibles ressources fait que les quartiers prioritaires ne constituent pas « naturellement » des zones attractives pour les investisseurs, indépendamment des aides publiques qui y sont déployées. En effet, les pôles commerciaux des QPV ne satisfont généralement pas « les critères de commercialité » attendus par les opérateurs : visibilité depuis les voies principales, accessibilité facile (piétonne et automobile), ouverture à l'espace public, etc. Ils sont, à l'inverse, situés au cœur des quartiers et ne peuvent attirer d'autres clients que leurs habitants, ce qui n'en garantirait pas la pérennité économique.

Alors que le développement des supermarchés répond potentiellement aux attentes des habitants des quartiers, le faible pouvoir d'achat sur place et la persistance d'enjeux de sécurité aigus rendent ces derniers peu rentables pour les grandes enseignes de distribution. Les ménages résidant en QPV déclarent majoritairement faire leurs « grosses courses alimentaires » hors du quartier, tandis que les « petites courses » sont faites sur place dans des commerces communautaires.

Le PNRU n'a consacré qu'une part très modeste de ses financements aux équipements et locaux commerciaux, plusieurs opérations programmées ayant de surcroît été annulées ou reportées. Il n'est donc pas surprenant que des initiatives privées se soient déployées indépendamment de la rénovation urbaine et aux franges des QPV. Cela a été le cas à Sarcelles, par exemple, où l'ouverture, en novembre 2011, hors opération ANRU, du centre commercial *My Place*, mitoyen du QPV de Rosiers-Chantepie, comportant un hypermarché, une galerie d'une quarantaine de magasins et un *Retail Park* regroupant une vingtaine d'enseignes et un complexe cinématographique de dix salles a sensiblement contribué à améliorer l'image du quartier et son attractivité. Le quartier de Saint-Chamand à Avignon bénéficie de manière comparable de la présence du centre commercial *Cap Sud* à ses franges et, dans un registre un peu différent, de la zone d'activité des *Naïades* implantée juste à côté.

Il existe par conséquent des marges de progrès au moment où s'engage le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). La convention NPNRU du quartier de La Bourgogne à Tourcoing prévoit ainsi la création d'une « halle commerciale » localisée au cœur du quartier. Il s'agira notamment, pour les QPV, de tirer davantage parti du recentrage des investissements opérés de la grande distribution sur le format des supermarchés, pour (re)créer de nouvelles opportunités dans les quartiers.

Les commerces sont essentiels à la vitalité et à l'attractivité des quartiers. Au-delà d'une source d'activité économique, ils contribuent à la qualité de la vie quotidienne des habitants et constituent des lieux de convivialité à part entière. À l'instar de l'opération « 1000 cafés » présentée dans le cadre de l'Agenda rural du Gouvernement en septembre 2019, des mesures de soutien technique et financier pourraient également être prévues pour leur réimplantation dans les QPV. Toutefois, cette orientation ne portera ses fruits que si l'image des quartiers s'améliore, principalement sur le plan de la sécurité. Bien que ce constat ne présente pas d'originalité, il convient de le réitérer : dans les huit quartiers étudiés, des épisodes passés ou récurrents d'agression de commerçants, de vandalisme voire d'attaques à main armée dissuadent non seulement les investisseurs mais également les personnes susceptibles de reprendre ou d'implanter un commerce ou une activité de taille modeste. Même si le prix du foncier est abordable, les investisseurs intègrent l'image négative associée aux trafics de stupéfiants et à l'économie souterraine.

CONCLUSION

L'attractivité résidentielle des QPV ne s'est pas améliorée depuis dix ans. Même si l'impact des trajectoires résidentielles sur la composition sociale de chaque quartier n'est pas homogène sur l'ensemble des territoires, il est établi qu'en moyenne, les nouveaux habitants présentent des situations sociales, économiques et familiales plus précaires que ceux qu'ils remplacent.

Dans plusieurs quartiers, cette spirale négative provoque des phénomènes de repli, voire de communautarisme, nourris par un sentiment d'exclusion et de relégation ressenti par les habitants qui se renferment sur leur communauté. L'attrition du tissu commercial local, plus marquée que celle des équipements et services publics, alimente ce sentiment.

Les opérations de rénovation urbaine, dont ont bénéficié près d'un tiers des quartiers dans le cadre du PNRU, ont certes permis d'améliorer le cadre et les conditions de vie des habitants, sans toutefois transformer l'image des quartiers, laquelle demeure ternie par les questions d'insécurité et de désordres.

Ces constats peuvent apparaître sévères, en particulier s'ils sont rapportés aux investissements publics consentis depuis dix ans. Mais ils procèdent largement du jugement des habitants des quartiers concernés, qui n'est pas très différent de celui de ceux qui n'y habitent pas. Il n'est pas question ici de tirer une conclusion lapidaire selon laquelle ces investissements auraient été inutiles – alors que des transformations très visibles ont bénéficié aux Minguettes ou à Montceuleux – Pont-Blanc par exemple – mais de souligner que beaucoup reste à faire pour inverser durablement la spirale négative qui voit l'image des quartiers dissuader l'arrivée et encourager le départ de ceux qui contribueraient au rattrapage et à la mixité promue par la politique de la ville.

<i>L'attractivité des quartiers s'est-elle améliorée ?</i> Résumé des réponses pour les huit QPV étudiés et présentés en accompagnement à ce rapport :	
Minguettes- Clochettes	Oui, mais partiellement <i>L'amélioration de l'attractivité du quartier est réelle mais demeure faible et hétérogène entre les cinq secteurs qui le composent. Les handicaps structurels du quartier contribuent toujours à sa mauvaise image malgré la rénovation partielle du quartier.</i>
Maubeuge Provinces Françaises	Non <i>Au cours de la période étudiée, le quartier est resté un lieu de concentration des populations les plus fragiles. Aucun signe ne permet d'observer l'arrivée de populations moins captives.</i>
Nice l'Ariane	Plutôt non ou seulement à la marge via les opérations d'accession. <i>Malgré l'importance des moyens mobilisés et la transformation nette du cadre de vie, l'attractivité résidentielle et scolaire du quartier s'est très peu améliorée. Le QPV continue de pâtir auprès des niçois « non- arianens » d'une image très négative.</i>
Rive-de-Gier Grand-Pont	Oui, mais partiellement et de manière fragile. <i>L'attractivité du quartier s'est améliorée du fait des interventions de rénovation urbaine.</i>
Avignon Saint-Chamand	Plutôt non <i>L'attractivité du quartier demeure faible. Les habitants cherchent à en partir.</i>
Sarcelles Rosiers- Chantepie	Plutôt oui <i>Le quartier de Rosiers-Chantepie n'attire pas plus qu'il y a dix ans. En revanche, l'image du quartier et sa visibilité se sont améliorées, grâce notamment à l'implantation de grands équipements décidée hors du cadre formel de la politique de la ville.</i>

Sevran Montceux - Pont-Blanc	<i>Plutôt oui</i> quoique modérément. <i>À la suite de la rénovation urbaine, les bailleurs sociaux expriment le sentiment qu'il est moins difficile de louer leurs logements du quartier. Les caractéristiques sociales des habitants montrent cependant toujours une extrême fragilité.</i>
Tourcoing La Bourgogne	<i>Plutôt non</i> <i>Sur la période 2008-2018, aucune intervention majeure n'a été menée sur le quartier, qui présente des handicaps importants en termes urbains et sociaux. Dans l'ensemble le quartier fait l'objet de rejet.</i>

Chapitre III

Les dispositifs publics ont-ils pesé sur l'attractivité des QPV ?

Cette question prolonge la précédente en traitant de l'efficacité spécifique des dispositifs mis en place dans le cadre de la politique de la ville, à travers une analyse, soit de leurs propres résultats lorsque ces dispositifs sont évalués en tant que tels, soit de leur contribution à une dynamique d'ensemble (par exemple dans le cas de l'éducation prioritaire).

Comme il a été rappelé *supra*, la loi du 21 février 2014 assigne dix objectifs à la politique de la ville dans un but de réduction des écarts entre les quartiers prioritaires et le reste du territoire national. Pour atteindre ces objectifs, les dispositifs sont nombreux et mobilisent des dépenses importantes, de montants très différents suivant qu'ils portent sur les investissements de la rénovation urbaine, des aides sociales ou économiques ou encore sur des subventions aux associations dans de multiples domaines.

L'impact de ces dispositifs sur l'attractivité d'un quartier peut être analysé sous trois angles complémentaires :

- compte tenu de la grande diversité des objectifs, des acteurs et des moyens, **la gouvernance** des dispositifs publics permet-elle une coordination sur le terrain au plus proche des sites ou des personnes bénéficiaires ?
- premier poste de dépense de la politique de la ville, les programmes de **rénovation urbaine** ont-ils eu un impact sur les quartiers et ont-ils favorisé l'attractivité par une approche globale et coordonnée ?

- les jeunes de moins de 25 ans, qui représentent dans les huit QPV étudiés plus de 43 % de la population, bénéficient-ils des **dispositifs scolaires et périscolaires** conçus pour eux ?

I - Le pilotage des moyens déployés dans les quartiers n'est pas à la hauteur des enjeux

A - Des moyens financiers non consolidés au service d'une politique ciblée

Les moyens consacrés à la politique de la ville proviennent des crédits budgétaires de plusieurs ministères, de dépenses fiscales correspondant à de moindres recettes pour l'État et les collectivités locales, de dotations plus ou moins fléchées à ces collectivités, de fonds européens, des fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction, d'investissements des bailleurs sociaux et de prêts aidés de la Caisse des dépôts et consignations.

Cette diversité de financements caractérise une politique transversale et ne serait pas critiquable en soi si elle ne souffrait pas, aujourd'hui encore, d'ambiguïtés et d'imprécisions quant à leur périmètre et à leurs finalités.

**Tableau n° 3 : moyens financiers mobilisés en 2019 -
hors programmes de rénovation urbaine
et dépenses des collectivités territoriales**

<i>Dépenses budgétaires</i>	Dépenses fiscales	Dotations de solidarité urbaine	Dotations politiques de la ville	Fonds de solidarité des communes d'Île-de- France	Fonds européens	Total
4,9 Md€	1,7 Md€	2,3 Md€	0,15 Md€	0,33 Md€	0,2 Md€	9,58 Md€

Source : DPT Ville, PLF 2019

Le document de politique transversale (DPT) « Ville » annexé à la loi de finances pour 2020 regroupe 36 programmes⁷⁵ du budget de l'État pour un montant de 4,8 Md€. Les crédits de paiement compilés dans ce DPT embrassent bien au-delà des seuls crédits spécifiques qui bénéficient directement aux quartiers prioritaires, puisque certains ministères y intègrent des dépenses de droit commun au moyen de clés de répartition peu convaincantes⁷⁶.

Ce document n'est par ailleurs pas exhaustif puisqu'il n'intègre pas les crédits publics ou réglementés de la rénovation urbaine⁷⁷ ni ceux que les collectivités locales consacrent aux quartiers sur leurs budgets. Ce faisant, il illustre l'ambiguïté latente, au moins sur le plan budgétaire, du périmètre de la politique de la ville et de son articulation avec les dispositifs de droit commun.

Outre l'amalgame de crédits qui relèvent du droit commun et d'autres qui n'ont qu'un rapport lointain avec les QPV, cet ensemble est caractérisé par une absence de gouvernance commune si l'on fait exception de la rénovation urbaine pour laquelle l'ANRU « ...a fait la démonstration de sa capacité d'entraînement et de mise en œuvre des projets (...) »⁷⁸.

B - Une gouvernance nationale dispersée, un pilotage local souvent formel et peu coordonné

Dans son rapport public thématique de 2012, la Cour relevait les défauts de gouvernance de la politique de la ville, caractérisée par son instabilité dans le temps, un pilotage lacunaire au niveau central et une coordination restreinte entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales chargées de sa mise en œuvre.

Dans les QPV étudiés, il a été constaté que cette gouvernance composée de plusieurs instances de dialogue et de représentation des parties prenantes demeurerait très diversement opérante et que les données nécessaires à un pilotage fin et à l'évaluation de l'efficacité des interventions n'étaient toujours pas disponibles.

⁷⁵ Seuls 23 programmes fournissent une présentation chiffrée dans ce DPT.

⁷⁶ Voir détail en annexe n°4.

⁷⁷ Le programme de rénovation urbaine aura mobilisé 12 Md€ de fonds publics sur 20 ans dont 846 M€ financés par l'État. Prévu de 2004 à 2014, il n'achèvera ses livraisons qu'en 2021. Il aura permis de mobiliser, par effet de levier des fonds publics (État, collectivités locales, Union européenne et Caisse des dépôts), un investissement global de 46,1 Md€ financé principalement par le recours aux prêts contractés par les bailleurs sociaux. Une somme quasiment équivalente est programmée pour les dix ans à venir dans le cadre du NPNRU.

⁷⁸ Cour des comptes, *L'ANRU et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain*, rapport remis à la Commission des finances du Sénat en avril 2020.

1 - Un pilotage national instable et dispersé, partiellement coordonné depuis peu par l'ANCT

Au niveau national, plusieurs administrations sont impliquées sous le pilotage de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), placée sous la tutelle de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et rattachée au ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Du fait de son caractère interministériel, cette politique est coordonnée par le Premier ministre qui dispose d'un comité interministériel des villes (CIV), dont la dernière réunion formelle remonte à octobre 2017, ainsi que du Conseil national des villes (CNV) composé d'élus, d'associations et de citoyens dont les avis sont régulièrement publiés. À l'issue d'un discours prononcé à Tourcoing par le Président de la République⁷⁹, un Conseil présidentiel des villes constitué d'acteurs des quartiers a été créé pour débattre et former des propositions, qui ne sont pas encore concrétisées à ce jour.

Malgré la multiplication de ces instances non décisionnelles, l'ANCT, avec des moyens humains et d'expertise relativement réduits, s'efforce d'être le pilote de cette gouvernance nationale, relayée par les préfets au sein de comités départementaux de cohésion territoriale et de comité régionaux des financeurs. Par ailleurs, l'ANRU a signé avec l'ANCT une convention pluriannuelle devant permettre une meilleure coordination des actions. La circulaire du 15 mai 2020 prise par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales précise dans une logique descendante et normative le fonctionnement de cette gouvernance locale de l'agence.

Cette organisation s'appuie sur des services déconcentrés de l'État fragiles en emplois et en compétences, notamment dans les domaines du logement et de la cohésion sociale, comme la Cour l'a souligné dans une communication du 31 octobre 2018 adressée au Premier ministre⁸⁰.

2 - Des contrats de ville formalisés mais peu opérationnels

La loi du 21 février 2014 a attribué aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la responsabilité du pilotage local de la politique de la ville. Ils sont appelés à réaliser « *le diagnostic du territoire, la définition des orientations, de l'animation et de la*

⁷⁹ Prononcé par le Président de la République le 14 novembre 2017.

⁸⁰ Cour des comptes, *La mise en œuvre de la politique du logement par les services déconcentrés de l'État*, référé, janvier 2019.

coordination du contrat de ville et, dans le cadre défini par ce dernier, de la mise en œuvre des actions relevant de leurs compétences et de celles de portée intercommunale »⁸¹.

Le contrat de ville en est le document de référence. Il est signé par le préfet, le président de l'EPCI et les maires des communes qui le composent. Les autres acteurs institutionnels locaux (ARS, Service public de l'emploi, organismes de protection sociale, sociétés publiques de transports et bailleurs sociaux notamment) et la société civile représentée par les entreprises, les associations et surtout les conseils citoyens s'engagent également dans le cadre de ce contrat. Pour autant, les habitants des quartiers prioritaires ne se considèrent pas réellement associés aux actions d'amélioration de la qualité de vie de leur quartier. Seuls 5 % des centres sociaux sondés considèrent que les acteurs de proximité et les habitants sont pleinement consultés par les pouvoirs publics.

Les contrats de ville étudiés dans le cadre de cette enquête contiennent tous des orientations et des objectifs, mais ces derniers ne sont pratiquement jamais chiffrés, et donc insusceptibles d'être évalués. De surcroît, ces objectifs ne sont que rarement déclinés au niveau des quartiers eux-mêmes et jamais suivis, à ce niveau.

La validité des contrats de ville signés depuis 2014 a été prorogée jusqu'en 2022 pour les aligner sur la nouvelle feuille de route gouvernementale précisée par le Président de la République le 22 mai 2018. En effet, le 6 avril 2018, les présidents des deux associations de métropoles et d'intercommunalités diffusaient le Pacte de Dijon⁸², appelant à une clarification des responsabilités entre collectivités et État et à une refondation de la gouvernance locale au sein de laquelle chacun exercerait pleinement ses missions, et notamment la sécurité dans le cas de l'État. Pour être plus opérationnels qu'aujourd'hui, les contrats de ville appelés à être renouvelés à partir de la fin 2021 devront établir des objectifs mesurables à partir de données partagées et fixées au plus près des quartiers. Ils devront par ailleurs, tout comme les opérations lancées dans le cadre du NPNRU, prévoir les moyens nécessaires à leur évaluation à mi-parcours et à terme, comme le recommande de manière générale le Conseil d'État dans sa récente étude consacrée à l'évaluation des politiques publiques⁸³.

⁸¹ Article 6 de la loi Lamy.

⁸² Ce pacte a été signé par le Premier ministre le 16 juillet 2018.

⁸³ Conseil d'État, étude annuelle 2020, « *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques* ».

3 - Une montée en puissance variable des intercommunalités en fonction de leur maturité et des équilibres entre acteurs locaux

La multiplicité des acteurs est une réelle source de complexité tant pour l'approbation du contrat de ville que pour sa mise en œuvre. Ce point a été souligné par la Caisse des dépôts et consignations dans sa réponse à la Cour relative aux financements de la rénovation urbaine, qui indique que *« les collectivités comme les bailleurs se sont trouvés confrontés à la nécessaire professionnalisation et qualification des équipes »* compte tenu du caractère très partenarial des procédures.

La taille et l'expérience de l'intercommunalité peuvent représenter des avantages sur ce plan, comme l'illustre la métropole de Lyon dont le nouveau statut⁸⁴ lui permet d'agir en complément de ses attributions sur celles précédemment détenues par le département s'agissant des collèges et de la politique sociale. Ces compétences d'attribution pour un même acteur sur un territoire sont un élément de cohérence mais elles ne prémunissent pas contre l'apparition de divergences au sein de ses organes délibérants sur des axes stratégiques. Dans la quasi-totalité des quartiers étudiés, la Cour a ainsi constaté des divergences – parfois substantielles et stratégiques – entre collectivités, qui apparaissent davantage résolues « par l'abstention » que par l'affirmation de l'EPCI.

Bien que la loi désigne les intercommunalités comme pilotes locaux de la politique de la ville, celles-ci doivent en effet composer avec les communes dont les maires ne peuvent pas se désintéresser d'une politique sensible et visible qui concerne la réalité quotidienne de leurs concitoyens.

Le pilotage au niveau intercommunal suppose également de pouvoir définir un intérêt commun entre les communes de l'EPCI dont le poids politique et économique et le niveau de sensibilité s'agissant des QPV peut être différents comme cela a pu être constaté à Saint-Chamand avec la communauté d'agglomération du Grand Avignon ou à Montceuleux- Pont- Blanc à Sevran.

En effet, l'absence de diagnostics chiffrés et précis sur l'évolution de la situation et le parcours des habitants⁸⁵, à partir de données objectives et partagées, ne permet que difficilement de fixer des objectifs mesurables sur ces sujets à forte sensibilité politique. La complexité de la gouvernance des contrats de ville ne leur permet pas d'être les outils effectifs du pilotage local de la politique de la ville.

⁸⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2015.

⁸⁵ Ces analyses longitudinales de suivi de cohortes d'habitants ne sauraient être confondues avec les portraits socio-économiques et démographiques de QPV qui figurent dans certains contrats de ville et qui ne peuvent se référer qu'à des données Insee de 2010 ou 2015.

L'EPCI a été retenu par la loi comme pilote local de cette politique, car il constitue le niveau de contractualisation pertinent en matière d'habitat, de mobilités ou de développement économique. L'action des EPCI ne pourra être que renforcée par des contrats de ville dotés d'objectifs mesurables, déclinés au niveau des quartiers. Afin de poursuivre la montée en responsabilité des EPCI qui le souhaiteraient, le regroupement des compétences et des moyens nécessaires à une mise en œuvre efficace de la politique de la ville au sein des QPV pourrait être envisagé localement autour de l'EPCI, y compris dans des domaines qui ne relèvent que subsidiairement de ce dernier aujourd'hui, comme la sécurité ou l'accompagnement scolaire⁸⁶.

C - Les données et méthodes statistiques disponibles ne permettent pas d'identifier la réalité des besoins ni d'évaluer les dispositifs mis en place dans le cadre de la politique de la ville

Dans son rapport de 2012, la Cour soulignait les progrès réalisés dans le recueil des informations nécessaires à la conduite de la politique de la ville avec la création de l'ONPV en juin 2011. Elle indiquait que « *son programme de travail laisse espérer pour 2012 un suivi des parcours personnels des habitants de ces quartiers qui constitue une innovation réelle* ». La démarche était effectivement innovante et le serait encore aujourd'hui si elle pouvait être systématisée dans le cadre de l'évaluation des trajectoires des habitants des QPV.

La Cour soulignait également déjà que « *le recueil des informations souffre encore d'une méthodologie non partagée et d'une implication insuffisante des ministères, de délais trop longs de collecte des données et surtout d'une organisation très centralisée. Des efforts restent à fournir pour dégager des priorités plus claires et les traduire dans les programmes ou dans les contrats et améliorer les procédures d'instruction et de contrôle interne, afin de s'assurer de la pertinence des financements accordés* ». Ces constats effectués il y a huit ans sont toujours d'actualité, ce qui empêche toute véritable évaluation.

⁸⁶ À titre de comparaison, c'est le dispositif retenu par plusieurs cités éducatives pour gérer les fonds mis à leur disposition par les différents financeurs dont la pertinence et la souplesse d'emploi s'est révélée au cours de l'épidémie de covid-19 (Localtis, *Le confinement a démontré la pertinence des cités éducatives*, 5 juin 2020).

1 - Des bases de données peu mobilisées ou pas mobilisables

Les services publics disposent de nombreuses bases de données souvent organisées en fonction des périmètres ministériels ou des attributions des organismes publics. Leur accès est organisé au sein de chacune de ces organisations. Ces bases sont transmises régulièrement à l'Insee à des fins d'étude ou de diffusion, mises à disposition à un rythme annuel ou infra annuel comme il a été précisé dans le cadre de la contradiction.

Lorsque des demandes d'accès statistiques portent sur des données individuelles, elles sont soumises au comité du secret statistique qui donne son avis pour permettre leur exploitation⁸⁷.

La plupart des études réalisées sur la politique de la ville sont constituées de monographies, quelques fois jusqu'au niveau des quartiers dans les contrats de ville les mieux documentés. D'autres études publiées ces dernières années ont procédé à des analyses plus globales à partir de présentations statiques de la situation des habitants sans possibilités de suivi longitudinal dans le temps, par exemple à partir de cohortes.

Il est toutefois intéressant de relever que certaines métropoles bien structurées ont pu mettre en place, à partir de données locales, des observatoires comme celui des attributaires de logement sociaux de la métropole de Lyon, qui produit un indicateur de la situation économique et sociale des populations des QPV de la métropole à partir d'extractions locales de fichiers de l'Insee, de Pôle-emploi et de la CAF du Rhône.

Ces données pouvant être exploitées grâce à de telles initiatives locales, il serait hautement souhaitable qu'il en aille de même pour les bases de données nationales et que l'Insee soit autorisée à procéder aux modifications techniques qui le permettraient⁸⁸. Ces données devraient être mises à disposition des acteurs en charge du pilotage de la politique de la ville au niveau national comme local sous des modalités à définir.

⁸⁷ Article 1^{er} de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

⁸⁸ Il a toutefois été indiqué par l'Insee dans le cadre de la contradiction que le chaînage de la base Fideli, qui permettrait de faire les études de cohortes nécessaires à l'évaluation de cette politique, ne lui avait pas été autorisé.

2 - Un pilotage qui ne s'appuie pas sur un dispositif d'évaluation à la hauteur des enjeux

La politique de la ville est une politique ancrée dans autant de réalités locales que de quartiers, dont l'histoire et les interactions avec leurs environnements font autant de cas singuliers. Cette granularité devrait être la même en matière d'évaluation de l'efficacité des dispositifs et des moyens déployés.

La Cour constatait dans son rapport annuel 2016 que cette démarche d'évaluation était toujours très limitée et recommandait de « *réformer les modalités d'évaluation des actions de la politique de la ville, en établissant une méthodologie partagée par l'ensemble des intervenants (État, collectivités territoriales, associations)* ».

Quelques progrès ont été accomplis.

Ainsi, l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV)⁸⁹, produit des études macro-économiques ou ponctuelles de qualité qui peinent toutefois à être conclusives du fait de la multiplicité des objectifs assignés à cette politique et à ses périmètres variables. Ces études devraient néanmoins être systématisées. L'ONPV devrait également pouvoir piloter la programmation interministérielle des enquêtes nécessaires, avec l'appui des instances d'évaluation de chaque ministère.

Même au niveau opérationnel, celui des contrats de ville, les évaluations ne sont pas systématiques alors qu'elles devraient au minimum l'être lors des renouvellements de contrats et qu'elles étaient obligatoires à mi-parcours en application de la loi du 21 février 2014. Il est surprenant qu'avant d'engager son contrat de ville 2015-2020, une métropole comme celle de Lyon pourtant souvent citée en exemple, n'ait évalué son précédent contrat (CUCS) clôt en 2014 que par un recensement comptable des moyens engagés sans en analyser les impacts dans les quartiers. L'évaluation à mi-parcours de son nouveau contrat de ville n'est du reste toujours pas produite. Il en va de même pour la métropole de Nice, pourtant très impliquée dans son programme de rénovation urbaine. En revanche, des agglomérations comme celles de Grand Avignon ou de Maubeuge-Val-de-Sambre procèdent à ces évaluations au niveau global, ne disposant pas des données qui permettraient de le faire au niveau de chaque QPV.

⁸⁹ Créé en février 2015, l'ONPV se substitue à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

La Cour indiquait dans le rapport remis à la Commission des finances du Sénat en avril 2020 que l'enjeu du pilotage du NPNRU « *nécessite de concevoir et d'exploiter des outils de pilotage spécifiques, qui n'existent pas à ce jour. Il devrait justifier une déconcentration accrue auprès des représentants locaux de l'État, des processus de validation des opérations afin que ceux-ci vérifient la cohérence des opérations avec les objectifs territoriaux en matière de logement social et de politique de peuplement.* »

D'une manière générale, les tentatives d'évaluation mises en place n'apportent qu'une vision réduite à partir des moyens alloués aux quartiers prioritaires sans pour autant que l'article 11 de la loi Lamy imposant aux collectivités locales concernées par les contrats de ville l'élaboration d'un état « politique de la ville » annexé à leur budget soit appliqué.

À défaut de disposer d'évaluations des impacts de cette politique sur les conditions de vie des habitants des QPV, il serait souhaitable de disposer *a minima* d'une mesure de la performance des dépenses telle que prévue dans les lois de finances. Or, les indicateurs nécessaires sont lacunaires et peu utilisés. L'objectif portant sur la performance de la rénovation urbaine a même été supprimé du PLF 2020. La Cour a relevé dans sa communication relative à l'ANRU remis à la Commission des finances du Sénat en avril 2020 que « *l'agence n'est pas en mesure de fournir des données nationales consolidées de l'impact de ses opérations en terme de typologie sociale des logements reconstitués ou de relogement des ménages*⁹⁰ ». Elle a recommandé « *que, dès maintenant, l'agence prépare avec ses partenaires, dont l'ONPV, le cadre d'évaluation de ce programme* » qui aura permis un investissement de plus de 46 Md€ mais n'a pas été évalué quant à son impact sur les conditions de vie des habitants des quartiers concernés avant le lancement du programme suivant, d'une ampleur financière quasi équivalente.

⁹⁰ L'ANRU a indiqué dans sa réponse à la Cour que cette étude sur la typologie des logements reconstitués a été décalée du fait de la crise sanitaire et est attendue pour début 2021.

3 - La mixité sociale, marqueur non mesurable de la politique de ville

Alors que la mixité sociale, objectif central de la politique de la ville, recouvre plusieurs dimensions, la détermination des quartiers prioritaires et l'essentiel des dispositifs « sélectifs » (et notamment les modalités d'attribution des logements sociaux en l'absence de stratégie plus formalisée) sont fondés sur les revenus des ménages⁹¹.

Cette approche, qui confond mixité sociale et pauvreté⁹², conduit à réunir sous un même vocable des quartiers très différents, ne disposant pas des mêmes atouts ou handicaps pour permettre d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants.

La poursuite d'une plus grande mixité sociale dans les quartiers soulève par ailleurs des risques de contradiction ou de conflits d'objectifs avec la mise en œuvre concrète des opérations de rénovation urbaine. Celle-ci porte en effet l'ambition de rénover des habitats dégradés et de répartir l'implantation des logements sociaux sur l'ensemble des zones urbaines.

Mais les tensions autour de cette répartition peuvent également conduire les collectivités à des arbitrages entre le respect des attributions hors QPV à des demandeurs relevant du premier quartile et la réussite des opérations de renouvellement urbain. C'est ce que la Cour a pu relever dans ses observations définitives sur la territorialisation de la politique du logement de Toulouse avec le programme de rénovation urbaine du quartier du Mirail en 2017.

Par ailleurs, l'obligation de reconstruire dans les QPV rénovés une offre permettant d'accueillir des populations n'appartenant pas au premier quartile expose les bailleurs ou les promoteurs au risque de ne pas trouver preneurs par manque d'attractivité des quartiers.

La « dédensification » du parc social, qui devrait caractériser en principe les opérations du NPNRU, peut également aller à l'encontre de demandes d'élus qui souhaitent reconstruire sur le territoire de leur commune du « 1 pour 1 » en contradiction avec cet objectif de recherche de mixité, de façon à offrir un logement accessible au plus grand nombre possible de demandeurs. C'est la position exprimée par la maire de Vénissieux, par exemple.

⁹¹ Les quartiers prioritaires ont été définis sur la base des revenus 2011 avec une actualisation en 2015. Ils accueillent une population composée à plus de 40 % de ménages en situation de pauvreté (définie au seuil de 60 % du revenu médian national).

⁹² La méthodologie retenue pour définir les QPV les conduit à concentrer un pourcentage plus important de personnes en situation de pauvreté que d'autres territoires. Pour autant, 80 % des personnes en situation de pauvreté ne vivent pas en QPV.

En pratique, la difficulté de s'abstraire des critères de revenus conduit plusieurs décisions, notamment en matière d'occupation des logements ou de locaux d'activité, à entretenir, voire à accentuer, la concentration de pauvreté qui caractérise déjà ces quartiers. C'est aussi ce qui se produit lorsque ceux-ci accueillent de nouvelles structures relevant de l'hébergement d'urgence ou de l'accueil de personnes vulnérables.

En réalité, l'analyse de l'évolution des revenus des habitants des QPV par les flux entrants et sortants suggère que la mixité de leur composition sociale diminue, ces quartiers ne réussissant pas à attirer des habitants disposant de revenus supérieurs à ceux qui y résident. Ces analyses de flux permettraient *a minima* de déterminer si ces quartiers sont des « sas » ou des « nasses » dans le cadre d'un parcours de logement ou s'ils sont des lieux de mixité sociale. Les données disponibles tendent à indiquer qu'ils joueraient un rôle de « sas » pour une faible partie de leurs habitants.

Doter enfin la politique de la ville d'outils d'évaluation sérieux et systématiques éclairerait ce qui relève des difficultés de mise en œuvre, d'impossibilités circonstanciées ou de la sincérité relative de cet objectif de mixité sociale, au lieu de le condamner à n'être jamais ni défini, ni atteint.

II - La rénovation urbaine, levier nécessaire mais insuffisant de l'amélioration de l'attractivité résidentielle et économique des quartiers

Si l'amélioration du bâti et de l'organisation spatiale permise par la rénovation urbaine est réelle⁹³, l'insuffisance de l'accompagnement social et de son articulation avec les politiques de droit commun n'ont pas permis globalement d'atteindre l'objectif premier de la loi du 21 février 2014 : *« Lutter contre les inégalités de tous ordres, les concentrations de pauvreté et les fractures économiques, sociales, numériques et territoriales »*.

⁹³ Conformément à l'objectif n°4 de la loi Lamy : *« Agir pour l'amélioration de l'habitat »*.

A - La rénovation urbaine peut remédier aux erreurs de conception ou de localisation des QPV mais ne peut seule redonner de l'attractivité à un quartier

Quatre des QPV étudiés ont bénéficié du PNRU⁹⁴, tandis qu'un cinquième, celui de La Bourgogne à Tourcoing, avait bénéficié des Grands Projets de Ville (GPV) dans les années 2000. Ce dernier quartier est à nouveau programmé dans le NPNRU, comme les Minguettes à Vénissieux et l'Ariane à Nice déjà bénéficiaires du PNRU. Le quartier des Provinces Françaises à Maubeuge et celui de Saint-Chamand à Avignon entreront dans leur première opération de rénovation urbaine. Le quartier de Rosiers-Chantepie à Sarcelles est pour sa part retenu dans un volet régional du NPNRU.

Pour les quatre quartiers ayant bénéficié du PNRU, l'efficacité de l'intervention publique a été considérée comme positive mais n'a pas eu l'effet escompté sur l'attractivité du quartier. Ces interventions ont permis de démolir des logements vétustes (Îlot Saint-Pierre à l'Ariane, par exemple), et de revoir les circulations dans le quartier (comme à Montceuleux - Pont-Blanc).

Aux Minguettes, la rénovation des abords de la nouvelle ligne de Tramway reliant le quartier au reste de la métropole de Lyon a permis d'attirer de nouvelles catégories de ménages. À Grand-Pont, le désenclavement visé a été engagé et la diversification résidentielle amorcée, mais c'est surtout le travail collectif des acteurs locaux qui permet de juger positif l'impact de la rénovation urbaine sur ce quartier de petite taille. À Montceuleux - Pont-Blanc, l'image du quartier s'est améliorée mais la taille et le nombre des QPV entourant ce quartier nécessiteraient des investissements d'une toute autre ampleur, incluant surtout la lutte contre les trafics et l'insécurité pour rendre le quartier plus attractif.

La question de la sécurité rappelle que la rénovation urbaine, même ambitieuse, lorsqu'elle permet la résorption des « coins noirs » ou des impasses, nécessite d'être prolongée par une politique de terrain perceptible par les habitants. C'est un point majeur d'insatisfaction remonté par ces derniers et les acteurs sociaux. La présence systématique dans ces huit quartiers d'une économie souterraine active caractérisée par d'importants trafics de stupéfiants est non seulement notoire mais subie parfois de manière fataliste. Le maire d'une des communes concernées,

⁹⁴ Les Minguettes-Clochettes à Vénissieux-Saint-Fons ; Montceuleux Pont-Blanc à Sevrans, l'Ariane à Nice et Grand-Pont à Rive-de-Gier.

tout en faisant part de l'action résolue de ses services, a ainsi signalé à la Cour « *la question de la sécurité, avec un trafic de stupéfiants qui malheureusement constitue un pis-aller économique dans nos quartiers pour des populations aux revenus très modestes et précaires* ». L'insécurité ou le sentiment d'insécurité créé par cette économie souterraine constitue un frein objectif à l'attractivité des quartiers, même rénovés.

Les dirigeants des centres sociaux interrogés par la Cour considèrent à 75 % que la rénovation urbaine a amélioré l'image des QPV « traités » et que la qualité de vie s'y est améliorée. Néanmoins, plusieurs d'entre eux soulignent que « *la rénovation urbaine peut permettre de transformer l'esthétique du quartier, pas les causes des problèmes* ». Celles-ci dépassent les seuls bâtiments car elles ont leurs racines dans les difficultés économiques et sociales des habitants. En moyenne, sur les huit QPV étudiés, 50 % des habitants vivent sous le seuil de pauvreté, soit deux fois et demie plus que la moyenne de leurs aires urbaines correspondantes.

Ces exemples suggèrent que c'est bien une approche globale qui est nécessaire, sans que son expression puisse être uniforme pour tous les QPV. La taille des quartiers en valeur absolue et relative par rapport à leur aire urbaine est un facteur important, mais le dynamisme de celle-ci l'est également : l'arrivée du tramway aux Minguettes permet une ouverture du quartier et un signal vers davantage de mixité sociale, alors qu'une liaison encore plus proche avec le centre-ville de Tourcoing à La Bourgogne n'a pas produit les mêmes effets.

Les projets programmés dans le NPNRU pour les autres quartiers étudiés prennent en compte certains de ces points et notamment la fluidité et l'ouverture des quartiers sur leur environnement, notamment pour Les Provinces Françaises à Maubeuge, La Bourgogne à Tourcoing et l'arrivée du tramway à Saint-Chamand, mais cette approche reste encore insuffisamment globale.

L'évolution de l'environnement du quartier et le dynamisme de celui-ci peuvent avoir un effet tout aussi important, qui a été constaté sur le quartier Rosiers-Chantepie à Sarcelles⁹⁵. Celui-ci n'a pas bénéficié du PNRU et ne bénéficiera que d'un programme régional du NPNRU, mais la tension du marché du logement francilien et la proximité des zones d'emploi notamment aéroportuaire ont permis d'améliorer peu à peu l'image du quartier et les conditions de vie de ses habitants.

⁹⁵ Le constat a été réalisé également pour une partie du quartier des Minguettes à Lyon et dans une moindre mesure pour celui de Grand-Pont à Rive-de-Gier.

B - De longs délais de réalisation qui ne permettent pas aux habitants d'apprécier les effets de la rénovation urbaine

Le PNRU engagé en 2004 affichait une cible de 250 000 démolitions et reconstructions de logements, 400 000 réhabilitations et 200 000 résidentialisations. Quinze ans plus tard, alors que son achèvement est envisagé pour 2021, la Cour a constaté dans sa communication à la commission des finances du Sénat d'avril 2020 que si l'objectif de démolition était en passe d'être tenu, les reconstructions n'avaient été réalisées qu'à un peu plus de la moitié, les réhabilitations à 80 % et qu'en revanche les opérations de résidentialisation⁹⁶ l'avaient été à 160 %⁹⁷. Outre la question importante des différentiels de coût de ces différents objectifs, *« il en est résulté un déficit de 20 000 logements à caractère social qui aurait pu permettre d'offrir des logements supplémentaires en territoires tendus, où le PNRU s'est concentré (notamment en Île-de-France) »*.

La durée de ces interventions sur un même quartier atteint une quinzaine d'années entre la signature de la convention et la finalisation de l'intervention (sans compter les effets d'annonce antérieurs). Ces délais ne donnent pas la visibilité nécessaire aux habitants ou à ceux qui pourraient venir s'installer dans le quartier. Ils fragilisent les engagements pris par les représentants politiques ou institutionnels auprès des habitants, notamment en cas d'évolution des équilibres au sein de l'EPCI comme à l'Ariane, où la question du prolongement du tramway afin de relier le quartier au centre-ville, annoncé depuis des années, demeure aujourd'hui encore un sujet ouvert. Des arbitrages au fil du temps ont également pu être rendus au profit de quartiers considérés comme plus en difficulté sans officialiser rapidement ce renoncement, comme à Sarcelles vis-à-vis du quartier de Rosiers- Chantepie.

Ces délais peuvent aussi conduire les bailleurs à suspendre ou différer les grosses rénovations, voire la maintenance de leur parc, par manque de visibilité quant à la pérennité de leurs investissements, avec l'exemple symbolique de l'immeuble « Picardie » à l'entrée du quartier Rosiers Chantepie dont la démolition est décidée et attendue depuis plus de 20 ans.

⁹⁶ L'ANRU définit la résidentialisation comme le traitement de l'emprise d'un habitat collectif visant notamment à séparer clairement le domaine privé du domaine public.

⁹⁷ Source : Cour des comptes d'après extractions Agora (ANRU) et rapport annuel ONPV 2018.

Si, dans la majorité des cas, les quartiers devant bénéficier des opérations de rénovation urbaine ont été identifiés relativement rapidement (fin 2014 pour les quartiers inscrits dans le PNRU), il est problématique que la finalisation de la programmation et plus encore sa mise en œuvre exigent autant de temps, alors que les besoins des quartiers relèvent souvent de l'urgence. Le choix d'un nombre élevé de quartiers prioritaires⁹⁸ identifiés sur le seul critère de la pauvreté défini à partir des revenus déclarés a été privilégié, et au sein de ce panel, la démarche de conventionnement avec l'ANRU a été engagée avec les collectivités en fonction de la maturité des projets, de la capacité des collectivités à entrer dans le processus formalisé de la rénovation urbaine et rarement à partir d'une évaluation sociale formalisée et hiérarchisée des besoins.

C - L'allègement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la gestion de proximité urbaine des bailleurs sociaux

Les conventions signées entre les bailleurs sociaux, les maires et le préfet qui permettent aux bailleurs sociaux de bénéficier d'un abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans les QPV déterminent les contreparties que ces derniers s'engagent à respecter en matière d'interventions et de gestion urbaine de proximité. Chaque année, un bilan des actions conduites est fourni par le bailleur en regard de sa demande d'abattement.

Si la production de ce bilan est parfois exigée par l'administration, son contenu n'est que très rarement vérifié et encore moins questionné. Pourtant, les services fiscaux devraient systématiquement s'assurer que la réduction accordée trouve bien sa traduction financière dans des prestations supplémentaires fournies par le bailleur. À cet égard, un préfet souligne, dans sa réponse à la Cour, que le contrôle de ces conventions d'abattement ne peut pas déboucher sur une récupération de ces sommes quand bien même il serait démontré que le bailleur n'a pas tenu ses engagements.

De surcroît, le contenu de ces engagements peut être laissé à l'initiative du bailleur, alors que ces prestations supplémentaires gagneraient à être fixées par les signataires du contrat de ville, pour coordonner les actions communes. C'est le sens même de l'annexion de cette convention d'abattement au contrat de ville.

⁹⁸ Nombre néanmoins en diminution d'un tiers dans la loi de 2014 par rapport à celle de 2003.

Les maires, lorsqu'ils ne valident pas les actions proposées par les bailleurs de leur commune, ont la possibilité de voter une disposition annulant cet abattement. Parmi les huit QPV étudiés, seul le maire de Sevran a pris une délibération en ce sens pour contraindre les bailleurs concernés à organiser une concertation sur les actions qu'ils proposaient au profit de la commune. C'est pourtant cette démarche qui donne son sens à la nécessaire concertation des actions et aux responsabilités de chacun.

Les enjeux sont significatifs. Pour les huit QPV étudiés par la Cour, le montant total de l'abattement consenti aux bailleurs a augmenté entre 2011 et 2018 de 5 à 9 M€, laissant chaque année à la charge de ces communes 60 % de cette somme puisque l'État n'en compense que 40 %⁹⁹.

D - Une politique de peuplement par défaut

L'objectif de mixité sociale fixé par la loi Lamy et plus généralement affiché par la politique de la ville depuis des années exigerait d'attirer dans ces quartiers des familles plus favorisées et de ne pas remplacer les personnes qui en sortent par d'autres présentant des difficultés et fragilités plus grandes encore. La forte proportion de logements sociaux dans ces quartiers, c'est-à-dire concrètement l'affectation administrée des logements, se prête à une telle « stratégie de peuplement », qui ne peut toutefois produire ses effets qu'en étant déployée avec constance et dans la durée.

Toutefois, dans la totalité des QPV étudiés, quelle que soit la tension du marché du logement, ces quartiers présentent les loyers les plus faibles de leur aire urbaine, ce qui les rend attractifs sur le strict plan économique. Des ménages ne disposant pas encore d'un logement trouvent dans les QPV une porte d'entrée dans le logement social, ce qui marque pour eux une étape positive de leur trajectoire résidentielle. Dans les zones tendues, le taux de vacance locative reste ainsi structurellement faible sans que la question de l'attractivité réelle des quartiers se pose¹⁰⁰.

Mais pour les ménages moins en difficulté, l'image de ces quartiers n'évoluant que lentement - lorsqu'elle évolue - les bailleurs sociaux indiquent qu'ils enregistrent régulièrement des refus alors que l'arrivée de ces candidats plus favorisés irait dans le sens d'une plus grande diversité

⁹⁹ Article 1388 *bis* du code général des impôts, compensation à 40 % par l'État.

¹⁰⁰ Tension qui peut avoir été accrue par le PNRU et le sera par le NPNRU compte tenu de la non reconstruction un pour un des logements sur le quartier avec des populations qui n'ont pas les moyens de trouver un logement ailleurs et qui souhaitent rester dans un environnement ou un réseau social maîtrisé.

sociale. Le bailleur historique présent dans le quartier de La Bourgogne a ainsi indiqué à la Cour : *« bien qu'une attention particulière soit portée sur la recherche de prospects présentant un intérêt pour le quartier, environ 40 % des propositions de logement y sont refusées, ce qui représente 18 % de taux des refus sur l'ensemble de notre parc locatif de la commune de Tourcoing »*.

Lorsque les quartiers, ou certains groupes d'immeubles comme à La Bourgogne à Tourcoing, à l'Ariane à Nice ou aux Minguettes à Vénissieux sont trop « marqués », certains bailleurs considèrent que tout renversement immédiat de tendance est illusoire sans action forte des pouvoirs publics (rénovation urbaine, mesures de sécurités fortes et visibles, etc.). La dynamique de concentration des populations les plus précaires et en difficulté, notamment d'origine étrangère, est un mouvement qui n'a pas été enrayé à ce jour et pourrait contrecarrer l'ambition d'une plus grande mixité sociale. De surcroît, les conventions intercommunales d'attribution (CIA) rénovées par la loi du 27 janvier 2017 devaient être les supports d'une stratégie partagée et explicite sous l'autorité de l'EPCI.

Le déploiement de ces nouveaux outils est progressif et apparaît trop récent pour permettre une réelle évaluation de leurs effets. Mais comme le montre l'expérience de la métropole européenne de Lille, malgré l'adoption d'une convention intercommunale d'équilibre territoriale en 2016 au terme d'une démarche structurée et participative, cette organisation n'a pas réussi à inverser la tendance en ce qui concerne le QPV de La Bourgogne à Tourcoing. Les urgences, les contingences, les difficultés pratiques et parfois les enjeux politiques rendent jusqu'à présent peu opérantes les rares stratégies formalisées qui se sont dotées de cibles et d'indicateurs. La mobilisation des bailleurs apparaît par ailleurs cruciale pour l'atteinte des objectifs fixés conventionnellement.

L'objectif de mixité sociale est ainsi particulièrement difficile à décliner dans une stratégie opérationnelle cohérente. Il est donc nécessaire que les stratégies locales de peuplement soient partagées par tous les acteurs locaux, fassent l'objet d'une forte appropriation politique, qu'elles soient appliquées avec constance et dans la durée en résistant le cas échéant aux décisions d'urgence – par exemple lorsque se pose la question de l'implantation d'un centre d'accueil des demandeurs d'asile, comme à Saint-Chamand – et que dans l'aire urbaine existent des alternatives pour continuer de proposer des solutions aux ménages les plus en difficulté.

Ces mesures nécessitent que la stratégie d'attribution de logements soit complétée par une stratégie de peuplement partagée entre les communes et les bailleurs, intégrée à la convention intercommunale et prévoyant des cibles spécifiques et cohérentes avec le contrat de ville.

Par ailleurs, il est également nécessaire que la recherche de la mixité sociale rencontre l'adhésion des populations concernées, ce qui ne semble pas aller si facilement de soi.

E - Des mesures en faveur des entreprises peu mobilisées, qui ne semblent pas rendre les QPV plus attractifs

Diverses mesures d'allègements et d'exonérations de charges sociales ou fiscales¹⁰¹ sont destinées aux entreprises qui s'installent dans une zone franche urbaine (ZFU) ou un QPV¹⁰². Limitées dans un premier temps aux entreprises de moins de dix salariés et 2 M€ de chiffre d'affaires ces mesures ont été étendues à partir de 2015 à celles comptant jusqu'à 50 salariés et 10 M€ de chiffre d'affaires, sans mettre fin cependant à la conception traditionnelle selon laquelle l'activité économique dans les quartiers ne doit être encouragée que si elle concerne des TPE et rester quasi-exclusivement réservée aux activités commerciales plutôt que tertiaires ou industrielles, alors même qu'un supermarché de proximité peut employer plus de 50 salariés et réaliser plus de 10 M€ de chiffre d'affaires.

Les allègements d'impôts directs (IS et BIC) ne sont disponibles que pour les ZFU. Ils s'établissent à 201 M€ au PLF 2020, soit exactement le même montant qu'en 2008. Cette stabilité suggère à elle seule que les allègements fiscaux ne sont pas un élément d'attraction suffisant pour les entreprises en ZFU. Ce constat est renforcé par l'évolution des exonérations de contribution économique territoriale -CTE - (CVAE et CFE), dont peuvent bénéficier les entreprises pour une durée limitée de cinq ans mais renouvelable par périodes de trois ans. La part financée par l'État de cette exonération est passée de 60 M€ en 2008 à 5 M€ en 2018, laissant supposer que peu de nouvelles entreprises se sont installées en ZFU, sauf à ce qu'elles n'aient pas demandé le bénéfice de ces exonérations.

¹⁰¹ En ZFU, exonération des impôts sur le revenu ou sur les sociétés pendant cinq ans puis dégressivité de la réduction pendant trois ans. En QPV s'ajoute une exonération de la CFE sur la même durée.

¹⁰² À noter que le périmètre de la ZFU est largement plus vaste que celui du QPV qu'elle peut englober.

Pour les QPV, les mêmes dispositions ont été mises en œuvre à compter de 2017 pour des montants de 6 M€ en 2017 et 7 M€ en 2018. Ces chiffres apparaissent faibles et sont à mettre en perspective d'une étude publiée en 2017 sur l'impact des zones franches urbaines sur les décisions de localisation des entreprises au niveau local¹⁰³, qui concluait notamment que « *le dispositif pourrait induire un déplacement des entreprises de la partie de la ville non ZFU à la partie de la ville ZFU* ». Il est probable que le même phénomène se soit produit entre ZFU non QPV et QPV.

En 2011¹⁰⁴, 50 entreprises avaient demandé une exonération de CFE pour un montant global de 25 000 €. En 2018, elles étaient 92 pour 44 000 €. Ces chiffres extrêmement faibles suggèrent que l'exonération de CFE ne joue qu'un rôle marginal dans les décisions d'implantation et ne constitue, au mieux, qu'une aide additionnelle marginale à des projets déjà arrêtés.

Les exonérations de charges patronales ne semblent pas plus inciter les entrepreneurs à s'installer dans les QPV. D'un montant de 319 M€ en 2008, ces exonérations ne s'élevaient plus qu'à 72 M€ en 2015, l'administration fiscale expliquant que cette exonération spécifique serait devenue moins intéressante que les allègements généraux de droit commun¹⁰⁵, illustrant l'absence d'articulation entre les dispositifs spécifiques de la politique de la ville et le droit commun évoqué ci-après.

Enfin, depuis 2015, l'ANRU dispose de crédits d'investissement pour accompagner des projets immobiliers d'entreprises. Alors que 250 M€ étaient programmés, seuls cinq projets pour un montant de 36 M€ ont été contractualisés à ce jour. Selon une explication de la Caisse des dépôts et consignations, « *ce n'est pas le manque de financement, qui fait défaut en termes d'investissement pour les quartiers mais bien la difficulté à monter des projets de qualité, impliquant des investisseurs privés et qui satisfassent au plus juste des niveaux de rentabilité et les contraintes de territoires dont l'attractivité reste à développer* ».

¹⁰³ Auteurs : Thierry Mayer, Florian Mayneris, Loriane Py à partir d'une analyse des bases SIRENE (Insee) et BIC-BRN (DGFIP).

¹⁰⁴ Les années antérieures n'ont pas été communiquées.

¹⁰⁵ Données comptables – source Racine, dernière année disponible au DPT PLF 2020.

III - L'école ne détermine pas les choix de résidence des habitants mais constitue un élément structurant du cadre de vie

L'attractivité des établissements scolaires ne semble pas être un élément déterminant dans la décision d'habiter un quartier dès lors que les familles sont le plus souvent doublement contraintes, d'une part dans leur choix de résidence, par les conditions d'accès au logement social, et d'autre part par la carte scolaire.

Les dispositifs spécifiques déployés dans le cadre de l'éducation prioritaire ou des contrats de ville s'efforcent, sans y parvenir, d'améliorer le niveau scolaire général et de répondre aux besoins éducatifs spécifiques de familles souvent fragiles. Mais la faible coordination entre l'Éducation nationale et les autres parties prenantes – collectivités, associations, familles – ne valorise pas le rôle central de l'éducation dans l'évolution « par le haut » des quartiers.

A - L'absence de choix et d'informations donnés aux familles ne permet pas de valoriser les dispositifs scolaires mis en place dans les QPV

Les habitants des QPV résident très majoritairement dans des logements du parc social pour lequel ils ont déposé une demande. Il s'agit d'une offre administrée gérée en fonctions de critères sociaux pour laquelle ils n'auront que le choix d'accepter ou de décliner l'offre qui leur sera proposée.

Parmi toutes les informations fournies pour les aider dans leur choix et leur dépôt de demande, il n'y a aucune indication sur les établissements scolaires. Cette absence contraste avec les informations mises en avant par les annonces immobilières relatives à des logements proposés à proximité des collèges ou lycées réputés des grandes agglomérations. Le secteur de rattachement d'un établissement scolaire n'est visiblement pas un argument manié par les bailleurs sociaux pour rendre attractifs leurs logements. De même, il peut arriver que la carte scolaire des écoles ne soit pas publiée par la commune, comme cela a été constaté à Sarcelles par exemple. Il est vrai que la logique de proximité prévaut pour la scolarisation des élèves dans le 1^{er} degré et que tous les QPV étudiés disposent d'une ou plusieurs écoles. En revanche, le passage au collège pouvant induire une scolarisation hors du QPV, l'information sur le secteur de rattachement présenterait alors un intérêt manifeste pour les familles.

Pour faire en sorte que les écoles mais surtout les collèges de rattachement puissent devenir un critère pris en compte par les familles lors de leur demande de logement dans un quartier, il devrait être envisagé de fournir cette information sur le site du service national d'enregistrement (SNE) des demandes de logement social ou sur les sites qui l'alimentent.

Les demandes de dérogation à la carte scolaire sont peu nombreuses. Pour le 1^{er} degré, seules les demandes de dérogations entrantes sont suivies par les mairies dans une optique de gestion des capacités, voire de refacturation à la commune d'origine. Ces demandes ne peuvent donc permettre de mesurer l'attractivité de l'établissement.

L'inscription d'un élève dans le secteur privé est une façon de contourner la carte scolaire. Comme indiqué dans le chapitre II, la scolarisation des élèves des QPV dans le privé lors du passage au collège reste toutefois moins importante que pour les élèves hors QPV pour des raisons de distance, de connaissance d'une offre différente mais également de coût.

D'autres demandes de dérogations concernent les collèges publics entre eux, pour permettre l'accès aux dispositifs spécifiques quand ils n'existent pas dans le collège du secteur (CHAM, UP2A, ULIS, SEGPA). Enfin, les demandes d'instruction à domicile, si elles restent marginales, ont doublé dans les huit QPV étudiés au cours des dix dernières années, sans que la cause de cette tendance – il est vrai modeste en valeur absolue – aient été analysées par les services concernés.

B - Les actions déployées dans le cadre de l'éducation prioritaire n'influent pas sur l'attractivité des QPV

La carte de l'éducation prioritaire a été revue en 2014 en même temps que celle des QPV, mais en prenant en compte des critères additionnels fondés sur les besoins des élèves. Si la plupart des écoles situées dans ou à proximité des QPV sont labellisées éducation prioritaire¹⁰⁶, ce n'est pas le cas des collèges. De ce fait, quatre collégiens sur dix habitant en QPV sont scolarisés hors éducation prioritaire, sans qu'il puisse être établi que cette situation a une incidence sur l'attractivité des logements proposés dans ces QPV. La question ne se pose pas pour les lycées, puisque ceux-ci n'ont pas été inclus dans les dispositifs de l'éducation prioritaire.

¹⁰⁶ Parmi les huit QPV étudiés, celui de Grand-Pont à Rive-de-Gier a vu ses deux écoles sorties du réseau éducation prioritaire bien que les moyens supplémentaires liés à ce classement lui aient été pour la plupart maintenus.

Dans son rapport publié en octobre 2018 sur l'éducation prioritaire, la Cour constatait que *« les différentes sources d'information convergent pour constater que les écarts ne se resserrent pas »*. Alors que la mise en œuvre des dispositifs de l'éducation prioritaire devait limiter à un maximum de 10 % l'écart entre les résultats des élèves en éducation prioritaire et ceux hors éducation prioritaire, la Cour constatait qu'à *« la session 2016 du brevet, alors que 73 % des élèves scolarisés hors éducation prioritaire ont obtenu la moyenne aux épreuves écrites, cette proportion est de l'ordre de 54 % en REP et de 44 % en REP+ »*.

Ces résultats décevants connaissent néanmoins des exceptions dans deux des QPV étudiés, celui de Grand-Pont à Rive-de-Gier et celui des Minguettes à Vénissieux-Saint-Fons, comme souligné précédemment.

L'évaluation *« Repères CP et CE1 »* publiée par le ministère de l'éducation nationale en 2019, indique également que l'écart entre les élèves de l'éducation prioritaire et ceux scolarisés hors éducation prioritaire se réduit en CE1 pour s'établir à -10 points, contre -12 en 2018.

Les résultats positifs de certains établissements sont souvent à mettre sur le compte d'équipes d'enseignants stables, de pratiques pédagogiques adaptées et d'une certaine mixité scolaire comme il est exposé dans les cahiers territoriaux annexé à la présente enquête. Ils ne peuvent toutefois être mis directement en lien avec les dispositifs nationaux déclinés localement, surtout lorsque ceux-ci ne sont pas articulés avec les dispositifs péri ou extrascolaires proposés aux élèves, comme les programmes de réussite éducative (PRE), et qu'ils ne sont pas évalués.

C - Mieux faire connaître les dispositifs de l'éducation prioritaire pour rendre attractifs les établissements scolaires

Les dispositifs prévus dans le cadre de l'éducation prioritaire, déjà analysés par la Cour dans son rapport d'octobre 2018, sont déployés dans les quartiers. Leur mise en œuvre et leur efficacité gagneraient toutefois à ce qu'ils soient mieux articulés avec les dispositifs des communes ou des départements, des centres sociaux, voire des associations financées par l'État sur les crédits de la politique de la ville ou par les collectivités. L'ensemble devrait être coordonné dans le projet éducatif territorial (PEDT) institué lors de la réforme des rythmes scolaires pour articuler les temps scolaires et péri scolaires mais également avec les contrats de ville et leur éventuel projet de quartier.

Les actions conduites dans le cadre des Projets de réussite éducative (PRE) pourraient également être mises en avant puisque ces derniers

disposent de ressources significatives et sont adaptés aux besoins des élèves rencontrant des difficultés.

Ces contrats entre acteurs et financeurs locaux permettent de compléter leurs offres réciproques dans un souci d'efficacité pédagogique mais également de répondre à des préoccupations concrètes des parents : une crèche communale qui propose un dispositif passerelle avec l'école maternelle dans le QPV des Provinces Françaises à Maubeuge afin de faciliter l'intégration des enfants dès l'âge de deux ans ; des accueils et départs tardifs dans certaines écoles élémentaires de QPV à Nice¹⁰⁷ ; des accompagnements aux devoirs organisés dans les écoles¹⁰⁸ et financés par la commune à Nice également ; un abondement des crédits mis en place par l'Éducation nationale pour le dispositif « *devoirs faits* » au collège ; une restauration scolaire à 1€ pour permettre à un plus grand nombre d'enfants de déjeuner à l'école ou au collège¹⁰⁹ ; des dispositifs comme « *l'école ouverte* » qui accueille les élèves pendant les vacances pour des programmes ludo-éducatifs ; des opérations comme « ouvrir l'école aux parents » destinées prioritairement aux parents étrangers primo arrivants.

L'ensemble de ces actions, pour être efficace doit s'inscrire dans la durée et être adapté aux besoins de chaque territoire dans le cadre de contrats éducatifs locaux (CEL) qui doivent permettre d'inscrire les élèves dans des parcours scolaires diversifiés mais cohérents. L'absence de coordination entre les trois rectorats franciliens dans l'offre de formation proposée en lycée professionnel aux élèves de Sarcelles montre les limites d'actions conçues dans la verticalité d'une circonscription administrative (l'académie de Versailles en l'occurrence, alors que les formations les plus proches de Sarcelles relèvent de l'académie de Créteil ou de Paris).

Les acteurs de terrains ont fait remonter dans les ateliers comme dans les réponses des centres sociaux, un manque de cohérence dans l'offre d'activités proposées par les divers acteurs¹¹⁰ et surtout le manque de lisibilité de cette offre parfois foisonnante, tantôt institutionnelle, tantôt associative et tantôt mixte.

La conception de parcours de formation cohérents et adaptés aux besoins des jeunes de ces quartiers, par-delà les séquençements

¹⁰⁷ Quartiers Muriers/Lauriers Roses. Le quartier de l'Ariane n'en bénéficie pas faute de besoin exprimé d'après la mairie de Nice.

¹⁰⁸ Même si réglementairement les devoirs à faire en dehors du temps scolaire ne devraient pas exister dans le 1^{er} degré.

¹⁰⁹ Même si la part des élèves demi-pensionnaires est souvent très inférieure à celle constatée hors QPV.

¹¹⁰ Les mêmes centres sociaux ont répondu que le soutien scolaire dans leurs quartiers était assuré par l'école dans 60 % des cas mais également pour 38 % d'entre eux par des associations culturelles.

institutionnels de chaque acteur¹¹¹, constitue pourtant un enjeu majeur. Un accompagnement des jeunes tout au long de leur scolarité pourrait représenter pour les parents soucieux du devenir de leurs enfants un critère d'attractivité des logements proposés dans ces quartiers.

CONCLUSION

La politique de la ville souffre d'un pilotage national instable et dispersé entre différents ministères auquel la création nouvelle de l'ANCT pourra apporter partiellement remède si elle permet de fédérer les acteurs nationaux autour d'objectifs ciblés et d'indicateurs fiables permettant une approche à la fois précise et différenciée de chaque quartier. Ces données fiables sont également indispensables à la gouvernance locale où l'EPCI, retenu par la loi pour en être le pilote, doit pouvoir afficher ses propres priorités, objectifs et indicateurs de suivi et en rendre compte. Dans le contrat de ville, chaque QPV devrait faire l'objet d'un projet de quartier avec ses spécificités, intégrées dans son environnement social et économique. S'en tenir à une approche classiquement communale ne nécessite pas de recourir à une géographie prioritaire : la légitimité de la politique de la ville dépend étroitement de sa capacité à traiter les quartiers dans leurs spécificités, et non des moyens additionnels qu'elle peut apporter aux budgets communaux ou intercommunaux.

Les opérations de rénovation urbaine, demain de renouvellement urbain, obéissent déjà à cette échelle des quartiers. De fait, elles ont contribué, parfois significativement, à améliorer le cadre de vie des habitants, les Minguettes offrant l'exemple d'une transformation urbaine et architecturale que l'on peut espérer durable.

Pour autant, l'attractivité des quartiers ayant bénéficié du PNRU reste faible tant elle est affectée par la concentration des familles aux situations précaires, par la persistance d'une image dégradée et par la réalité très tangible des enjeux de sécurité et d'ordre public. Si l'amélioration du bâti et de l'organisation spatiale permise par la rénovation urbaine sont réelles, l'insuffisance de l'accompagnement social et de son articulation avec les politiques de droit commun empêche d'atteindre l'objectif de lutte contre les concentrations de pauvreté et les fractures économiques et sociales qui caractérisent ces quartiers. La

¹¹¹ La mise en place à compter de 2019 des cités éducatives s'inscrit dans cette dynamique en souhaitant faire tomber les barrières internes à l'Éducation nationale entre le 1^{er} et le 2nd degré.

politique d'attribution des logements ne permet pas d'atteindre les objectifs de mixité de la composition sociale des quartiers prévue par la loi. Les stratégies métropolitaines d'attribution des logements, même si elles se heurtent aux difficultés du bâti existant, devraient être beaucoup plus formalisées et volontaires pour envisager l'atteinte de cet objectif.

Les dispositifs publics ont-ils permis d'améliorer l'attractivité des huit quartiers étudiés ? Résumé des réponses pour les huit QPV étudiés et présentés annexés à ce rapport :	
Minguettes-Clochettes	Oui, partiellement <i>Les actions entreprises semblent avoir exercé un rôle d'amortisseur face à l'accroissement des difficultés socio-économiques des habitants du quartier.</i>
Maubeuge Provinces Françaises	Plutôt non <i>L'action publique s'est largement limitée à la gestion des difficultés sociales des habitants, pour éviter une dégradation encore plus importante de leur situation.</i>
Nice l'Ariane	Plutôt non <i>Les actions menées ont surtout eu pour effet de limiter les conséquences de la fragilité durable des populations résidentes.</i>
Rive-de-Gier Grand-Pont	Oui, partiellement <i>Les différents dispositifs ont eu des résultats variés en termes d'attractivité : l'objectif de désenclavement du quartier a été atteint. La diversification résidentielle a été amorcée, sans réel impact cependant sur la mixité sociale et la concentration de populations étrangères.</i>

Avignon Saint-Chamand	Plutôt non <i>Les actions menées par les différents acteurs sont restées cloisonnées, et ont surtout permis de limiter les conséquences de la paupérisation et de la réduction de mixité sociale constatée.</i>
Sarcelles Rosiers- Chantepie	Plutôt non <i>L'action publique, véritable amortisseur social en complément du droit commun, a permis d'améliorer un peu l'image du quartier et les conditions de vie de ses habitants sans toutefois le rendre plus attractif.</i>
Sevran Montceux - Pont-Blanc	Oui mais insuffisamment <i>L'action publique a dans l'ensemble permis d'enrayer la spirale négative dans laquelle se trouvait le quartier, notamment en termes de sécurité et de délinquance. Elle n'a cependant pas été suffisante pour mettre ce quartier sur une trajectoire positive.</i>
Tourcoing La Bourgogne	Plutôt non <i>La stratégie en matière de sécurité a donné des résultats positifs, sans réussir à mettre fin à l'image négative du quartier.</i> <i>L'action publique n'arrive pas à améliorer structurellement la situation des habitants, à répondre aux dysfonctionnements du quartier et à faire évoluer son image.</i>

Chapitre IV

L’articulation entre la politique de la ville et les autres interventions des services publics a-t-elle permis de renforcer l’attractivité des QPV ?

Dès son origine, la politique de la ville s’est construite autour du principe de subsidiarité. La loi Lamy du 21 février 2014 le réaffirme dans son article 1^{er} en indiquant qu’elle « *mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres* ». La politique de la ville vise ainsi à créer une synergie de l’action publique sur un territoire donné, mobilisant dispositifs spécifiques et de droit commun national comme local sur des périmètres ciblés, le droit commun étant entendu pour le national comme recouvrant les actions relevant de la « *contribution uniforme des ministères sur l’ensemble du territoire national* », selon la définition donnée en 2009 par le secrétariat général du comité interministériel des villes.

L'articulation entre les dispositifs de droit commun et ceux de la politique de la ville, alors que leurs montants sont très différents à l'avantage des premiers¹¹², apparaît dès lors comme un enjeu d'efficacité et de cohérence de l'action publique. Cette articulation peut être analysée sous trois angles complémentaires :

- la cohérence et la complémentarité des objectifs des politiques de droit commun et de la politique de la ville, pour éviter d'éventuels effets de substitution. En 2012¹¹³ et 2016¹¹⁴, la Cour avait constaté une faible mobilisation du droit commun dans les QPV, en particulier en matière d'emploi, et formulé en conséquence plusieurs recommandations pour « un prompt retour au droit commun » ;
- l'adéquation entre le niveau de services proposé au titre du droit commun et les besoins des habitants des QPV ;
- la capacité des dispositifs de droit commun à s'adapter aux spécificités des quartiers et de leurs habitants, sous la forme notamment d'un « droit commun renforcé ».

I - L'ambition d'un renforcement des politiques de droit commun peine à s'articuler avec les crédits spécifiques de la politique de la ville

A - Politiques de droit commun et politiques de la ville peuvent avoir des objectifs concurrents

Les risques de tension entre les dispositifs spécifiques de la politique de la ville et les dispositifs de droit commun sont multiples : tensions entre leurs objectifs et leurs temporalités respectives, tensions entre une vision égalitariste visant le seul retour à la norme et une vision plus discriminante autorisant la compensation dans une logique d'équité, etc. Ces tensions se révèlent d'autant plus importantes que les priorités d'intervention des politiques de droit commun sont bien souvent définies de façon uniforme

¹¹² 498 M€ sur le programme budgétaire spécifique « Politique de la ville » sur un total de 4,98 Md€ de dépenses et 10 Md€ de moyens engagés par l'État.

¹¹³ Cour des comptes, *La politique de la ville, une décennie de réformes*, rapport public thématique, 2012.

¹¹⁴ Cour des comptes, *La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser*, rapport public annuel, 2016.

et présentent rarement des possibilités d'adaptation territoriale, au risque d'incohérences. De surcroît, les pouvoirs publics continuent fréquemment à utiliser les QPV comme lieux de gestion des urgences sociales, malgré les objectifs réaffirmés de réduction des concentrations de populations fragiles qui exigeraient à l'inverse de les en dispenser. La politique de peuplement des QPV offre ainsi quatre exemples frappants de cette concurrence entre objectifs.

Le premier, déjà évoqué, tient à la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale introduits par la Loi Égalité et Citoyenneté de 2017, et repris par plusieurs conventions intercommunales d'attribution, qui achoppe sur les faiblesses constatées dans le suivi et le pilotage des attributions de logements. À Tourcoing, l'attribution des logements dans le quartier de La Bourgogne atteste d'une surreprésentation des ménages les plus précaires (51 % d'attributions, contre 41 % en moyenne à l'échelle de la métropole en 2013, du fait notamment du caractère peu attractif du parc social) qui va à l'encontre de la stratégie métropolitaine de peuplement.

Deuxième exemple, la nécessité de créer de nouvelles places d'accueil pour les demandeurs d'asile a pu conduire à développer de nouveaux centres ou à étendre des structures existantes, comme cela a été constaté dans le QPV de Saint-Chamand, à Avignon, où l'installation et l'extension du centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) ont été facilitées par la présence de logements sociaux vacants. Or, l'arrivée de ces publics peut parfois renforcer les difficultés déjà constatées, se traduisant par exemple dans les établissements scolaires par une hausse du nombre d'élèves non francophones aux besoins d'accompagnement spécifiques.

Par ailleurs, la tension locative sociale et le déficit de logements sociaux sur certains territoires ont pu conduire l'ANRU à autoriser la reconstitution sur site de l'offre de logements sociaux dans le cadre du PNRU. Or, ces actions réduisent l'efficacité des efforts déployés par ailleurs pour renforcer la mixité sociale au sein des QPV.

Enfin, le parc social en QPV demeure majoritairement « très social », puisque 73 % des 1,4 million de logements sociaux présents dans ces QPV relevaient d'un financement par prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ou prêt locatif à usage social (PLUS) « ancien » ¹¹⁵, ce qui contribue à concentrer dans les QPV les populations les plus fragiles.

L'amélioration de l'attractivité des QPV nécessiterait donc une vigilance accrue pour prévenir les risques de concurrence entre les objectifs des politiques de droit commun et de la politique de la ville, et une diversification à l'échelle des aires urbaines des lieux de traitement des urgences sociales.

B - L'attribution de moyens dans les QPV au titre des politiques générales se heurte à des difficultés tenant pour partie à la faible attractivité des affectations pour les agents publics

Les modalités concrètes de mise en œuvre des dispositifs publics en limitent parfois *ab initio* l'efficacité lorsque ceux-ci peinent à s'adapter aux spécificités locales et à prendre en compte plus frontalement les difficultés qui s'y manifestent.

Ainsi, l'objectif sans cesse réaffirmé de réduction des effectifs par classe dans les réseaux d'éducation prioritaire se heurte dans bien des QPV à la pression démographique. À la rentrée 2016-2017, le nombre moyen d'élèves par classe dans les collèges situés à proximité des quartiers prioritaires reste toujours très proche de la moyenne nationale (21,9, contre 23,8). Ce constat est corroboré par les investigations menées dans le cadre de la présente évaluation. Aux Minguettes, le nombre de collégiens a augmenté de 27 % entre 2008 et 2018, contre une hausse de 9 % pour les effectifs des collèges publics de la métropole lyonnaise. Au surplus, la mobilisation de moyens pédagogiques supplémentaires ne s'est pas toujours accompagnée d'une augmentation des capacités bâtementaires, comme par exemple dans les écoles du QPV de Saint-Chamand (Avignon), avec une hausse des effectifs qui a pourtant été de 31 % en élémentaire, et 21,6 % en maternelle sur la même décennie. En sens inverse, la reconstruction

¹¹⁵ Les différentes catégories de logements relèvent de modalités distinctes de financement. Les logements PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) sont réservés aux publics les plus en difficulté, tandis que les logements PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) correspondent aux logements sociaux traditionnels. Enfin, les logements PLS (Prêt Locatif Social) et PLI (Prêt Locatif Intermédiaire) visent des publics dont les revenus sont trop élevés pour bénéficier d'un logement social traditionnel.

d'un groupe scolaire en 2016 aux Provinces Françaises à Maubeuge, peut laisser perplexe au regard de la cible de démolition de 64 % des logements sociaux du quartier, arrêtée dès 2018 dans le cadre du NPNRU.

De même, la concentration des difficultés sociales et économiques observées dans certains quartiers et la complexité des problématiques associées justifieraient qu'y soient affectés les agents publics les plus expérimentés, ce qui supposerait qu'un réel effort soit entrepris pour accroître l'attractivité de ces postes. Or, les politiques de gestion des ressources humaines de l'Éducation nationale et de la police nationale conduisent à y nommer de jeunes professionnels en début de carrière.

Dans les établissements des QPV, les 39 400 enseignants se caractérisent par une faible ancienneté dans l'Éducation nationale et une faible stabilité dans l'établissement. L'ANCT relevait ainsi qu'à la rentrée 2017-2018, 39,5 % des enseignants de collège possédaient une ancienneté de moins de deux ans, contre 32,9 % dans les collèges plus éloignés d'un quartier prioritaire). Les jeunes enseignants (moins de 35 ans) y étaient également plus nombreux (34,8 %, contre 22,9 %). En comparaison avec la rentrée 2015, l'écart d'ancienneté dans le poste tend cependant lentement à diminuer (-1,2 point), tandis que celui relatif à la part d'enseignants de moins de 35 ans s'accroît légèrement (+ 0,6 point).

Au niveau local, peuvent perdurer des dynamiques différentes : à Montceleux - Pont-Blanc, l'ancienneté dans l'établissement a diminué dans les établissements du 1^{er} degré du QPV entre 2014 et 2018. À la rentrée 2018, 80 % des enseignants présents à l'école élémentaire Maigne de ce quartier y enseignaient depuis moins de deux ans, soit un taux deux fois supérieur à la moyenne nationale, contre seulement 31 % en 2014. Au collège, l'ancienneté des enseignants demeure globalement stable de 2014 à 2018, mais la part des professeurs exerçant dans l'établissement depuis plus de cinq ans est très nettement inférieure à la moyenne nationale. L'introduction en 2015 de primes spécifiques en REP et REP+ ¹¹⁶ et l'augmentation en 2018 de l'indemnité de sujétion spéciale (ISS) en faveur des personnels exerçant en éducation prioritaire pourrait cependant y renforcer l'attractivité des établissements. Ainsi, à l'Ariane, la part des enseignants de moins de 35 ans et les demandes de mutation des enseignants se sont améliorées entre 2013 et 2017, tout en restant

¹¹⁶ Cf. l'arrêté du 28 août 2015 fixant les taux annuels en application du décret n° 2015-1087 du 28 août 2015 portant régime indemnitaire spécifique en faveur des personnels exerçant dans les écoles ou établissements relevant des programmes « Réseau d'éducation prioritaire renforcé » et « Réseau d'éducation prioritaire » (modifié en 2018, et en 2019).

supérieures aux moyennes départementales de référence. Ce manque de stabilité et d'expérience des équipes enseignantes nécessite l'adaptation des pratiques pédagogiques : des temps spécifiques de concertation dédiés à la formation, aux échanges avec les familles, au travail en équipe et à la réflexion collectives sont ainsi prévus en REP+.

Le défaut d'attractivité des QPV suscite aussi une forme de compétition entre collectivités par le biais des régimes indemnitaires pour y recruter ou affecter des personnels. Par exemple, c'est par manque de candidats dans un contexte de forte demande et de développement des emplois de sécurité que la police municipale de Sevrans, créée en 2016, ne comptait que trois fonctionnaires en 2018, au lieu des dix souhaités. Il y aurait pourtant un intérêt majeur, opérationnel et éthique, à ce que les conditions de sélection, de recrutement et de gestion des policiers municipaux soient harmonisées, voire mutualisées à l'échelle de l'EPCI.

C - Les pouvoirs publics se désengagent de certains dispositifs de droit commun

La dynamique de réduction des écarts et de renforcement de l'attractivité des QPV a également été obérée par le désengagement implicite ou explicite de certaines collectivités (région et département principalement) des contrats de ville et des projets de rénovation urbaine. Ce désengagement peut avoir plusieurs causes, parmi lesquelles une forme de recentrage sur leurs compétences propres¹¹⁷, suivant la dynamique de rationalisation des compétences partagées et des financements croisés impulsée par le législateur¹¹⁸. À titre d'exemple, le désengagement de la Région Provence-Alpes Côte d'Azur s'est traduit à Avignon par une baisse des subventions de fonctionnement versées annuellement aux structures intervenant dans la politique de la ville (qui sont passées de 516 831 € en 2015 à 0 € en 2018), mais également par une réduction des ambitions du NPNRU, la Région ayant renoncé à y participer.

¹¹⁷ La loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a supprimé la clause générale de compétence pour les départements et les régions, ne la conservant qu'au seul bénéfice des communes (art. L. 2121-29 CGCT).

¹¹⁸ Cf. les articles L. 1111-9 et L. 1111-10 du CGCT.

Sur plusieurs territoires, les difficultés budgétaires et financières de l'État et des collectivités ont également pu avoir pour conséquence une baisse de l'intensité des politiques publiques de droit commun, qui a pu se traduire localement par le désengagement ou l'abstention de certains EPCI dans des domaines relevant pourtant de leurs compétences obligatoires, tels l'« *animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance prévention*¹¹⁹ ». Or, à l'été 2019, la communauté d'agglomération du Grand Avignon ne s'était toujours pas emparée de cette compétence obligatoire. Elle n'a par exemple pas mis en place de contrat intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) et a laissé le pilotage de la zone franche urbaine à la commune d'Avignon, bien que le développement économique et l'aménagement de l'espace constituent des compétences intercommunales obligatoires conformément à l'article L. 5216-5 du CGCT¹²⁰.

Indépendamment de leur légitimité dans un contexte global, des arbitrages budgétaires peuvent aussi conduire à réduire les moyens de l'État dans des domaines pourtant considérés comme prioritaires : à Sevran, le nombre de policiers présents au commissariat est passé de 113 en 2001 à 79 en 2018¹²¹, tandis que la situation financière de la commune l'obligeait à renoncer à des cofinancements de l'État, par exemple à l'enveloppe qui lui était réservée au sein du FIPD (fonds interministériel de prévention de la délinquance) en matière de vidéoprotection ou au poste d'intervenant social en commissariat.

Enfin, les communes et intercommunalités dans lesquelles sont situés les QPV disposent souvent de moyens plus limités et doivent faire face à des charges accrues. C'est notamment le cas en Île-de-France¹²², certaines communes abritant des QPV étant au surplus pénalisées par l'abattement de 30 % sur la TFPB consenti aux bailleurs sociaux comme indiqué précédemment. Le renforcement des outils de péréquation

¹¹⁹ Cf. article L. 5216-5 du CGCT concernant les communautés d'agglomérations.

¹²⁰ La restriction de la compétence des agglomérations aux zones d'activité économique d'intérêt communautaire a en effet disparu de la rédaction de l'article L. 5216-5 depuis le 22 mars 2015.

¹²¹ Jean-Louis Borloo, rapport *Vivre ensemble – Vivre en grand la République, Pour une réconciliation nationale*, 2018.

¹²² Cour des comptes, « *Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d'ampleur*, rapport public annuel 2019.

(augmentation de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), la création du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2012¹²³, et la réforme du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) ont cependant permis d'atténuer les effets de la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement. Et la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit une adaptation des objectifs contractuels d'évolution des dépenses des collectivités pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale dont la population réside à plus de 25 % dans les QPV.

II - L'articulation entre dispositifs spécifiques et de droit commun ne permet pas la « normalisation » des QPV

A - Le débat sur le taux d'équipement des QPV en équipements et en services publics révèle un décalage entre les situations objectives et leur perception

Le débat sur le niveau d'équipement et de services publics dans les QPV renvoie aux deux conceptions opposées de la politique de la ville, conçues soit comme une politique de « *rattrapage* » et de normalisation, soit comme une politique de discrimination territoriale positive, visant à renforcer ceux-ci plus que proportionnellement eu égard aux difficultés des habitants.

Les études et enquêtes disponibles, notamment lorsqu'elles sont fondées sur l'interrogation des habitants eux-mêmes, révèlent de nombreux paradoxes, les perceptions des habitants et acteurs de terrains pouvant différer radicalement des situations objectives.

Les données géospatialisées de l'ANCT font état d'une accessibilité aux équipements et services publics globalement meilleure dans les QPV par rapport aux autres quartiers des aires urbaines considérées, même si les équipements considérés, notamment sportifs, sont parfois peu variés. Or,

¹²³ Créé par l'article 125 de la loi de finances initiale pour 2012 et codifié aux articles L. 2336-1 et L. 2336-7, et R. 2336-1 à R. 2336-6 du CGCT.

ces données viennent contredire une certaine perception des quartiers : 27 % des habitants de QPV contre 18 % des habitants des aires urbaines englobantes déclarent manquer d'équipements de sports, de loisirs, de santé ou de services¹²⁴, et 60 % des centres sociaux interrogés par la Cour des comptes dans le cadre de la présente évaluation considèrent que leur quartier est insuffisamment doté en services et équipements publics, tandis que 55 % estiment que « *leur QPV ne bénéficie pas ou plutôt pas des mêmes moyens que les autres territoires* ». Il existe en effet d'importantes disparités entre QPV : 10,4 % des habitants de QPV résidaient dans 239 QPV présentant des difficultés d'accès à un équipement culturel et 7 % à un point de contact postal (26 QPV). Les QPV sous-dotés sont par ailleurs surreprésentés dans certaines régions, comme les Hauts-de-France, qui compte 23 % des QPV sous dotés (pour 15 % des QPV de France-Métropolitaine). Cette perception peut également renvoyer à des besoins plus importants, du fait de la jeunesse et de la précarité de la population, mais également à des difficultés liées à la saturation de l'équipement, aux horaires inadaptés, à la tarification, etc.

B - Des efforts à poursuivre en matière de desserte par les transports en commun et de prise en compte des besoins liés à la jeunesse

Si les QPV disposent, dans l'ensemble, d'un bon niveau d'équipements et de services publics, la nécessité d'une mise à niveau ressort toutefois, particulièrement dans deux domaines.

Les **transports en commun** sont le premier, avec cependant des situations très contrastées à l'échelle métropolitaine. De réels efforts ont en effet été entrepris pour améliorer la desserte de ces quartiers : parmi les huit QPV étudiés, trois ont bénéficié entre 2008 et 2019 d'une amélioration marquée sur ce plan avec l'arrivée du tramway en 2009 aux Minguettes, en 2013 à Rosiers Chantepie, et en 2019 à Saint-Chamand. Le quartier de La Bourgogne est quant à lui relié au métro depuis 2000. Montceuleux - Pont-Blanc devrait également bénéficier à moyen terme d'une meilleure desserte, deux stations de métro devant y être construites dans le cadre du Grand Paris Express. Seule l'évolution de la desserte en transports en commun de l'Ariane reste encore indéterminée.

¹²⁴ Données ANCT, rapport public annuel 2019.

Toutefois, près de quatre QPV sur dix (soit 501 quartiers) bénéficiaient encore d'une desserte en transport inférieure à celle des autres quartiers des aires urbaines englobantes¹²⁵ et 113 QPV ne bénéficient pas d'une desserte correcte en transports en commun¹²⁶. Ces derniers se situent pour l'essentiel dans des villes moyennes, avec de fortes disparités régionales, ces quartiers sans desserte étant surreprésentés en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Occitanie.

Le déficit d'offre de transports en commun constaté dans ces 501 QPV apparaît problématique, en ce qu'il pèse sur les conditions de vie et d'emploi des habitants. Les habitants de QPV, moins équipés en voitures individuelles (la part des ménages ne possédant aucune voiture varie de 29 à 41 % en QPV, contre 12 à 21 % dans le reste de leur agglomération¹²⁷) et moins dotés du permis de conduire¹²⁸ sont en effet plus dépendants des transports en commun que ceux des unités urbaines englobantes. Ces constats et le volume des engagements pris et non honorés en matière de construction d'infrastructures de transports expliquent l'inclusion des questions de mobilité dans le Pacte de Dijon, conclu en avril 2018 par l'État et deux des associations d'établissements publics de coopération intercommunale, France urbaine et l'ADCF.

¹²⁵ D'après l'ANCT et le Cerema, 44 QPV sans desserte sont situés hors périmètres de transport urbain (PTU), c'est-à-dire dans des communes où aucune offre de transport collectif urbain n'est recensée, et 13 QPV sans desserte sont situés dans des périmètres de transport urbain (PTU). Sur ces 13 QPV, seuls cinq QPV sont situés dans des communes où il existe une desserte par les transports collectifs urbains. Les huit autres QPV sont situés dans des PTU récents qui n'ont pas encore mis en place une offre de transport.¹²⁶ D'après l'ANCT et le Cerema, 57 QPV n'avaient pas de desserte et 113 étaient très mal desservis. Parmi ces quartiers sans desserte, 44 l'étaient du fait de leur appartenance à une commune située hors périmètre de transports urbain, c'est-à-dire non dotée de transports urbains. Certains d'entre eux disposaient toutefois d'une desserte en TER, grâce à la proximité d'une gare. Ces chiffres, anciens, devraient faire l'objet d'une actualisation par le Cerema, selon l'ANCT.

¹²⁶ D'après l'ANCT et le Cerema, 57 QPV n'avaient pas de desserte et 113 étaient très mal desservis. Parmi ces quartiers sans desserte, 44 l'étaient du fait de leur appartenance à une commune située hors périmètre de transports urbain, c'est-à-dire non dotée de transports urbains. Certains d'entre eux disposaient toutefois d'une desserte en TER, grâce à la proximité d'une gare. Ces chiffres, anciens, devraient faire l'objet d'une actualisation par le Cerema, selon l'ANCT.

¹²⁷ Base unifiée des enquêtes Déplacements 2017 et 2018 du Cerema, dont la mise à jour est attendue prochainement.

¹²⁸ ONPV, « La mobilité quotidienne », rapport public annuel 2017.

Au surplus, le désenclavement des QPV par les transports en commun ne suffit pas à résoudre les problématiques de mobilité des habitants de ces quartiers (horaires décalés, sécurité, mobilité des femmes, etc.).

L'autre domaine dans lequel des carences sont avérées est celui des **dispositifs en faveur des plus jeunes**.

Alors que les QPV se distinguent généralement par une part importante de population jeune (24,6 % d'habitants de moins de 14 ans contre 14,6 % en France métropolitaine), et par un fort niveau de décrochage scolaire¹²⁹, voire de délinquance juvénile, 300 QPV n'étaient pas dotés en 2019 de centres sociaux¹³⁰. Le manque de structures et d'interventions en faveur de la jeunesse ressort également dans l'opinion des habitants de ces quartiers, puisque 31 % des habitants, contre 19 % de ceux des unités urbaines englobantes, regrettaient en 2018 l'absence d'activités pour les jeunes et les enfants¹³¹.

Par ailleurs, sur un autre plan, dans plusieurs des QPV étudiés, la couverture par des structures de prévention spécialisée apparaît perfectible, du fait notamment de la baisse des crédits enregistrée sur les dernières années¹³². Sur le terrain, les manques sont perceptibles : jusqu'en 2018, le quartier de Saint-Chamand n'était pas couvert par des dispositifs et des équipes de prévention spécialisée, comme l'a mis en évidence l'évaluation à mi-parcours du contrat de ville, alors que le quartier présentait en 2010 comme en 2015 l'indice de jeunesse le plus important des QPV de l'agglomération¹³³. D'autres QPV, bien que bénéficiant de l'action d'équipes de prévention diurne, ne disposent pas d'équipes de médiation nocturne, à l'instar de l'Ariane.

¹²⁹ Les personnes ni en emploi, ni en étude, ni en formation (« NEET ») représentent 260 000 jeunes âgés de 15 à 29 ans des QPV, soit un poids deux fois et demie supérieur à celui des jeunes NEET des autres quartiers des unités urbaines englobantes (27,5 %, contre 11,4 % en 2017). (Source : enquête emploi de l'Insee, calcul CGET-ONPV).

¹³⁰ Source : données Cnaf, géo référencement ANCT.

¹³¹ Source : Insee, ONDRP, SSMSI, enquête « Cadre de vie et sécurité 2018 ».

¹³² 26 % des départements auraient ainsi réduit les crédits alloués à la prévention spécialisée en 2015 (Cf. *L'avenir de la prévention spécialisée*, rapport d'information de l'Assemblée nationale n°4429 du 1^{er} février 2017).

¹³³ C'est le rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des 60 ans et plus. Le taux est calculé par l'Insee pour les 322 zones d'emploi de France métropole et des Dom à partir du dernier recensement de la population de l'Insee.

La réponse aux besoins spécifiques des plus jeunes nécessiterait un diagnostic poussé par quartier, et une grande adaptabilité dans l'allocation des moyens sous la coordination de la collectivité en charge de cette politique¹³⁴.

Plus fondamentalement, l'insuffisance des dispositifs de droit commun mobilisés en faveur de la jeunesse découle de la vision majoritairement « *occupationnelle* » qui préside à leur déploiement. Il convient désormais de repenser les politiques y afférentes, dans une logique cohérente avec les dispositifs facilitant l'insertion sociale et professionnelle des 16-25 ans. Les cités éducatives visent à prendre en compte cette difficulté tout comme les conventions sport, santé, culture, civisme (2SC2).

Les manques relevés dans ces deux domaines se révèlent d'autant plus dommageables que le désenclavement des QPV et le renforcement des politiques en faveur de la jeunesse apparaissent comme des conditions impératives pour y attirer des familles socialement moins défavorisées et contribuer à l'ambition d'une plus grande mixité sociale.

C - Le risque de substitution des dispositifs spécifiques aux dispositifs de droit commun persiste

Conformément au principe de subsidiarité, la politique de la ville a vocation à renforcer les dispositifs de droit commun, par des dispositifs spécifiques ou par la mise en œuvre d'actions relevant d'un droit commun renforcé. Ces dispositifs spécifiques ou renforcés ne doivent pas se substituer au droit commun mais le compléter. De tels effets de substitution ont cependant été observés dans les quartiers étudiés.

Par exemple, à l'Ariane, les progrès réalisés en matière de gestion urbaine de proximité (signature d'une convention partenariale et mise en œuvre d'une commission de travail avec les bailleurs sociaux notamment) n'ont pas résolu les problèmes de propreté et de gestion des déchets, car la fréquence des collectes « ordinaires » ne serait pas, d'après les habitants, à la hauteur des besoins et les prestations spécifiques mises en œuvre par le bailleur ne compensent pas ce « sous calibrage ». De façon plus générale,

¹³⁴ Le législateur a souhaité améliorer le pilotage de cette politique, en organisant une possibilité de transfert de la compétence du département aux métropoles, par les lois NOTRe et MAPTAM.

les habitants de QPV signalent plus souvent que ceux des unités urbaines englobantes un environnement mal entretenu, dégradé ou sale (46 % contre 20 %), une dégradation des rues aux alentours de leur résidence (39 % contre 31 %), le mauvais éclairage de celles-ci (23 % contre 15 %) et des défauts d'entretien des espaces verts (21 % contre 10 %)¹³⁵.

De même, en QPV, les logements plus vétustes cumulent plus de défauts graves que ceux des autres quartiers, questionnant ainsi la politique d'entretien courant des immeubles gérés par les bailleurs. Ainsi, en 2018, les immeubles de ménages résidant en QPV ont des portes d'entrée (22 %), des boîtes aux lettres (19 %), des escaliers (28 %) ou des ascenseurs (10 %) en mauvais état, soit bien plus souvent que dans l'unité urbaine environnante (respectivement 6 %, 6 %, 7 % et 2 %).

En matière de sécurité, alors que les habitants des QPV considèrent la délinquance comme l'un des problèmes majeurs de leur quartier, les zones de sécurité prioritaires, dont 77 sur 80 incluent au moins un QPV, présentent également des résultats nuancés, puisque dans l'ensemble, le nombre de crimes et délits comme le sentiment d'insécurité y demeurent supérieurs aux moyennes locales. Ramené à la population résidente, le nombre de personnes mises en cause pour des crimes ou des délits enregistrés par les services de sécurité est nettement plus élevé dans les quartiers prioritaires. Cette surreprésentation est marquée pour les vols violents, avec ou sans arme (respectivement 3,9 et 3,6 plus élevé qu'hors QPV), ainsi que pour les vols portant sur les véhicules, les homicides, les cambriolages, les coups et blessures volontaires et les vols simples.

La création par l'État en 2018 de la police de sécurité du quotidien et des « *quartiers de reconquête républicaine* » (QRR), dont la géographie ne recoupe que partiellement celle des QPV, procédait de ce constat d'insuffisance des ZSP, et devait s'accompagner de la mobilisation effective de moyens supplémentaires (10 à 35 effectifs de police ou de gendarmerie supplémentaires par QRR). Dans le cadre de la politique de sécurité du quotidien, qui est encore loin d'être totalement déployée sur le territoire, la police nationale s'efforce de mieux connaître les besoins du terrain en termes de sécurité et de construire des liens plus confiants avec la population. Dans chaque « territoire de proximité », un groupe de partenariat opérationnel (GPO) rassemble la police et des partenaires divers (représentants des bailleurs, des transporteurs, de l'Éducation nationale, etc.) pour établir un diagnostic de sécurité et proposer des priorités d'action ; des délégués à la cohésion police-population, réservistes de la

¹³⁵ « Moins d'un habitant des quartiers prioritaires sur quatre juge son quartier « tout à fait » agréable à vivre », Nathan Rémila, Rapport public 2019 de l'ONPV.

police nationale, conduisent une action diversifiée sur le terrain, en particulier pour animer les partenariats, mais ils n'étaient encore en juin 2020 que 204 pour 940 « territoires de proximité ».

Le délégué à la cohésion police-population : un rôle reconnu, un statut précaire. Exemple de celui de Sevrans¹³⁶.

Les délégués à la cohésion police-population (DCPOP) sont des réservistes civils de la police nationale chargés de renforcer le lien entre la population, les acteurs de terrain et les services de police. Créé en 2008, le dispositif a été renforcé en 2012, puis en 2018.

Leurs missions sont multiples, comme en témoignent les rapports d'activité du DCPOP de Sevrans : réunions avec les partenaires (liens entre programme de réussite éducative et brigade locale de protection de la famille, établissements scolaires, collectif violences faites aux femmes, services municipaux, conseils citoyens, etc.), interventions sur les petits conflits (troubles de voisinage, nuisances sonores, aide à la restauration de l'autorité parentale, enfants faisant l'objet d'une exclusion scolaire), participation aux événements rythmant la vie du quartier (fêtes, inaugurations, événements, forums emploi et recrutement, etc.). L'activité du DCPOP œuvre au rapprochement police-population, permet de recentrer les policiers actifs sur les sujets les plus graves de sécurité publique et d'entretenir des contacts qui permettent des remontées d'informations utiles.

Si le DCPOP de Sevrans joue un rôle reconnu par l'ensemble des acteurs, ses vacations ne permettent pas de faire face aux demandes de la population et des partenaires. À Sevrans, à titre d'exemple, en 2019, le DCPOP a été invité à ne pas travailler au mois d'avril et a obtenu trois vacations en juillet. Il a néanmoins exercé ses missions sur ces périodes, en sachant que ces heures ne seraient pas rémunérées.

La police nationale est également active sur le plan de la prévention, en particulier grâce au mécanisme de participation citoyenne des engagés du service civique (qui mobilise chaque année de nombreux jeunes issus des QPV pour des missions d'intérêt général), et des centres de loisirs ouverts aux jeunes (18 actifs toute l'année en 2020, et six saisonniers). La police nationale déploie en outre des efforts pour appréhender plus finement le sentiment de la population sur son action et la confiance qu'elle inspire. Si l'enquête consacrée aux QRR en 2018 n'a pas abouti faute d'une participation suffisante des habitants, l'exercice a été renouvelé en 2019 et

¹³⁶ Voir le cahier territorial du QPV de Montceleux - Pont-Blanc à Sevrans accompagnant le présent rapport.

étendu à l'ensemble des circonscriptions de police ; cette démarche est louable, même si les difficultés propres à ce type d'enquête n'en rendent pas les résultats parfaitement exploitables. Elle pourrait être complétée par une meilleure communication sur les actions entreprises par les forces de sécurité et leurs résultats.

La question clé du gardiennage¹³⁷

Compte tenu du poids de la délinquance et de l'emprise que peuvent avoir les responsables du trafic de stupéfiants, les gardiens d'immeuble sont soumis à une forte pression. Ils doivent faire respecter le règlement intérieur ou simplement les règles de bon voisinage, et être présents au quotidien sous le regard des trafiquants.

Si les gardiens bénéficient en général d'un logement de fonction, LogiRep comme Batigère en Île-de-France (qui indique avoir dû héberger les gardiens et leur famille à l'hôtel lors de certaines périodes de tension) ont choisi de loger les gardiens en-dehors du quartier.

Dans tous les cas, les gardiens peuvent faire remonter l'information quand ils perçoivent que la tension monte. Toutefois, cette remontée d'information se fait vers la hiérarchie du bailleur plutôt que directement vers les services de police, afin de ne pas mettre les gardiens en difficulté vis-à-vis des personnes qui tiennent le trafic.

En 2019, Batigère fait état d'une emprise toujours forte du trafic sur les tours « Belle Aurore » du QPV qui a conduit ce bailleur social à admettre que les gardiens ne travaillent que le matin et doivent quitter les lieux à la mi-journée pour ne pas les surexposer aux activités des trafiquants.

De façon complémentaire, LogiRep a décidé en 2016, en raison des conditions d'insécurité, de regrouper les gardiens dans deux bureaux d'accueil communs pour l'ensemble du QPV. Le bailleur estime que cette action a permis de « rassurer » les équipes de proximité.

¹³⁷ Voir le cahier territorial du QPV de Montceuleux - Pont-Blanc à Sevran accompagnant le présent rapport.

D - L'adaptation des dispositifs généraux aux spécificités des QPV n'est pas à la hauteur des besoins

L'efficacité de l'articulation entre droit commun et politique de la ville nécessite parfois l'adaptation du premier, eu égard aux difficultés d'accès au droit et au non-recours observé dans les quartiers (en 2018, 11 % des habitants de QPV n'étaient couverts par aucune complémentaire de santé, contre 5 % en moyenne dans les agglomérations correspondantes au niveau national¹³⁸).

À titre d'exemple, bien que l'accueil précoce en structure collective participe de la prévention et de la réduction des difficultés scolaires des élèves, notamment lorsqu'ils vivent dans des familles allophones, l'offre d'accueil des jeunes enfants dans et à proximité des QPV est légèrement plus importante que dans les autres territoires mais elle demeure insuffisante au regard des besoins, et peu adaptée à la demande des familles. Aussi, les crèches en QPV n'accueillent-elles que peu d'enfants résidant dans le quartier. La création de toutes petites sections de maternelles peut dans ce contexte constituer une solution alternative, mais les capacités d'accueil y demeurent insuffisantes (20 places en TPS pour 98 demandes à la rentrée 2019-2020 à l'Ariane). La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République visait d'ailleurs à favoriser la scolarité des moins de trois ans dans les établissements de l'éducation prioritaire. Les résultats obtenus dans ce domaine depuis 2013 sont significatifs, mais le nombre d'enfants de moins de trois ans scolarisés en QPV demeure modeste (21 500 sur l'année scolaire 2017-2018), malgré une hausse de 12,9 % entre 2013 et 2017, alors qu'une baisse de 9,7 % était observée sur cette même période au niveau national. L'obligation d'instruction, étendue à tous les enfants à partir de trois ans par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une École de la confiance devrait permettre de poursuivre l'amélioration cette prise en charge.

De même, les restrictions observées dans certains quartiers, en matière d'accès à la cantine ou aux activités périscolaires vis-à-vis des enfants dont les deux parents travaillent apparaissent contradictoires avec la nécessité de remédier aux difficultés de ces familles, et d'offrir un accompagnement renforcé aux enfants. Elles ne permettent en effet pas aux parents de se consacrer pleinement à leur recherche d'emploi, et paraissent peu compatibles avec l'objectif de socialisation en structure collective dès le plus jeune âge.

¹³⁸ Source : ONPV.

La réflexion sur l'accès aux droits semble toutefois faire l'objet d'une attention renforcée des acteurs publics, puisque 56 % des centres sociaux ayant répondu à l'enquête ont le sentiment que les pouvoirs publics se sont engagés dans une telle démarche, contre 39 % jugeant le contraire. Toutefois, 49 % d'entre eux considèrent que les actions correspondantes manquent encore d'efficacité.

Plus fondamentalement, l'adaptation des dispositifs de droit commun aux spécificités des QPV et de leurs habitants renvoie à la question complexe de l'acceptabilité d'éventuelles discriminations positives, peu compatibles avec la conception française traditionnellement égalitaire de l'action publique. Au surplus, l'idée de discrimination positive individuelle n'est portée par aucune demande sociale organisée.

Au cours des dix dernières années, aucune collectivité n'a d'ailleurs mis en place de comptabilité distincte des dépenses de droit commun réalisées au profit des QPV, malgré les recommandations répétées de la Cour des comptes. Les chiffrages présentés par l'État dans les documents de politique transversales consacrés à la politique de la ville ne sont pas davantage territorialisés à l'échelle de chaque quartier. Les rares tentatives de mise en place d'une telle comptabilité, comme celle réalisée dans le Vaucluse, n'ont pas fait consensus. Et, conformément à la logique égalitaire, les dispositifs de droit commun ne mobilisent pas les mécanismes de discrimination positive, cette possibilité restant réservée aux seuls dispositifs spécifiques relevant de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire. Les annexes d'engagement de service public, qui ont remplacé dans les contrats de ville les annexes financières, demeurent, lorsqu'elles sont annexées, peu précises et ne sont que peu utilisées dans le pilotage des actions. Elles couvrent par ailleurs l'ensemble des territoires des contrats de ville et ne font pas l'objet d'une déclinaison par quartier. Enfin, l'outil de géo-référencement développé par l'ANCT ne participe qu'indirectement, par la localisation des adresses des dispositifs ou des bénéficiaires, au recensement des moyens de droit commun au profit des QPV et de leurs habitants.

CONCLUSION

La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a réaffirmé la vocation subsidiaire de la politique de la ville, et resserré la géographie prioritaire afin de renforcer la mobilisation des moyens sur un nombre restreint de quartiers. L'articulation entre politique de la ville et politiques de droit commun demeure cependant peu probante, du fait notamment de la quasi-absence de quantification de ce que serait le juste niveau de mobilisation des services publics « de droit commun », de la faiblesse du pilotage public et des mécanismes susceptibles d'assurer la coordination des différents dispositifs. Au surplus, les moyens déployés dans les QPV au titre du droit commun n'apparaissent pas en adéquation avec les besoins qui y sont constatés, et les tentatives d'adaptation du droit commun demeurent minoritaires et encore peu efficaces.

Ces constats conduisent à s'interroger sur la politique de la ville et sa mise en œuvre, dont les dispositifs spécifiques sont jugés par les habitants des QPV moins pertinents et moins efficaces que ne le serait un véritable renforcement des politiques de droit commun, conformément du reste à l'orientation dessinée par le Président de la République¹³⁹.

¹³⁹ « La France, une chance pour chacun », discours prononcé par le Président de la République le 22 mai 2018.

Les dispositifs de droit commun bénéficient-ils aux huit quartiers étudiés ? Résumé des réponses pour les huit QPV étudiés et présentés annexés à ce rapport :	
Minguettes- Clochettes	Pas systématiquement <i>Les objectifs d'accueil de ménages les plus modestes et d'amélioration de la mixité sociale sont antagonistes. Les objectifs de la politique de la ville sont insuffisamment pris en compte dans certaines politiques de droit commun. Seul un pilotage plus directif de la politique d'attribution de logement dans le parc social permettrait de modifier réellement l'image du quartier et son attractivité.</i>
Maubeuge Provinces Françaises	Plutôt non <i>L'approche transversale de l'intervention publique à travers les dispositifs de droit commun en matière d'éducation et de formation ou encore de l'habitat et du cadre de vie nécessite une meilleure coordination entre le niveau communal et intercommunal mais aussi une adhésion des populations susceptibles d'en bénéficier.</i>
Nice l'Ariane	Plutôt oui en termes d'équipements mais plus difficilement en termes de services. <i>La présence d'équipements publics a été renforcée. Les actions menées dans le cadre de la politique de la ville ont tendance à être remplacées par des actions de droit commun. Les actions de droit commun déployées sans adaptation aux spécificités des populations résidentes peinent à répondre aux réels besoins.</i>
Rive-de-Gier Grand-Pont	Pas systématiquement <i>Les dispositifs de droit commun bénéficient au quartier de manière hétérogène.</i>
Avignon Saint-Chamand	Non <i>Le contexte financier a parfois servi à justifier des décisions politiques ayant pour conséquence une baisse de l'intensité des politiques publiques de droit commun.</i>

Sarcelles Rosiers- Chantepie	Plutôt non <i>Certains pans entiers de politiques publiques (politique de l'emploi, de développement économique notamment) ne sont quasiment pas déployés dans le quartier.</i>
Sevran Montceleux - Pont-Blanc	Plutôt non <i>Faute de moyens suffisants, le QPV ne bénéficient pas pleinement de l'ensemble des dispositifs existants.</i>
Tourcoing La Bourgogne	Plutôt oui <i>Le quartier bénéficie de dispositifs renforcés en matière de sécurité, et de politique éducative, correspondant aux difficultés particulières du quartier et aux besoins spécifiques de la population.</i>

Conclusion générale

L'attractivité, une dimension d'évaluation de la politique de la ville

En raison de l'ambition très forte de la politique de la ville, de la multiplicité des objectifs qui lui sont assignés - pour la plupart dépourvus de cibles chiffrées et d'indicateurs d'effets -, des changements de ses périmètres territoriaux d'application et de la variabilité des zonages utilisés par ses différents acteurs, une évaluation globale de cette politique publique n'est pas possible, malgré les nombreux rapports produits.

Plus de huit ans après le rapport public thématique qu'elle a publié sur la politique de la ville en 2012, la Cour constate que sa recommandation, qui faisait elle-même suite à la recommandation déjà formulée dans son rapport de 2002,¹⁴⁰ en faveur de la mise en place d'outils de mesure, n'a toujours pas été suivie. Elle relève que les données statistiques utiles pour en apprécier les résultats sont toujours manquantes. Cette profonde lacune rend peu opérationnelles et peu conclusives les évaluations à mi-parcours des contrats de ville, pourtant rendues obligatoires par la loi Lamy du 21 février 2014. Cette défaillance ne permet pas de s'assurer que les habitants des quartiers prioritaires bénéficient des services publics nationaux ou locaux à juste proportion, ni que les dispositifs spécifiques mis en place ne viennent pas pallier ces derniers en s'y substituant.

Au regard des travaux accomplis, des investigations conduites et des opinions recueillies, et en dépit des lacunes évoquées ci-dessus, la Cour constate que les quartiers prioritaires ne sont pas, de façon globale, devenus plus attractifs au cours de la dernière décennie, malgré les efforts consentis par tous les acteurs publics et sociaux.

¹⁴⁰ Cour des comptes, *La politique de la ville*, rapport au Président de la République, 2002.

Les faiblesses de la gouvernance partenariale actuelle et la nécessité d'inscrire la politique de la ville dans l'échelon de proximité que constitue l'EPCI

La réforme de la politique de la ville portée par la loi Lamy, en 2014, visait à réduire le nombre de quartiers prioritaires et à renforcer la gouvernance partenariale, en confiant aux EPCI un rôle de pilote. Six ans plus tard, les résultats sont pour le moins limités.

La simplification de la géographie prioritaire a permis de concentrer les moyens disponibles sur les quartiers les plus en difficulté. Toutefois, la définition nationale, descendante et prescriptive, des objectifs à poursuivre, par le biais notamment des appels à projets pour les crédits ne relevant pas de la rénovation urbaine, n'a pas offert un cadre adapté pour que se déclinent, au plan local, les priorités, objectifs et actions utiles à chaque quartier.

Le développement d'une approche différenciée par quartier est indispensable. Il importe de tenir compte plus directement des contextes locaux et de confier le pilotage des projets et des fonds associés à la collectivité la plus pertinente en fonction du territoire considéré. L'État, loin de se désengager, devrait quant à lui se concentrer sur la définition d'un cadre commun adaptable - ce qu'il a globalement prévu dans les textes mais qu'il rigidifie dans des circulaires ou pratiques prescriptives -, en veillant à le contrôler et à le faire respecter, ce qu'il ne fait guère une fois les contrats de ville signés.

La mise en évidence d'axes prioritaires d'action

Les travaux de la Cour ont mis en évidence plusieurs sujets majeurs que les acteurs publics doivent prendre en compte de manière plus résolue.

La sécurité et la prévention de la délinquance sont systématiquement citées en premier par les habitants et les acteurs économiques lorsqu'ils sont interrogés sur leurs attentes vis-à-vis des pouvoirs publics. Il est vain de penser, quels que soient les moyens engagés, que les quartiers prioritaires deviendront plus attractifs et que les conditions de vie de leurs habitants s'amélioreront tant que des résultats probants et durables ne seront pas atteints et démontrés sur ce plan.

Les enjeux de mixité sociale, au-delà du caractère vague d'un objectif qui a pu être qualifié de « *catégorie d'action publique peu opérationnelle* »¹⁴¹ et de l'absence de consensus sur ses vertus¹⁴², sont également majeurs. L'objectif de mixité sociale ne doit plus seulement se fonder sur des critères de revenu mais aussi intégrer une dimension qualitative qui fait aujourd'hui défaut. La faible implication de l'État et des collectivités territoriales comme l'inefficacité de leurs initiatives en matière de contrôle et de suivi des attributions de logements sociaux ne leur permettent pas une réelle maîtrise du peuplement des quartiers. Ce faisant, ils ne peuvent y inverser, ni même y endiguer la concentration des populations les plus pauvres et les plus fragiles, en contradiction avec les objectifs fixés par la loi.

Les investissements de la rénovation urbaine, quant à eux, doivent s'inscrire dans un espace-temps qui soit compréhensible par les habitants sur la base des besoins qu'ils expriment et non pas seulement des informations sur les décisions prises « ailleurs ». L'État et les collectivités concernées doivent intégrer dans ces projets de rénovation des actions plus ambitieuses en matière de mixité fonctionnelle avec notamment des commerces, mais surtout en termes d'accompagnement social et économique des habitants. Enfin, l'État comme les collectivités doivent également s'assurer que la politique d'entretien et de grosses réparations des bailleurs sociaux reste effective, pour éviter que les crédits du renouvellement urbain ne viennent compenser d'éventuels manquements ou ne constituent des effets d'aubaine.

Dans le domaine scolaire, dans la continuité des recommandations formulées dans son rapport sur l'éducation prioritaire de 2018, la Cour insiste sur la nécessité d'adapter les pratiques pédagogiques aux besoins des élèves, dans le cadre de cycles redéfinis garantissant une cohérence des parcours. Elle suggère également que l'Éducation nationale renforce l'autonomie des établissements scolaires en éducation prioritaire et notamment celle des nouvelles cités scolaires. L'État et les collectivités doivent veiller davantage qu'aujourd'hui à la qualité et à la cohérence des propositions en matière périscolaire et prévenir le développement d'une offre associative qui se présenterait en concurrence, voire en alternative communautariste à l'offre publique.

¹⁴¹ Lydie Launay, *Les politiques de mixité sociale par l'habitat à l'épreuve des rapports résidentiels. Quartiers populaires et beaux quartiers à Paris et à Londres*, thèse de sociologie, Université Paris Ouest Nanterre La Défense (Paris 10), 2011.

¹⁴² Cf. par exemple, Éric Charmes, Marie-Hélène Bacqué (dir.), *Mixité sociale, et après ?*, Paris, Presses universitaires de France, 2016.

Enfin, même si la question a déjà été soulevée à plusieurs reprises, à la complexité et à la juxtaposition des dispositifs déployés dans les QPV doit répondre un pilotage précis et constant. Ce pilotage doit être conforté par une stratégie d'évaluation à l'échelle des quartiers, aujourd'hui largement absente en dépit de l'obligation d'évaluation des contrats de ville.

Dans un contexte de controverses sur la plus ou moins grande attention portée aux territoires, et alors que les habitants des quartiers eux-mêmes expriment de fortes attentes vis-à-vis des grandes politiques publiques générales « de droit commun » que sont la sécurité, l'éducation, l'accès à l'emploi ou les transports, la politique de la ville doit apporter la preuve de sa contribution efficiente à l'évolution et aux transformations des quartiers.

En définitive, si les acteurs de la politique de la ville ne parviennent pas à rendre les quartiers prioritaires plus attractifs, passage obligé de la réduction des écarts avec leur environnement, il est à craindre que la politique de la ville demeure associée à une forme d'échec, tant par celles et ceux qui n'y vivent pas que par ceux qui y résident.

Liste des abréviations

ANRU.....	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ARS	Agence régionale de santé
CADA.....	Centre d'accueil de demandeurs d'asile
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAL.....	Commission locale d'attribution
CASD	Centre d'accès sécurisé aux données
CCAS	Centre communal d'action sociale
CEL	Contrats éducatifs locaux
CFE.....	Cotisation foncière des entreprises
CHAM.....	Classes à horaires aménagés musique
CIA	Convention intercommunale d'attribution
CIV	Comité interministériel des villes
CNAF	Caisse nationale d'allocation familiale
CNV	Conseil national des villes
CSP.....	Circonscription de sécurité publique
CTE	Contribution économique territoriale
CUCS	Contrats urbains de cohésion sociale
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
CVS	Enquête de victimisation, cadre de vie et sécurité
DDU	Dotation de développement urbain
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGSCO	Direction générale de l'enseignement scolaire

DGF.....	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP.....	Direction générale des finances publiques
DNB	Diplôme national du brevet
DPV	Dotation politique de la ville
DSU	Dotation de solidarité urbaine
DSQ.....	Développement social des quartiers
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FPIC	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
GPV	Grands Projets de Ville
HVS.....	Habitat et Vie Sociale
ISS	Indemnité de sujétion spéciale
NEET.....	<i>Not in Education, Employment or Training</i> (ni étudiant, ni employé, ni stagiaire)
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
ONPV	Observatoire national de la politique de la ville
PCS.....	Professions et catégories socio-professionnelles
PDEC.....	Préfet délégué à l'égalité des chances
PLAI.....	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PLS	Prêt Locatif Social
PLI.....	Prêt Locatif Intermédiaire
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PRE.....	Programme de réussite éducative
PTU	Périmètre de transport urbain
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
QRR.....	Quartier de reconquête républicaine
RMI	Revenu minimum d'insertion

REP.....	Réseaux d'éducation prioritaire
REP+	Réseaux d'éducation prioritaire renforcée
SEGPA	Section d'enseignement général et professionnel adapté
SIRENE.....	Système informatisé du répertoire national des entreprises et des établissements
SNE	Système national d'enregistrement de la demande
TPE.....	Très petite entreprise
TFPB	Taxe foncière sur le bâti
ULIS	Unité localisée pour l'inclusion scolaire
UP2A.....	Unité pédagogique pour élèves allophones arrivants
ZEP.....	Zone d'éducation prioritaire
ZFU	Zone franche urbaine
ZRU.....	Zone de redynamisation urbaine
ZSP.....	Zone de sécurité prioritaire
ZUS	Zone urbaine sensible

Annexes

Annexe n° 1 :	composition du comité d'accompagnement.....	140
Annexe n° 2 :	listes des personnes auditionnées.....	141
Annexe n° 3 :	les moyens financiers consacrés à la politique de la ville	143
Annexe n° 4 :	résultats du questionnaire auprès des responsables des centres sociaux.....	148
Annexe n° 5 :	plan de mise en œuvre des recommandations	155

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement

- Mme Catherine ARENOU, vice-présidente de l'association Villes & Banlieues, maire de Chanteloup-les-Vignes (78)
- M. Alain CANTARUTTI, directeur de la fédération des centres sociaux
- M. Julien DAMON, sociologue, enseignant à Sciences Po Paris
- Mme Marie-Christine JAILLET, sociologue, directrice de recherche au laboratoire interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires (LISST), Université Toulouse-Jean Jaurès
- M. Sébastien JALLET, préfet délégué à l'égalité des chances du Val d'Oise (95)
- M. Clément LACOUETTE-FOUGÈRE, doctorant et enseignant à Sciences Po Paris, spécialiste de l'évaluation des politiques publiques
- Mme Stéphanie MAS, chef du bureau de l'observation des territoires en politique de la ville, direction des stratégies territoriales
- Mme Béatrix MORA, ancienne directrice à l'Union sociale de l'Habitat
- M. Marc RATSIMBA, président de Profession Banlieue, directeur général adjoint au renouvellement urbain, Clichy-sous-Bois (93)
- M. Patrice VERGRIETE, maire de Dunkerque et président de la Communauté urbaine de Dunkerque (59).

Annexe n° 2 : liste des personnes auditionnées

- M. Renaud EPSTEIN, universitaire, maître de conférence à l'IEP de Saint Germain en Laye
- M. Thomas KIRSZBAUM, chercheur associé à l'institut des sciences sociales du politique (ENS Cachan)
- M. Édouard GEFFRAY, directeur général, Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)
- M. Christophe GÉHIN, chef du service du budget et des politiques éducatives territoriales (DGESCO)
- M. Nicolas GRIVEL, directeur général, Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)
- Mme Céline GIPOLON, directrice de la stratégie et de l'accompagnement des acteurs (ANRU)
- Mme Nejma MONKACHI, directrice adjointe (ANRU)
- M. Harold GEORGE, directeur du centre social à Tourcoing-quartier La Bourgogne (59)
- Mme Virginie PETIT-CHARLES, directrice de la maison de quartier Edmond Michelet à Sevran (93)
- M. Stanislas BOURRON, directeur général, Direction générale des collectivités locales (DGCL)
- M. Bastien MEROT, adjoint au sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire
- M. Yves LE BRETON, directeur général, Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
- M. Éric BRIAT, directeur coordination des programmes (ANCT)
- Mme Hélène GEOFFROY, maire de Vaulx-en-Velin (69)
- Mme Nathalie FOURNEAU, responsable département Aménagement des territoires, Association des Maires de France (AMF)
- Mme Nelly JACQUENOT, responsable département Action sociale, éducative sportive et culturelle, Association des Maires de France (AMF)
- Mme Louis LARCHER, conseillère technique, Association des Maires de France (AMF)
- Mme Valérie BRASSART, conseillère technique politique de la ville, Association des Maires de France (AMF)

- Mme Marie-Laure PEZANT, chargée de mission Sécurité et prévention de la délinquance, Association des Maires de France (AMF)
- M. Michel BISSON, représentant de France urbaine, Président de Grand Paris Sud
- M. Emmanuel HEYRAUD, directeur cohésion sociale et développement urbain, France urbaine
- M. François LEGER, inspecteur général, Direction territoriale de la sécurité de proximité de Seine Saint Denis (93)
- Mme Helene HANNOIR, principale du collège Pierre Mendès-France à la commune de Tourcoing (59)
- Mme Magali LEFEBVRE, principale du collège Jean Vilar à Villetaneuse (93) et ancienne principale-adjointe du collège Voltaire Sarcelle (95)
- M. Michel AUBOUIN, ancien préfet
- M. Jean-François CORDET, président de l'observatoire national de la politique de la ville (ONPV)

Annexe n° 3 : les moyens financiers consacrés à la politique de la ville

Les crédits budgétaires des programmes contributeurs

Comme cela a été précisé dans le chapitre III sur les moyens financiers, les crédits compilés dans le DPT embrassent bien au-delà des seuls crédits spécifiques prévus pour les QPV :

- la Direction générale des collectivités locales (DGCL) pour le programme 147 « Politique de la ville » avec 508 M€ recouvre « *les crédits spécifiques qui permettent d'améliorer la territorialisation des politiques sectorielles de droit commun* ». Ce sont les contrats de ville pour 418 M€ dont le programme de réussite éducative, le dispositif adulte-relais pour la médiation au bénéfice des habitants ; les actions de revitalisation économiques et de soutien à l'emploi mais également la part État des crédits de rénovation urbaine pour un montant limité de 25 M€ ;
- l'Éducation nationale pour 2,2 Md€ au titre des dépenses supplémentaires de l'éducation prioritaire, valorisées de façon claire et précise. Même si le périmètre de l'éducation prioritaire n'est pas exactement celui des QPV, il le recoupe très largement ;
- la police nationale et la gendarmerie pour 1,1 Md€ citent quelques actions spécifiques dédiées aux QPV mais indiquent surtout avoir calculé « *au prorata de la population résidente dans les quartiers prioritaires* » leur contribution affichée pour la politique de la ville, englobe majoritairement des crédits de droit commun ;
- la Direction générale des outre-mer (DGOM) pour 375 M€ précise d'emblée que ce montant « *englobe l'ensemble des dispositifs financés, sans que soient distingués ceux relevant spécifiquement de la politique de la ville* » ;
- la Direction générale de l'emploi et de la fonction publique (DGEFP) considère que les 305 M€ du programme d'accès et retour à l'emploi sont intégralement dédiés aux habitants des QPV agréant l'ensemble des crédits de droit commun ;
- le secrétariat général du ministère de la culture et de la communication pour 192 M€ soit la totalité de l'action 2 du programme « *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* » pourtant destinée à l'ensemble des jeunes d'âge scolaire et universitaire qui sans être des crédits de droit commun, ne sont pas des crédits spécifiques aux QPV ;

- le ministère de la justice affiche 43 M€ de dépenses au profit des QPV en utilisant des clefs de répartition complexes à justifier : 75 % de ses crédits d'accès au droit ; 55 % des crédits d'aides aux victimes ; 3,5 % des dépenses des services éducatifs en milieu ouvert de la Protection judiciaire de la jeunesse.

Les dépenses et exonérations fiscales

Au-delà de ces crédits budgétaires affichés dans le DPT Ville avec plus ou moins de pertinence, plusieurs dépenses fiscales sont rattachées au programme 147 en faveur des QPV pour un montant évalué à 1,7 Md€ au PLF 2020. Celles-ci n'étaient que de 150 M€ l'année précédente mais le rattachement au programme 147 de l'ensemble des opérations relevant du taux de TVA réduit de 5,5 % pour le logement social a accru cette dépense fiscale qui ne concernait précédemment que l'application de ce taux pour l'accession sociale à la propriété dans les QPV.

Ces transferts entre programmes sans explication dans le DPT ne permettent pas de retracer la continuité de l'effort budgétaire au profit des QPV car ils conduisent à afficher une augmentation alors même qu'il ne s'agit que d'un changement de périmètre, même si celui-ci est dorénavant exhaustif.

Les principales autres dépenses fiscales concernent les exonérations pour les entreprises implantées en « zones franches urbaines en territoires entrepreneurs » (ZFU-TE) afin de soutenir l'activité économique et les créations d'entreprises dans les territoires les plus fragiles. Elles concernent l'impôt sur le revenu (IR) ou l'impôt sur les sociétés (IS) pour 201 M€, la CET¹⁴³ pour 1 M€ et la taxe foncière des propriétés bâties (TFPB)¹⁴⁴ affichée à zéro dans le DPT 2020. Le montant de cette dernière taxe doit être complété des 80 M€¹⁴⁵ correspondant à l'abattement de 30 % sur la TFPB accordé aux bailleurs sociaux dans les QPV. Cet abattement leur permet de renforcer leurs dépenses de gestion urbaine de proximité dans le cadre d'une convention signée entre l'État, les collectivités locales concernées et les bailleurs, annexée au contrat de ville. Pour être plus complet le DPT devrait rappeler le montant global de cette exonération financée par l'État et les collectivités, et non la seule part remboursée aux communes par l'État.

¹⁴³ Contribution Économique territoriale (CET) regroupant la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) et la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE).

¹⁴⁴ Hors abattement de 30 % pour les logements sociaux.

¹⁴⁵ Dépenses fiscales du P147 dans le tome II *Voies et moyens* PLF 2020.

En plus des crédits budgétaires et des dépenses fiscales, des dotations destinées aux communes dans lesquelles est implanté un QPV viennent compléter leur dotation globale de fonctionnement (DGF).

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

La DSU s'élève en 2019¹⁴⁶ à 2,3 Md€ afin d'aider les communes confrontées à une insuffisance de leurs ressources au regard de leurs charges élevées¹⁴⁷. Cette péréquation entre collectivités territoriales est calculée selon un mécanisme complexe fondé sur la richesse « *potentielle* » de chaque commune, affectée de coefficients sur leurs pourcentages : d'habitants percevant les APL, de logements sociaux¹⁴⁸, d'habitants résidant en ZFU avec un coefficient de majoration pour ceux résidant en QPV, etc. Ces calculs détaillés dans une note annuelle du ministère de l'intérieur sont toutefois encadrés par un effet cliquet qui garantit à chaque commune éligible au minimum le montant perçu l'année précédente. *A priori* ce calcul n'est donc utile que pour les nouvelles communes éligibles et pour la répartition du solde de l'augmentation de l'enveloppe globale.

Sur les 686 communes de plus de 10 000 habitants allocataires, seules 576 ont une partie de leur population relevant d'un QPV. C'est également le cas de 70 des 124 communes éligibles de 5 000 à 9 999 habitants. Cette dépense ne peut en conséquence être considérée dans sa globalité comme bénéficiant aux QPV d'autant que chaque commune utilise ces crédits¹⁴⁹ conformément à ses propres décisions.

L'effet cliquet de l'allocation budgétaire de la DSU auquel s'ajoutent des garanties de poursuite de versements génère une quasi immuabilité de ces dotations. De plus, il prend en compte de critères qui dépassent très largement les seuls QPV sans retenir les logements privés de ces mêmes QPV (dont les copropriétés dégradées). Le mode de calcul de la DSU n'en fait certainement pas l'outil le mieux ciblé pour rendre compte de la prise en charge budgétaires des spécificités d'une politique de la ville définie selon ses QPV depuis 2014 et adapter les dotations en fonction de l'évolution des besoins.

¹⁴⁶ 2,2 Md€ en n'intégrant pas les collectivités d'outre-mer.

¹⁴⁷ 686 sur 1032 communes de plus de 10 000 habitants et 124 sur 1233 communes de 5 000 à 9 999 habitants.

¹⁴⁸ Il est sur ce point surprenant de relever qu'une commune peut être éligible à la DSU sans avoir atteint son quota de 25 % de logement sociaux (page 155 du DPT, données 2018 des communes de plus de 10 000 habitants).

¹⁴⁹ Le montant moyen par habitant de la DSU s'est élevé en 2019 à presque 88 € avec une amplitude de moins de 6 € à plus de 888 €.

Les dotations complémentaires de la politique de la ville

Depuis 2009, en complément de la DSU a été créée la dotation de la politique de la ville (DPV) d'un montant de 150 M€ en 2019 pour les communes particulièrement défavorisées, comprenant au moins un QPV et présentant « des dysfonctionnements urbains ». Le nombre de communes éligibles à ce complément de DSU est limité aux 180 communes (bien que 200 la perçoivent...) hébergeant plus de 19 % de leur population en QPV, inscrites dans un des programmes ANRU et parmi les « mieux »¹⁵⁰ classées dans l'indice d'éligibilité à la DSU. Ce calcul lui aussi très fin et complexe aboutit à une dotation globale par département attribuée de façon discrétionnaire par le préfet sur la base de projets d'investissement ou de dépenses de fonctionnement correspondants aux objectifs fixés dans le contrat de ville et répondant aux objectifs prioritaires fixés par le gouvernement¹⁵¹.

Le fonds de solidarité entre les communes de la région Île-de-France (FSRIF) crée en 1991, d'un montant de 330 M€ en 2019, complète ces dotations. Ce fonds a pour objectif de réaliser une péréquation entre les communes d'Île-de-France au profit de celles qui supportent des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes.

Ces crédits nationaux qui ne comptabilisent pas les dépenses et investissements spécifiques des collectivités locales dans et au profit des QPV sont abondés par des crédits européens. Au cours de la programmation 2007-2013, 60 projets urbains intégrés ciblés sur les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ont été financés à hauteur de 560 M€. Pour celle de 2014-2020, ce sont 947 M€ de FEDER et 49 M€ de FSE confondus qui sont programmés pour 200 agglomérations.

Les financements de la rénovation urbaine

À l'appui des quartiers fragiles (ZUS puis QPV à partir de 2014), un programme de rénovation urbaine a été engagé via l'Agence de rénovation urbaine (ANRU) créée en 2003. Comme indiqué dans le rapport de la Cour remis à la commission des finances du Sénat en avril 2020, « *sur un montant initialement prévu de 12 Md€, près de 11,4 Md€ de fonds publics ont été engagés par l'ANRU au titre du PNRU, ventilés entre près de 30 000 opérations réparties sur l'ensemble du territoire national, dans près de 600 quartiers fragiles relevant de 382 communes* ». Ce programme financé par l'État et l'UESL devenue Action Logement était prévu de 2004 à 2015 mais n'achèvera ses livraisons qu'en 2021. Il aura permis un effet leviers vis-à-vis des autres financeurs (bailleurs sociaux, collectivités locales, Union européenne et Caisse des dépôts) pour un investissement global de 46,1 Md€.

¹⁵⁰ Présentant l'indice de besoin le plus élevé.

¹⁵¹ Article R. 2334-38 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Dès 2014, dans le cadre de la loi Lamy un nouveau programme de rénovation urbaine est lancé avec initialement 5 Md€ puis à partir de 2018 10 Md€ d'équivalent subvention, soit une enveloppe inférieure au PNRU et avec des objectifs moins ambitieux en nombre de logements concernés mais avec une approche plus globale prenant en compte les dimensions sociale, économique et urbaine. Le financement du NPNRU est partagé entre Action Logement, à hauteur de 6,6 Md€ ; la CGLSS, à hauteur de 2,4 Md€ et l'État, à hauteur de 1 Md€. L'effet levier attendu du NPNRU est estimé entre 34 et 40 Md€ d'investissement tous financeurs confondus.

Les financements de la Caisse des dépôts et consignations

La Caisse des dépôts soutient le financement de la rénovation urbaine et en particulier les projets ANRU : depuis 2003, les projets du PNRU et plus marginalement du NPNRU représentent 22,1 Md€ de prêts de la Caisse des dépôts.

Si les interventions de la Caisse sont diversifiées dans leur nature comme dans leurs montants, les constats réalisés lors de l'enquête portant sur les interventions de la Caisse des Dépôts en faveur des QPV montrent que les prêts représentent le financement le plus important sur la période 2008-2018. Les interventions en fonds propres (708 M€) sont restées inférieures au milliard d'euros envisagé et ont essentiellement financé des dépenses d'ingénierie d'opérations de développement économique. Les financements de Bpifrance sont plus marginaux (prêt Entreprises et Quartiers) ou relèvent plus du droit commun (financement de trésorerie et garanties bancaires pour un encours avoisinant 5 Md€).

Tableau n° 4 : moyens financiers mobilisés en 2019 en Md€¹⁵²

Budget	Dép. fis	DSU	DPV	FSRIF	Coll. locales	Fonds Europ	Total annuel
4,9	1,7	2,3	0,15	0,33	nc	0,2	9,58

Source : DPT Ville 2019

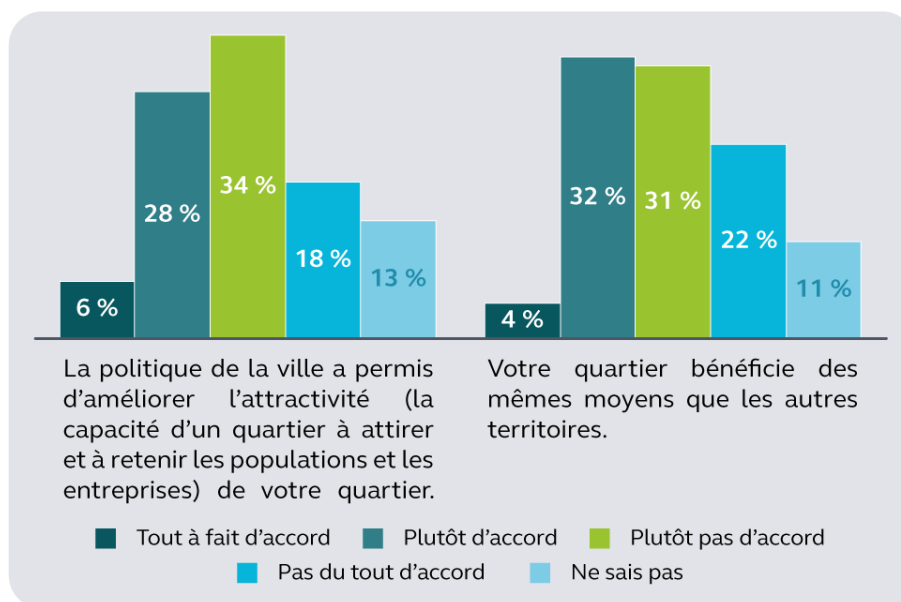
Les moyens financiers mobilisés par la politique de la ville se sont élevés à un peu moins de 10 Md€ pour l'année 2019. Ce montant ne prend pas en compte les moyens financiers affectés par les collectivités locales car elles ne retracent pas en tant que tels les crédits qu'elles consacrent à leurs QPV. Par ailleurs, il convient d'ajouter à cet ensemble les investissements hors crédits d'État¹⁵³ de la rénovation urbaine soit sur les 20 dernières années environ 30 Md€ dont 22 Md€ de prêts bonifiés de la Caisse des dépôts sur 20 ans.

¹⁵³ Le PNRU lancé en 2003 et qui s'achèvera en 2021 représente un investissement global de 47 Md€ dont 12 Md€ de crédits budgétaires. Le NPNRU lancé en 2014 est évalué à 40 Md€ dont 5 Md€ de crédits budgétaires.

Annexe n° 4 : résultats du questionnaire auprès des responsables des centres sociaux¹⁵⁴

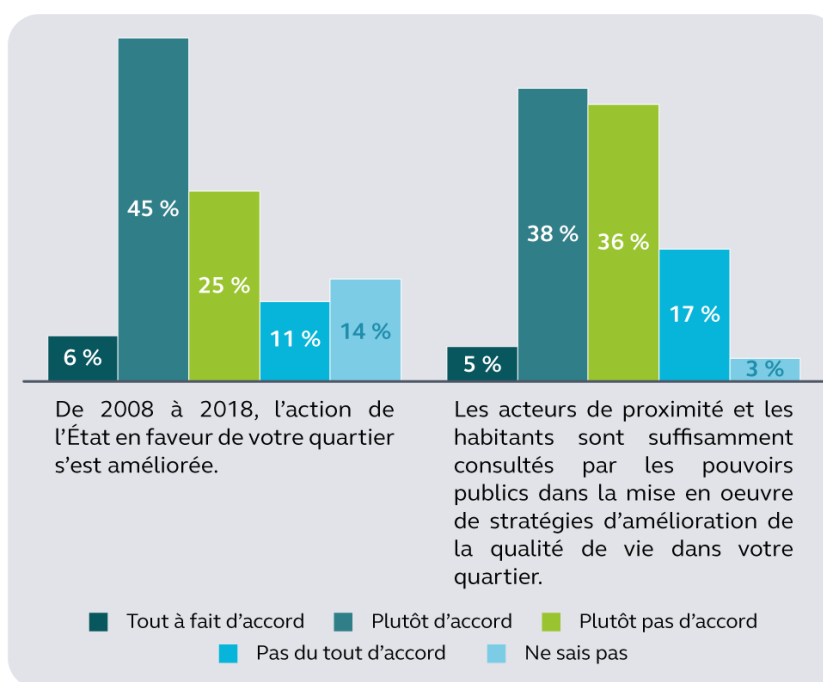
Dans le cadre des travaux d'évaluation menés par la Cour des comptes, un sondage a été transmis aux responsables des 600 centres sociaux situés en QPV entre le 30 octobre et le 6 décembre 2019. Les 205 réponses (soit 30 % des centres sociaux interrogés) ont permis de nourrir la réflexion sur l'évolution de l'attractivité des QPV. Il est présenté ci-dessous les principaux résultats tirés de l'analyse des réponses.

Graphique n° 3 : politique de la ville

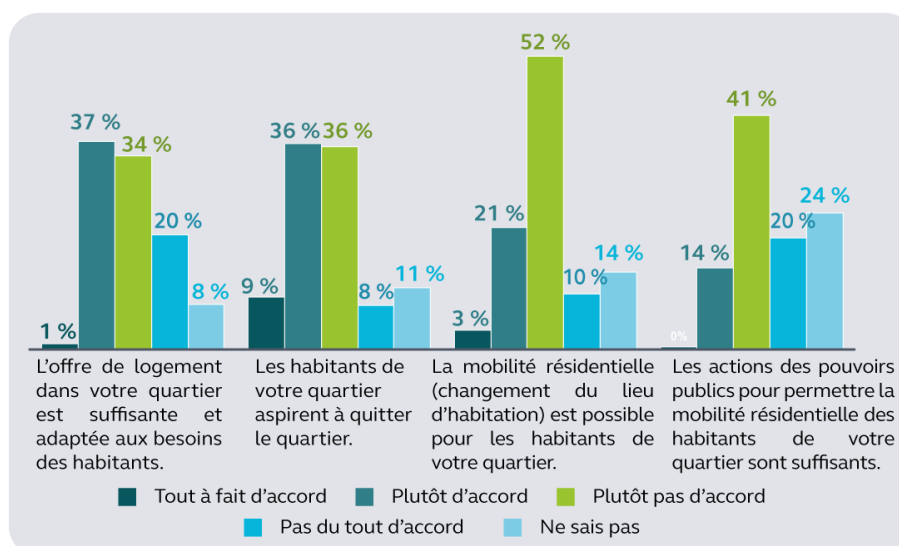


¹⁵⁴ Source : sondage Cour des comptes, 2019.

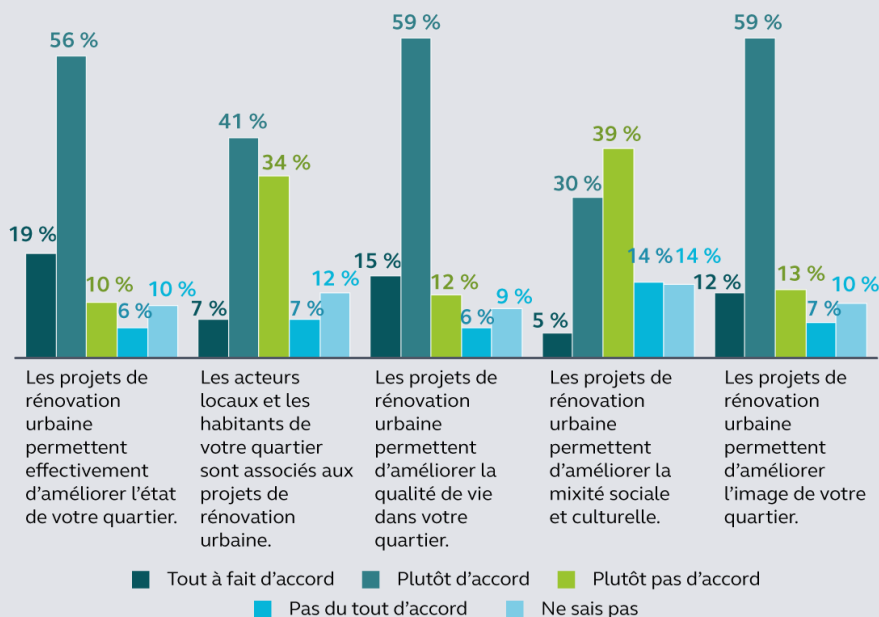
Graphique n° 4 : gouvernance et pouvoirs publics



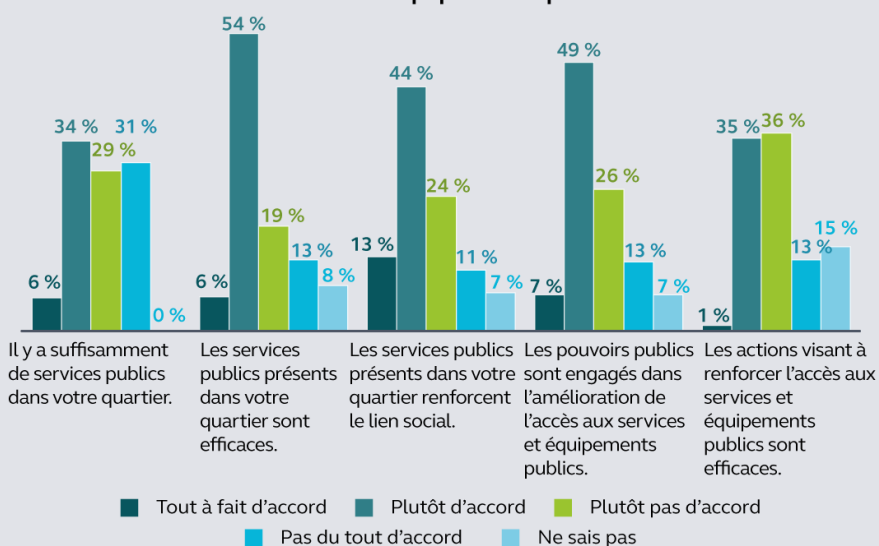
Graphique n° 5 : logement

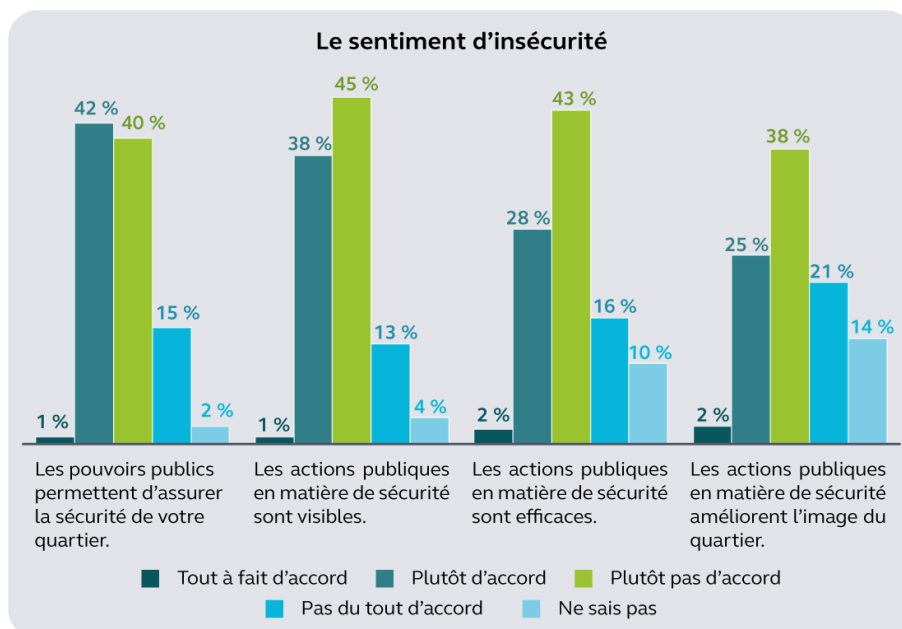
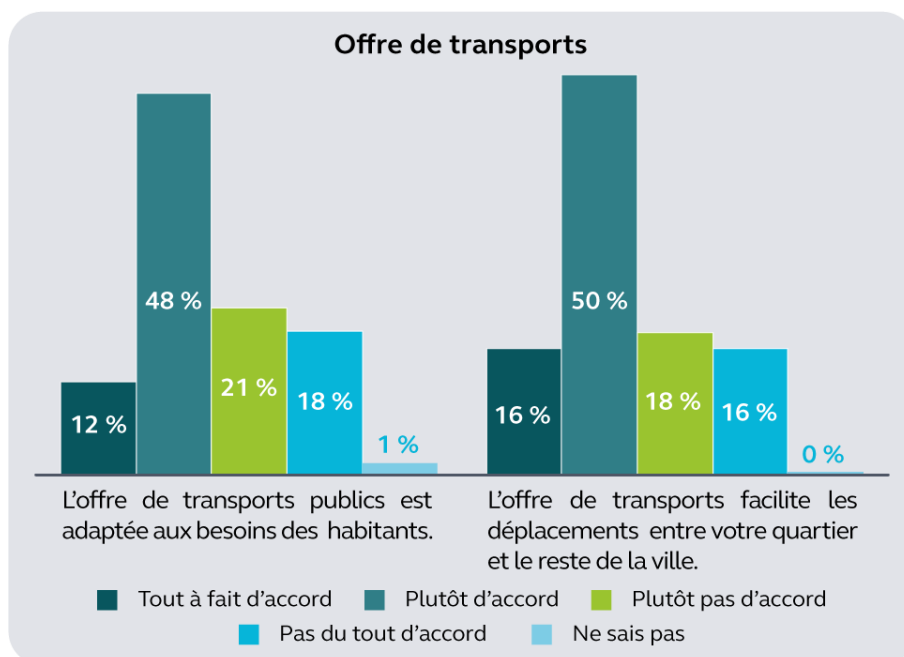


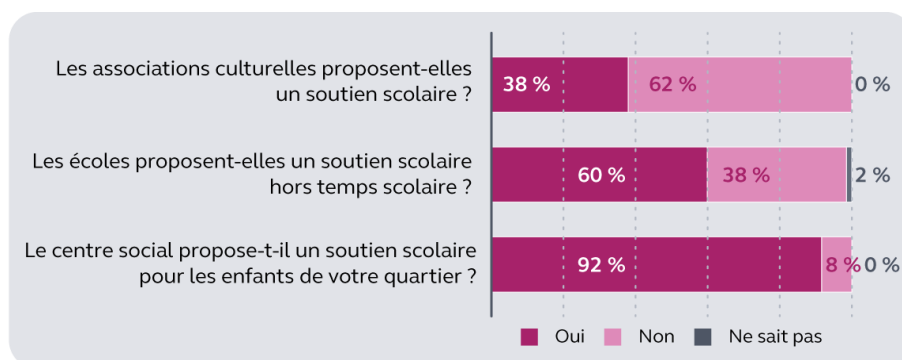
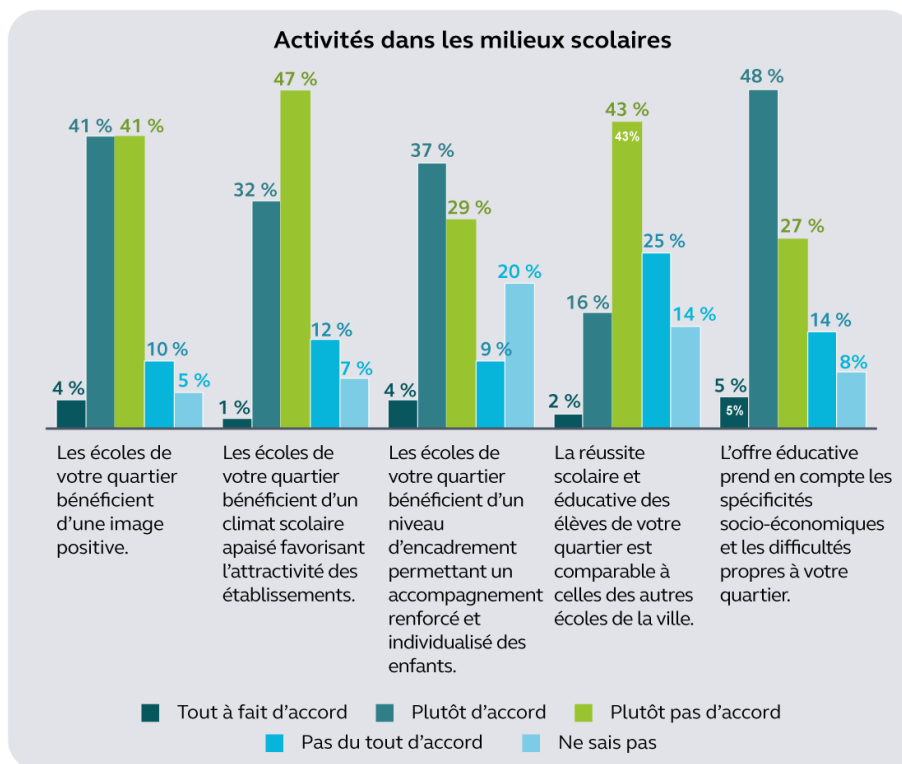
Actions de rénovation urbaine

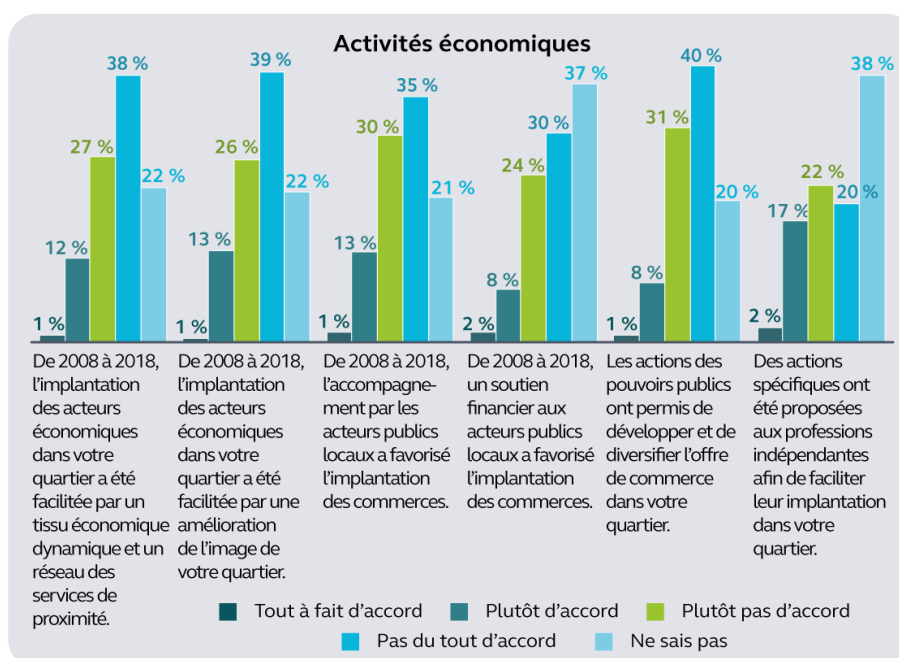
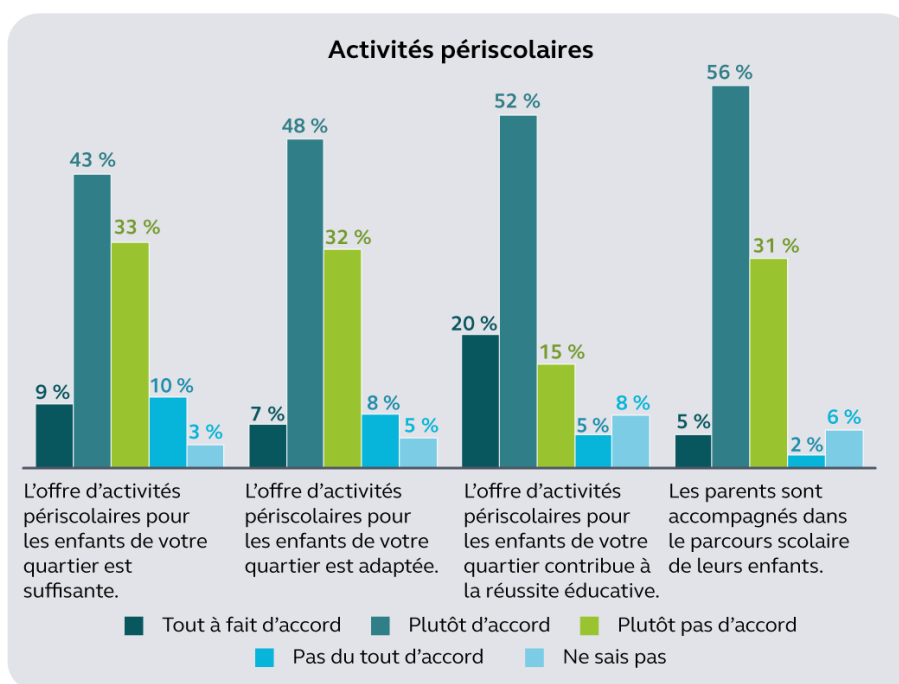


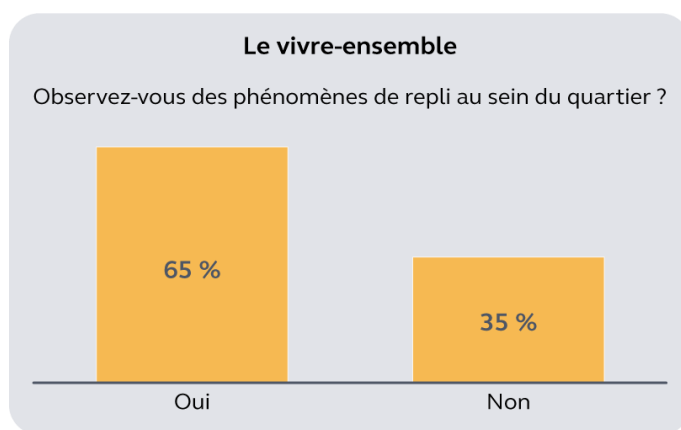
Services et équipements publics











Annexe n° 5 : plan de mise en œuvre des recommandations

Recommandations	Pilote(s)	Niveau de norme à modifier	Délai	Impact financier estimé
Recommandation 1 : Développer une approche différenciée de la politique de la ville, chaque quartier prioritaire faisant l'objet d'un « projet de quartier » inclus dans le contrat de ville et affichant ses propres priorités, objectifs et indicateurs de suivi	Ministère de la cohésion des territoires et ministère du logement, ANCT	Circulaire	1 an	Neutre
Recommandation 2 : S'assurer que le contrat de ville est un document de gouvernance permettant de désigner pour chaque action ou ensemble d'actions la collectivité ou l'opérateur responsable de leur mise en œuvre et de leur évaluation	Ministère de la cohésion des territoires et ministère du logement, ANCT	Circulaire	1 an	Neutre
Recommandation 3 : Faciliter la constitution de blocs d'actions cohérents en autorisant les délégations conventionnelles de compétences et de moyens entre collectivités à l'échelle des quartiers	Ministère du logement et ministère de l'intérieur	Circulaire / Décret	1 an	Neutre
Recommandation n° 4 : Sous le contrôle et avec l'accord des services déconcentrés de l'État, autoriser les contrats de ville à ajuster les zonages utilisés en matière éducative, économique et de sécurité pour les faire coïncider au maximum avec la géographie prioritaire	Ministère du logement et ministère de l'intérieur, ANCT	Circulaire	6 mois	Neutre
Recommandation n° 5 : Exposer dans les projets de quartiers et les contrats de ville la stratégie locale destinée à accroître la mixité sociale et fonctionnelle, afficher clairement des cibles quantitatives et qualitatives, et intégrer dans la convention intercommunale d'attribution de logements des cibles spécifiques à chaque quartier prioritaire opposables aux bailleurs	Ministère du logement, ANCT	Circulaire	1 an	Neutre
Recommandation n° 6 : Inscrire dans chaque projet de quartier un volet relatif aux structures d'hébergement temporaire déjà présentes ou en projet et s'assurer que leur déploiement est cohérent avec les objectifs chiffrés de mixité sociale	Ministère des comptes publics et ministère du logement, ANCT	Circulaire ou décret	1 an	Neutre
Recommandation n° 7 : Renforcer les moyens consacrés à l'accompagnement social, éducatif et économique des projets de renouvellement urbain en leur réservant une part plus substantielle	ANCT, ANRU	Contrats d'objectifs	1 an	Non neutre

Recommandation n° 8 : Intégrer comme axe structurant des futurs projets de quartiers et contrats de ville 2023-2028 la mise en place d'un parcours global d'accompagnement des jeunes de l'enfance à la fin de l'adolescence	ANCT, ministère de l'éducation	Circulaire	1 à 2 ans	Neutre, en intégrant les crédits concernés
Recommandation n°9 : Dans la prochaine génération de contrats de ville et dans chaque projet de renouvellement urbain, affecter une proportion minimum des crédits à l'évaluation des dispositifs, à mi-parcours et au terme de leur déploiement	ANCT, ANRU	Circulaire	1 à 2 ans	Modeste (quelques dizaines de M€)
Recommandation n° 10 : Mettre à disposition des acteurs nationaux et locaux les bases de données de recensement, de suivi et de géolocalisation permettant de quantifier les interventions publiques dans les quartiers au bénéfice de leurs habitants	Ministère de l'intérieur, Minefi, ANCT, Insee	Circulaire / Décret/ Loi	1 an	Modeste (quelques M€)
Recommandation n° 11 : Rassembler et mettre en cohérence les différents schémas et plans relatifs à la sécurité et à la lutte contre la délinquance dans le cadre des contrats de ville et des projets de quartiers	Ministère de l'intérieur, ANCT	Circulaire	1 an	Neutre
Recommandation n° 12 : S'assurer de l'adaptation des dispositifs de droit commun aux besoins locaux avant d'attribuer des moyens spécifiques	Ministère de l'intérieur, ANCT	Circulaire	1 an	Neutre
Recommandation n° 13 : Contrôler la politique d'entretien et de grosses réparations du parc des bailleurs sociaux afin de s'assurer de la bonne utilisation des crédits spécifiques (renouvellement urbain, abattement de la taxe foncière, etc.) et lier l'attribution d'avantages financiers au respect des objectifs du contrat de quartier	Ministère du logement, ANCT, Ancols	Circulaire	6 mois	Neutre

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	161
Réponse du président de l'Association des maires de France (AMF)	162
Réponse de la présidente de France Urbaine	168

Destinataires n'ayant pas répondu

Le Premier ministre
Le Directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
Le Président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)
Le Président de l'union sociale pour l'Habitat (USH)

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE (ANRU)

J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport relatif à l'évolution de l'attractivité des quartiers prioritaires établi pour contribution à l'évaluation de la politique de la ville.

Ce rapport propose de nombreux éléments de constat ou d'analyse largement partagés par l'ANRU, avec la conviction que les enjeux d'un regain d'attractivité économique comme résidentielle sont essentiels pour l'avenir des quartiers et en conséquence pour l'avenir la cohésion sociale et territoriale de notre pays. Malgré les difficultés et l'ampleur de la tâche, l'ANRU, ses équipes, ses partenaires nationaux et territoriaux sont convaincus non seulement de sa nécessité mais aussi de la capacité collective d'influer profondément, par une action résolue et coordonnée, sur la trajectoire des quartiers en termes d'attractivité, ne serait-ce en premier lieu que pour freiner une amplification du différentiel avec le reste des territoires, puis pour renverser la tendance.

Le rapport part du constat de l'impossibilité de mener une évaluation de la politique de la ville tant le sujet est large, ancien, mal défini et manque de données quantitatives. Il se concentre sur l'analyse de l'évolution de l'attractivité des quartiers prioritaires sur la période 2008-2018. Les investigations de la Cour portent dès lors de manière approfondie sur huit quartiers politique de la ville (QPV) et sur une analyse de base de données (Fideli) sur les seules trois années 2015 à 2017, dont de surcroît l'une fait l'objet d'un avertissement de l'INSEE sur son manque de fiabilité.

Parmi les huit quartiers retenus, j'insiste sur le fait que trois d'entre eux (à Sarcelles, Maubeuge et Avignon) n'ont pas fait l'objet d'intervention du premier programme de rénovation urbaine mené par l'ANRU (le PNRU), et que celle-ci a été de faible ampleur pour le QPV situé à Tourcoing. Si les trois premiers quartiers cités sont désormais engagés dans un projet du Nouveau Programme de Renouvellement Urbain, on ne peut en mesurer le moindre impact sur la période 2008 – 2018 sous revue. Les conclusions du rapport ne sauraient donc porter sur l'évaluation des effets de l'intervention de l'ANRU pour trois à quatre des huit quartiers. En particulier, les constats en termes d'atteinte des objectifs de mixité sociale sont établis sans distinction entre quartiers ayant ou non bénéficié d'un programme de rénovation urbaine.

Le rapport souligne par ailleurs à juste titre que la rénovation urbaine est un facteur d'amélioration de l'attractivité des quartiers. Elle n'est toutefois pas suffisante, et la nécessaire mobilisation conjointe de l'ensemble des leviers de la politique de la ville et des politiques de droit commun est un point que partage l'ANRU.

Enfin, je partage le constat du manque de données permettant l'évaluation d'une politique publique qui mobilise des moyens financiers importants et appelle de mes vœux l'approfondissement de la dynamique d'évaluation initiée par la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

En réponse au rapport « Évolution de l'attractivité des quartiers prioritaires », je vous prie de trouver ci-après les observations de notre association.

Concernant l'orientation n°1 de la Cour qui visant à « Réviser le cadre général de la politique de la ville dans le sens d'une décentralisation et d'une différenciation accrues autour de « projets de quartiers », l'AMF rappelle qu'elle avait soutenu la quasi-totalité du programme présenté par Jean-Louis Borloo et reste particulièrement attentive au rôle et à la place qui sont accordés aux communes ainsi qu'aux moyens financiers dont elles pourront bénéficier dans l'évolution de la gestion des quartiers prioritaires, y compris dans la déclinaison du plan de relance dans les QPV et les opérations ANRU.

Concernant les mesures possibles pour améliorer l'attractivité des QPV par le biais d'une différenciation accrue, l'AMF propose :

- Que les aides prévues notamment via la transition écologique pour la rénovation énergétique des bâtiments (4 à 6 milliards d'euros) soient dirigées également vers les QPV (ex : bâtiments scolaires).
- Une enveloppe spécifique à l'ANRU pour soutenir la relance dans les QPV et notamment permettre de financer le reste à charge des projets qui n'avaient pu être conservés faute de financements, dans les opérations en cours.
- Le soutien à la démolition-reconstruction dans le neuf encore nécessaire dans certains quartiers, au-delà de la rénovation qui n'est pas toujours possible.
- La possibilité de cumuler les financements et dotations (DSIL et financements ANRU par exemple).

- Le soutien aux copropriétés fragiles afin d'éviter qu'elles ne se dégradent et que l'intervention publique ne soit finalement rendue possible via les aides Anah qu'en cas de copropriétés dégradées.
- Le soutien à l'ingénierie dans les QPV pour porter des projets ambitieux de mixité sociale et fonctionnelle des quartiers.
- Le renforcement des politiques publiques de droit commun en complément des dispositifs existant dans les quartiers prioritaires.
- La nécessité de maintenir – après leur évaluation en 2022 - le dispositif des contrats de ville.

L'AMF rappelle également les avantages liés au financement pluriannuel des opérations ANRU par rapport au financement d'autres opérations de réhabilitation en centre-ville via les opérations de revitalisation de territoires du programme Action Cœur de Ville.

Concernant la recommandation n°5 de la Cour qui prévoit « d'exposer dans les projets de quartier et les contrats de ville la stratégie locale destinée à accroître la mixité sociale et fonctionnelle, en désignant clairement des cibles quantitatives et qualitatives en intégrant dans la convention intercommunale d'attribution de logements des cibles spécifiques à chaque quartier prioritaire par bailleur », l'AMF tient à rappeler que la mixité sociale est, pour les maires, un axe essentiel de leurs interventions en matière de logements sociaux et d'attribution.

Elle souligne toutefois la nécessité d'une politique de solidarité territoriale et de mixité sociale cohérente, chaque territoire ayant ses propres spécificités. L'objectif de favoriser l'égalité des chances et de mixité sociale doit être recherché en permettant l'accès de tous à tous les segments du parc, et celui des ménages les plus pauvres aux segments du parc situé en dehors de la géographie prioritaire de la politique de la ville.

Si la loi ELAN tend à une convergence de la politique de l'habitat vers les intercommunalités, les communes sont réticentes à transférer à l'EPCI la centralisation des demandes de logements sociaux. En effet, les communes souhaitent pouvoir suivre au mieux les familles relevant des CCAS, notamment dans les quartiers prioritaires.

L'AMF considère également que la généralisation du système de cotation peut provoquer une paupérisation plus grande de certains quartiers ce qui est contraire aux objectifs recherchés. Il convient que ce dispositif ne soit pas imposé à tous mais mis en œuvre localement, selon les besoins des territoires.

Les élus notent que, sur certains territoires, les bailleurs ont développé une logique patrimoniale qui déséquilibre la politique de l'habitat qu'ils mettent en œuvre, qui accentue les fractures territoriales, qui met en danger le seuil à atteindre pour les logements sociaux, obligeant ainsi les communes et leur groupement à modifier leurs politiques d'aides aux bailleurs, par l'apport d'aides directes et par une garantie des emprunts qui devient obligatoire.

Concernant la recommandation n°6 de la Cour qui prévoit « d'inscrire dans le projet de quartier un volet relatif aux structures d'hébergement temporaire et y intégrer un mécanisme permettant de s'assurer de la cohérence avec les objectifs chiffrés de mixité sociale », l'AMF souligne l'importance que les maires conservent leurs moyens d'action en matière de politique de peuplement et que notamment les maires de communes avec un ou plusieurs quartiers prioritaires soient en capacité d'empêcher que le territoire se paupérise davantage.

Concernant l'orientation n°3 de la Cour visant à mieux articuler le renouvellement urbain avec l'accompagnement social, éducatif, économique des habitants, l'AMF souligne combien les questions liées à la réduction de l'échec scolaire et à l'attractivité des établissements scolaires situés dans des quartiers dits prioritaires, contournés par des familles et confrontés à de réelles difficultés en termes de performance scolaire, sont majeures.

En premier lieu, la problématique de la carte scolaire est prégnante et sujette à de possibles tensions entre l'Éducation nationale et les élus sur la recherche d'objectifs communs. Si l'AMF mesure l'importance de promouvoir une plus forte mixité sociale et scolaire dans les écoles publiques relevant de l'éducation prioritaire, elle pourra difficilement accepter des contraintes normatives en la matière. La production de recommandations et de bonnes pratiques pourrait constituer un outil davantage opérationnel.

Par ailleurs, l'AMF observe une inquiétude croissante chez les élus quant au risque d'accroissement de pratiques ou d'ouverture de structures privées scolaires voire périscolaires promouvant des principes éloignés des valeurs républicaines. Elle suivra ainsi avec attention le prochain projet de loi sur le séparatisme qui pourrait rendre obligatoire la scolarisation des enfants dans un établissement d'enseignement, sauf exceptions, et des conséquences pour les collectivités, ainsi qu'au souhait de renforcer encore davantage les conditions d'ouverture, de contrôle et de sanction à l'égard des écoles privées hors contrat suite à la loi Gatel du 13 avril 2018.

En second lieu, en ce qui concerne les moyens dévolus aux territoires en difficulté, les maires ayant toujours manifesté leur interrogation sur l'intérêt du maintien de la dichotomie des zonages des quartiers de la politique de la ville et de l'Éducation nationale, l'AMF est favorable à un rapprochement des périmètres géographiques de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire afin de promouvoir des dispositifs d'accompagnement plus cohérents.

Du côté des maires et des présidents d'intercommunalité, l'AMF rappelle que s'ils sont nombreux à engager des actions éducatives visant à tenter de corriger les inégalités scolaires et sociales et de modernisation des établissements, ceux-ci ne pouvaient pas se substituer au rôle que doit jouer pleinement l'Éducation nationale dans le domaine des enseignements, qui est le point central en matière de politique de réussite scolaire.

En matière d'activités périscolaires qui constituent un service public facultatif, l'AMF observe une nécessaire disparité des modes d'organisation de ces activités en fonction des moyens humains, techniques et financiers dont dispose la collectivité. Lors de l'élaboration de son vademécum sur la laïcité publié en 2016, l'AMF avait déjà soulevé la difficulté pour les communes en QPV et/ou relevant de l'éducation prioritaire de convaincre les familles sur l'intérêt d'inscrire leurs enfants dans les accueils périscolaires, pour des raisons culturelles et économiques comme l'a signalé la Cour, et ce malgré des tarifs fréquemment modulés en fonction des revenus des parents. Il s'agit là d'une problématique complexe qui dépasse les capacités d'action des seules collectivités, en dépit d'une mobilisation de leurs services, de leur CCAS ou encore des liens noués avec la CAF.

En outre, il serait souhaitable que l'ouverture de structures périscolaires privées potentiellement communautaires concurrentes de l'offre publique fasse l'objet d'une observation plus fine afin de mieux connaître l'étendue et les ressorts de ce phénomène croissant dans les quartiers de la politique de la ville et d'identifier les moyens pour mieux y faire face.

Enfin, plus globalement, les constats dressés par la Cour, dont la nécessité d'adapter les pratiques pédagogiques aux élèves et de renforcer l'autonomie des établissements, ne doivent pas conduire à une modification du statut des écoles ou à placer le temps périscolaire sous l'autorité potentielle de l'Éducation nationale avec l'appui principal des moyens humains, techniques et financiers des collectivités, évolutions auxquelles serait fortement opposée l'AMF. Il en est de même de l'émergence éventuelle d'établissements publics d'enseignement dans le premier degré, souhaitée par l'Éducation nationale depuis plusieurs années (projets avortés d'établissements publics d'enseignement primaire en 2005 et d'établissements publics des savoirs fondamentaux en 2019), auxquels l'AMF s'est opposée en l'absence de véritable concertation préalable.

Concernant l'orientation n°3 de la Cour visant à « Faciliter la constitution de blocs d'actions cohérents en autorisant les délégations conventionnelles de compétences et de moyens entre collectivités à l'échelle des quartiers », l'AMF rappelle le rôle de proximité des communes et des élus avec les habitants de ces quartiers, laquelle s'exprime au travers des politiques communales en matière notamment d'écoles, de sport, de culture, de relations avec les associations, etc.

Sur la constitution de l'action publique territorialisée, l'AMF rappelle son soutien à la proposition d'une réforme de l'ANRU, qui avait été établie par le rapport Borloo, soit en créant une fondation regroupant les collectivités territoriales, les bailleurs et les partenaires sociaux, soit en modifiant sa gouvernance (solution qui avait la préférence de l'AMF par sa rapidité de mise en œuvre et sa simplicité) aux mains donc des agglomérations, des financeurs et des bailleurs.

Concernant la recommandation n°8 de la Cour visant à la mise en place de parcours global d'accompagnement des jeunes de l'enfance à la fin de l'adolescence, l'AMF observe que le développement de parcours sur les temps scolaire et périscolaire n'est pas de même nature même s'il peut être complémentaire : obligatoire et mobilisant tous les élèves sur le temps scolaire, la fréquentation devient très parcellaire sur le temps périscolaire, semble-t-il d'autant plus pour les élèves dits éloignés de l'école. En conséquence, le rôle de l'Éducation nationale doit demeurer central dans ce domaine, et celui des collectivités à titre complémentaire en fonction de leurs moyens mobilisables.

Face à la difficulté pour l'Éducation nationale d'endiguer l'échec scolaire, notamment dans les quartiers prioritaires, celle-ci invite de plus en plus fortement les collectivités comme les associations à intervenir durant les heures scolaires et périscolaires en proposant des activités d'éveil, d'ouverture et de compréhension du monde contemporain. Les villes sont de plus en plus convaincues du rôle éducatif mais non pédagogique qu'elles peuvent jouer et se sont dotées au fil du temps de PEL, CEL puis de PEDT lors de la réforme des rythmes scolaires de 2013.

Le PEDT, qui a une existence légale depuis 2013 (mentionné à l'article L. 551-1 du Code de l'éducation), promeut la complémentarité entre les temps scolaire et périscolaire. Il a progressivement remplacé le PEL ou le CEL, mentionné par la Cour, qui renvoie quant à lui à un dispositif antérieur lancé par une circulaire du 9 juillet 1998 assorti de financements de l'État.

Cependant, la problématique de la disparité des dispositifs ou de lieux de concertation aux contours parfois proches se pose avec acuité depuis de nombreuses années (Accompagnement éducatif, CLAS, CEL puis PEDT, PRE ...) et qui ont un fonctionnement, un mode de pilotage voire des financements propres, nuisant à une bonne lisibilité globale des moyens d'action possibles.

Des dispositifs plus globaux peuvent faciliter l'articulation de ces divers contrats ou dispositifs, à l'instar du volet éducatif du contrat de ville et de quartier., même s'il ne peut pas nécessairement constituer en lui-même l'alpha et l'oméga de la politique éducative locale en direction des enfants et des jeunes. Il s'agit d'un contrat assorti d'objectifs commun précis entre différents acteurs et de financements pour une durée précise.

Quant à la cité éducative, qui est davantage perçue comme une ambition collective qu'un simple dispositif, son articulation avec d'autres outils tels que le PRE ou le contrat de ville ou le PEDT manque cependant de clarté. L'évaluation des cités éducatives devrait toutefois permettre de mesurer les impacts et d'y voir plus clair sur la bonne articulation entre les différents dispositifs, mais aussi l'intérêt d'étendre ou de généraliser ce type d'action aux autres QPV.

L'annonce d'une prochaine réforme de l'éducation prioritaire devrait, selon l'AMF, être l'occasion de lancer une réflexion sur les dispositifs de concertation et d'action pertinents afin de donner davantage de visibilité aux acteurs du terrain, dont les élus.

Concernant la recommandation n°13 de la Cour qui prévoit de contrôler la politique d'entretien et de grosses réparations du parc des bailleurs sociaux afin de s'assurer de la bonne utilisation des crédits spécifiques (renouvellement urbain, abattement de la taxe foncière, etc.), et lier l'attribution d'avantages financiers au respect des objectifs du contrat de quartier, l'AMF rappelle qu'il s'agit d'un des mécanismes par lequel l'État a autorisé, jusqu'en 2022, notamment un abattement de TFPB pour les bailleurs sociaux. En contrepartie de cet avantage, ces derniers s'engagent à atteindre un même niveau de qualité de service que dans le reste de leur parc (actions de gestion urbaine de proximité, contribution à l'entretien et à la maintenance du patrimoine, amélioration du cadre de vie...). Or, l'État ne compense qu'à hauteur de 40 % l'abattement de TFPB, laissant les 60 % restant à la charge des collectivités. Si un meilleur contrôle permet de s'assurer de la bonne utilisation des fonds octroyés aux bailleurs sociaux par l'abattement de la TFPB, il n'en reste pas moins que les avantages financiers consentis pèsent sur les moyens financiers des collectivités, et réduisent leurs capacités d'intervention notamment en matière d'accompagnement social des habitants de ces quartiers.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE FRANCE URBAINE

Je souhaite, en premier lieu, souligner les réussites des programmes de rénovation urbaine qui ont permis, depuis la création de l'ANRU en 2003, à des quartiers entiers de nos villes et agglomérations d'être transformés et d'attirer de nouvelles populations issues des classes moyennes. La plupart des maires de grandes villes et présidents de communautés et métropoles tirent du reste un bilan favorable des programmes menés par l'ANRU.

Par ailleurs, le cadre de l'ANRU a évolué positivement ces dernières années, avec la promotion de projets globaux de territoires intégrant les dimensions économiques, éducatives, culturelles, sociales et de participation citoyenne, via en particulier les conseils citoyens (dans la suite des recommandations du rapport Mechmache/Bacqué). La question du développement économique a été davantage prise en compte dans les revues de projets et les programmations, participant d'une plus grande mixité fonctionnelle. Il est néanmoins nécessaire d'aller au bout de cette démarche, les jurys gardant, du fait de leur composition, une approche parfois trop urbanistique et prescriptive.

Vous le notez toutefois : on ne peut que regretter que la politique de la ville manque de cap sur la durée, de zonages stabilisés et convergents mais aussi de transparence dans la gestion à consolider des budgets dédiés, qu'ils relèvent des crédits spécifiques ou des crédits de droit commun. Une meilleure connaissance de ces données permettrait utilement de renforcer les efforts de l'État, de ses services déconcentrés et agences et des collectivités vers les territoires et personnes qui en ont le plus besoin, dans une logique d'accompagnement et d'aides plus ciblés.

Sur le plan de la tranquillité publique, il apparaît que la baisse des effectifs de police et de gendarmerie et le retrait d'une police nationale de proximité au cours des années 2000 ont été des facteurs aggravants pour les quartiers populaires, avec la multiplication des actes de délinquance et d'incivilité, la recrudescence des trafics en tout genre et l'enkystement, dans certaines zones du territoire, d'une économie souterraine de plus en plus structurée, sur fond de replis religieux et communautaires observés ici et là.

En matière éducative, il est correct de signaler que, nonobstant une augmentation du niveau général et des parcours individuels remarquables, notamment dans le cadre des conventions passées avec de grandes écoles, les taux d'échec scolaire constituent encore trop souvent une forme de repoussoir pour des familles souhaitant s'installer dans ces territoires. À cet égard, France urbaine a fortement soutenu la mise en place des cités éducatives issues des recommandations du rapport Borloo, au printemps 2018. Les maires de grandes villes et présidents de métropoles souhaitent que ces cités éducatives fassent émerger sur le terrain une vraie

coopération et un dialogue fructueux entre l'Éducation nationale, les acteurs locaux et associations, au service de la réussite des enfants et adolescents des quartiers difficiles.

Enfin, il convient de souligner à nouveau l'engagement puissant des acteurs du bloc local au service de la politique de la ville, engagement insuffisamment pris en compte dans le projet de rapport public. Les EPCI sont, en effet, en première ligne et a fortiori depuis l'adoption de la loi LAMY, en 2014 : ils sont signataires des contrats de ville et constituent l'échelon de contractualisation pertinent en matière d'habitat, de mobilités ou de développement économique. De fait, c'est à l'échelle des agglomérations que peuvent se décliner des politiques de peuplement et de mixité sociale équilibrées, à travers les conférences intercommunales du logement (CIL) ou les conventions intercommunales d'attribution (CIA). L'État doit continuer demain à soutenir ces dynamiques positives, en faisant davantage confiance aux élus qui les mettent en œuvre.

En ce sens, nous saluons et approuvons la proposition formulée par la Cour des Comptes de promouvoir, pour l'avenir, une approche différenciée des politiques de cohésion sociale et urbaine, à l'échelle de l'intercommunalité. C'est précisément la logique d'engagements réciproques du Pacte de Dijon tel que signé, à Matignon, en juillet 2018, entre le Premier ministre et les présidents de France urbaine et de l'AdCF.

Différenciation, déconcentration, décentralisation, démocratie locale et citoyenneté, dialogue renouvelé avec l'État : la politique de la ville a vocation à se réinventer en déclinant ces principes, au plus près des besoins des habitants et des territoires.