

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

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

Synthèse

Décembre 2020

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Le rapport est accompagné de huit cahiers territoriaux regroupés dans un second tome.

Une seconde synthèse regroupe l'ensemble des synthèses de chaque cahier territorial.

Seuls le rapport et les cahiers territoriaux engagent la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport et de chaque cahier territorial.

Sommaire

Introduction5

1 La politique de la ville prend-elle en compte les facteurs affectant l'attractivité des QPV ? 9

2 L'attractivité des QPV s'est-elle améliorée entre 2008 et 2018 ? 11

3 Les dispositifs publics ont-ils pesé sur l'évolution de l'attractivité des QPV entre 2008 et 2018 ? 13

4 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 ?15

5 Présentation des orientations et recommandations 17

Recommandations 21

Les réponses aux quatre questions pour les huit QPV étudiés ...23

Introduction

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.

Moyens financiers mobilisés en 2019 - hors programmes de rénovation urbaine et dépenses des collectivités territoriales

Dépenses budgétaires	Dépenses fiscales	Dotation de solidarité urbaine	Dotation politique 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

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.

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.

Introduction

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 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) :

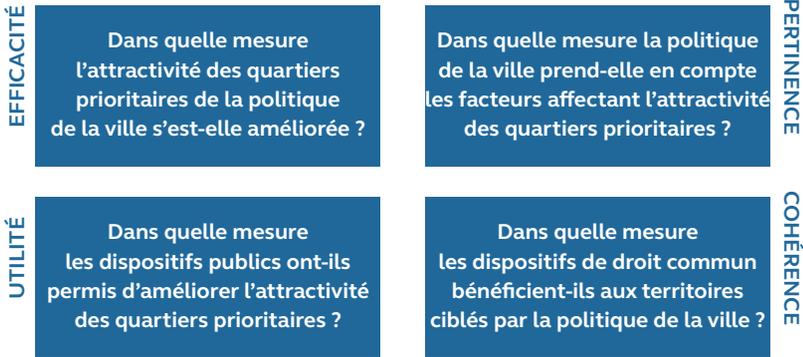
- Région des Hauts-de-France :
 - la Bourgogne à Tourcoing,
 - les Provinces Françaises à Maubeuge,
- Région d'Île-de-France :
 - Rosiers-Chantepie à Sarcelles,
 - Montceuleux - Pont Blanc à Sevran,
- Région d'Auvergne-Rhône-Alpes :
 - les Minguettes à Vénissieux/Saint-Fons,
 - Grand-Pont à Rive-de-Gier,
- Région de Provence-Alpes-Côte d'Azur :
 - Saint-Chamand à Avignon
 - L'Ariane à Nice.

Achevées 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.

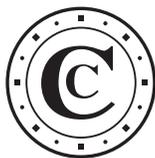
² Le rapport de synthèse est accompagné de huit cahiers territoriaux pour chacun des cahiers examinés.

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

Les quatre questions évaluatives



Source : Cour des comptes



1 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.

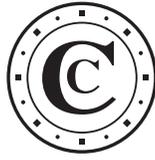
La notion d'attractivité, qui peut surprendre un lecteur non averti de ces sujets, s'est progressivement imposée parmi les objectifs-clés de la politique de la ville, et dans plusieurs documents-cadre, tels que les contrats de ville ou les programmes de rénovation urbaine. Cette question de l'attractivité 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 Lamy³ 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.

³ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite « loi Lamy »).



2 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 quartiers⁴.

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'ont rencontré 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

4 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.

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

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.

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.



3 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€⁵) 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.

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,

⁵ 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.

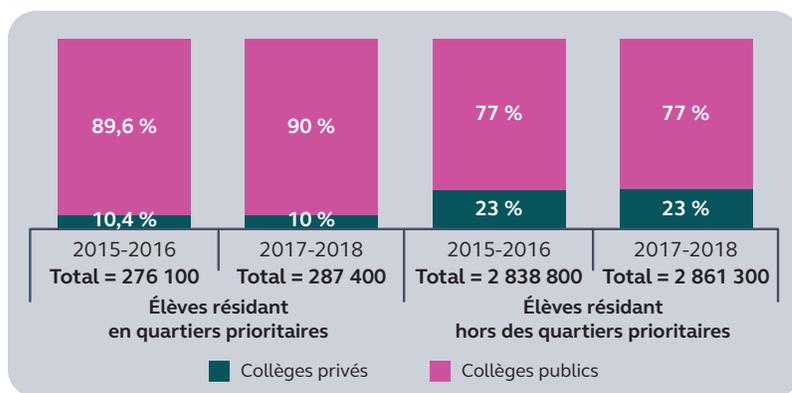
Les dispositifs publics ont-ils pesé sur l'évolution de l'attractivité des QPV entre 2008 et 2018 ?

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.

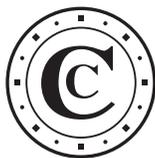
Effectifs scolaires au collège en 2015-2016 et 2017-2018 selon le type d'établissement et le lieu de naissance (en %)



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

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.



4 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.

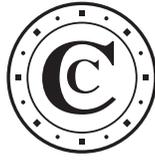
Si les quartiers prioritaires paraissent fréquemment bien dotés en **équipements publics** (installations sportives, centres sociaux, structures culturelles, annexes de services communaux, etc.), malgré un certain manque de diversité, en matière sportive notamment, il existe un décalage entre cette réalité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



5 Présentation des orientations et recommandations

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.

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.

Présentation des orientations et recommandations

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 ambiguïtés⁶, d'une plus grande mixité sociale et fonctionnelle des quartiers, réitéré dans son expression la plus générique⁷, 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.

6 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 Kirszbaum (*Mixité sociale dans l'habitat, revue de la littérature dans une perspective comparative, Paris, La Documentation française/Halde, 2008*).

7 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.

Présentation des orientations et recommandations

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.

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 rappelle⁸ 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.

La Cour recommande de mieux articuler le renouvellement urbain avec l'accompagnement social, éducatif, économique des habitants des quartiers concernés,

⁸ Cour des comptes, *L'éducation prioritaire, rapport public thématique, 2018*.

Présentation des orientations et recommandations

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.

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 œuvres grâce aux moyens publics mobilisés, y compris par et pour les bailleurs sociaux.

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. (*Ministère de la cohésion des territoires, ministère du logement, ANCT*)

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, ministère du logement, ANCT*)

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, ministère de l'intérieur*)

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, ministère de l'intérieur, ANCT*)

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. (*Ministère du logement, ANCT*)

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, ministère du logement, ANCT*)

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. (*ANCT, ANRU*)

Recommandations

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)

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)

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. (Ministère de l'intérieur, Minefi, ANCT, Insee)

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)

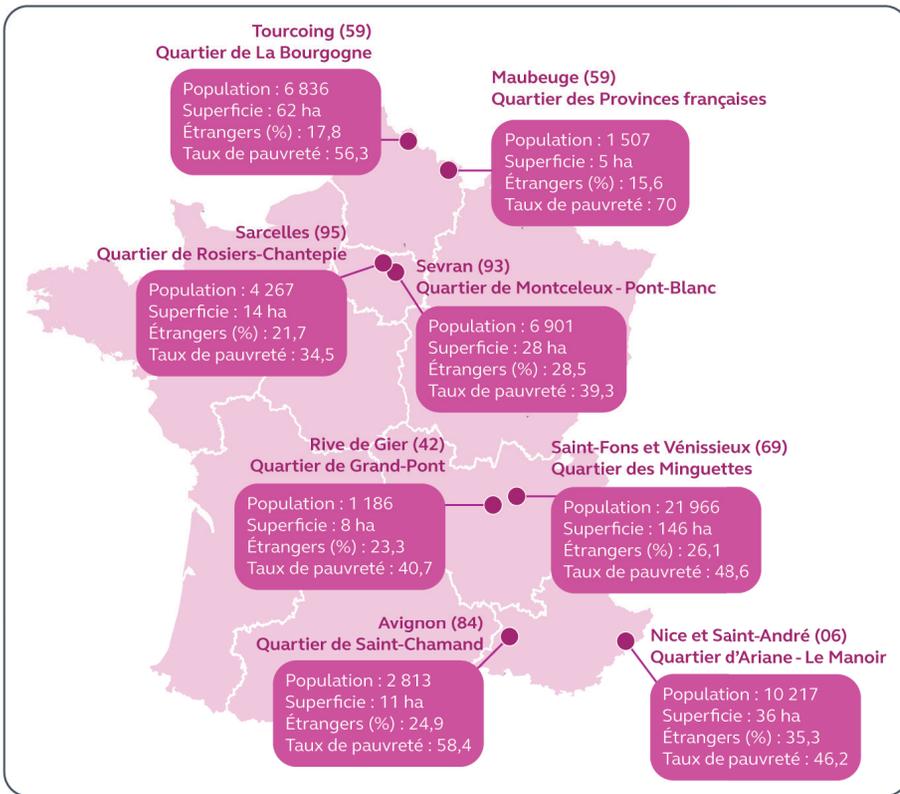
12. S'assurer de l'adaptation des dispositifs de droit commun aux besoins locaux avant d'attribuer des moyens spécifiques. (Ministère de l'intérieur, ANCT)

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, abatement 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)



Les réponses aux quatre questions pour les huit QPV étudiés

Les huit quartiers prioritaires étudiés



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

Les réponses aux quatre questions pour les huit QPV étudiés

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	<p align="center">Plutôt non</p> <p>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.</p>
Maubeuge Provinces Françaises	<p align="center">Plutôt non</p> <p>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. 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.</p>
Nice l'Ariane	<p align="center">Plutôt oui</p> <p>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.</p>
Rive-de-Gier Grand-Pont	<p align="center">Plutôt oui</p> <p>La politique de la ville a concentré ses interventions sur la rénovation urbaine.</p>
Avignon Saint-Chamand	<p align="center">Plutôt non</p> <p>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.</p>
Sarcelles Rosiers-Chantepie	<p align="center">Plutôt oui</p> <p>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.</p>
Sevran Montceux -Pont-Blanc	<p align="center">Plutôt oui</p> <p>Les actions menées au cours de la période en matière de sécurité visaient clairement à répondre aux handicaps du quartier.</p>
Tourcoing La Bourgogne	<p align="center">Plutôt oui</p> <p>Les faiblesses et les atouts du quartier sont bien identifiés par les pouvoirs publics et les institutions adaptent leurs pratiques aux difficultés spécifiques.</p>

Les réponses aux quatre questions pour les huit QPV étudiés

L'attractivité des quartiers s'est-elle améliorée ? Résumé des réponses pour les huit QPV étudiés et présentés en accompagnement à ce rapport :	
Minguettes- Clochettes	<p align="center">Oui, mais partiellement</p> <p>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.</p>
Maubeuge Provinces Françaises	<p align="center">Non</p> <p>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.</p>
Nice l'Ariane	<p align="center">Plutôt non ou seulement à la marge via les opérations d'accession.</p> <p>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-arianencs » d'une image très négative.</p>
Rive-de-Gier Grand- Pont	<p align="center">Oui, mais partiellement et de manière fragile.</p> <p>L'attractivité du quartier s'est améliorée du fait des interventions de rénovation urbaine.</p>
Avignon Saint- Chamand	<p align="center">Plutôt non</p> <p>L'attractivité du quartier demeure faible. Les habitants cherchent à en partir.</p>
Sarcelles Rosiers- Chantepie	<p align="center">Plutôt oui</p> <p>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.</p>
Sevran Montceux - Pont-Blanc	<p align="center">Plutôt oui quoique modérément.</p> <p>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.</p>
Tourcoing La Bourgogne	<p align="center">Plutôt non</p> <p>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.</p>

Les réponses aux quatre questions pour les huit QPV étudiés

<p align="center">Les dispositifs publics ont-ils permis d'améliorer l'attractivité des huit quartiers étudiés ?</p> <p align="center">Résumé des réponses pour les huit QPV étudiés et présentés annexés à ce rapport :</p>	
Minguettes-Clochettes	<p align="center">Oui, partiellement</p> <p>Les actions entreprises semblent avoir exercé un rôle d'amortisseur face à l'accroissement des difficultés socio-économiques des habitants du quartier.</p>
Maubeuge Provinces Françaises	<p align="center">Plutôt non</p> <p>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.</p>
Nice l'Ariane	<p align="center">Plutôt non</p> <p>Les actions menées ont surtout eu pour effet de limiter les conséquences de la fragilité durable des populations résidentes.</p>
Rive-de-Gier Grand-Pont	<p align="center">Oui, partiellement</p> <p>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.</p>
Avignon Saint-Chamand	<p align="center">Plutôt non</p> <p>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.</p>
Sarcelles Rosiers-Chantepie	<p align="center">Plutôt non</p> <p>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.</p>
Sevran Montceuleux – Pont-Blanc	<p align="center">Oui mais insuffisamment</p> <p>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.</p>
Tourcoing La Bourgogne	<p align="center">Plutôt non</p> <p>La stratégie en matière de sécurité a donné des résultats positifs, sans réussir à mettre fin à l'image négative du quartier. 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.</p>

Les réponses aux quatre questions pour les huit QPV étudiés

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	<p align="center">Pas systématiquement</p> <p>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.</p>
Maubeuge Provinces Françaises	<p align="center">Plutôt non</p> <p>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.</p>
Nice l'Ariane	<p align="center">Plutôt oui en termes d'équipements mais plus difficilement en termes de services.</p> <p>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.</p>
Rive-de-Gier Grand-Pont	<p align="center">Pas systématiquement</p> <p>Les dispositifs de droit commun bénéficient au quartier de manière hétérogène.</p>
Avignon Saint- Chamand	<p align="center">Non</p> <p>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.</p>
Sarcelles Rosiers- Chantepie	<p align="center">Plutôt non</p> <p>Certains pans entiers de politiques publiques (politique de l'emploi, de développement économique notamment) ne sont quasiment pas déployés dans le quartier.</p>
Sevran Montceuleux- Pont-Blanc	<p align="center">Plutôt non</p> <p>Faute de moyens suffisants, le QPV ne bénéficie pas pleinement de l'ensemble des dispositifs existants.</p>
Tourcoing La Bourgogne	<p align="center">Plutôt oui</p> <p>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.</p>

