

N° 800

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2022

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le **bilan de la politique de la ville,***

Par Mmes Viviane ARTIGALAS, Dominique ESTROSI SASSONE  
et Valérie LÉTARD,

Sénatrices et Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; M. Alain Chatillon, Mme Dominique Estrosi Sassone, M. Patrick Chaize, Mme Viviane Artigalas, M. Franck Montaugé, Mme Anne-Catherine Loïsier, MM. Jean-Pierre Moga, Bernard Buis, Fabien Gay, Henri Cabanel, Franck Menonville, Joël Labbé, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, MM. Rémi Cardon, Pierre Louault, *secrétaires* ; MM. Serge Babary, Jean-Pierre Bansard, Mmes Martine Berthet, Florence Blatrix Contat, MM. Michel Bonnus, Denis Bouad, Yves Bouloux, Jean-Marc Boyer, Alain Cadec, Mme Anne Chain-Larché, M. Patrick Chauvet, Mme Marie-Christine Chauvin, M. Pierre Cuypers, Mmes Françoise Férat, Amel Gacquerre, M. Daniel Gremillet, Mme Micheline Jacques, MM. Jean-Marie Janssens, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Claude Malhuret, Serge Méryllou, Jean-Jacques Michau, Mme Guylène Pantel, MM. Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Mme Patricia Schillinger, MM. Laurent Somon, Jean-Claude Tissot.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
ESSENTIEL.....	5
LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	11
AVANT-PROPOS .....	15
RAPPORT .....	17
I. POUR UN NOUVEAU REGARD SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	17
A. LA POLITIQUE DE LA VILLE ENTRE ÉCHEC ET CONCURRENCE ? .....	17
1. <i>La normalisation, l'horizon inatteignable des quartiers ?</i> .....	17
2. <i>La France périphérique en concurrence avec les quartiers ?</i> .....	20
3. <i>L'insuffisance du droit commun, un enjeu toujours actuel</i> .....	21
B. CHANGER DE REGARD SUR DES QUARTIERS SAS .....	23
1. <i>Replacer la politique de la ville dans le temps long depuis l'après-guerre</i> .....	23
2. <i>Les quartiers pauvres, un rôle de sas et de tremplin</i> .....	25
a) Une mobilité économique intergénérationnelle effective .....	25
<b>b) Des mobilités résidentielles importantes</b> .....	29
3. <i>Des zones dynamiques contribuant à l'économie de la Nation</i> .....	30
II. REDÉFINIR L'OBJECTIF ET LES OUTILS POUR MOBILISER LES ÉNERGIES ...	31
A. COMPLÉTER LES OBJECTIFS ET SAVOIR LES ÉVALUER .....	31
1. <i>Compléter les objectifs de la loi Lamy pour intégrer les trajectoires des habitants</i> .....	32
2. <i>Se donner les moyens d'évaluer les réussites</i> .....	34
a) Le paradoxe d'une surévaluation et d'une évaluation impossible.....	34
b) L'ONPV « en état de mort cérébrale ».....	35
c) Évaluer les discriminations liées à l'origine et les trajectoires des habitants.....	36
d) Développer l'évaluation territoriale.....	37
B. ENTRE LOCAL ET NATIONAL, HABITANTS, ASSOCIATIONS ET ENTREPRISES : UNE COMPLÉMENTARITÉ À AMÉLIORER .....	38
1. <i>Des missions nationales et des crédits à conforter</i> .....	39
a) Un pilotage interministériel à réaffirmer .....	39
b) Mieux identifier les crédits de droit commun .....	40
2. <i>Une complémentarité entre national et local à approfondir</i> .....	43
a) Passer des appels à projets à la co-construction .....	44
b) Portage politique et demande de décentralisation des crédits .....	49
3. <i>Associations – maillons faibles ou maillons forts ?</i> .....	50
a) Un essoufflement renforcé par des appels à projets systématiques .....	50
b) Simplifier, sécuriser, accompagner pour soutenir les associations .....	52
4. <i>Habitants : renforcer les conseils citoyens</i> .....	54
a) Les conseils citoyens, un échec ?.....	54
b) Une réforme en profondeur est souhaitée .....	55
5. <i>Les entreprises, une implication à amplifier</i> .....	57
a) Généraliser une « clause QPV » dans les conventions de revitalisation .....	58
<b>b) Performance extra-financière et implication territoriale des entreprises</b> .....	59
c) Créer enfin une fondation pour les QPV ? .....	59

---

C. CONTRATS DE VILLE ET GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE : DES OUTILS À ADAPTER.....	60
1. Géographie prioritaire, une adaptation nécessaire.....	60
a) La définition de la géographie prioritaire par la loi Lamy .....	60
b) La définition de 2014, un acquis à conserver... ..	61
c) Mais un acquis à actualiser .....	62
d) Les quartiers de veille active dans l'angle mort des contrats de ville .....	62
e) Un assouplissement attendu de la géographie prioritaire .....	64
f) Vers un rapprochement des zonages des différents ministères ? .....	65
2. Contrats de villes, des améliorations attendues.....	67
a) Le cadre fixé par la loi Lamy.....	67
b) Un cadre contractuel à actualiser .....	68
c) Rendre le contrat de ville plus opérationnel .....	69
<b>III. L'ENTREPRENEURIAT, UNE DYNAMIQUE D'ÉMANCIPATION POUR LES HABITANTS .....</b>	<b>73</b>
A. UNE MULTIPLICITÉ DE DISPOSITIFS D'AIDE .....	73
1. Les dispositifs nationaux de soutien à l'entrepreneuriat.....	74
2. Des actions spécifiques menées par les élus.....	76
3. L'engagement d'acteurs privés .....	76
B. LES RÉUSSITES ENTREPRENEURIALES, UNE EXEMPLARITÉ ACCESSIBLE .....	77
1. Des projets divers, dotés d'un ancrage territorial fort .....	77
a) Une diversité de projets.....	77
b) ... aux envergures différentes se développent .....	78
c) L'ancrage local comme ressource pour les entrepreneurs .....	80
2. Des profils d'entrepreneurs qui se sont diversifiés .....	81
3. Une contribution au développement économique et des « role models ».....	81
C. UN ESSOR LIMITÉ EN RAISON DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES.....	83
1. Malgré un niveau d'intentionnalité élevé, une part de porteurs de projet plus faible et des projets moins ambitieux .....	83
2. Des difficultés qui freinent l'essor entrepreneurial .....	84
3. Une sous-représentation persistante des femmes.....	87
D. CONCRÉTISER ET PÉRENNISER LES PROJETS, POUR UNE DYNAMIQUE D'ÉMANCIPATION DES QUARTIERS.....	87
1. L'entrepreneuriat a un effet d'entraînement .....	87
2. Renforcer la confiance en leur donnant de la visibilité .....	89
3. Promouvoir l'entrepreneuriat au féminin dans les quartiers .....	89
4. Faire de l'entrepreneuriat un enjeu territorial .....	91
5. Accompagner les entrepreneurs et les intégrer au tissu économique .....	91
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>95</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>111</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>115</b>
<b>TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>119</b>

## ESSENTIEL

La commission des affaires économiques a adopté, le 19 juillet, le rapport présenté par Viviane Artigalas, Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard en conclusion de leur mission d'évaluation de la politique de la ville et de la loi Lamy du 21 février 2014 qui en est le fondement législatif.

À l'issue d'une trentaine d'auditions et de quatre déplacements dans les quartiers prioritaires à Val-de-Reuil, Allonnes, Valenciennes et Nice, le rapport appelle à un nouveau regard sur la politique de la ville afin de reconnaître son rôle de tremplin pour les habitants. Car, selon les maires de France, « *il se joue dans ces territoires une partie de l'avenir de la France, en particulier de sa jeunesse, et, s'ils cumulent des difficultés, ils sont aussi des ressources de vitalité et d'initiatives* ».

Le rapport demande à la Première ministre, Élisabeth Borne, de convoquer rapidement le Comité interministériel des villes et appelle le ministre de la Ville, Olivier Klein, à lancer une loi de programmation pour garantir les moyens financiers ainsi qu'une révision de la loi Lamy.

### I. POUR UN NOUVEAU REGARD SUR DES QUARTIERS SAS

Le quinquennat précédent a été celui du « stop & go » entre les quartiers et le Gouvernement. Des espoirs du rapport Borloo à son classement sans suite, de l'oubli des quartiers dans le plan de relance, après une crise sanitaire dramatique, à son déploiement sous la surveillance directe du Premier ministre, Jean Castex réunissant le Comité interministériel des villes tous les six mois et un comité de suivi tous les deux mois, les coups de frein et d'accélérateur se sont succédés sans constance et sans boussole.

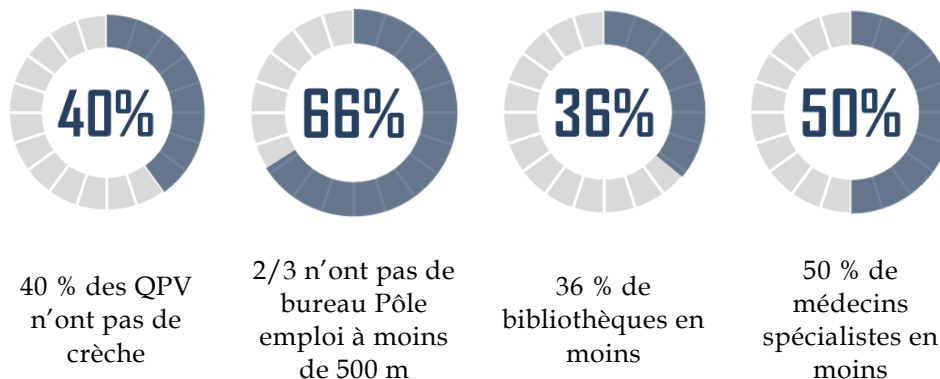
Il est urgent aujourd'hui de redonner un cap clair à une politique qui fait l'objet de nombreuses critiques mais qui s'inscrit dans la durée puisqu'elle a plus de 40 ans. Ces quartiers sont confrontés à de multiples difficultés en matière de sécurité, d'éducation, d'intégration, de santé ou de chômage. C'est un fait et il ne doit pas être négligé.

*Mais, à « regarder la photo et non le film », les difficultés des quartiers et non l'histoire des habitants, une partie de la réalité échappe à l'analyse.*

## A. L'INÉGALITÉ TERRITORIALE, UN ENJEU TOUJOURS AUSSI ACTUEL

Depuis une vingtaine d'années, la **politique de la ville** a pour principal objectif de réduire les écarts entre des territoires, où se concentrent la pauvreté, et le reste du pays. Elle **est conçue comme une politique de discrimination positive territoriale**. L'objectif est de les normaliser, de les faire rejoindre la moyenne statistique. Dans les quartiers transformés par l'ANRU, ce n'est pas sans résultat, bien au contraire, comme nous l'avons vu à Val-de-Reuil. Mais la Cour des comptes, dans son rapport de 2020, comme d'autres organismes d'évaluation, regrette que **la situation des quartiers ne s'améliore pas fondamentalement**. Il y aurait une **forme d'échec** récurrent de la politique de la ville malgré les milliards engloutis. Ce constat nourrit le procès en légitimité de la politique de la ville d'autant que, depuis le mouvement des « *gilets jaunes* », les problèmes de la « *France périphérique* » et de la ruralité peuvent apparaître plus urgents.

Face à ces critiques, il faut déconstruire certaines idées reçues. Les quartiers prioritaires ne sont pas mieux lotis, **l'insuffisance des services publics « de droit commun » est toujours une réalité**. Améliorer la vie des habitants reste un enjeu. Les rapports Borloo, Cornut-Gentille-Kokouendo, et de l'Institut Montaigne l'ont largement démontré. Il y a moins de personnels de la fonction publique hospitalière pour 100 000 habitants en Seine-Saint-Denis que dans les départements les moins peuplés de France.



## B. LES QUARTIERS POPULAIRES : UNE FONCTION DE SAS

Ces quartiers sont à bien des égards des sas et la politique de la ville un tremplin. Certains ont pu dire que la **Seine-Saint-Denis était un « Ellis Island français »** dans le sens où, dans les métropoles, les quartiers populaires ont des fonctions d'accueil et de rebond. Bien qu'il manque des études de cohortes pour confirmer les témoignages et les analyses sociologiques, plusieurs travaux montrent qu'il y a une **réelle mobilité résidentielle et de revenu** dans ces quartiers. On y déménage autant ou plus qu'ailleurs, par exemple pour devenir propriétaire, notamment à proximité afin de conserver les liens de solidarité. Mais les nouveaux entrants qui les

remplacent ont en moyenne un niveau de revenu inférieur. Plus généralement, en termes de revenu, des études récentes de l'Insee et de France Stratégie montrent que **la mobilité intergénérationnelle des revenus est plus importante en France qu'aux États-Unis**, sous réserve d'accéder à l'enseignement supérieur et d'être mobile géographiquement.

Il faut donc adopter une vision dynamique de la politique de la ville. Car de manière statique, de dix ans en dix ans, et sans qu'il faille s'en satisfaire, un quartier pauvre va être, le plus souvent, confronté aux mêmes difficultés. Mais de manière dynamique, si on regarde qui sont les habitants, on verra qu'ils ont changé. En dix ans, environ 50 % auront déménagé.

Enfin, la contribution de ces quartiers à l'économie nationale est bien réelle. **La Seine-Saint-Denis, département le plus pauvre de France, se révèle être le 8<sup>e</sup> contributeur net à la protection sociale et celui où la masse salariale a le plus augmenté** entre 2007 et 2018.

### *C. L'EXEMPLE DE L'ENTREPRENEURIAT*

Tous les habitants des QPV n'ont pas vocation à devenir entrepreneurs et on ne transforme pas un jeune sans formation en PDG de licorne. Mais **l'entrepreneuriat rencontre l'aspiration de plus d'un tiers des habitants et peut donc avoir un effet d'entraînement.**

*La promotion de modèles d'une réussite accessible a un vrai impact dans les quartiers.*

Le programme Entrepreneuriat pour tous de Bpifrance a notamment permis la création de 5 000 entreprises ces deux dernières années. Les entreprises sont créées dans des secteurs économiques diversifiées, y compris traditionnels. « *Ça change des vies, ça crée de l'emploi et ça anime positivement les quartiers* » selon le témoignage du fonds d'investissement, Impact Partner, qui accompagne beaucoup de franchisés et de buralistes en QPV.

Cette dynamique pourrait être amplifiée notamment au profit de **l'entrepreneuriat au féminin**. Les femmes des quartiers sont aussi intéressées que les hommes par la création d'entreprise. Mais souvent à la tête d'une famille monoparentale, moins soutenues financièrement et victimes de barrières sociales, elles concrétisent moins leur projet que les hommes. L'attention devrait aussi se porter sur **l'accompagnement dans la durée des jeunes pousses des quartiers, par exemple grâce à** des Groupements de prévention agréés, qui ont été efficaces durant la crise sanitaire, ou la création d'hôtels d'entreprises.

#### *D. FAIRE DE LA RÉUSSITE DES HABITANTS UN DES OBJECTIFS*

Assurer l'égalité des territoires entre eux reste un objectif nécessaire. Mais il faut y ajouter de manière plus explicite la fonction de tremplin pour les habitants de la politique de la ville. **Des habitants de QPV qui quittent un quartier parce que leur situation s'est améliorée, ce n'est pas un échec de la politique de la ville, bien au contraire.**

## **II. PRIORITÉ, PARTENARIAT, TERRITORIALISATION, ÉVALUATION**

Le rapport recommande ensuite d'améliorer les outils de la politique de la ville autour de quatre axes : l'engagement de l'État, le partenariat, la territorialisation et l'évaluation.

### *A. UN ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT AU PLUS HAUT NIVEAU*

#### Comité Interministériel des Villes



La Première ministre, Élisabeth Borne, doit reprendre le pilotage interministériel de la politique de la ville comme le faisait Jean Castex. **La convocation d'un comité interministériel des villes, le CIV, selon un rythme semestriel, c'est-à-dire dès cet été, apparaît comme le premier signal politique et opérationnel à donner.** Elle doit ensuite s'assurer que les différents ministères mobilisent les moyens de droit commun dans les QPV. La signature de conventions interministérielles dans ce but doit être relancée par Matignon. Il n'y en a plus depuis 2016 !

Le Gouvernement doit également **donner une visibilité sur les crédits de la politique de la ville dans la durée à travers une loi de programmation pour la ville.**

### *B. POUR UNE POLITIQUE PARTENARIALE...*

**La complémentarité et le dialogue entre l'État et les villes** doit se développer. Dans les Alpes-Maritimes, les Cités éducatives et les Bataillons de la prévention sont de bons exemples du travail approfondi qui a été réalisé pour adapter ces programmes au territoire et les compléter grâce à des financements complémentaires locaux.

Il faut ensuite **renforcer le tissu associatif des quartiers**, qui s'est beaucoup délité, en sortant des appels à projets systématiques pour **favoriser les conventions pluriannuelles** notamment pour aider les associations à grandir. L'accompagnement des associations de grande proximité doit se généraliser et des enveloppes de crédits leur être réservées.



Concernant la participation des habitants, le rapport propose de **réformer les conseils citoyens** dont les résultats sont hétérogènes. Plus de souplesse à l'exemple des conseils de quartier et une logique de projet avec des moyens appropriés seraient les voies à suivre.

Enfin, **l'implication des entreprises** en faveur des quartiers devrait être favorisée à travers les conventions de revitalisation, comme cela se fait dans les Alpes-Maritimes, à travers les critères de performance extra-financière. L'idée de créer une fondation pourrait être relancée. Prévue dans la loi de 2014, elle n'a jamais vu le jour.

### *C. ... PLUS TERRITORIALISÉE*

Le rapport plaide pour une adaptation de la géographie prioritaire et des contrats de ville.

**La géographie prioritaire issue de la loi de 2014**, qui est fondée sur le seul critère de la concentration de la pauvreté par carreau de 200 mètres de côté, a été une grande avancée et a concentré les moyens. Mais **elle a laissé de côté, sans vraie solution, des poches de pauvreté diffuse ou localisée**. Le bassin minier en est le meilleur exemple. Aujourd'hui, il est à déplorer **l'absence d'actualisation de la géographie prioritaire** alors qu'elle aurait dû avoir lieu en 2020. **C'est donc la première urgence**. Cette actualisation doit être l'opportunité de **laisser une plus grande latitude aux maires et aux préfets pour ajuster le zonage sur le fondement des analyses de besoins sociaux**.

De plus, **les contrats de ville doivent devenir des outils opérationnels**. Comme la géographie prioritaire, ils n'ont pas été actualisés depuis 2014. Il faut également les assouplir pour que **les EPCI puissent choisir leurs priorités et décliner des objectifs concrets et mesurables quartier par quartier**. Ils pourraient comprendre **un volet investissement**. Cela aurait particulièrement du sens dans les quartiers qui ne sont pas éligibles à l'ANRU. En outre, sous réserve d'un meilleur contrôle et de sa compensation aux communes, **l'abattement de 30 % de la TFPB au profit des bailleurs sociaux, qui s'achève en 2023, doit être pérennisé**. Enfin, le rapport envisage d'expérimenter et d'évaluer la délégation des crédits de la politique de la ville auprès de quelques EPCI volontaires.

### *D. FAIRE UN SAUT QUALITATIF DANS L'ÉVALUATION DE CETTE POLITIQUE*

Enfin, il est impératif de faire un saut qualitatif dans l'évaluation de la politique de la ville. Il faut **changer de culture** et intégrer l'évaluation d'objectifs concrets dès la conception des programmes. Un rapport d'activité n'est pas une évaluation des résultats. Le rapport formule trois propositions :

- **L'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) est en « état de mort cérébrale »**. Il est passé de dix équivalents temps

plein, lors de sa création, à deux en 2022. Un renforcement des moyens est indispensable notamment **pour lancer des études de cohortes sur les trajectoires des habitants dans la durée.**

- **L'ONPV doit pouvoir travailler sur les discriminations en fonction du lieu de résidence et de l'origine** comme il le fait déjà sur celles en fonction du genre.
- Il faut accompagner **les collectivités pour muscler leurs capacités d'évaluation.** Le travail du CEREMA à Valenciennes est un très bon exemple. On doit aussi **faciliter la levée du secret statistique**, qui rapidement empêche la réalisation des évaluations.

## LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Intégrer les réussites hors quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) dans les objectifs de la politique de la ville

Modifier l'article 1<sup>er</sup> de la loi Lamy pour compléter les objectifs de la politique de la ville en ajoutant à la résorption des écarts territoriaux la facilitation des trajectoires ascendantes des habitants y compris en dehors des quartiers prioritaires.

Recommandation n° 2 : Renforcer l'évaluation de la politique de la ville

- Redonner une direction et des moyens matériels à l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) ;
- ONPV pour mener ses missions ;
- Compléter les missions de l'ONPV en matière de discriminations en fonction de la résidence et de l'origine ;
- Lancer des études de cohortes pour mesurer les effets de la politique de la ville sur les trajectoires individuelles, la mobilité sociale, économique et résidentielle ;
- Systématiser et muscler l'expertise locale d'évaluation de la politique de la ville ;
- Faciliter la levée du secret statistique pour l'évaluation des politiques publiques.

Recommandation n° 3 : Conforter les moyens nationaux de la politique de la ville

- Convoquer rapidement le Comité interministériel des villes (CIV) par la Première ministre puis tous les six mois ;
- Préparer une loi de programmation pour la Ville pour garantir dans la durée les moyens de l'État en cohérence avec les contrats de ville ;
- Relancer des conventions d'objectifs entre les différents ministères et le ministère de la Ville pour assurer la mobilisation du droit commun.

Recommandations n° 4 : Favoriser la complémentarité entre l'État et les collectivités locales

- Inciter à un portage politique et administratif clair et transverse de la politique de la ville ;
- Expérimenter la délégation des crédits de la politique de la ville aux collectivités qui le souhaitent et soumettre ce dispositif à évaluation.

Recommandation n° 5 : Soutenir le tissu associatif des quartiers

- Simplifier la gestion des appels à projets et les réserver à l'innovation et à l'expérimentation ;
- Privilégier les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens ;
- Accompagner de manière spécifique les petites associations et leur réserver des enveloppes de crédits ;
- Développer les programmes destinés à faire grandir les associations innovantes.

Recommandation n° 6 : Réformer les conseils citoyens

- Modifier l'article 7 de la loi Lamy pour permettre aux conseils citoyens de mieux correspondre aux réalités locales ;
- Remplacer le pouvoir de saisine du préfet (art. 155 de la LEC) par une interpellation du conseil municipal ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent ;
- Renforcer les pouvoirs opérationnels des conseils citoyens pour leur permettre de conduire des projets concrets.

Recommandation n° 7 : Développer l'implication des entreprises dans les quartiers

- Généraliser les clauses en faveur des quartiers prioritaires dans les conventions de revitalisation en cas de licenciement collectif dans de grandes entreprises ;
- Inclure dans les critères ESG de performance extra-financière l'action des grandes entreprises au profit des habitants des quartiers prioritaires et dans le code civil les implications territoriales de la gestion des entreprises ;
- Relancer la création d'une fondation pour financer des actions de la politique de la ville et des projets des habitants.

Recommandation n° 8 : Actualiser et adapter la géographie prioritaire

- Actualiser la géographie prioritaire pour le 1<sup>er</sup> janvier 2024 et la recaler sur les élections municipales ;
- Modifier l'article 5 de la loi Lamy pour préciser le processus de définition des quartiers prioritaires incluant la consultation des élus et son adaptation sur la base des analyses de besoins sociaux ;
- Élargir et actualiser la rédaction de l'article 13 de la loi Lamy relatif aux quartiers de veille active (QVA) ;
- Étudier le rapprochement des contrats de ville et d'Action cœur de ville.

Recommandation n° 9 : Rendre les contrats de ville plus opérationnels

- Retrouver la cohérence entre les contrats de ville et la temporalité des responsabilités locales ;
- Assouplir le cadre des contrats de ville pour en décentraliser la conception et l'exécution autour de priorités opérationnelles choisies et suivies au niveau de l'EPCI et quartier par quartier ;
- Ajouter aux contrats de ville un volet investissement ;
- Prolonger l'abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au profit des bailleurs sociaux en QPV au-delà de 2023 sous réserve de définir et contrôler de manière partenariale son utilisation et d'améliorer sa compensation auprès des communes.

Recommandation n° 10 : Pérenniser la dynamique entrepreneuriale dans les QPV

Prolonger le programme *Entrepreneuriat Pour Tous* de Bpifrance au-delà de 2025.

Recommandation n° 11 : Promouvoir l'entrepreneuriat au féminin dans les quartiers

- Intégrer au nouvel accord-cadre sur l'entrepreneuriat féminin en 2024 la promotion de l'entrepreneuriat féminin dans les QPV ;
- Intégrer dans le programme *Entrepreneuriat Pour Tous* de Bpifrance une action destinée aux femmes des QPV ;

- Compléter la loi Rixain pour disposer de données par origine géographique, en distinguant par sexe les bénéficiaires situés en QPV et hors QPV.

Recommandation n° 12: Faire de l'entrepreneuriat un enjeu territorial

- Intégrer l'entrepreneuriat dans les contrats de ville ;
- Faciliter l'insertion des entrepreneurs au sein du tissu économique local, en mettant en place un programme de parrainage ;
- Assurer la poursuite du suivi des entrepreneurs dans la durée notamment à travers des groupements de prévention agréés et dans le cadre d'hôtels d'entreprises.

## AVANT-PROPOS

Comme en 2017, il y a cinq ans, où un travail similaire avait été conduit par Annie Guillemot et Valérie Létard, notre commission des affaires économiques a voulu faire un point d'étape sur la politique de la ville et une évaluation de l'application de la loi du 21 février 2014, dite loi Lamy, qui est aujourd'hui son fondement.

Ce rapport, trois ans après le vote de la loi, alertait sur certains problèmes que soulevaient les premières années d'application. Cinq ans après, nous voulions voir s'ils avaient été résolus ou s'ils s'étaient amplifiés. De fait certains risques se sont concrétisés tandis que d'autres sujets comme l'augmentation de l'enveloppe du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) et la relance de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sont désormais derrière nous.

Le moment était par ailleurs favorable puisque le Gouvernement a lancé une Commission nationale pour réfléchir sur les prochains contrats de ville qui a rendu son rapport en avril 2022, et à laquelle deux d'entre nous, Viviane Artigalas et Valérie Létard, ont participé. Ces contrats, non renouvelés depuis 2014, devraient l'être enfin d'ici 2024, soit dix ans après. Par ailleurs, sous la plume d'Olivier Klein, nouveau ministre délégué chargé de la Ville et du Logement, et d'Hakim El Karoui, l'Institut Montaigne a publié, en juin 2022, le second tome de son travail novateur et stimulant sur les quartiers pauvres. Enfin, bien qu'il soit plus ancien, nous souhaitons nous saisir de l'audit approfondi effectué au plan national et local par la Cour des comptes dans son rapport public thématique sur l'attractivité des quartiers paru en décembre 2020. Constat méthodique et sévère, il constitue une interpellation qui ne peut nous laisser indifférentes.

Si ces trois travaux nous ont été particulièrement utiles, c'est également fortes de notre expérience d'élues de terrain ayant eu à mettre en œuvre la politique de la ville dans nos différentes responsabilités nationales et locales depuis plus de 20 ans que nous avons abordé le sujet.

Car notre objectif n'est pas d'écrire un énième rapport mais d'apporter une contribution riche de nos différentes sensibilités politiques et de notre expérience de terrain. Notre réflexion s'inscrit dans la durée et dans la continuité des réflexions de la Commission des affaires économiques et du Sénat. Nous avons aussi la volonté, en exerçant nos compétences constitutionnelles d'évaluation de la loi et de l'action du Gouvernement, de proposer une vision et des évolutions attendues par les acteurs. Nous les plaçons dans la perspective d'un projet de loi de programmation qui viendrait actualiser la loi Lamy et définir les moyens de la politique de la ville, ce que nous estimons indispensable à l'issue de ce travail.

Cette contribution n'est pas exhaustive. Nous nous sommes focalisées sur certains aspects. La politique de la ville est interministérielle et globale. Plusieurs points importants ne relèvent pas de la compétence de la commission des affaires économiques comme l'immigration, l'intégration, la sécurité, la laïcité, l'éducation, la santé ou l'emploi. Ces sujets sont parfois traités par des programmes spécifiques relevant du ministère de la Ville, mais le plus souvent par le « droit commun » des ministères compétents.

Pour autant, nous ne les avons pas négligés tant plusieurs d'entre eux apparaissent comme des préalables pour que la politique de la ville produise tous ses effets. Les habitants des quartiers sont les premières victimes du manque de sécurité, de propreté ou d'une éducation défaillante. Ne nous laissons pas prendre au piège de l'idée d'une ghettoïsation volontaire qui viendrait excuser les lacunes persistantes des services publics les plus essentiels.

De plus, même s'ils dépassent le champ de notre propos, nous n'esquivons pas non plus les réalités difficiles de ces quartiers que nous connaissons bien, ainsi que les débats récurrents autour de l'insécurité et de la légalisation du cannabis, de la participation des habitants et de l'accès et de l'exercice de la citoyenneté, ou encore du progrès du communautarisme ethnique et religieux et des difficultés d'intégration.

Mais les difficultés bien réelles ne doivent pas, ne doivent plus nourrir le procès de la politique de la ville et masquer des réussites tout aussi effectives. Car, comme l'on écrit les maires de France avant l'élection présidentielle : « *Il se joue dans ces territoires une partie de l'avenir de la France, en particulier de sa jeunesse. Ces territoires s'ils cumulent des difficultés, sont aussi des ressources de vitalité et d'initiatives* ».

Ainsi, sans chausser des lunettes roses ou vertes comme au Pays d'Oz, sachons changer de regard, « *regarder le film plutôt que la photo* », voir les trajectoires de réussites pour les amplifier et non seulement « *aider les gens à réussir mais aussi aider les gens à enraciner la réussite* » selon les mots de Mohammed Haddou, fondateur des My Creo Academy et des *Entrepreneurs affranchis*, qui, avec le soutien de Bpifrance et fort de sa propre expérience, a accompagné et « accéléré » la réussite de plus de 2 200 entrepreneurs en 15 ans.

Si la politique de la ville pouvait demain mieux qu'aujourd'hui porter cette ambition pour chacun, ne serait-elle pas à la hauteur de la « *promesse républicaine* » ?



## RAPPORT

### I. POUR UN NOUVEAU REGARD SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

La politique de la ville est contestée, confrontée à des échecs et accusée de gaspillage depuis l'origine. Peut-il en être autrement d'une politique de discrimination positive en faveur des quartiers pauvres, si étrangère à l'égalitarisme français ? À ce « *procès* » de la politique de la ville s'ajoute désormais la mise en concurrence avec une « *France périphérique* » qui serait moins bien traitée que les banlieues des grandes métropoles, et qui se confond pour partie avec une ruralité confrontée au dépeuplement, à la perte des services publics et de ses activités économiques.

Pour autant, en replaçant cette politique dans le temps long, en reconnaissant les quartiers populaires comme des sas ou des tremplins et en déconstruisant certaines idées reçues sur leur contribution à l'économie du pays, il est possible de changer de regard sur ces quartiers prioritaires et sur la politique de la ville.

#### A. LA POLITIQUE DE LA VILLE ENTRE ÉCHEC ET CONCURRENCE ?

La politique de la ville est présentée comme en échec car elle n'est pas parvenue à normaliser les quartiers prioritaires. Mais est-elle seule responsable et est-ce son seul objectif ? Cet échec supposé nourrit sa délégitimation pour faire place à d'autres demandes politiques au profit de la France périphérique et de la ruralité qu'on oppose aux banlieues des grandes métropoles.

##### 1. La normalisation, l'horizon inatteignable des quartiers ?

Selon le sociologue Renaud Epstein, la politique de la ville oscille en France depuis ses origines, dans les années 1970, entre **quatre approches théoriques : jacobine, « communautarienne », sociale réformiste et néo-conservatrice**. L'approche néo-conservatrice voit les quartiers comme une menace. Elle poursuit essentiellement un objectif d'ordre public et de lutte contre la radicalisation et la ghettoïsation. L'approche sociale réformiste perçoit les quartiers comme les symptômes des dysfonctionnements de la société et porte ses efforts vers la recherche de solutions à des échelles plus larges que celle du quartier. L'approche « *communautarienne* », quant à elle, parle plutôt de « *quartiers populaires* » qu'elle reconnaît et valorise. Elle promeut la co-construction avec les habitants et les associations. Elle a comme objectif le « *droit à la ville* ». Enfin, **l'approche jacobine, dominante**

depuis le lancement de l'ANRU et la loi Lamy, définit ces quartiers par rapport à leur écart à la moyenne en termes de concentration de la pauvreté et de handicap. Son objectif est la moyennisation sociale et la banalisation urbaine de ces quartiers. La politique de la ville doit donc compenser le handicap de départ et promeut la mixité. C'est une politique de discrimination positive territoriale.

Bien entendu, aucune de ces approches théoriques ne décrit à elle seule une politique de la ville qui s'inspire un peu de chacune d'entre elles. Mais il est important de prendre en compte que, depuis 20 ans environ, la politique de la ville s'est essentiellement focalisée sur la résorption d'écart territoriaux plutôt que sur les habitants, ce qui n'était pas aussi marqué auparavant. Selon la terminologie anglo-saxonne, elle est devenue plus une politique « *place* » que « *people* ». L'accent a été mis sur les bâtiments plutôt que sur les habitants selon une formule devenue classique.

Dès lors, l'objectif de normalisation, c'est-à-dire de rapprocher de la moyenne statistique des quartiers vus comme s'en écartant, est devenu le principal objectif de la politique de la ville.

Ce faisant, ont été écartées les analyses qui estiment que les quartiers populaires ont des fonctions propres, nécessaires aux villes, celles de sas et de tremplin pour des populations nouvellement arrivantes ou en rebond.

Cette politique n'a pas été sans réalisation bien au contraire comme l'ont notamment montrés les moyens considérables déployés dans le PNRU. Parmi d'autres, à Nice, le quartier de l'Ariane a été largement reconstruit afin de supprimer des zones propices à l'insécurité. Il a également été désenclavé grâce au tram. Il a été résidentielisé en permettant l'accession à la propriété des habitants eux-mêmes et une « *mixité endogène* », selon la terminologie retenue par la sociologie.

Pour autant, la politique de rénovation urbaine n'a pu résoudre à elle seule les difficultés. Souvent elle n'est pas parvenue à créer la mixité espérée et des ménages défavorisés ont remplacé ceux qui avaient pu saisir des opportunités de départ.

C'est cette réduction des écarts, la normalisation que la Cour des comptes a évalué dans son rapport sur l'attractivité des quartiers prioritaires. Elle a en effet estimé que l'attractivité était l'indicateur le plus synthétique de la capacité d'un quartier à attirer ou retenir des habitants et des activités. Mais cela vaut également pour les écoles ou le logement. Examiné sous cet angle, le constat de la Cour est sans appel : les QPV n'ont pas amélioré leur attractivité.

L'attribution de logements sociaux s'y fait faute de mieux. Les nouveaux résidents présentent des profils sociaux, économiques et familiaux plus précaires que ceux qui quittent les quartiers et même que ceux déjà présents.

Comparaison des revenus annuels médians des habitants entrants et sortants en QPV  
entre 2015 et 2017

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

Ce phénomène est inquiétant et empêche la plupart des projets économiques endogènes au quartier. La chalandise est souvent trop faible pour qu'une activité économique nouvelle s'implante. La Cour relève « *un phénomène de déprise économique et commerciale ininterrompue* » au cours de la dernière décennie. De fait, **au regard de l'attractivité et de cette volonté de normalisation, une trajectoire individuelle ascendante qui conduit à quitter le QPV est une forme d'échec soulignant le caractère répulsif du quartier.** L'image des QPV ou des villes concernées, quand leur nom est assimilé au phénomène, reste très dégradée. Nous avons appris que certaines entreprises ne faisaient pas figurer leur localisation exacte sur leurs brochures commerciales pour ne pas être assimilées à cette image problématique. L'absence de stratégie et de moyens réels laissent persister les concentrations de pauvreté. L'insécurité et l'économie souterraine perdurent. Les délais de mise en œuvre diluent les effets attendus des politiques publiques.

Au-delà, la Cour regrette, derrière cet objectif général, l'absence de cibles évaluables. Pour elle, la loi Lamy est plus une déclaration politique qu'un programme d'action afin de mener une politique publique. Ainsi, l'objectif de mixité sociale, s'il n'est pas décliné en termes de critères pour l'attribution de logements sociaux, reste largement inévaluable et inatteignable. **De telle sorte qu'on prend le risque d'entretenir l'image d'un échec.**

Car, comme a pu l'écrire le chercheur Daniel Béhar, **la politique de la ville a été présentée comme « une politique en CDD »** dont la durée est corrélée à la durée du problème qu'elle doit résoudre... **Or, elle dure depuis plus de 40 ans !**

**Cette image d'échec s'explique également en raison de la myopie de la politique de la ville telle qu'elle est trop conçue aujourd'hui.** Dans la géographie prioritaire, sont liées le problème – les quartiers – et la solution – la politique ciblée sur ces territoires. **Mais comment savoir si cela fonctionne si on ne regarde que le territoire et pas les personnes ?**

## 2. La France périphérique en concurrence avec les quartiers ?

La politique de la ville s'est construite en réaction à des émeutes urbaines et ce dès les années 1970 à La Courneuve, aux Minguettes à Vénissieux (1981) ou à Vaux-en-Velin (1990). À ces événements ont répondu un programme, Habitat et vie sociale (HVS) en 1977, une commission, celle menée par Hubert Dubedout en 1982, et la création du ministère lui-même en 1991...

Mais depuis 2017, le phénomène des « gilets jaunes » et ce qui semble être sa traduction partielle dans les urnes lors des récentes élections présidentielles et législatives, l'urgence politique ne semble plus être les quartiers des banlieues. Il est intéressant de noter que le livre du géographe Christophe Guelluy, *La France périphérique, comment on a sacrifié les classes populaires*<sup>1</sup>, est paru en septembre 2014, la même année que la loi Lamy qui a marqué la relance de la politique de la ville et le nouveau souffle de l'ANRU.

Il est également important de comprendre que les deux phénomènes sont liés. C'est l'arrêt des grands ensembles par la circulaire Guichard (21 mars 1973), les premières émeutes à La Courneuve et la promotion des pavillons en accession à la propriété par Albin Chalandon, au début des années 1970, qui sont à l'origine de la situation actuelle. D'un côté, une France pavillonnaire habitée par une classe moyenne essentiellement de nationalité française qui a abandonné les grands ensembles des métropoles, de l'autre, des cités où se concentre une immigration nouvelle majoritairement non européenne.

La tentation est donc forte, en réponse à la crise des « gilets jaunes » et aux émeutes qu'elle a provoquées de rééquilibrer l'effort public pour répondre aux revendications en termes de pouvoir d'achat et de services publics d'une France qui se sent exclue de la dynamique métropolitaine.

Au-delà de la France périphérique, c'est la ruralité en général qui fait valoir ses besoins au regard de problèmes de pauvreté, de formation, d'éloignement de l'emploi et de désertification.

La création, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, de l'Agence nationale de cohésion des territoires, l'ANCT, bras armé du ministère du même nom, semble être le fruit de ce besoin territorial et politique. La politique de la ville y est intégrée, certains diront diluée, au même titre que la traditionnelle politique d'aménagement du territoire et celle plus nouvelle en faveur de la ruralité au nom de la cohérence et de la similitude des difficultés. On imagine d'ailleurs que les contrats de ville ne se distinguent plus des contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Dans cette même logique, le ministère de la Ville fut, dans le précédent quinquennat, intégré au ministère de la Cohésion des territoires, la ruralité et la ville ayant chacune leur représentant au Gouvernement.

---

<sup>1</sup> Flammarion, 192 p.

À défaut d'avoir normalisé les quartiers prioritaires, la politique de la ville serait-elle vouée à être banalisée ?

### 3. L'insuffisance du droit commun, un enjeu toujours actuel

**Nous nous opposons à cette dilution programmée de la politique de la ville** car, sur le terrain, la défaillance du droit commun en faveur des quartiers reste une évidence criante, un enjeu toujours actuel au regard de l'égalité républicaine.

Au cours des cinq dernières années, deux rapports ont marqué les esprits, après le rejet du rapport Borloo au printemps 2018<sup>1</sup> qui avait fourni un premier état des lieux édifiant : le rapport d'information de mai 2018 des députés François Cornut-Gentille et Rodrigue Kokouendo sur les moyens des politiques régaliennes de l'État en Seine-Saint-Denis<sup>2</sup> et le rapport de l'Institut Montaigne d'octobre 2020, intitulé *Les quartiers pauvres ont un avenir*.

Le rapport Cornut-Gentille-Kokouendo a démontré sur un territoire limité et en matière d'éducation, de sécurité et de justice l'ampleur des défaillances de l'État. Notre propos n'est pas ici de reprendre l'ensemble de ce travail exemplaire mais d'en retenir quelques éléments saillants illustrant l'ampleur des problèmes rencontrés.

**En Seine-Saint-Denis, l'État ignore le nombre d'habitants vivant dans le département en raison de l'importance de l'immigration clandestine.**

**Faute de remplacement des professeurs, les élèves perdraient l'équivalent d'une année de scolarité** bien que placés en REP.

Au tribunal d'instance d'Aubervilliers, le délai d'audiencement était de douze mois contre deux à Paris, là aussi en raison d'un sous-effectif chronique.

Dans la police, comme ailleurs, ce sont les jeunes fonctionnaires inexpérimentés et sortis d'école qui sont affectés dans le département. En 2017, il y avait 21 % de gardiens de la paix stagiaires. C'est 100 % dans la maison d'arrêt de Villepinte ! Le turn-over est également très élevé, près de 60 % des enseignants dans les collèges restent moins de deux ans.

Pour aggraver la situation, les députés montraient que, depuis 2009, la création d'une police d'agglomération avait eu pour effet d'augmenter les effectifs à Paris et non en banlieue...

---

<sup>1</sup> *Rapport de Jean-Louis Borloo : Vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale, publié le 26/04/2018.*

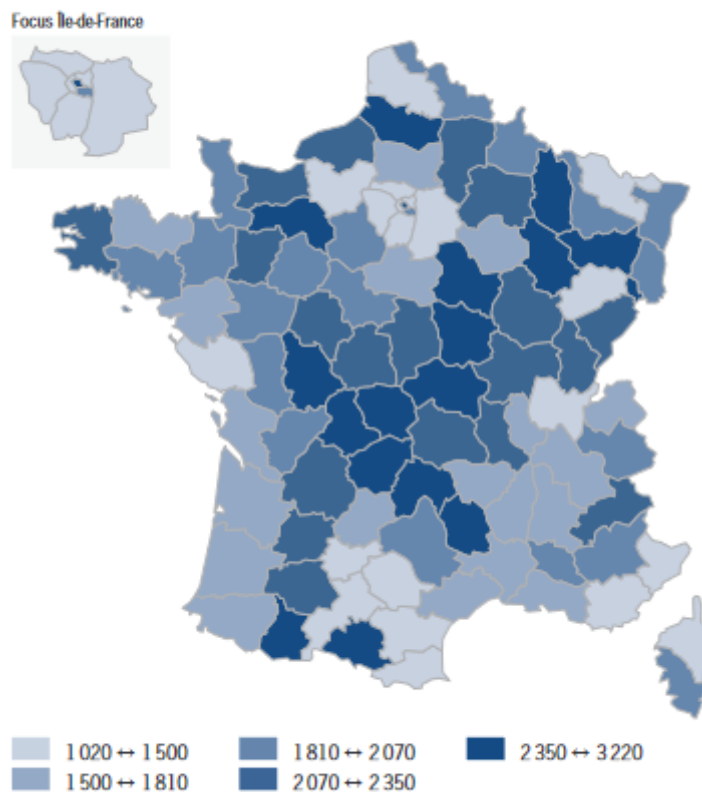
<sup>2</sup> *Rapport du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, 31 mai 2018, n° 1014, 15<sup>e</sup> législature.*

Mais la question est également de savoir si ces quartiers bénéficient vraiment de plus de moyens que la ruralité. François Cornut-Gentille et Rodrigue Kokouendo démontent cette rumeur en donnant l'exemple de la **scolarité avant 3 ans**, identifiée comme clé pour le développement des enfants de milieux populaires. Le taux de scolarisation était de **49 % en Lozère en 2011 contre 0,62 % en 2012 en Seine-Saint-Denis où il était remonté à 11,6 % en REP+ en 2017...**

**L'Institut Montaigne a procédé à un travail qui vient compléter ces données.** Là aussi, nous en retenons quelques-unes montrant non seulement la déficience du droit commun, mais également la différence de traitement persistante avec les autres départements.

La Seine-Saint-Denis compte 1 100 personnels dans la fonction publique hospitalière pour 100 000 habitants contre 1 800 dans le reste de la France. C'est près de deux fois moins que dans la plupart des départements de la « diagonale du vide ».

**Effectifs de la fonction publique hospitalière pour 100 000 habitants**  
Les départements de la « diagonale du vide » sont mieux dotés en offre de soins que le reste du territoire



Source : Data Gouv (2016), Insee, SIASP (Système d'Information sur les Agents des Services Publics (2017)). © Institut Montaigne, 2020.

40 % des QPV n'ont pas de crèche alors qu'il y a plus de 24 % de familles monoparentales contre 15,7 % en moyenne. L'offre de crèche est globalement six fois moins importante.

Les deux tiers des QPV n'ont pas de bureau de Pôle emploi à moins de 500 mètres et 4/5<sup>e</sup> n'ont pas de mission locale d'insertion.

Il y a 36 % de bibliothèques en moins par habitant dans les QPV que dans le reste du territoire.

Il y a 37 % de médecins de moins et 50 % de moins de spécialistes...

Par ailleurs, la politique de la ville et l'ANRU sont loin de représenter le « puits sans fond » que les dizaines de milliards, fréquemment ressassés, laisseraient penser. Les 5,7 milliards d'euros dépensés par l'État, et les bailleurs dans les QPV, en 2019, représentent 840 euros par habitant.

**On est donc bien loin de quartiers prioritaires mieux traités que l'ensemble des Français. L'égalité de traitement reste un défi auquel il faut s'atteler sans mettre en concurrence les territoires et les misères.** Certains échecs s'expliquent d'ailleurs par ce manque de droit commun car la politique de la ville ne peut s'y substituer.

**Les choses vont même parfois au-delà, l'existence de la politique de la ville créant un effet d'éviction au détriment des quartiers.** Des préfetures, des rectorats ou des intercommunalités se sentent dans l'obligation de procéder à un rééquilibrage dans l'attribution des moyens compte tenu des dotations de la politique de la ville dont seuls certains bénéficient. Le principe d'égalité reprend ses droits dans un jeu de vase communicant neutralisant l'idée de discrimination positive à la base de la politique de la ville. Plusieurs maires, chercheurs et responsables administratifs l'ont regretté lors de nos auditions et de nos visites.

## ***B. CHANGER DE REGARD SUR DES QUARTIERS SAS***

Pour autant, malgré ces insuffisances, malgré l'absence de normalisation des quartiers populaires, examiner ces quartiers dans le temps long, prendre en considération leur rôle comme sas et tremplin et abandonner certaines idées reçues sur leur dynamisme économique permet de changer de regard, de voir les réussites et de s'orienter vers une meilleure évaluation des résultats de la politique de la ville.

### **1. Replacer la politique de la ville dans le temps long depuis l'après-guerre**

La politique de la ville, nous l'avons évoqué, s'est beaucoup construite en réaction à des événements violents qui ont marqué l'opinion et l'image des quartiers. L'urgence et l'immédiateté pèsent toujours sur cette politique qui a pourtant 40 ans, si l'on prend comme point de départ les émeutes des Minguettes et les initiatives prises par Hubert Dubedout. Mais ses racines remontent plus loin, dès le tournant des années 1960, dès que les grands ensembles apparaissent commun **un problème en soi. D'une certaine**

manière, ces quartiers forment un « *Mezzogiorno archipelisé* » que la République ne parvient pas à intégrer.

L'histoire de beaucoup de ces quartiers démarre vingt ans au préalable, comme l'a bien montré Xavier de Jarcy dans *Les abandonnés, Histoire des cités de banlieue*<sup>1</sup>. Ce livre est devenu une sorte de manifeste pour ces villes. Philippe Rio, le maire de Grigny, l'a offert publiquement à Emmanuel Macron pour tenter de faire comprendre la situation impossible de villes comme la sienne qui se sont vues imposées de grands ensembles sans disposer des moyens pour accueillir les populations nouvelles, et sont dans la dépendance de l'État depuis 1971.

En effet, les difficultés d'aujourd'hui naissent de l'urbanisme conçu après-guerre pour faire face à la reconstruction, au baby-boom, à l'exode rural puis aux rapatriements d'Algérie. Ces constructions conçues dans l'esprit de la Charte d'Athènes marquée par le fonctionnalisme et l'hygiénisme, bien que résultant parfois de gestes architecturaux remarquables, ont le plus souvent souffert d'une réalisation défectueuse, d'un manque d'équipements publics, d'enclavement et progressivement, à cause de ces premiers défauts, de la concentration de populations déracinées et en difficulté, avant même la concentration de populations extra-européennes. Dans certains lieux, comme à Val-de-Reuil, que nous avons visité, c'est une forme d'utopie qui s'est heurtée à la réalité de la crise économique et qui a laissé une ville inachevée, profondément déficiente, que les élus continuent avec détermination de réparer cinquante ans plus tard.

Si les problèmes urbains viennent de loin, il en est de même des problèmes sociaux des populations des grands ensembles. En lisant et écoutant Xavier de Jarcy, on se rend compte que plusieurs, associés aujourd'hui à l'immigration et à la ghettoïsation, étaient présents alors même que ces zones étaient beaucoup plus mélangées. Nous avons retenu quelques exemples.

**Le meurtre d'un jeune**, Jean-Pierre Huet, en mars 1971, dans un bistro de la Cité des 4 000 à La Courneuve par le cafetier, qui sera acquitté, **déclenche de premières émeutes** lors de son enterrement. Les manifestants dénoncent le « **racisme anti-jeunes** » et « **l'oppression policière** ». Des drames similaires éclatent le même printemps à Saint-Étienne, Sceaux ou au Mirail à Toulouse.

En 1967, Jean-Luc Godard dans son film *Deux ou trois choses que je sais d'elle*, met en scène Marina Vlady qui joue une femme des 4 000 contrainte de se prostituer à Paris en raison de la cherté de la vie. Il s'inspire d'un reportage du *Nouvel Observateur*, un an plus tôt, qui révélait un **phénomène massif de prostitution** des femmes des grands ensembles.

---

<sup>1</sup> Albin Michel, 2019, 464 p.



Dès 1962, le caractère déshumanisant des grands ensembles et leur mauvaise construction sont dénoncés. À Sarcelles, une fuite de vapeur qui se répand dans les étages tue deux personnes. Une petite fille était morte peu avant dans cette même chaufferie. C'est sur Europe 1 qu'apparaît le mot « sarcellite » pour désigner le mal-être de la population qui sera repris et analysé par *Le Monde* dans plusieurs reportages tandis qu'Henri Verneuil, en 1963, dans *Mélodie en sous-sol*, met en scène un Jean Gabin perdu dans cette ville nouvelle.

Ce travail historique de Xavier de Jarcy, dont nous ne donnons ici qu'un aperçu, ne doit pas conduire à relativiser les problèmes du jour, mais permet de **prendre de la distance et contribue à une meilleure compréhension** de difficultés profondément enracinées, sans procéder à des amalgames. Ce temps long permet également **d'évaluer avec plus de justesse** les réussites ou les échecs des politiques publiques de lutte contre les concentrations de pauvreté et les déficiences urbaines.

## 2. Les quartiers pauvres, un rôle de sas et de tremplin

Les quartiers pauvres, malgré les difficultés pour lesquelles ils peuvent être stigmatisés, jouent **un rôle de sas et de tremplin** comme l'ont souligné plusieurs personnes auditionnées, dont Marie-Christine Jaillet qui s'intéresse plus particulièrement à la métropole de Toulouse. François-Antoine Mariani, Directeur général délégué de l'ANCT, a pu dire que la Seine-Saint-Denis était un « Ellis Island à la française ».

**Des études traitant des mobilités économiques et résidentielles apportent des arguments en ce sens**, même s'il est souvent difficile d'étudier le phénomène faute de données géolocalisées suffisamment précises, car elles ne sont pas enregistrées à cette échelle, de données permettant de suivre des individus sur plusieurs générations, ainsi qu'en raison du secret statistique qui interdit que l'on puisse identifier des noyaux d'individus en croisant plusieurs données.

### *a) Une mobilité économique intergénérationnelle effective*

**En termes de mobilité intergénérationnelle des revenus, une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques, l'INSEE, publiée en mai 2022<sup>1</sup>, est venue battre en brèche bien des idées reçues en matière de reproduction des inégalités et de blocage de l'ascenseur social.** Les chercheurs Hicham Abbas et Michaël Sicsic ont pu utiliser les données fiscales, incluses dans l'échantillon démographique permanent (EDP) de l'INSEE depuis 2016, afin de comparer les revenus de jeunes adultes aux revenus de leurs parents, alors qu'ils étaient encore dans leur foyer fiscal. Ont ainsi été comparés les revenus des parents en 2010 avec ceux de leurs

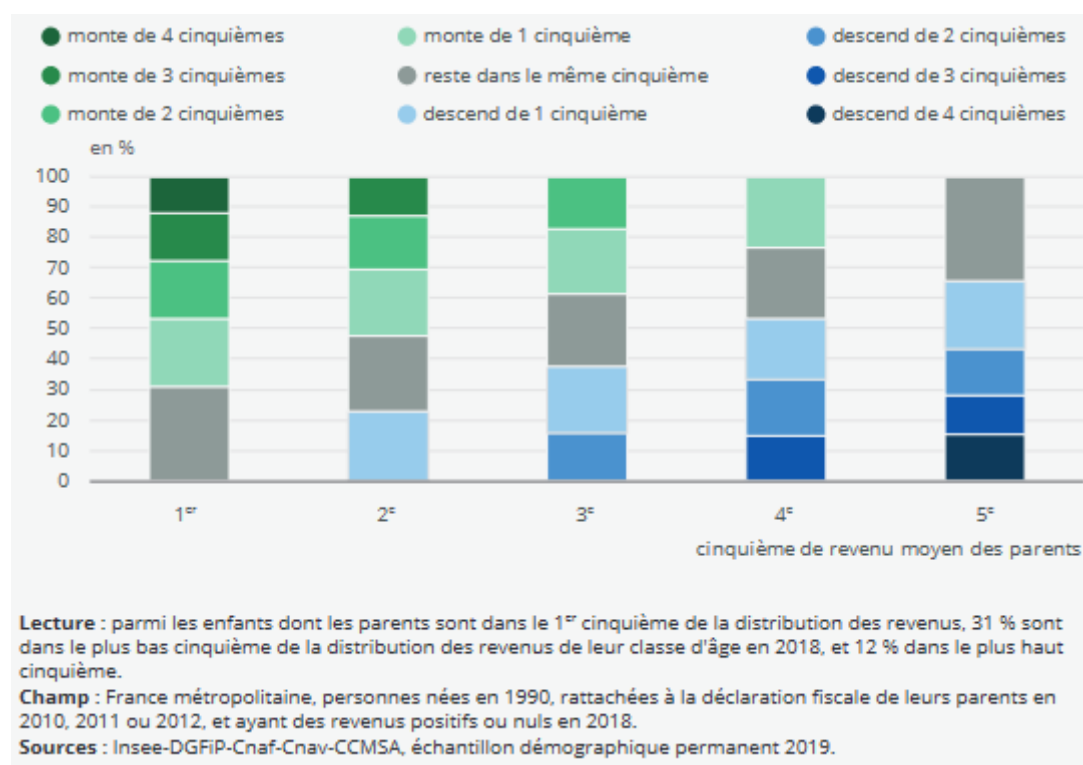
---

<sup>1</sup> Une nouvelle mesure de la mobilité intergénérationnelle des revenus en France, Insee Analyses, n° 73, mai 2022, Hicham Abbas et Michaël Sicsic. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6441712#onglet-2>.

enfants de 28 ans en 2018. L'EDP permet en effet d'identifier des cohortes d'enfants âgés d'environ 18 ans en 2010 et de les suivre chaque année jusqu'en 2018. L'étude a porté sur 60 000 paires de parents et d'enfants âgés entre 26 et 29 ans, en 2018.

**Cette étude aboutit au résultat inattendu que la mobilité de l'échelle des revenus est plus importante en France qu'aux États-Unis, tout en étant plus faible que dans les pays nordiques !** Ce travail montre qu'à revenu égal des parents, cinq déciles séparent les 25 % des enfants les plus riches des 25 % les plus pauvres. Il y a de nombreuses situations de mobilité ascendantes et descendantes. **Parmi les enfants de parents défavorisés, un quart fait partie des 40 % ayant les revenus les plus élevés à leur génération** alors que, parmi ceux des parents les plus aisés, un quart des enfants appartiennent aux 40 % des revenus les plus faibles. Si les mobilités sont donc importantes, **les chercheurs observent toutefois un « plancher collant » pour les moins aisés, 31 % des enfants restant au bas de l'échelle des revenus comme leurs parents** et, inversement, d'un « plafond collant », 34 % des enfants des familles aisées conservant la situation de leurs parents.

#### Mobilité entre cinquièmes de revenu des parents et cinquièmes de revenu des enfants



En termes géographiques, l'étude ne descend pas en deçà de la maille départementale. **Mais en Île-de-France, ils observent que la mobilité ascendante pour les catégories inférieures est plus importante qu'en province en raison du grand nombre d'opportunités professionnelles et n'est pas différente selon les départements. Le taux de mobilité est le**

**même entre les Hauts-de-Seine, département le plus riche de France, et la Seine-Saint-Denis, qui est le plus pauvre.**

Enfin, l'Insee s'intéresse à l'origine des parents. L'étude observe que **les enfants d'immigrés ont en moyenne une probabilité plus forte de réaliser une mobilité ascendante.** Cela s'explique par leur concentration dans les grandes métropoles qui sont des territoires plus dynamiques, mais sans doute également par un décalage entre la rémunération et les compétences des parents, surtout lorsque ceux-ci sont diplômés, et un investissement plus important dans l'éducation des enfants. Toutefois ces enfants ont également la probabilité la plus forte de rester en bas de l'échelle des revenus. Par ailleurs, on observe des différences par continent d'origine des parents, le rang espéré par centième de revenu des enfants issus du premier quartile de revenu est de 47 pour l'Asie, 43 pour l'Afrique du Nord et 39 pour l'Afrique subsaharienne.

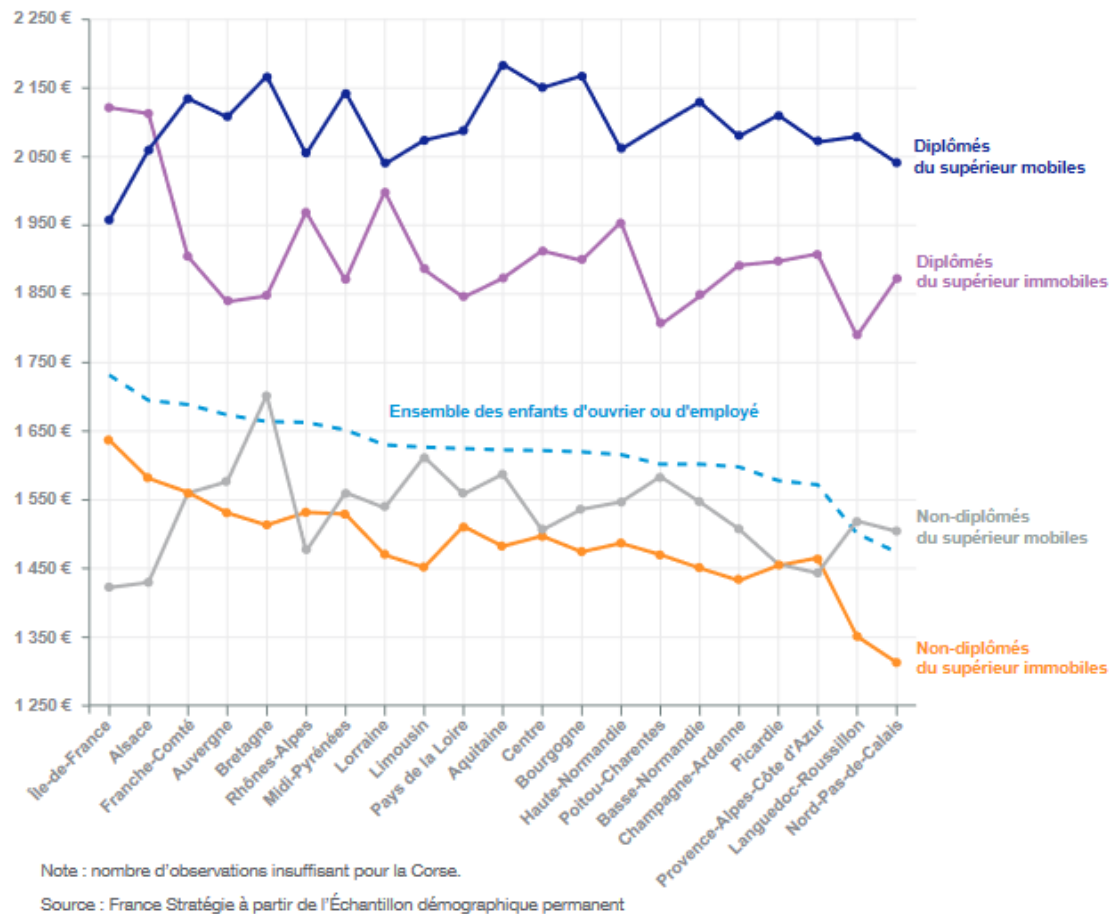
**D'autres travaux de France Stratégie**, menés par Clément Dherbécourt et Gustave Kenedi et publiés en juin 2020, confirment et nuancent ces résultats en s'intéressant à l'influence du lieu d'origine sur le niveau de vie à l'âge adulte<sup>1</sup>. Comme l'étude précédente, ils exploitent les cohortes permises par l'Échantillon démographique permanent (EDP) en s'intéressant aux enfants d'ouvriers et d'employés nés entre 1970 et 1988.

**La principale conclusion de l'étude est que leur espérance de revenu à l'âge adulte est corrélée à la richesse de la région** où ils ont grandi. Les différences entre régions, par exemple entre l'Île-de-France et le Nord-Pas-de-Calais avec une différence de 16 % (250 euros mensuels), sont plus importantes qu'au sein d'une même région, par exemple entre les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis (100 euros mensuels), ou entre les zones rurales et urbaines d'un même département (150 euros).

---

<sup>1</sup> Quelle influence du lieu d'origine sur le niveau de vie ? *Note d'analyse, juin 2020, n° 91, France Stratégie.* <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2020-na91-niveau-territoire-juin.pdf>.

### Niveau de vie médian mensuel à l'âge adulte des enfants d'ouvriers ou d'employés, par région d'origine



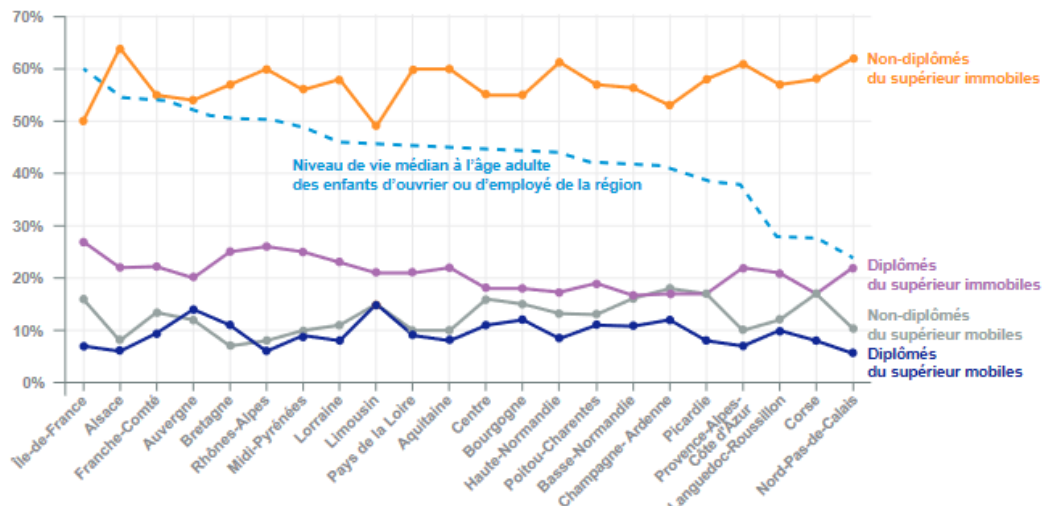
En revanche, l'étude montre que **des écarts importants de perspectives peuvent exister au sein d'une même agglomération pour ces populations modestes entre celles qui vivent dans les 20 % des quartiers les plus riches et les 20 % des quartiers les plus pauvres**. Ces différences sont presque aussi grandes qu'entre régions (200 euros en moyenne) et sont hétérogènes (jusqu'à 400 euros), faisant apparaître un « *effet quartier* ». Ces différences s'expliquent par rapport aux **difficultés propres des immigrés d'origine non-européenne, particulièrement vis-à-vis de l'école**. Car c'est **l'accès à l'éducation supérieure qui semble jouer un rôle déterminant** pour les perspectives de revenu des populations modestes (50 % de l'écart de niveau de vie à l'âge adulte), après l'environnement géographique général et la mobilité (avoir changé de région d'origine).

Cela conduit les auteurs à estimer que les leviers éducatifs, la mixité sociale, la lutte contre la discrimination ainsi que favoriser la mobilité des familles modestes avec enfants vers les quartiers offrant de meilleures perspectives seraient des politiques à promouvoir.

De fait, l'étude met également en évidence à la fois que, **si près des deux tiers des enfants d'origine modeste vont voir leur avenir économique**

**entravé** par l'absence de diplôme et leur difficulté à saisir des opportunités en dehors de leurs régions d'origine, **un tiers environ, ce qui est une proportion significative, va pouvoir, grâce au succès scolaire, s'ouvrir des perspectives plus prometteuses.**

**Répartition des enfants d'origine modeste selon qu'ils aient ou non quitté la région et obtenu un diplôme du supérieur**



Lecture : parmi les enfants d'ouvrier ou d'employé originaires d'Ile-de-France, 27 % sont diplômés du supérieur tout en n'ayant pas quitté la région à l'âge adulte.  
Source : calculs France Stratégie à partir de l'Échantillon démographique permanent

**b) Des mobilités résidentielles importantes**

**En termes de mobilités résidentielles**, l'étude conduite par Philippe Estèbe et Laurent Davezies, intitulée « *Le sas ou la nasse* » et réalisée pour l'ANRU en 2011, continue de faire référence. Ils l'ont complétée ensuite par d'autres articles notamment en 2016 et 2018<sup>1</sup>.

**Ils ont démontré que les habitants des quartiers prioritaires déménageaient autant ou plus que les autres habitants de leur agglomération.** Par exemple, en 2015 et 2016, 12,6 % des habitants de QPV avaient changé d'adresse contre 12,1 % en moyenne. Six ménages mobiles sur dix s'étaient installés hors QPV. Dans son rapport public de 2017, l'ONPV avait procédé à la même démonstration.

Plus récemment, l'avis de la commission des affaires économiques sur le PLF 2021<sup>2</sup> s'était intéressé à l'étude de l'Insee et de l'Institut Paris Région, de juillet 2020, sur « Les trajectoires résidentielles des habitants des QPV ». Celle-ci **confirmait les travaux antérieurs selon lesquels les habitants de ces quartiers sont tout autant mobiles que les autres, c'est-à-dire qu'environ 10 % de la population déménagent par an. Dans plus de la moitié des cas, ils quittent la géographie prioritaire. Dans plus de**

<sup>1</sup> Un territoire tremplin ? La politique de la ville en trompe l'œil, *Hérodote*, n° 162, 2016 et « *Seine-Saint-Denis : le sas et la nasse* », *Tous Urbains*, n° 22, 2018.

<sup>2</sup> Avis n° 139 (2020-2021) de Mme Viviane ARTIGALAS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 novembre 2020.

**40 % des cas, ils changent de statut d'occupatio et 31 % d'entre eux accèdent à la propriété.** Il y a donc **une réelle trajectoire d'émancipation et d'ascension sociale.** C'est le premier point important. Le second est que cette trajectoire se réalise à proximité immédiate des quartiers pour ne pas perdre l'ancrage amical et familial. **Dans 30 % des cas, ces habitants s'installent dans la bande des 300 mètres bénéficiant d'un taux de TVA réduit pour le logement neuf intermédiaire.** Dans cette même zone, plus de 40 % des primo-accédants ont un revenu inférieur à 30 000 euros<sup>1</sup>, deux fois plus qu'ailleurs. C'est la raison pour laquelle, le Sénat avait adopté un amendement pour étendre ce périmètre et revenir à 500 mètres, tel que voulu en 2003 par Jean-Louis Borloo, car cela fonctionne. **Cette bande à proximité des quartiers est une zone dynamique et de mixité effective** qui facilite l'insertion des QPV rénovés dans leur environnement urbain et social plus large. Cet amendement n'a **malheureusement pas été conservé par le Gouvernement précédent. Nous nous proposons de le redéposer.**

Ces quelques travaux sont partiels car nous manquons de données, de cohortes et de capacités à suivre les parcours individuels qu'ils soient résidentiels ou économiques, mais ils sont confortés par de nombreux constats de terrain. Au cours de la mission, nous avons reçu beaucoup de beaux témoignages sur le fait que la politique de la ville avait permis de s'émanciper.

Bien entendu, pour certains, le QPV est une nasse, mais **une autre réalité existe, elle est quantitativement importante et il faut savoir la voir comme la contribution de ces quartiers à la dynamique économique nationale.**

### **3. Des zones dynamiques contribuant à l'économie de la Nation**

Le rapport de l'Institut Montaigne sur les quartiers pauvres, déjà évoqué, a marqué un tournant en montrant que ces quartiers ne sont pas que des zones en décrochage, dépendante de la solidarité nationale.

Le rapport s'est particulièrement intéressé à la Seine-Saint-Denis. Il montre qu'entre 2007 et 2018, c'est le département où se sont créés le plus d'emplois et où l'augmentation de la masse salariale a été la plus importante (+ 29 %). Ce département était aussi celui, en 2017, où le taux de création d'entreprises était le plus élevé de France. **La Seine-Saint-Denis reste pourtant le département le plus pauvre de France. Cette situation ne fait pas de lui un bénéficiaire net de la solidarité nationale, il est au contraire le 8e contributeur de la protection sociale.**

Par ailleurs, globalement, les habitants des QPV reçoivent moins de transferts sociaux que les autres, notamment parce qu'ils sont plus jeunes et

---

<sup>1</sup> Chiffre Nexity 1<sup>er</sup> semestre 2020.

que le poids des retraites et de la couverture maladie est structurellement importante.

\*

Au total, sans nier les difficultés et les échecs des politiques publiques à l'égard des quartiers pauvres, qui ont été égrenés dans de nombreux rapports, nous avons voulu montrer, même si nous n'avons que des données partielles, qu'une autre réalité existe également.

Pour éviter la myopie de bien des analyses statiques et le défaitisme qui en résulte, il faut savoir changer de regard et prendre en compte la dynamique des habitants.

Aujourd'hui, c'est ce rééquilibrage que nous appelons de nos vœux dans la définition des objectifs et les outils de la politique de la ville pour pouvoir mobiliser les énergies.

## **II. REDÉFINIR L'OBJECTIF ET LES OUTILS POUR MOBILISER LES ÉNERGIES**

Si l'on adopte ce nouveau regard sur la politique de la ville comme nous le proposons, en prenant en compte la dynamique effective des quartiers, il nous paraît nécessaire de faire évoluer la loi Lamy de 2014 qui sert de cadre conceptuel et juridique à la politique de la ville.

Cette évolution doit porter sur la définition des objectifs et des moyens d'évaluation mais aussi sur les outils et les manières de travailler des acteurs entre eux. Il ne s'agit pas d'une révolution. La loi Lamy souffre principalement d'avoir été peu et mal appliquée. Nous proposons, huit ans après, d'essayer d'en tirer les enseignements afin de favoriser la mobilisation des acteurs autour de projets de territoire et de leur raison d'être : la promesse républicaine.

### **A. COMPLÉTER LES OBJECTIFS ET SAVOIR LES ÉVALUER**

Pour que la politique de la ville ne soit pas qu'une politique d'égalité territoriale visant à la normalisation des quartiers mais également une politique d'émancipation visant à favoriser des effets de tremplin, il nous faut adapter les objectifs définis dans la loi et se donner les moyens de les mesurer et de les évaluer.

## **1. Compléter les objectifs de la loi Lamy pour intégrer les trajectoires des habitants**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy, est un véritable programme d'action. Il définit la politique de la ville comme « *une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants* ». Mais il retient ensuite comme premier « *objectif commun d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie* ».

**Dès lors comme nous l'avons déjà souligné, l'objectif de la politique de la ville est bien la réduction des écarts, la moyennisation** et la normalisation de zones géographiques identifiées comme problématiques et devant rejoindre le flot commun. Sous ce regard, le succès de la politique de la ville se juge à l'aune de la moyenne nationale ou de celle de l'environnement d'un quartier. Par exemple, les objectifs de performance du programme 147 regroupant les crédits du ministère de la Ville sont les écarts de densité de commerces, de taux de réussite au brevet des collèges, de revenu ou de taux de chômage par rapport aux agglomérations environnantes.

**Dans ce cadre conceptuel, les trajectoires ascendantes de la population des quartiers, qui souvent se font en dehors de celui-ci, sont invisibles.** Elles sont pourtant le signe d'une certaine réussite de la politique de la ville.

*A contrario, en regardant le stock et non le flux, la photo et non le film, on risque de ne constater que la persistance de la pauvreté* car les populations qui réussissent ont laissé la place à d'autres, en difficulté, dans des quartiers populaires dont la fonction de sas n'est pas reconnue. C'est d'ailleurs ce qui ressort de l'examen des objectifs de performance budgétaire ou des rapports de la Cour des comptes qui, tous les dix ans, en comparant les résultats aux objectifs, comme c'est sa responsabilité, constate l'échec et l'impossibilité de la normalisation espérée.

**Olivier Klein et Hakim El Karoui**, dans leur dernier rapport pour l'Institut Montaigne, *L'avenir se joue dans les quartiers pauvres*, écrivent : « *L'essentiel n'est pas tant de faire disparaître les quartiers pauvres – l'éradication de la pauvreté est un beau slogan qui se heurte au mur de la réalité – que d'accepter leur existence en les traitant comme des « sas » afin de permettre à leurs habitants de les quitter dans une meilleure situation qu'à leur arrivée, ou comme des tremplins, en permettant aux habitants d'y rester et d'y évoluer dans de bonnes conditions* ». Gilles Leproust, maire d'Allonnes, nous confiait lors de notre visite sur place : « *Les quartiers populaires sont un sas qui permet grâce à la politique de la ville d'aller voler ailleurs* ».



Le sociologue Thomas Kirszbaum, lors de son audition, citait l'article souvent repris de Daniel Béhar « *Les moyens de partir et l'envie de rester* »<sup>1</sup>, dont le titre disait déjà l'enjeu d'une politique qui serait tournée vers les habitants.

Car, comme son collègue Renaud Epstein l'a également souligné lors de son audition, **l'enjeu est bien aujourd'hui un rééquilibrage entre une politique de la ville et de rénovation urbaine qui s'est focalisée sur les territoires et les bâtiments, une politique « place » et une politique « people », selon la terminologie de la recherche anglo-saxonne, tournée vers les habitants que l'Institut Montaigne a regroupé sous l'appellation parlante d'une « ANRU des habitants ».**

**Emmanuel Denis, le maire de Tours**, relevait quant à lui lors de son audition que la politique de la ville était fondamentalement « *une politique d'accès* », accès à la ville, accès aux droits, accès à l'emploi, et, au final, accès à la possibilité de réussir... Elle doit permettre l'inclusion, le lien et la dynamique sociale ainsi que la mobilité. **La pauvreté n'est pas en soi le signe d'un quartier dysfonctionnel et sa gentrification la solution.** C'est quand le quartier cesse d'être un sas qu'il devient dysfonctionnel et qu'il se transforme en nasse pour ses habitants. Appréhender cette fluidité ou cette viscosité est essentiel pour suivre le parcours des habitants qui, dans une grande ville, se fait d'un quartier à l'autre.

Pour réussir cet accès et cette fluidité, **il faut lutter autant contre l'enclavement physique que psychique et développer une véritable politique « d'aller vers » pour faire tomber les murs dans les têtes.** Le témoignage et l'action que mène Gilles Leproust dans sa ville d'Allonnes nous paraissent très représentatifs de ce qui peut être fait et réussi dans le cadre de la politique de la ville. Gilles Leproust a choisi de donner la priorité à l'éducation et à la culture. Né dans un quartier populaire du Mans, il a pleinement conscience des barrières psychologiques qui interdisent l'accès à « *la grande musique* », à certaines formes de culture ou d'études. Alors que la ville d'Allonnes possède plusieurs équipements au cœur du QPV comme un lycée général, un théâtre et une école de musique du fait de la volonté de la municipalité, il a constaté que cette « *mixité fonctionnelle* » ne suffisait pas à créer une mixité réelle des populations puisque ces structures étaient à plus des deux tiers fréquentées par des personnes extérieures à la commune. Il est nécessaire que, grâce à la politique de la ville, soit mis en place un travail de médiation pour que les habitants s'autorisent à pousser la porte et s'en saisissent. Cet « *aller vers* » a été réussi en matière musicale grâce aux classes orchestres mises en place au primaire et portées par la mairie. Aujourd'hui, l'école de musique est fréquentée aux deux tiers par des habitants du QPV. Pour autant, le succès reste fragile car un exemple récent montrait que malgré un prix de la place ne dépassant pas 5 euros, les habitants ne se rendaient pas spontanément au concert de fin d'année avec chef d'orchestre

---

<sup>1</sup> Revue Projet, n° 227, automne 1991.

et musiciens professionnels et qu'un accompagnement était nécessaire. De même, la compagnie théâtrale sort de ses murs pour animer les soirs d'été du quartier pour aller à la rencontre d'un public qui sinon ne s'y rend pas.

C'est pourquoi, **nous pensons important de compléter, à l'article 1<sup>er</sup> de la loi Lamy, la définition de l'objectif de la politique de la ville, en y ajoutant celui de faciliter la mobilité, l'accroissement du revenu et le parcours résidentiel des habitants y compris en dehors des quartiers prioritaires.** Cette évolution de l'objectif impulsera une dimension nouvelle de l'évaluation de la politique de la ville.

**Recommandation n° 1 : Intégrer les trajectoires hors QPV dans les objectifs de la politique de la ville**

**Modifier l'article 1<sup>er</sup> de la loi Lamy pour compléter les objectifs de la politique de la ville en ajoutant à la résorption des écarts territoriaux la facilitation des trajectoires ascendantes des habitants y compris en dehors des quartiers prioritaires.**

## **2. Se donner les moyens d'évaluer les réussites**

### *a) Le paradoxe d'une surévaluation et d'une évaluation impossible*

Dans son rapport public thématique de décembre 2020 portant sur l'évaluation de la politique de la ville, la Cour des comptes a dressé le constat sévère suivant : *« La Cour fait le constat que la politique de la ville, qui suscite de 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 sont atteints dans la durée. »*

Il y a là un certain **paradoxe** puisque la politique de la ville est l'une de celle qui fait le plus souvent l'objet de rapports d'institutions diverses et de commissions parlementaires pour justement l'évaluer. La Commission nationale sur les futurs contrats de ville l'a relevé : *« Jamais aucune politique publique n'a autant fait l'objet d'évaluations que la politique de la ville et, paradoxalement, jamais nous nous sommes pleinement dotés des moyens pour mener véritablement cette évaluation »*. Renaud Epstein notait lors de son audition, entre humour et désabusement, que s'il avait témoigné devant toutes ces missions d'information ou de contrôle, il n'aurait plus eu le temps de travailler !

Tout en ne partageant pas entièrement le constat de la Cour des comptes, il n'en était pas moins aussi sévère en **dénonçant le fait que l'État avait fait le choix de ne pas savoir, de ne pas pouvoir évaluer la politique de la ville faute des données indispensables.** En matière de trajectoires individuelles, l'absence de cohortes et de suivis de parcours ne permet pas de connaître la dynamique des quartiers. Or, c'est selon lui central d'un

point de vue analytique, car une politique « *people* » réussie peut conduire à dégrader la situation d'un quartier en raison des mobilités professionnelle ou résidentielle à l'extérieur dudit quartier. De même, Renaud Epstein a relevé la confusion fréquente entre l'évaluation de l'atteinte des objectifs et un rapport d'activité. Ainsi, l'argent dépensé, le nombre de chantiers, de démolitions ou de réhabilitations décrivent ce qui a été fait au regard d'objectifs : la mixité sociale, la réduction des écarts de revenus... mais ne permettent pas d'affirmer que ces résultats ont été effectivement atteints.

Non seulement cette absence de données ne permet pas d'évaluer les résultats, mais elle peut conduire à des erreurs d'analyse. Le thème de « *l'assignation à résidence* » ne correspond le plus souvent pas, compte tenu de la mobilité résidentielle des habitants, au vécu des quartiers en dehors de territoires très tendus où les parcours résidentiels sont entravés.

b) L'ONPV « *en état de mort cérébrale* »

Pourtant **François Lamy** avait pleinement conscience de l'importance de l'évaluation. Il avait placé la création de l'Observatoire national de la politique de la ville, l'ONPV, dès l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 février 2014, juste après l'énumération des objectifs.

L'ONPV résulte de la fusion de l'ancien Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) et du Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU, et devait constituer un pôle renforcé d'évaluation.

Dans l'article 1<sup>er</sup>, tout y est ou presque : « ***Pour mesurer l'atteinte des objectifs de la politique de la ville par rapport aux moyens mobilisés dans le cadre des politiques en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville, un Observatoire national de la politique de la ville analyse la situation et les trajectoires des résidents de ces quartiers, mesure l'évolution des inégalités et des écarts de développement au sein des unités urbaines, contribue, de manière indépendante, à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques en faveur de ces quartiers prioritaires et évalue les progrès en matière de participation des habitants aux instances décisionnelles de la politique de la ville. Il élabore une méthodologie nationale et apporte son concours aux structures locales d'évaluation. Cet observatoire a également pour mission l'analyse spécifique des discriminations et des inégalités entre les femmes et les hommes. L'ensemble des données et statistiques qu'il produit sont établies par sexe. Cet observatoire élabore un rapport annuel sur l'évolution des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement. Il est rendu public.*** »

Pourtant, en dehors des interlocuteurs de l'ANCT, un consensus se dégage sur « *l'état de mort cérébrale* » de l'ONPV, actuellement dépourvu de direction. La Commission nationale pour les futurs contrats de ville conclut dans son rapport : « *L'ONPV est un organe indispensable à la connaissance et à la conduite de l'action de la politique de la ville, qui mériterait selon l'unanimité des acteurs auditionnés d'être garanti et renforcé dans ses moyens, qui se sont amenuisés avec le temps comme l'indiquent plusieurs rapports* ». **Alors**

que jusqu'en 2014, l'ONZUS mobilisait 10,5 ETP, il n'y en a plus que **2,25 ETP actuellement** selon les réponses aux questionnaires budgétaires ! Encore faudrait-il ajouter les moyens que mobilisait le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU. Par ailleurs, son budget d'étude est d'environ 300 000 euros par an.

De ce fait, **certain estiment que l'ONPV n'est plus le lieu de réflexion et de dialogue qu'il a pu être.** Là aussi, la Commission nationale sur les futurs contrats de ville l'a écrit clairement : « *Quel ne fut pas notre étonnement en constatant la distance qu'il y avait désormais entre le monde de la recherche et celui de la politique de la ville, comme l'illustre l'amoindrissement du nombre de publications académiques, d'études et de thèses en ce qui concerne la politique de la ville.* » Cet étonnement est d'autant plus fort que ce lien avec la recherche est l'une des marques de fabrique de la politique de la ville pour innover et avancer, notamment avec les anciens programmes de « recherche-action » de la Délégation interministérielle à la ville (DIV).

L'ANCT explique que l'ONPV ainsi que l'Observatoire des territoires sont intégrés à un pôle de 15 personnes sur les dynamiques territoriales et que cela présente un réel intérêt pour ne pas isoler l'analyse des QPV des autres territoires en difficulté (ruralité, petites villes, quartiers urbains non prioritaires). L'agence indique également préserver l'indépendance intellectuelle de l'ONPV, même s'il est matériellement intégré à l'ANCT.

Cependant, la mutualisation des moyens au sein de l'ANCT ne peut à elle seule expliquer ou pallier cette situation. **On est conduit à penser que si l'ONPV et son rapport annuel au Parlement ne figuraient pas dans la loi, ils auraient sans doute purement et simplement disparus !**

**Cette situation est des plus problématiques.** Comme le souligne la Cour des comptes, on ne peut concevoir qu'une politique qui mobilise autant de moyens, concerne 5,4 millions d'habitants, présente autant d'enjeux politiques et reste contestée ne soit pas dotée d'outils de suivi robustes.

Cela préoccupe d'ailleurs les acteurs du renouvellement urbain qui ne disposent plus du CES de l'ANRU pour **évaluer le NPNRU qui a été porté à 12,9 milliards d'euros devant entraîner par effet de levier 40 milliards d'euros d'investissement.**

*c) Évaluer les discriminations liées à l'origine et les trajectoires des habitants*

De manière plus marginale au regard de cette problématique existentielle pour l'ONPV, **il serait nécessaire de réfléchir à son champ de compétence.** Dans ces missions figurent explicitement le suivi des discriminations et inégalités entre les hommes et les femmes et la publication de statistiques par sexe.

Il serait nécessaire que l'ONPV puisse **travailler sur les discriminations dont sont victimes les habitants des quartiers défavorisés, notamment celles liées au lieu de résidence et à l'origine réelle ou supposée** et qui figurent au 10<sup>e</sup> rang des sous objectifs de la politique de la ville.

Hakim El Karoui a justement fait observer, lors de son audition, qu'alors que les discriminations entre les hommes et les femmes étaient désormais clairement identifiées, y compris au niveau de la Constitution dans son article 1<sup>er</sup>, notre pays restait frileux sur les analyses portant sur l'origine. Pourtant, les discriminations sont une réalité qu'il convient de traiter et de pouvoir mesurer. Sans revenir sur le débat des statistiques ethniques, il semble par exemple possible d'utiliser l'enquête trajectoire et origine de l'INSEE.

Enfin, bien que cela figure déjà explicitement dans les missions de l'ONPV, **il est central de lancer des études de trajectoires. Trajectoires territoriales, mais surtout trajectoires individuelles par une évaluation d'ampleur par suivi longitudinal de cohortes dans les quartiers.** C'est le seul moyen pour évaluer les effets de la politique de la ville sur les personnes au-delà de la géographie prioritaire. L'ONPV l'a fait par le passé en conduisant une enquête pluriannuelle auprès d'un millier de ménages. Il ne le fait plus aujourd'hui.

*d) Développer l'évaluation territoriale*

Comme le soulignait Thomas Kirszbaum lors de son audition, la politique de la ville étant essentiellement locale, toute évaluation nationale globale est nécessairement difficile et **c'est donc au niveau territorial qu'il convient également de faire porter l'effort.** La Cour des comptes en a également fait l'une de ses principales recommandations.

La Commission nationale sur les futurs contrats de ville a souligné l'intérêt des démarches de Nantes Métropole avec l'appui de Compas ou de Valenciennes Métropole avec le Cerema. Elle a également mis en avant l'expérimentation « Data & Quartiers » menée, depuis 2009, par le Centre de ressources de la politique de la ville des régions Bretagne et Pays-de-la-Loire, en lien avec l'ANCT sur 78 quartiers prioritaires.

Des expériences comme celle de Valenciennes avec le Cerema sont assurément à généraliser. Le Cerema y a mené une étude quantitative s'appuyant sur plus de 100 indicateurs pour mesurer l'effet de la politique de la ville en comparant l'évolution des quartiers politiques de la ville avec des quartiers témoins. La faiblesse de cette étude est que, réalisée de manière rétrospective, elle ne peut porter que sur les cinq dernières années au maximum, mais elle trace la voie de ce qui pourrait être réalisé à l'avenir dès lors que les indicateurs sont identifiés, suivis et les données disponibles. Un autre enseignement est que le Cerema a pu obtenir la levée du secret statistique qui interdit toute diffusion d'information inférieure à onze

ménages, ce qui entrave toute étude sur les quartiers. En réalité, ce minimum est rapidement atteint en raison des recoupements et possibilités de reconstitution.

**Il nous apparaît nécessaire de mieux faire connaître les conditions dans lesquelles les communes peuvent demander et faciliter la levée du secret statistique pour évaluer correctement la politique de la ville.**

Au-delà, il faut tirer les leçons de l'insuffisance actuelle pour, d'une part, élaborer un référentiel commun d'évaluation préalablement à la conclusion des prochains contrats de ville et, d'autre part, concevoir les prochains contrats avec des objectifs et des indicateurs quantitatifs et qualitatifs évaluables.

La Cour des comptes recommande d'ailleurs d'affecter une proportion minimale des crédits à l'évaluation des dispositifs.

**Recommandation n° 2 : Renforcer l'évaluation de la politique de la ville**

**Redonner une direction et des moyens matériels à l'ONPV pour mener ses missions ;**

**Compléter les missions de l'ONPV en matière de discriminations en fonction de la résidence et de l'origine ;**

**Lancer des études de cohortes pour mesurer les effets de la politique de la ville sur les trajectoires individuelles, la mobilité sociale, économique et résidentielle ;**

**Systématiser et muscler l'expertise locale d'évaluation de la politique de la ville ;**

**Faciliter la levée du secret statistique pour l'évaluation des politiques publiques.**

***B. ENTRE LOCAL ET NATIONAL, HABITANTS, ASSOCIATIONS ET ENTREPRISES : UNE COMPLÉMENTARITÉ À AMÉLIORER***

La politique de la ville est une politique partenariale impliquant de nombreux acteurs : l'État, les collectivités locales, des associations, les habitants et les entreprises qui sont souvent oubliées. Chaque acteur a son utilité. Chacun doit apprendre à collaborer. L'État peut financer et impulser mais il ne peut pas tout. Les collectivités financent et agissent, sont force de proposition et sont un maillon incontournable. Les associations sont souvent de véritables délégataires de la politique de la ville. La crise de la covid-19 a montré leur fragilité. Elles doivent être mieux soutenues. Depuis 2014, le législateur a eu la volonté de donner plus de place aux habitants mais les résultats en sont contrastés. Enfin, les entreprises restent peu investies. Leur rôle sera important pour insuffler une dynamique qui ne repose pas que sur des activités non marchandes.

## 1. Des missions nationales et des crédits à conforter

La politique de la ville est par principe une politique nationale car elle vise à assurer une égalité territoriale et à compenser des difficultés locales. C'est **une manifestation de la solidarité nationale**. Mais déclinée localement et aujourd'hui très largement déconcentrée, elle fait l'objet de demandes de décentralisation au profit notamment des grandes intercommunalités, à l'exemple des aides à la pierre, ce qui pourrait contribuer à vider de son contenu tout ministère de la ville.

La politique de la ville est également par nature une **politique complémentaire et interministérielle**. Elle intervient dans de nombreux domaines, de la sécurité à l'éducation en passant par l'activité économique. Mais cette intervention a toujours disposé de moyens limités au regard de l'action générale de l'État et des collectivités territoriales à travers le « droit commun ». Elle apporte un financement complémentaire visant à mener des actions spécifiques, souvent innovantes. La tentation est donc permanente soit d'en réduire les moyens et de la rendre inopérante, soit d'estimer que les moyens de la politique de la ville remplacent le droit commun.

Face à cette tension et à ce double risque de dilution de la politique de la ville, nous formulons plusieurs propositions.

### *a) Un pilotage interministériel à réaffirmer*

Il est souhaitable que **le ministre de la Ville soit un ministre de plein exercice placé auprès du Premier ministre**. Il doit disposer d'une place et d'une autorité suffisante au sein du Gouvernement pour pouvoir articuler la politique dont il est responsable avec celles menées par les autres ministères. Pour la même raison, il n'est pas logique qu'il soit subordonné à une politique sectorielle qui aura tendance à l'enfermer et à l'empêcher d'avoir un rôle de coordination. La politique de la ville ne se résume pas, par exemple, à des questions de logement. Elle est plus large. Cette vision « *bâtiment* » aurait même tendance à empêcher la prise de conscience de la nécessité d'une politique active en faveur des habitants. Les anciens ministres de la Ville que nous avons entendus, François Lamy, Patrick Kanner, Hélène Geoffroy ou Jean-Louis Borloo ont plaidé en ce sens pour que la politique de la ville soit incarnée et dispose du poids politique nécessaire. Plusieurs ont évoqué la figure fondatrice du sénateur Michel Delebarre, récemment décédé, qui fut en tant que Ministre d'État, le premier ministre de la Ville de 1990 à 1992.

L'expérience récente confirme ce besoin. Après l'appel des maires de novembre 2020 afin de garantir qu'au moins 1 % du plan de relance serait consacré aux quartiers populaires, le Premier ministre Jean Castex a relancé à partir du 21 janvier 2021 **les Comités interministériels des villes (CIV)**. **Surtout, il a tenu un CIV décentralisé tous les six mois et organisé un comité de suivi tous les deux mois** pour assurer la bonne exécution et

l'animation de la mise en œuvre du plan de relance en faveur des quartiers prioritaires. Il a pris à sa charge cette responsabilité interministérielle que le ministère de la Ville ne pouvait assurer de sa propre autorité.

Compte tenu de la décision prise par le Président de la République de revenir à la formule d'un ministre délégué à la Ville et au Logement, **il est impératif que la Première ministre s'engage comme son prédécesseur et réunisse de manière semestrielle le CIV. Nous demandons donc sa réunion au plus vite**, le dernier ayant eu lieu à Grenoble fin janvier 2022.

**La question s'est également posée de savoir s'il serait pertinent de doter à nouveau le ministre de la Ville de sa propre administration**, telle la Délégation interministérielle à la Ville qui existait par le passé. Elle a été démembrée au profit de l'ANRU, de ce qui est devenu l'ANCT et de la Direction générale des collectivités locales (DGCL). Si l'on perçoit l'intérêt d'une réunification des moyens administratifs sous une autorité politique bien identifiée, **nous n'avons finalement pas retenu cette solution** qui semble présenter plus d'inconvénients que d'intérêts. L'ANRU et l'ANCT sont deux structures aux métiers différents et disposant chacune d'une taille critique suffisante en termes d'effectifs et de budget. L'organisation actuelle n'affaiblit pas les moyens humains de la politique de la ville qui restent conséquents au sein des différentes structures. **Au niveau local, les deux agences sont représentées par une seule personne, le préfet. Enfin, toute évolution de ce type bute sur le fait que l'ANRU est essentiellement financée par des crédits non-budgétaires** apportés par les bailleurs sociaux et, à plus de 70 %, par Action Logement. **La question est plus de savoir comment assurer la bonne coopération de ces agences et de la DGCL sans angle mort ou logique de silo.**

*b) Mieux identifier les crédits de droit commun*

Au-delà du CIV, **il est nécessaire de mieux identifier les crédits de droit commun et de droit commun renforcé dans chaque ministère**, afin que les moyens de la politique de la ville ne s'y substituent pas comme c'est trop souvent le cas, devenant un « droit commun d'exception », si l'on s'autorise l'oxymore.

Le rapport Borloo de 2018 avait proposé la création d'une Cour d'équité territoriale pour permettre l'émergence d'un droit opposable au droit commun au bénéfice des villes ayant des quartiers prioritaires. Cette solution n'a pas été retenue car les élus et les différents acteurs de la politique de la ville ne souhaitent pas judiciariser leurs rapports avec l'État et l'ampleur des besoins dépasse la seule constatation juridique.

Il convient plutôt d'être capable de mieux territorialiser les politiques publiques et de mieux identifier ce qui ressort du droit commun, c'est-à-dire des politiques s'appliquant à tout le territoire, et ce qui relève du droit commun renforcé, c'est-à-dire de mesures spécifiques propres à certaines zones géographiques et pérennisées. L'éducation prioritaire ou les

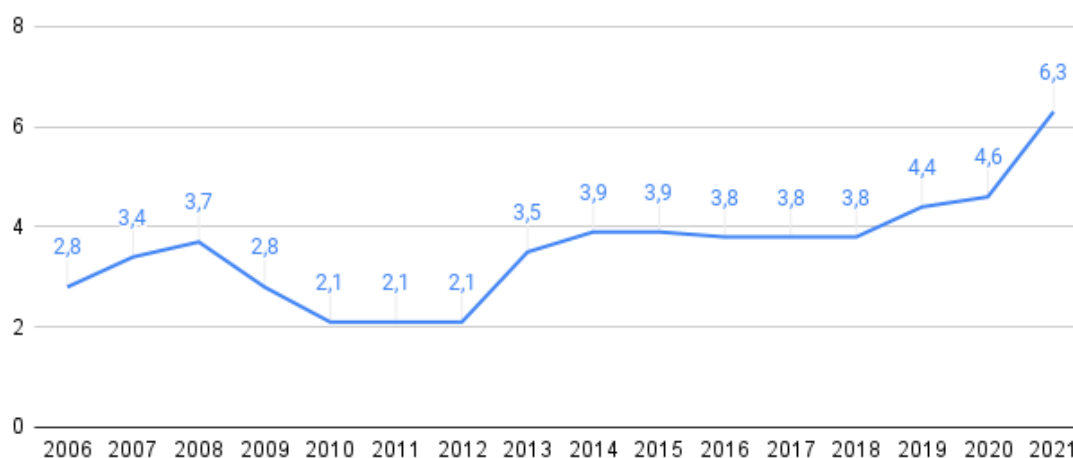


Quartiers de reconquête républicaine (QRR) sont les exemples les plus souvent cités de ce droit commun renforcé.

Il en résulte que **les documents budgétaires aujourd’hui à la disposition du Parlement sont insuffisants pour mesurer la mobilisation du droit commun** au regard des moyens spécifiques de la politique de la ville regroupés au sein du programme 147.

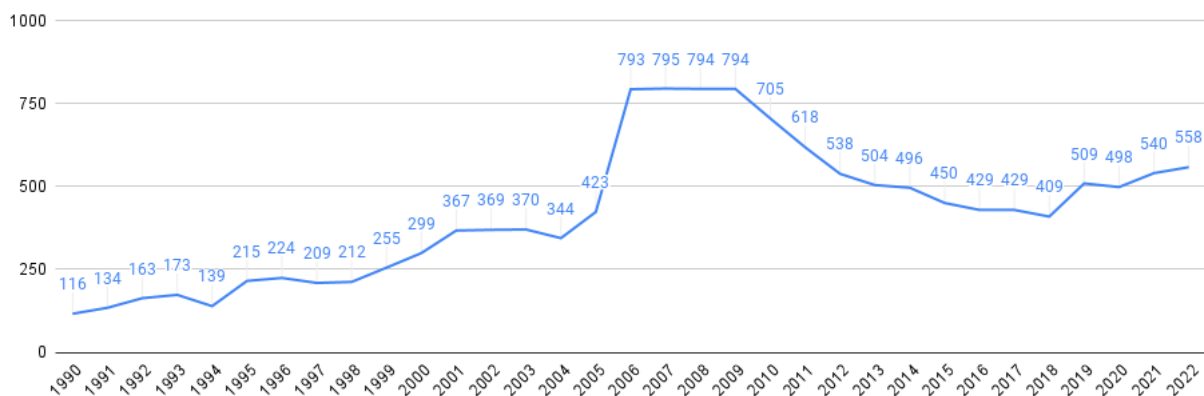
### Evolution de la mobilisation des crédits de droit commun concourant à la politique de la ville depuis 2006

(Crédits de paiement en milliards d'euros, inscrits en loi de finances initiale)



### Evolution du budget de la politique de la ville de 1994 à 2022

(Crédits de paiement en millions d'euros, inscrits en loi de finances initiale pour le P147)



Sources : Rapport de la Commission nationale sur les contrats de ville, avril 2022, d'après les Documents de politique transversale (DPT ou « Orange budgétaire ») remis lors du PLF.

Le document de politique transversale publié dans le cadre du projet de loi de finances ne parvient que de manière limitée à rendre compte de l'effort de l'État en faveur des quartiers prioritaires ; il est pourtant dix fois plus important que le budget du ministère lui-même. **Par ailleurs, l'an passé, il ne rendait pas compte du déploiement du plan de relance dans les QPV alors que cela représente plus d'un milliard d'euros.**

**Une première voie pour y parvenir serait de relancer les conventions d'objectifs interministérielles relatives à la politique de la ville.** Voulues par François Lamy et portées par Jean-Marc Ayrault en 2012, cet encadrement du partenariat entre le ministère de la Ville et les autres ministères est ensuite tombé en désuétude faute de portage politique. Ce point figurait déjà parmi les recommandations du rapport de la commission des affaires économiques en 2017 qui demandait la signature d'une nouvelle génération de conventions interministérielles pour la période 2016-2020 au niveau national... Cet exercice reste essentiel pour identifier les mesures de droit commun et les inscrire dans la durée. Il a d'ailleurs été retenu dans les propositions, c'est la n° 27 de la Commission nationale sur les futurs contrats de ville.

#### **Les conventions interministérielles d'objectifs pour la politique de la ville**

Par circulaire du 20 novembre 2012, Jean-Marc Ayrault soulignait que les moyens spécifiques déployés par le ministère chargé de la politique de la ville ne sauraient suffire et que seul l'engagement de l'ensemble du Gouvernement était de nature à inverser la spirale de dégradation dans laquelle les quartiers prioritaires avaient été entraînés. Il rappelait donc la nécessité d'une mobilisation forte de toutes les politiques de droit commun et demandait à chaque ministre de conclure avec le ministre de la Ville des conventions d'objectifs pour garantir une mobilisation effective des politiques de droit commun au bénéfice des quartiers prioritaires. Ces conventions devaient préciser les engagements pris dans chaque domaine de compétence, pour la période 2013-2015, en termes d'objectifs opérationnels, de moyens mobilisés, d'adaptation qualitative des actions et des méthodes. Afin de faciliter la mesure des résultats, les objectifs devaient être assortis « *d'indicateurs lisibles, simples et en nombre resserré* ».

Ce travail d'identification du droit commun devra **relancer le questionnement sur la spécificité des politiques menées à travers les moyens propres de la politique de la ville et celles qui devraient basculer dans le droit commun.** L'Institut Montaigne a ainsi proposé dans son dernier rapport sur les quartiers pauvres de transférer le programme de réussite éducative (PRE) à l'Éducation nationale. La même question se pose pour les « quartiers d'été » et les « vacances apprenantes » qui sont des actions prolongeant la politique éducative et vis-à-vis de la jeunesse. La Commission nationale sur les futurs contrats de ville a posé une question similaire en estimant que les cités éducatives devaient relever des contrats de ville et non plus d'appels à projet spécifiques, plaidant donc pour leur généralisation.

Une autre solution pourrait être, trente ans après la création du ministère de la Ville et compte tenu de la poursuite de certaines actions propres à la géographie prioritaire, de **pérenniser progressivement des enveloppes de crédits interministériels qui resteraient au sein du programme 147 plutôt que d'être transférés au sein d'autres missions et programmes budgétaires.** Cela pourrait concerner les actions déjà mentionnées mais aussi, par exemple, la contribution à l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) pour la prise en charge des jeunes des

quartiers. Le programme 147 serait ainsi composé d'actions récurrentes, d'une part, et de nouveaux projets ou d'expérimentation comme c'est traditionnellement le cas, d'autre part.

Ces travaux d'animation, de suivi et d'identification du droit commun et des moyens propres à la politique de la ville doivent converger **pour rendre les crédits plus stables et prévisibles.**

Au cours du dernier quinquennat, **l'État s'est affranchi de sa contribution à l'ANRU** laissant Action Logement et les bailleurs sociaux financer la rénovation urbaine. **Au total, sur cinq ans, moins de 80 millions d'euros ont été versés par rapport aux 200 millions annoncés !**

Beaucoup d'acteurs rencontrés ont montré combien il était difficile de mener localement des projets sans visibilité ni stabilité. Les crédits des programmes « quartiers d'été » ou « vacances apprenantes » ont pu ainsi être confirmés très tardivement et d'une année sur l'autre avec des volumes de crédits différents. Les associations doivent courir les appels à projets annuels pour assurer leur fonctionnement et le maintien de leur action courante.

Ainsi, à partir d'un socle mieux défini et sur la base de projets partagés à moyen terme, **nous demandons au Gouvernement de mettre en chantier une Loi de programmation pour la Ville** à l'instar de ce qui est fait pour les armées ou a pu l'être pour la sécurité intérieure ou la justice. L'État doit pouvoir planifier, sur une durée cohérente avec les futurs contrats de ville, c'est-à-dire avec la temporalité des élections locales, les moyens budgétaires qu'il met à disposition. Soit une première loi pour les années 2024-2026 puis une seconde, pour six ans, à compter de 2027.

**Recommandation n° 3 : Conforter les moyens nationaux de la politique de la ville**

- **Convoquer rapidement le CIV par la Première ministre puis tous les six mois ;**
- **Préparer une loi de programmation pour la Ville pour garantir dans la durée les moyens de l'État en cohérence avec les contrats de ville ;**
- **Relancer des conventions d'objectifs entre les différents ministères et le ministère de la ville pour assurer la mobilisation du droit commun.**

## **2. Une complémentarité entre national et local à approfondir**

Si l'échelon national de la politique de la ville doit être consolidé, cela ne doit bien entendu pas conduire à revenir à une vision centralisatrice qui viendrait nier la capacité des collectivités territoriales à prendre des initiatives et à co-construire la politique de la ville avec l'État. Au contraire, c'est le dialogue et la complémentarité qui doivent être cultivés autour des préfets et des projets de territoire.

*a) Passer des appels à projets à la co-construction*

À cet égard, si **la conduite de la politique de la ville, principalement à travers des appels à projets, a pu être un moyen innovant, elle est devenue un obstacle à sa réussite.**

Partout les collectivités dénoncent la formule en raison de sa lourdeur, de l'instabilité des financements et de son caractère descendant. Pour beaucoup, **l'appel à projet cache une politique de guichet** permettant d'accéder à des financements supplémentaires à condition de se conformer aux critères requis par l'État. **Les collectivités se plaignent de devoir faire la chasse aux appels à projets et de répondre à tout pour gagner quelque chose.** Dès lors, la politique menée risque moins de correspondre à un projet de territoire que résulter d'une course au financement.

Ces multiples appels à projets sont d'autant plus lourds à suivre et à instruire qu'ils ne se limitent pas à ceux de l'ANCT. D'autres financeurs, de la Caisse d'allocations familiales (CAF) à l'Europe, viennent ajouter leurs calendriers et leurs exigences... **Au final, ils éloignent les équipes du terrain sans procurer de ressources stables et permettant de garantir des emplois de qualité dans la durée.** Pourtant, seule une action suivie est susceptible de changer les choses dans les quartiers prioritaires, sans quoi la déception nourrit le sentiment d'abandon et le rejet des institutions.

Pour autant, **l'appel à projet peut rester un outil utile pour expérimenter et lancer des nouveaux projets s'ils s'inscrivent dans la complémentarité et le dialogue entre les collectivités et l'État.** Les Cités éducatives et les Bataillons de la prévention en sont deux exemples récents.

- **Les Cités éducatives**

Concernant les **Cités éducatives**, il convient de rappeler que ce programme est **issu d'une initiative de terrain, notamment à Clichy-sous-Bois et dont la généralisation avait été proposée par le rapport Borloo.** Il vise à renforcer la coopération des acteurs de l'éducation et à organiser un continuum de la petite enfance à l'entrée dans la vie active. Le programme est piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). Il procède à la labellisation de stratégies locales suite à **deux appels à projets successifs. À la rentrée 2019, 80 Cités éducatives ont été labellisées.** Puis, lors du Comité interministériel des villes du 29 janvier 2021, **46 nouvelles Cités éducatives ont été annoncées, avec une cible de 200 d'ici fin 2022.** Un appel à manifestations d'intérêt a été publié le 28 juin 2021 pour sélectionner les 74 derniers projets qui permettront d'atteindre cet objectif.

En termes de moyens, 100 millions d'euros ont été programmés sur la période 2019-2022 provenant du programme 147 « politique de la ville », soit environ un million d'euros par cité pour les trois ans de l'expérimentation. Des moyens humains de l'Éducation nationale sont

également mobilisés, à savoir un principal de collège chef de file et un chef de projet opérationnel dans chaque Cité éducative.

Les Cités éducatives ne doivent pas constituer un dispositif supplémentaire, mais ont vocation à proposer une démarche innovante et coordonnée, qui s'appuie sur les dispositifs existants, parmi lesquels les programmes de réussite éducative (PRE), les Cordées de la réussite et Parcours d'excellence, ainsi que les Classes préparatoires intégrées et les parrainages.

## La carte de France des Cités éducatives



Il est également notable que les Cités éducatives ont été dotées dès leur création d'un organe spécifique d'évaluation, le Comité national d'orientation et d'évaluation (CNOE), présidé par un parlementaire.

Dans le cadre de nos visites de terrain, nous avons recueilli des échos très positifs sur la mise en place des Cités éducatives dont la réactivité a été louée dans le cadre de la crise sanitaire pour éviter le décrochage.

**C'est toutefois l'adaptation aux réalités locales et la capacité à créer une dynamique qui va permettre l'appropriation du projet et sa réussite.** Par exemple à **Allonnes**, ce n'est pas le principal d'un des cinq collèges qui est le chef de file mais le proviseur du lycée d'enseignement général. En effet, le maire, Gilles Leproust, qui avait remarqué la faiblesse du nombre de jeunes issus des QPV au sein du lycée, et plus particulièrement en terminale scientifique, a souhaité donner le signal politique qu'il est possible pour le plus grand nombre d'accéder aux meilleures filières et lutter contre le déterminisme social qui conduirait ces jeunes uniquement en lycée professionnel.

À **Nice et Saint-Laurent-du-Var**, où la Cité éducative est labellisée depuis fin 2019, sa mise en place a donné lieu à un important travail partenarial entre les acteurs étatiques et locaux. Plusieurs sessions de formation ont permis de faire émerger les enjeux d'innovation et une culture commune. Parallèlement, un diagnostic complet des actions éducatives sur le territoire a été réalisé pour que la Cité éducative atteigne son but et ne soit pas une « *couche en plus* » portant sur le droit commun : que financent les intercommunalités ? Les communes ? Quels sont les liens avec les projets éducatifs territoriaux (PEDT) des communes ? Le plan mercredi ? Les accueils de loisirs ? Les pauses méridiennes ? Que finance l'éducation nationale ? Que finance la DRAC sur les questions liées à la culture ? Les mêmes acteurs se sont interrogés sur ce qui était déjà financé sur les crédits spécifiques de la politique de la ville, comme par exemple le dispositif « *ville-vie-vacances* ».

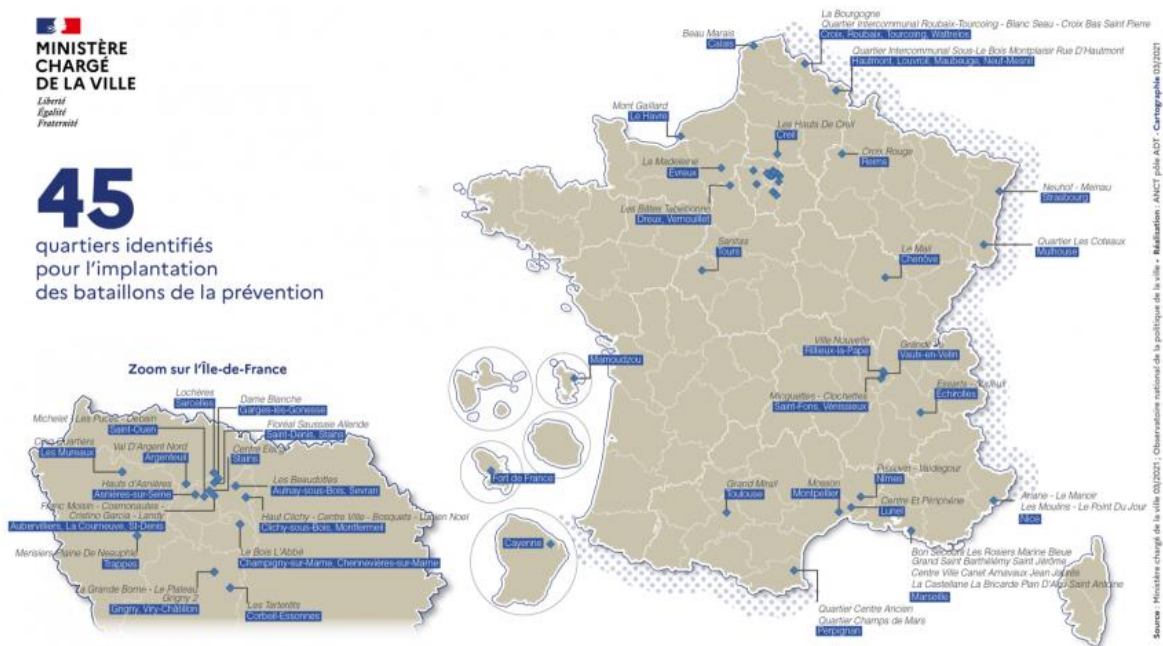
Cet important travail de remise en question des financements et donc des actions existantes a conduit chacun à se repositionner et à s'inscrire dans une vraie démarche commune coordonnée d'innovation. Le forum de la Cité Éducative du 30 avril 2022, qui a précédé notre visite sur place, a cristallisé la démarche et va favoriser la co-construction de projets. Le travail d'articulation des dispositifs existants (droit commun notamment) et de recherche des cofinancements va se poursuivre afin d'optimiser le dispositif et le rendre plus efficient. La motivation des acteurs est marquée et la volonté de faire ensemble est affichée.

- **Les Bataillons de la prévention**

**Les Bataillons de la prévention peuvent apparaître comme un second exemple de la co-construction souhaitable entre l'État et les**

**collectivités**, notamment en raison des écueils et limites rencontrées par cette initiative de l'État.

Le lancement des Bataillons de la prévention a été annoncé lors du CIV du 29 janvier 2021 et leur contenu précisé lors du comité de suivi du 27 mars sous la présidence du Premier ministre. Il s'agissait de recruter 300 éducateurs spécialisés et 300 médiateurs sociaux, et de les déployer d'ici à fin 2021 dans 45 quartiers identifiés selon plusieurs critères : démographie (900 000 habitants au total, dont 120 000 jeunes âgés entre 11 et 25 ans), décrochage des jeunes vis-à-vis de l'emploi et de la formation (3/10<sup>e</sup> des jeunes ni en emploi ni en formation, 1/6 demandeur d'emploi a moins de 26 ans), difficultés familiales (1/2 famille en dessous du seuil de pauvreté, 1/5 famille monoparentale) et enfin de synergie avec la politique de la ville (42 quartiers concernés par le NPNRU et 36 labellisés Cités éducatives). Sur cette base, le Gouvernement a demandé aux préfets de réaliser une concertation puis une contractualisation avec les collectivités et les associations, afin d'attribuer les 26 millions d'euros du programme.



Si le déploiement de médiateurs et d'éducateurs spécialisés dans les QPV a été sur le principe bien reçu, **l'initiative a n'a pas été unanimement saluée car la concertation n'a pas précédé la décision.** Celle-ci aurait certainement fait apparaître que **la prévention spécialisée était de la compétence des départements** et dans plusieurs cas, comme dans les Yvelines, ceux-ci avaient déjà pris des initiatives dans le même sens sans attendre l'État. Par ailleurs, plusieurs acteurs du secteur ont regretté **la faible qualification des emplois financés par l'État et la durée limitée à trois ans du programme soulevant de nombreuses questions** sur les possibilités réelles de recrutement, de pérennité du dispositif et donc d'effets pouvant être atteints...



**De fait, c'est bien dans le dialogue et la complémentarité des acteurs que le dispositif peut apporter les effets escomptés comme le montre son déploiement à Nice.** C'est ce que nous avons constaté lors de notre visite dans le quartier de l'Ariane et de notre échange avec l'équipe préfectorale, d'une part, et l'équipe de médiateurs sur place, d'autre part.

**Dans le département des Alpes-Maritimes, la mise en place de ce dispositif au sein du QRR qui regroupe les quartiers de l'Ariane et des Moulins, a permis de créer 22 postes** se déclinant en six postes d'éducateurs spécialisés au sein de deux associations et 16 postes au sein de l'association ADAM, dont 12 d'adultes-relais dédiés à la médiation de rue (équipe financée par les Bataillons de la prévention), un poste de médiateur dédié à la tranquillité résidentielle (financé par les bailleurs via l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties - TFPB), auxquels viennent s'ajouter deux postes FONJEP (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire) de coordination (un poste créé et un poste redirigé) et un poste de conseiller à l'insertion professionnelle (financement PRIC de la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités - DDETS 06).

Un tel résultat est le fruit d'un **travail d'ingénierie territoriale qui a permis d'optimiser les différents dispositifs existants et de les articuler avec le nouveau en réunissant un tour de table de financeurs pour au final améliorer le dispositif des Bataillons de la prévention et en assurer la pérennité au-delà de l'expérimentation.** Ainsi, le tour de table a été élargi aux bailleurs pour le volet tranquillité résidentielle, à l'insertion professionnelle, à l'accès au droit et au sport.

**Les postes de médiateurs** qui sont la pierre angulaire de ce dispositif demandent une réelle qualification alors que le montant de **la prise en charge des postes d'adultes-relais par l'État se limite à 80 % du SMIC**, soit 20 072 euros par an. Compte tenu des importantes difficultés de recrutement de personnel qualifié, **une revalorisation des salaires a été décidée.** Ce surcoût a pu être absorbé par les bailleurs, le volet emploi à disposition de la Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), la Ville de Nice et le Fonds d'interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR).

La partie relative à l'insertion professionnelle et au retour à l'emploi des jeunes est financée dans le cadre de l'axe 3 du Programme Régional d'Investissement par les Compétences (PRIC). Les médiateurs vont vers les jeunes qui sont dans la rue, sans emploi ni qualification, afin de mettre en place un parcours. À ce jour, la première session a démarré et 14 jeunes ont commencé le programme proposé par l'association ADAM.

Les bailleurs sociaux participent au financement de ce projet à hauteur de 91 100 euros, majoritairement à travers l'utilisation de l'abattement TFPB, soit 50 euros par logement social dans le quartier de l'Ariane qui en compte 1 822.



Enfin, l'insertion par et vers le sport a été ajouté au projet. Il s'agit d'une part, de proposer aux jeunes identifiés de participer à des ateliers sportifs pour leur montrer les possibilités de transposition de leurs compétences et, d'autre part, de leur faire connaître les métiers du sport et de l'animation comme le Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) ou *via* le dispositif Sesame<sup>1</sup>...

*b) Portage politique et demande de décentralisation des crédits*

La question de la mobilisation du droit commun et le développement d'une vision transversale de la politique de la ville, importants au niveau national, le sont également au niveau local. Cette politique doit bénéficier **d'un portage politique et administratif fort et identifié** au sein de chaque acteur. C'est le témoignage que nous avons recueilli dans chacune de nos visites et au cours des nombreuses auditions. L'État dans le département à travers le préfet, le sous-préfet chargé de la politique de la ville et ses délégués est le premier acteur. **Au sein des collectivités et plus particulièrement des métropoles et intercommunalités, il est souhaitable que la politique de la ville soit portée par un vice-président ou un adjoint important.** C'est évident dans des zones où ces problématiques sont dominantes, cela l'est moins lorsque les quartiers prioritaires ne concernent que quelques communes ou un pourcentage limité de la population. Selon l'ONPV, sur 859 communes concernées, 230 sont les seules de leur EPCI à avoir un QPV. Pourtant si les problèmes sont au niveau du quartier, les solutions sont à l'échelle de la ville ou de l'agglomération, et c'est tout le sens de cet élargissement. Mais cette implication politique doit aussi **se décliner dans l'organisation administrative des collectivités. La politique de la ville doit être positionnée au niveau de la direction générale des services** et ne pas être traitée comme une politique sectorielle indépendante des autres car elle ne se résume ni aux problématiques de logement ni à des problèmes sociaux localisés.

**Enfin, dans cette articulation entre l'État et les collectivités, se pose la question de la décentralisation des crédits de la politique de la ville** qui sont d'ores et déjà largement déconcentrés. Nous en avons reçu la demande de plusieurs grandes collectivités qui voudraient se voir déléguer ces crédits comme le sont actuellement les aides à la pierre. Elles estiment en effet avoir besoin de l'ensemble des leviers pour mettre en œuvre leurs priorités déclinées dans le projet de territoire qu'elles ont élaboré et ne veulent légitimement pas dépendre pour leur financement d'appels à projets de l'État.

---

<sup>1</sup> Le dispositif Sesame, soit *Sésame vers l'emploi dans le sport et l'animation pour les métiers de l'encadrement*, a été initié dans le cadre des mesures issues du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015. Ce dispositif a été intégré au plan « Citoyens du sport », plan relevant des mesures Héritage des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 sur la période 2017-2024 avec un objectif de 5 000 nouveaux jeunes formés aux métiers du sport. En 2020, afin de faire face aux conséquences de la crise sanitaire, Sesame a été inscrit dans les mesures de relance gouvernementales au sein du plan « 1jeune1solution », dans le cadre du soutien aux acteurs du sport. À ce titre, il bénéficie pour 2021 et 2022 d'un financement complémentaire de 12 millions d'euros pour accompagner 3 000 jeunes.

Cette demande ne fait pas l'unanimité. **Il n'est pas forcément opportun d'affaiblir le ministère de la Ville qui ne dispose que d'une enveloppe budgétaire limitée de l'ordre de 500 millions d'euros.** Par ailleurs, les exemples des Cités éducatives ou des Bataillons de la prévention montrent qu'il peut y avoir un dialogue et des allers-retours féconds entre l'État et les collectivités pour diffuser au niveau national une initiative locale réussie ou pour relancer une action spécifique.

Le regroupement des crédits au sein d'une collectivité présente certes des avantages, mais a également des inconvénients car le préfet restera le représentant de l'ANRU et de l'ANCT ainsi que le responsable de la sécurité et du quartier de reconquête républicaine (QRR) s'il y en a un, problématique essentielle dans les QPV. Il y a donc une réelle cohérence d'action. Enfin, beaucoup d'acteurs locaux nous ont fait part de leur  **Crainte de voir les crédits de la politique de la ville se dissoudre et perdre leurs spécificités comme par exemple la dotation de solidarité urbaine (DSU).** Or, la DSU représente plus de 2,5 milliards d'euros, soit cinq fois plus que les crédits du programme 147. **L'essentiel des crédits est donc déjà décentralisé.**

À ce stade et compte tenu de la diversité des territoires et du niveau d'investissement des intercommunalités dans la politique de la ville, nous ne sommes  **pas favorables à une décentralisation générale des crédits mais à une expérimentation là où la demande se manifeste.** Il faudra ensuite pouvoir procéder à son évaluation avant d'aller plus loin.

**Recommandations n° 4 :** Favoriser la complémentarité entre l'État et les collectivités locales,

- Inciter à un portage politique et administratif clair et transverse de la politique de la ville ;
- Expérimenter la délégation des crédits de la politique de la ville aux collectivités qui le souhaitent et soumettre ce dispositif à évaluation.

### **3. Associations - maillons faibles ou maillons forts ?**

La politique de la ville a la spécificité d'être très largement déléguée à des associations. Cela permet de gagner en souplesse et en proximité. Cela permet aussi de favoriser l'implication des citoyens dans les solutions en faveur de leur quartier.

**L'un des constats forts à l'issue de nos auditions et déplacements, c'est la grande fragilité du tissu associatif et la nécessité de modifier en profondeur la relation entre les financeurs et les associations.**

#### *a) Un essoufflement renforcé par des appels à projets systématiques*

Les témoignages convergent pour souligner **l'essoufflement des réseaux associatifs traditionnels.** Le constat avait déjà été fait pour

l'encadrement social assuré par le Parti communiste ou l'Église catholique. Il en serait de même, dans bien des quartiers, de l'éducation populaire, de certains centres sociaux ou d'associations antiracistes qui auraient du mal à être présents dans les quartiers et plus particulièrement le soir, le week-end ou pendant les vacances. **Mais les élus constatent plus largement une fragilisation et une difficulté de renouvellement du tissu associatif.** Cela peut s'expliquer par des d'équipes locales qui s'usent sans avoir su susciter ou trouver la relève nécessaire au noyau initial, phénomène qui a été renforcé ou révélé par la crise sanitaire. Mais il y a également **des causes plus structurelles** comme une certaine désaffection pour l'engagement collectif, la difficulté de réaliser des projets et de trouver des financements et l'insuffisance des programmes visant à permettre à des associations locales de se développer au-delà de leur quartier pour atteindre une envergure plus large voire nationale.

**Concernant les appels à projets, les associations, plus encore que les collectivités, sont les victimes de cette modalité de financement** qui est devenue systématique. Le plan de relance a ainsi conduit à en lancer plus de 80 ! Les financeurs ayant en général supprimé ou réduit les subventions de fonctionnement, les subsides ne sont plus accordés que dans ce cadre. Les associations doivent donc y répondre et obtenir les fonds pour espérer financer leurs structures. Les financeurs ne l'ignorent pas, comme d'ailleurs la précarisation du tissu associatif qui en résulte. En effet, il devient impossible pour une association d'embaucher à durée indéterminée des profils qualifiés sans avoir un minimum de visibilité sur sa trésorerie, sans compter le risque que peut représenter un ou plusieurs licenciements. À cet égard, l'ancienne Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) avait démontré, **en 2014, qu'alors que 85 % des associations en France n'ont pas d'employé, 90 % des associations liées à la politique de la ville en ont** car les pouvoirs publics leur délèguent des missions et la gestion des ressources humaines qui va avec.

La logique d'appels à projets limite leur capacité d'initiative car c'est le cadre de la compétition qui définit l'action à mener. Les appels à projets conduisent, en outre, à mettre de manière inutile en concurrence des territoires et des associations entre eux alors qu'elles peuvent être reconnues et mener une action de long terme sur un territoire.

Le mécanisme des appels à projets adopté par tous les financeurs induit également une grande complexité, car chaque financeur édicte ses conditions, son calendrier et sa procédure. À cela s'ajoute des appels à projets en cascade, une structure en ayant gagné un en organise un autre à son tour. Par exemple, il nous a été rapporté que lors d'une demande de contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS), deux demandes doivent être déposées auprès de deux financeurs avec des calendriers et des plateformes différentes. Lors de son audition, **les représentants de l'Inter-réseau du développement social et urbain (IR-DSU) ont dénombré**

**plus de 14 organismes susceptibles de lancer des appels à projets à destination des quartiers prioritaires !** Pour eux, cette course à l'appel à projet produit une perte de cohérence avec les besoins du territoire tels qu'ils ont pu être définis.

Cette situation **chronophage pour tous les acteurs exclut enfin les plus petites associations qui ne disposent pas des effectifs et des savoir-faire suffisants pour monter les dossiers**, au bénéfice de grandes associations tête de réseau qui sont, elles, éloignées du terrain et moins à même de répondre au besoin et de créer un tissu de solidarité et une dynamique locale.

*b) Simplifier, sécuriser, accompagner pour soutenir les associations*

Face à cette complexité qui épuise les acteurs, il doit être possible de **simplifier les procédures**. L'IR-DSU a donné l'exemple de la mairie de Vitry-Le-François qui organise avec l'État, l'Agence régionale de santé (ARS) et la CAF une « **journée du territoire** », qui permet de réunir le même jour en un même lieu différentes instances de gouvernance et de pilotage. Outre le temps gagné, c'est surtout le sens qui est retrouvé autour d'une logique de projet de territoire et de dynamique partenariale.

**Les petites associations doivent également bénéficier d'un accompagnement spécifique.** Dans les Alpes-Maritimes, fin 2019, est né un dispositif dédié aux associations de grande proximité face aux difficultés d'instruction de la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) confrontée à l'incomplétude des dossiers, à de nombreuses relances et *in fine* aux difficultés d'engager les crédits au profit d'associations composées de bénévoles et sans fonds de roulement important. La décision a alors été prise de confier une mission de soutien à deux associations mieux structurées : le collectif Ensemble sublimons l'animation (ESA) et l'Association de promotion et de professionnalisation de l'animation sportive et culturelle dans les Alpes-Maritimes (APPASCAM). Ces associations assurent également des formations au montage financier et à l'utilisation de la plateforme Dauphin, propre à la politique de la ville, par laquelle passent les appels à projets. Elles assurent le lien avec les délégués du préfet et ont permis de réduire significativement les cas non conformes et donc les délais d'engagement des crédits. Une centaine de projets a ainsi été coachée sur deux ans. Depuis 2022, le Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES) des Alpes-Maritimes a étendu ce dispositif aux financements du Fonds d'aide à la vie associative (FDVA) qui utilise une plateforme différente.

Au-delà des simplifications et de l'accompagnement, il convient de **changer de paradigme et de privilégier des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM)** pour sécuriser les financements. Une durée de trois ans est souvent évoquée. Parallèlement, le suivi et l'évaluation doivent être assurés. Au niveau national, **l'ANCT nous a indiqué**

**qu'environ 20 % de l'enveloppe sont désormais attribués sous cette forme, mais ce n'est pas encore le cas localement** et plus particulièrement pour les plus petites associations. **La CPOM doit devenir la règle au niveau préfectoral.** On ne peut pas prédéfinir de pourcentage car il convient ni de figer l'enveloppe sur une durée trop longue et de se priver de réorienter, ni d'un mode de sélection efficace.

Dans la lignée de cette évolution, **nous souhaitons que les financeurs préservent également une part de leur enveloppe pour les associations de grande proximité** afin qu'elles ne soient pas évincées des subventions.

Enfin, pour renouveler et développer le tissu associatif nos auditions font apparaître **le besoin de faire grandir les associations les plus prometteuses.** Cela nécessite une volonté locale puis nationale dont l'un des instruments peut être la conclusion d'une CPOM. Nous pouvons en donner plusieurs exemples à des échelles différentes.

À Nice, l'association ADAM spécialisée dans la médiation et originaire du quartier prioritaire des Moulins, au sud-ouest, a pu bénéficier du programme des Bataillons de la prévention, pour étendre son action dans le quartier de l'Ariane au nord-est de la ville.

Dans les Hautes-Pyrénées, l'association Dans6T qui compte aujourd'hui 600 adhérents et 50 salariés, est dédiée à la pratique de la danse. Elle a été créée en 2001. Originaire du quartier Laubadère à Tarbes, elle s'est progressivement étendue dans trois autres quartiers et ouvrira en septembre une deuxième antenne à Lourdes. En 2005, une compagnie professionnelle a vu le jour qui se produit en France et à l'étranger. Lors de son audition, sa directrice, Leila Benaouali, a souligné que ce développement avait été possible grâce à la CPOM de trois ans signée avec le groupement d'intérêt public (GIP) Tarbes-Lourdes qui porte la politique de la ville, ainsi qu'avec la direction régionale des affaires culturelles (DRAC). Le soutien de la scène nationale du Parvis est également important pour la compagnie professionnelle.

Dans le domaine de l'entrepreneuriat, Bpifrance cherche également à développer des associations locales pouvant prendre une envergure nationale. My Creo Academy est ainsi née à Aulnay-sous-Bois en 2006 par la volonté de deux chefs d'entreprise, Mohammed Haddou et Moktar Farhat, qui voulaient faire bénéficier les autres de leur expérience acquise à l'occasion de la création de leur propre entreprise trois ans plus tôt. Ils ont reçu le soutien à partir de 2009 de L'Oréal puis de TF1 et de Randstad. L'intérêt de leur action pour faire mûrir les entrepreneurs et accélérer les projets a conduit Bpifrance à appuyer cette structure à partir de 2019. Grâce à cette aide, elle a ouvert des antennes à Toulouse, Montpellier et Marseille et change ainsi de dimension. Bpifrance a agi de même avec plusieurs autres associations.

**Recommandation n° 5 : Soutenir le tissu associatif des quartiers**

- Simplifier la gestion des appels à projets et les réserver à l'innovation et l'expérimentation ;
- Privilégier les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens ;
- Accompagner de manière spécifique les petites associations et leur réserver des enveloppes de crédits ;
- Développer les programmes destinés à faire grandir les associations innovantes.

#### **4. Habitants : renforcer les conseils citoyens**

La participation des populations vivant dans les quartiers pauvres est recherchée. L'idée était de **faire des habitants des acteurs**. Elle a émergé dans les années 1970, notamment sous l'impulsion de l'association catholique ATD Quart-Monde qui souhaitait redonner toute leur dignité à des personnes marginalisées. Dans des cités composées en majorité d'habitat social où la population est donc locataire, n'a pas choisi son lieu de vie, le logement étant attribué et, souvent, n'a pas le droit de vote en raison de ses origines, l'appel à participation des habitants vise à permettre une appropriation et une implication dans la vie du quartier. Elle doit favoriser l'émergence d'initiatives et la structuration d'expressions de solidarité plutôt qu'une attitude qui pourrait être passive. Ce besoin est apparu plus fortement à l'occasion du PNRU, car l'attachement des populations à leur quartier et à son histoire a été sous-estimé de même que la violence subie du fait des démolitions et des déménagements imposés, opérations où l'on a parfois cherché à faire le bien des habitants sans les consulter.

Au-delà des quartiers prioritaires, la question de la participation des habitants s'inscrit dans un mouvement plus large de développement de la démocratie participative en complément de la démocratie représentative, ce qui correspond à une attente de la société. De nombreuses instances ou outils existent en dehors des QPV, du conseil de quartier au budget participatif. Des bénéfices sont attendus comme la meilleure réception des projets et la réduction des recours, mais beaucoup vont plus loin et en espèrent une co-construction, une amélioration des projets grâce à « *l'expertise d'usage* » des habitants et des innovations sociales. L'Institut Montaigne a pu souligner que **faire émerger une nouvelle gouvernance de la politique de la ville, c'était d'abord remettre sur un pied d'égalité les pouvoirs publics et ceux qui sont destinataires de leur action.**

*a) Les conseils citoyens, un échec ?*

**La création des conseils citoyens par l'article 7 de la loi de programmation pour la ville du 21 février 2014** résulte de cette dynamique. Sur cette base, un conseil citoyen doit être mis en place dans chaque quartier prioritaire. Il est composé de deux collèges. Le premier est formé de citoyens

tirés au sort, le second de représentants d'associations et d'acteurs locaux. Ils doivent être associés à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de la ville. Des membres participent aux instances de pilotage du contrat de ville. Le préfet « reconnaît la composition du conseil citoyen » et accorde éventuellement la personnalité morale à la structure support. Le contrat de ville doit définir un lieu et des moyens de fonctionnement. Enfin, le maire peut décider que le conseil citoyen se substitue au conseil de quartier (article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales).

**Dans les faits, cette disposition de la loi Lamy semble avoir été appliquée de manière très hétérogène**, ce qu'entérinait déjà la circulaire ministérielle du 2 février 2017 devant encadrer leur mise en œuvre, aucun arrêté, pourtant prévu par la loi, n'ayant été pris. Dès 2017, le rapport de la commission des affaires économiques avait pointé le risque d'essoufflement des conseils citoyens. Cinq ans plus tard la crainte s'est largement concrétisée.

Le principe d'un conseil citoyen par quartier n'a pas été appliqué strictement. Le plus souvent le conseil citoyen n'a pas remplacé le conseil de quartier. Le principe du tirage au sort n'a pas non plus toujours été respecté, d'autant plus que la détermination de la ou des listes à utiliser n'était pas précisée. La reconnaissance par les préfets de leur composition et de leur modalité de fonctionnement a elle aussi varié. Beaucoup ont pris des arrêtés, mais ce n'est pas systématique. Des associations ont été créées mais certains conseils citoyens ont rejeté cette solution car elle introduit une hiérarchie entre les membres en conduisant par exemple à l'élection d'un président. Dans les Alpes-Maritimes par exemple, un poste de coordination départementale n'a pas été renouvelé, de même que l'effort de formation des conseillers citoyens.

Huit ans après la loi, nous avons recueilli des témoignages majoritairement négatifs sur le fonctionnement des conseils citoyens estimant que c'était un échec. D'ailleurs, il n'est pas rare que sur un effectif initial de 25, 5 membres seulement restent actifs...

**Faut-il dès lors mettre fin à l'expérience ?** Ce serait l'issue la plus logique. Certains, sans le dire directement, prônent son dépassement soit à travers une logique de projet soit des instances plus souples. Les « Tables de quartiers » québécoises sont souvent évoquées.

*b) Une réforme en profondeur est souhaitée*

**Pour autant, des expériences réussies existent** et il serait souhaitable de s'en inspirer plutôt que de supprimer cette modalité de participation des habitants car ce serait un retour en arrière. D'ailleurs, des études de sociologie, notamment de Laetitia Overney sur le quartier de la Duchère à Lyon, montrent que **les femmes sont plus impliquées que les hommes dans les pratiques collaboratives** et dans les relations avec les

administrations, **ce qui peut être une source d'émancipation recherchée dans ces quartiers.**

**Pour réussir sans doute faut-il revoir largement le cadre de la loi Lamy sans en abandonner l'ambition.**

En premier lieu, relevons que leur dénomination est un paradoxe puisque beaucoup des habitants des quartiers prioritaires ne sont pas des citoyens français.

Dans la loi même, le principe d'un conseil par quartier était soumis à un diagnostic des pratiques et initiatives participatives. Il serait donc sage de **laisser les élus ajuster les périmètres**, notamment au regard des conseils de quartier qui existent dans les villes de plus de 80 000 habitants ou qui ont été créés sur une base volontaire.

**Le tirage au sort apparaît ensuite comme un échec.** À Val-de-Reuil, les membres ont été choisis sur la base de leur implication dans la vie de la cité, ce qui a donné de bons résultats. Les personnes engagées le sont restées et ont contribué à la vie du conseil et à son rayonnement dans leur entourage. Dans les conseils de quartier, d'ailleurs, les maires sont libres du mode de nomination et de fonctionnement. Un assouplissement serait de nature à **favoriser la fin du cumul entre conseil de quartier et conseil citoyen** qui est aujourd'hui fréquent.

Il a été noté que les conseils n'avaient pas pu participer à l'élaboration des contrats de ville, comme prévu par la loi, car ils avaient été constitués après et que cela constituait une sorte de faute originelle. Lors des auditions, il a été plusieurs fois suggéré que **c'était la mission même des conseils qu'ils convenaient de faire évoluer. La mobilisation des citoyens ne peut être maintenue que dans une temporalité d'action concrète ou avec des moyens propres.** L'IR-DSU nous a signalé l'expérience d'un « *voyage apprenant* » réalisé à Strasbourg pour permettre à des habitants de co-construire avec les élus et les services la transformation du bâtiment d'honneur de l'ancien hôpital militaire Lyautey en tiers-lieu à l'entrée du QPV de Neuhof.

À l'inverse, les conseils ne semblent pas se sentir à leur place ni dans la simple consultation, avec le sentiment de participer pour rien, ni dans la prise de décision à la place des élus, notamment lorsqu'une décision implique des effets non consensuels, ni dans la technostructure de la politique de la ville, dont les enjeux ne sont pas les leurs.

Il pourrait être envisagé de **donner aux conseils un pouvoir d'interpellation du conseil municipal ou de l'EPCI à la place de la saisine du préfet**, comme cela avait été introduit à l'article 6 de la loi Lamy par l'article 155 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017, en cas de difficultés particulières rencontrées par les habitants.



Il serait ensuite pertinent de renforcer les moyens financiers des conseils grâce au Fonds de participation des habitants (FPH), à l'usage d'un budget participatif ou au fléchage de moyens dégagés par l'abattement de TFPB, pour qu'ils puissent conduire des projets de leur propre initiative. Lors d'un colloque organisé le 2 juin 2022 et soutenu par l'USH et la Banque des Territoires sur les pratiques collaboratives dans l'habitat social, le jardin partagé de Bonneuil-sur-Marne (94), commune comptant 76 % de logements sociaux, a été mis en avant sur la base d'un travail de recherche de la sociologue Sylvaine Le Garrec. Ce jardin a été imaginé par le conseil citoyen dans le cadre du programme de renouvellement urbain. Il a été financé par le bailleur Valophis Habitat. Il est géré par deux locataires. Ce type de réussite pourrait se développer.

**Recommandation n° 6 : Réformer les conseils citoyens**

- **Modifier l'article 7 de la loi Lamy pour permettre aux conseils citoyens de mieux correspondre aux réalités locales ;**
- **Remplacer le pouvoir de saisine du préfet (art. 155 de la LEC) par une interpellation du conseil municipal ou de l'EPCI compétent ;**
- **Renforcer les pouvoirs opérationnels des conseils citoyens pour leur permettre de conduire des projets concrets.**

## **5. Les entreprises, une implication à amplifier**

La politique de la ville est, nous l'avons montré, une politique partenariale entre l'État, les collectivités territoriales, les associations et les habitants. Mais cette liste ne doit pas exclure les entreprises qui, en France, ne se sentent peut-être pas assez impliquées ou légitimes pour intervenir. La Commission nationale pour les futurs contrats de ville relevait, en s'appuyant sur la fondation Break Poverty, que **seule 1,6 % des entreprises s'engagent par le biais du mécénat sur des projets sociaux à travers la Dotation d'action territoriale (DAT)**<sup>1</sup>. Pourtant, alors que l'on parle d'attractivité des quartiers, de parcours d'émancipation, d'accès à l'emploi, de connexion avec l'économie nationale, la réglementation et les moyens publics trouvent leur limite. Ce sont bien aux entreprises de prendre toute leur part de ce chantier, à la fois par engagement social mais aussi par intérêt pour recruter des talents.

---

<sup>1</sup> La dotation d'action territoriale prend la forme d'une allocation volontaire pouvant aller jusqu'à 2 % du résultat net de l'entreprise, affectée à des programmes de lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion des jeunes sur le territoire même de l'entreprise. La particularité de cette dotation est que l'entreprise décide elle-même de son allocation sur des projets de son choix sur son territoire. Cette dotation bénéficie des avantages fiscaux prévus par la loi Aillagon, qui permet aux entreprises de profiter d'une réduction d'impôt de 60 % du montant de leur don. Le coût pour l'entreprise est donc seulement de 0,8 % de leur résultat net.

L'implication des entreprises est aujourd'hui relativement limitée. Elle peut se matérialiser à travers les clauses sociales ou d'insertion de la commande publique mais qui resteraient loin des objectifs, le taux étant de 3,2 % pour l'État et 10,2 % pour les collectivités par rapport à un objectif de 20 %. Plus directement, les entreprises peuvent s'investir dans le Pacte avec les quartiers pour toutes les entreprises (PAQTE) qui consiste à proposer des stages, des formations et des alternances à des jeunes des quartiers pour favoriser leur insertion professionnelle.

**Cette implication pourrait se développer. Nous proposons plusieurs pistes et évolutions législatives.**

*a) Généraliser une « clause QPV » dans les conventions de revitalisation*

**Le dispositif des conventions de revitalisation prévu à l'article L. 1233-84 et L. 1233-85 du code du travail** instaure une responsabilité sociale des grandes entreprises vis-à-vis des territoires où elles sont implantées. Ainsi, les entreprises de 1 000 salariés et plus ou appartenant à un groupe de 1 000 salariés et plus qui procèdent à des licenciements collectifs pour motif économique affectant, par leur ampleur, l'équilibre d'un bassin d'emploi, ont l'obligation de contribuer à la création d'activités et au développement de l'emploi, afin d'atténuer les effets territoriaux de leur projet de restructuration. Cette contribution peut prendre la forme d'une convention, signée entre le préfet du département et l'entreprise. **En vue de la pleine réalisation de l'objectif social des conventions de revitalisation dans les Alpes-Maritimes, le préfet, en mars 2019, a souhaité y insérer une clause socio-urbaine visant à orienter la négociation vers l'accompagnement social et la création d'emplois au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville**, au bénéfice de leurs habitants et plus généralement des publics prioritaires (jeunes sans qualification, seniors, travailleurs handicapés, demandeurs d'emploi de faible niveau de qualification). Ainsi, dans chaque convention de revitalisation signée, **25 % du montant sur lequel porte la convention doivent être consacrés aux actions en faveur de la création d'emploi pour les publics en difficulté d'insertion professionnelle et de l'animation sociale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.**

Dans les Alpes-Maritimes, sept conventions de revitalisation ont ainsi été signées entre 2018 et 2022. Le montant réservé aux actions visant l'insertion de publics en difficulté est de 1 038 610 euros pour un objectif de 264 créations d'emplois. **Parmi ces conventions, quatre comportent une clause spécifique pour cofinancer des actions ciblées en faveur des publics des quartiers politique de la ville** du département. Ces financements fléchés vers les QPV représentent 241 000 euros pour un objectif de 86 créations d'emplois. C'est une spécificité locale, dont le principe est négocié avec l'entreprise concernée pour chaque nouvelle convention par les services de l'État (DDETS). Dans ce cadre, sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays de Grasse, deux sessions de formation de 60 heures

« *Se mettre dans la peau d'un entrepreneur* » ont été organisées avec le réseau *Étincelles* pour des jeunes de 16 à 25 ans, décrocheurs, sans diplôme ou peu qualifiés issus des quartiers prioritaires. Par groupes de 10 à 15 jeunes, les participants ont pu construire un projet professionnel à partir de leur propre dynamique grâce à des mises en situation, des travaux en équipe, un accompagnement individualisé. Grâce à un fort lien avec les équipes d'Auchan, de Kiabi et de Buffalo grill, les participants ont découvert concrètement les attentes d'un employeur et peuvent s'approprier les codes du monde professionnel.

**Ce type de clause en faveur des quartiers prioritaires pourrait donc être généralisé via une modification de ces articles du code du travail.**

***b) Performance extra-financière et implication territoriale des entreprises***

L'Institut Montaigne dans son dernier rapport *L'avenir se joue dans les quartiers pauvres ?*, piloté par Hakim El Karoui et Olivier Klein, propose **deux pistes que nous faisons nôtres : inclure l'action dans les quartiers à la démarche ESG, et inscrire dans la loi l'implication territoriale des entreprises.**

Les entreprises de plus de 100 millions d'euros de chiffre d'affaires et 500 salariés doivent présenter un rapport de performance extra-financière selon des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG), en application de l'article 116 de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques et l'article 225 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national sur l'environnement. Ces obligations sont traduites dans le code de commerce à l'article L. 225-100.

L'Institut Montaigne propose donc de les préciser pour que les actions en faveur des quartiers pauvres soient incluses dans le rapport de performance extra-financière des grandes entreprises.

Si, comme le souligne l'Institut Montaigne, l'exemplarité et l'effet d'entraînement peuvent jouer un grand rôle pour conduire ces groupes importants à s'investir, nous pensons qu'il pourrait être utile de l'inscrire dans la loi.

En second lieu, l'Institut Montaigne propose dans son rapport de modifier l'article 1833 du code civil, qui dispose que « *la société est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité* », en y ajoutant la prise en compte du territoire où elle s'inscrit. Ce qui est cohérent avec le souhait de voir des sociétés s'impliquer au profit des habitants des quartiers.

***c) Créer enfin une fondation pour les QPV ?***

Enfin, **les entreprises pourraient s'investir dans la fondation qu'envisageait de créer la loi Lamy et qui n'a jamais vu le jour.** En effet, à

son article 9, elle prévoyait que « *le Gouvernement remettrait au Parlement, au plus tard six mois après la promulgation de la présente loi, un rapport sur la possibilité de création d'une fondation destinée à mobiliser, au bénéfice des quartiers prioritaires, des financements permettant l'accompagnement d'actions et de projets présentés par leurs habitants en faveur de la cohésion sociale et dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité.* ».

Cette idée était revenue dans le rapport Borloo pour sécuriser les moyens de la politique de la ville.

Aujourd'hui, cet outil pourrait être réévalué pour venir soutenir les actions de la politique de la ville et les dynamiques endogènes.

**Recommandation n° 7 : Renforcer l'implication des entreprises dans les quartiers**

- Généraliser les clauses en faveur des quartiers prioritaires dans les conventions de revitalisation en cas de licenciement collectif dans de grandes entreprises ;
- Inclure dans les critères ESG de performances extra-financières l'action des grandes entreprises au profit des habitants des quartiers prioritaires et dans le code civil les implications territoriales de la gestion des entreprises ;
- Relancer la création d'une fondation pour financer des actions de la politique de la ville et des projets des habitants.

**C. CONTRATS DE VILLE ET GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE : DES OUTILS À ADAPTER**

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, dite « loi Lamy », a créé une nouvelle géographie prioritaire et relancé les contrats de ville qui sont le cadre de la mise en œuvre locale de la politique de la ville et du partenariat entre les différents acteurs. Huit ans plus tard, la loi apparaît mal appliquée et appelle des améliorations pour une meilleure efficacité.

**1. Géographie prioritaire, une adaptation nécessaire**

En 2014, la loi Lamy a apporté **un progrès important en simplifiant la géographie prioritaire, c'est-à-dire les zones dans lesquelles allaient s'appliquer la politique de la ville, en s'appuyant sur un critère unique, celui de la concentration de pauvreté.**

*a) La définition de la géographie prioritaire par la loi Lamy*

Ainsi, dans son article 5, elle dispose que « *Les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont situés en territoires urbains et sont caractérisés par un nombre minimal d'habitants et un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants. Cet écart est défini par rapport, d'une part, au territoire national et, d'autre part, à l'unité urbaine dans laquelle se*

*situe chacune de ces quartiers* ». Une analyse multicritère est mise en place dans les départements d'outre-mer faute de disposer des éléments statistiques pour appliquer le critère unique.

Concrètement, **1 514 QPV dans 859 communes** ont été identifiés à partir de **la part de la population ayant un revenu inférieur à 11 250 euros par an** et concentrée dans **des quartiers de plus de 1 000 habitants dans des agglomérations de plus de 10 000 habitants**. 1 296 quartiers sont ainsi ciblés en métropole, 218 dans les départements d'outre-mer et en Polynésie. L'identification des quartiers prioritaires a été réalisée à partir des données élaborées par l'Insee des revenus fiscaux localisés (RFL) selon des carreaux de 200 mètres de côté. Un seuil de bas revenu a été calculé, pour chaque unité urbaine, à partir du revenu médian métropolitain et du revenu médian de cette unité urbaine. Les carreaux de 200 m de côté, dont plus de la moitié de la population est en dessous de ce seuil, sont ensuite détectés puis agglomérés pour former des ensembles dépassant les 1 000 habitants. Une fois l'identification opérée et un premier tracé réalisé, des échanges ont eu lieu avec les élus locaux afin de s'assurer de la cohérence du périmètre réglementaire du quartier prioritaire et, le cas échéant, l'ajuster sans pouvoir modifier les critères de population et de bas revenus.

Les périmètres des QPV ont été fixés par le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 pour la métropole et par le décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 pour les départements et collectivités d'Outre-mer, rectifiés par le décret n° 2015-1138 du 14 septembre 2015.

Aujourd'hui, **cette géographie prioritaire fondée sur un critère unique apparaît autant comme un acquis à conserver qu'à adapter.**

*b) La définition de 2014, un acquis à conserver...*

C'est **un acquis à conserver** car il a permis une grande simplification et une meilleure lisibilité.

Il a mis fin au mille-feuille qui prévalait antérieurement et a réduit le nombre des quartiers ciblés qui était de l'ordre de 2 500. Avant 2014, quatre zonages se superposaient. L'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire définissait trois zonages :

- les **zones urbaines sensibles (ZUS)** « *caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi* » ;

- les **zones de redynamisation urbaine** définies comme un sous-ensemble des ZUS et caractérisées par « *des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique* » ;

- les **zones franches urbaines** situées « dans des quartiers de plus de 8 500 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine ».

À ces zones, il convenait d'ajouter les **zones définies par les contrats urbains de cohésion sociale** (CUCS) qui bénéficiaient des crédits de l'ancienne Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

Le critère unique de revenu apporte donc également de la lisibilité car il se révèle comme le plus synthétique de tous les autres qui pourraient être retenus tels que les taux de logements sociaux, de chômage, de jeunes « NEET »<sup>1</sup>, de familles monoparentales, d'étrangers... À l'époque d'ailleurs, avant de choisir ce critère unique, 36 indicateurs avaient été examinés.

*c) Mais un acquis à actualiser*

Si cette géographie prioritaire s'est révélée globalement pertinente, elle souffre de son **absence d'actualisation et de sa rigidité**.

L'article 5 de la loi Lamy prévoyait l'actualisation de la liste des quartiers prioritaires dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux en métropole et tous les trois ans en outre-mer. En métropole, cela aurait dû être fait en 2020.

Huit ans après la loi, aucune actualisation n'a été réalisée. Or, d'une part, les données qui ont servi à son élaboration ont désormais plus de 10 ans et, d'autre part, la géographie prioritaire est déconnectée de la vie publique locale.

Nous soutenons donc la proposition de la Commission nationale sur les futurs contrats de ville de **procéder sans plus attendre à une actualisation de la géographie prioritaire avant le 1<sup>er</sup> janvier 2024, puis une clause de revoyure en 2026 pour se recalibrer sur une révision tous les six ans selon le rythme des élections municipales**. Le rythme pourrait également être harmonisé entre l'outre-mer et la métropole, la différence ne se justifiant pas.

*d) Les quartiers de veille active dans l'angle mort des contrats de ville*

Cette actualisation conduira à **s'interroger sur la prise en compte des quartiers dits de « veille active »** (QVA) qui sortaient de la géographie prioritaire en 2014 et qui ont été créés par l'article 13 de la loi Lamy. Concrètement, à la demande du président de l'établissement public de coopération intercommunale et des maires concernés, les quartiers placés en dispositif de veille active pouvaient être intégrés au contrat de ville qui devait définir les moyens mobilisés dans le cadre des politiques de droit

---

<sup>1</sup> Not in Education, Employment or Training.

commun de l'État et des collectivités territoriales afin de conforter leur situation.

Ceci étant, dès 2017, dans son précédent rapport sur la politique de la ville, la commission des affaires économiques avait relevé les difficultés de ce **concept flou et du manque de moyens associés**.

En effet, dès cette époque, il s'avérait que les quartiers de veille active n'étaient pas réellement distingués des autres quartiers sous « observation » et qui ne sortaient donc pas de la géographie prioritaire, dans plusieurs contrats de ville examinés (Valenciennes, Lille, Aix-Marseille...). Cette interprétation avait d'ailleurs été validée par le ministère. **Il serait donc souhaitable de mettre la lettre de la loi en conformité avec la pratique, d'élargir la notion de quartier de veille active aux « territoires d'observation » identifiés et d'actualiser la rédaction de l'article 13 en vue de la nouvelle génération des contrats de ville.**

De plus, également dès 2017, le rapport constatait la disparité des moyens et le manque de suivi et d'évaluation effective autour de ces quartiers de veille. Globalement le nombre de ces quartiers n'était pas connu. Certains ont disposé de moyens spécifiques, d'autres non. Le fait même que le contrat de ville suppose une priorisation du droit commun en faveur des quartiers prioritaires et non des quartiers de veille, si un tel pléonasme et oxymore en même temps est possible, était un sujet d'inquiétude.

Cinq ans plus tard, ces constats sont confirmés. La plupart des interlocuteurs considèrent que les quartiers de veille active, concept créé pour accompagner le resserrement de la géographie prioritaire plus politiquement qu'opérationnellement, se révèle **un angle mort de la politique de la ville. Sauf motivation locale expresse, ils sont peu suivis et l'actualisation de la géographie prioritaire sera le révélateur de leur évolution, pour partie spontanée, au cours des dix dernières années.** Certains retomberont dans la géographie prioritaire, d'autres non, sans que personne ne se risque à un pronostic.

À cet égard, **le travail réalisé par le Cerema pour Valenciennes Métropole** dans le cadre de l'évaluation du contrat de ville est particulièrement éclairant. En effet, à Valenciennes, où la pauvreté diffuse est importante, le suivi des quartiers non prioritaires est un enjeu réel. Le Cerema a opéré une analyse multicritères de l'évolution de plusieurs types de quartiers sur les trois ou cinq dernières années selon la disponibilité des données. **L'étude a confirmé la pertinence de la géographie prioritaire**, les quartiers ciblés étant les plus en décrochage par rapport au reste de l'agglomération, **mais pointe ses lacunes. Plusieurs QVA, comme la Cité du Corbeau ou Les Fontinettes, ont aujourd'hui des caractéristiques similaires à celles des QPV et six autres quartiers témoins, moins denses ou plus petits, pourraient eux-aussi rejoindre la géographie prioritaire si la réglementation le permettait.**

e) *Un assouplissement attendu de la géographie prioritaire*

**Au-delà de l'actualisation, c'est donc bien la question de l'assouplissement des critères de la géographie prioritaire qui est posée.** Elle paraît trop rigide, a des « *trous dans la raquette* » et laisse des poches de pauvreté non traitées.

Il s'agit des zones de « *pauvreté horizontale* », comme dans le bassin minier, de petits quartiers ou de zones diffuses de centre-ville. Sont également évoquées certaines zones d'habitat insalubre ou de copropriétés dégradées. Cette problématique était **déjà soulevée dans le rapport de la commission des affaires économiques en 2017** en prenant les exemples de Lille, Aulnay-sous-Bois et Aix-Marseille. C'est toujours exact. **Au sein de la métropole européenne de Lille, deux tiers des ménages pauvres vivent en dehors des QPV.**

Cette problématique est encore plus prégnante aujourd'hui du fait de ses conséquences politiques, et il nous faut **lutter contre un certain autisme lié à la défense du zonage pour le zonage** qui estime inévitable, voire nécessaire, la création d'effets de frontière entre ceux qui sont dans la politique de la ville et ceux qui n'y sont pas.

Les problèmes de zonages sont répandus. Si le bassin minier apparaît comme la principale victime du carroyage et du ciblage d'une densité de pauvreté, beaucoup d'autres villes grandes ou petites semblent touchées par ce phénomène. Le maire de **Saint-Dizier**, Quentin Brière, utilisait l'expression de « **couture urbaine** ». Et c'est bien de cela dont il s'agit. Dans sa ville, comme dans beaucoup d'autres très marquées par la différence entre l'ancienne ville nouvelle devenue QPV et le centre ancien, il y a un important travail à mener pour recréer une unité grâce à la voirie et aux équipements. Dans cette perspective, l'effet de césure entre le QPV du Verbois et le reste de la ville ne peut que **nourrir le ressentiment car, justement, des quartiers pauvres comme la Cité de la Noue, à 30 mètres à peine de la mairie, ne sont pas éligibles.** Cette situation a un impact politique que personne ne peut plus ignorer puisqu'elle fait le lit d'un vote massif en faveur des extrémismes aux dernières élections présidentielles et législatives.

**À Tours**, le maire, Emmanuel Denis, déplore le même phénomène. Il regrette que, à côté des sept QPV de la ville, les autres quartiers pauvres ne puissent bénéficier des mêmes aides. C'est particulièrement flagrant dans les écoles où se mélangent des élèves issus ou non de ces quartiers en fonction de la sectorisation. Les équipes de la **métropole européenne de Lille** regrettent, elles aussi, **une situation impossible où, dans une même classe, il faut faire le tri entre un élève issu d'un QPV qui peut bénéficier d'un dispositif d'accompagnement et un autre, confronté aux mêmes difficultés qui n'est pas éligible.**



À Tarbes comme à Tours, des phénomènes de **diffusion de la pauvreté s'observent en centre-ville** en dehors des QPV où la situation s'améliore, créant des poches plus ou moins diffuses au sein desquelles la pauvreté s'installe sans que l'on dispose des outils pour la traiter.

Les acteurs du logement social et des élus nous ont alertés sur les conséquences non maîtrisées des relogements hors QPV, qui peut conduire à handicaper des quartiers de veille active ou des quartiers non éligibles comme évoqués ci-dessus en y reconcentrant des familles en difficulté en profitant d'une offre de logement accessible.

*f) Vers un rapprochement des zonages des différents ministères ?*

À ces difficultés propres au zonage de la politique de la ville **s'ajoutent les différences persistantes avec les zonages des autres ministères**, principalement l'Intérieur et l'Éducation nationale. Dans le cas de l'Éducation nationale, il est vrai que la question est d'autant plus sensible que si les financements associés au REP relèvent du droit commun renforcé et couvrent l'établissement et tous les élèves, d'autres relèvent de la politique de la ville et bénéficient aux élèves issus des QPV.

L'idée d'un **zonage unique est donc souvent évoquée, mais c'est certainement un objectif difficilement atteignable voire contreproductif**. Il s'avère d'abord que **les discontinuités relèvent plus de l'exception que de la règle**. La Commission nationale sur les futurs contrats de ville a relevé que, sur 80 zones de sécurité prioritaire, seules 3 ne sont pas en QPV. De même, 84,8 % des établissements classés REP+ et 54,7 % de ceux classés REP sont situés dans un QPV ou à moins de 200 mètres. Ensuite, le zonage unique ne pourrait que renforcer les effets de frontière déjà abordés.

Surtout, dans l'Éducation nationale, il serait particulièrement difficile à appliquer et pourrait **aller contre la mixité recherchée**. En effet, le conseil départemental de Haute-Garonne a décidé **de fermer à Toulouse deux collèges en difficulté**, devenus des ghettos, pour en rénover trois autres et mettre en place des navettes pour assurer le brassage. Dans un esprit similaire de dézonage, l'académie **de Paris a mis en place des secteurs multi-collèges où est expérimentée la « montée alternée »**, chaque collège accueillant l'ensemble des élèves une année sur deux. Enfin, à **Val-de-Reuil**, le maire, Marc-Antoine Jamet, joue sur la **sectorisation des écoles** pour assurer le brassage de la population. Le centre-ville étant classé QPV, il a mis en place une sectorisation en étoile permettant de répartir les enfants pouvant se trouver en difficulté et assurer la mixité. Dans cette perspective, l'école des Cerfs-volants va être détruite et une nouvelle école Victor-Hugo va être créée, dans le cadre du NPNRU, à la frontière entre la zone pavillonnaire et le QPV de centre-ville pour assurer la jonction entre ces deux univers, ce que nous avons pu constater au cours de notre visite sur place. Il en est de même pour les collèges. Après la destruction du collège

Pierre-Mendès-France, les écoliers sont répartis entre trois collèges dont deux en dehors de Val-de-Reuil à Louviers et Pont-de-l'Arche.

\*

Au final, **sans remettre en cause le critère unique du revenu par habitant nous pensons nécessaire d'assouplir la définition de la géographie prioritaire.**

**Cette définition n'est fixée ni dans la loi, qui ne retient que des critères généraux, ni par un décret. Il est donc possible de jouer sur les seuils de 1 000 et 10 000 habitants.** Déjà en 2014, ce choix avait permis de ne pas retenir que les grandes cités des banlieues des métropoles mais d'inclure, dans la géographie prioritaire, les QPV de villes de province telles Tarbes, Auch ou Uzès, comme l'a souligné François Lamy lors de son audition. **Abaisser ces seuils permettrait donc de prendre en compte une partie des poches de pauvreté.**

Certaines personnes auditionnées ont également évoqué la possibilité, dans le dialogue entre les élus et l'État, de **prendre en compte les zones d'intervention de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour lutter contre l'habitat insalubre ou traiter les copropriétés dégradées.**

L'actualisation de la géographie prioritaire, que nous appelons de nos vœux dès 2024, pourrait donc être l'occasion d'une adaptation pour tenir compte de ce retour d'expérience.

Dans cet objectif, nous proposons de **modifier la rédaction de l'article 5 de la loi Lamy pour préciser que la liste des quartiers prioritaires établie par décret fait l'objet d'une consultation des élus et tient compte des analyses des besoins sociaux (ABS) également réalisées localement au cours de la première année de mandat<sup>1</sup>.**

Par ailleurs, lors de son audition, Kosta Kastrinidis, Directeur des prêts de la Banque des Territoires de la Caisse des Dépôts et Consignations, a appelé de ses vœux **une convergence entre le programme Action Cœur de Ville (ACV) et les contrats de ville, aussi bien en termes de périmètre que de gouvernance**, celle d'ACV ayant fait ses preuves. En effet, **sur les quelques 1 300 QPV de métropole, 650 appartiennent à une ville qui participe au programme ACV.** Il serait donc possible de redonner de la cohérence et une vision intégratrice à ces deux actions autour des maires. Cela garantirait un

---

<sup>1</sup> L'analyse des besoins sociaux est imposée par le décret n° 2016-824 du 21 juin 2016 qui a modifié l'article R. 123-1 du code de l'action sociale et des familles. Il revient aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale de produire une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population du territoire de leur ressort. Il s'agit d'un diagnostic sociodémographique à partir des données d'observation sociale du territoire. Ce diagnostic est établi avec l'ensemble des partenaires, publics ou privés, qui participent à la mise en œuvre des actions de prévention et de développement social. L'analyse des besoins sociaux fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration au cours de l'année civile qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux. Les années suivantes, des analyses complémentaires, notamment thématiques, peuvent être présentées au conseil d'administration lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget.

développement équilibré de la ville dans son ensemble, et apporterait une solution politique au ressentiment qui peut naître d'actions en faveur du QPV.

**Recommandation n° 8 : Actualiser et adapter la géographie prioritaire**

- Actualiser la géographie prioritaire pour le 1<sup>er</sup> janvier 2024 et la recaler sur les élections municipales ;
- Modifier l'article 5 de la loi Lamy pour préciser le processus de définition des quartiers prioritaires incluant la consultation des élus et son adaptation sur la base des analyses de besoins sociaux ;
- Élargir et actualiser la rédaction de l'article 13 de la loi Lamy relatif aux quartiers de veille active ;
- Étudier le rapprochement des contrats de ville et du programme Action cœur de ville.

## 2. Contrats de villes, des améliorations attendues

### a) Le cadre fixé par la loi Lamy

Les contrats de ville ont été relancés par l'article 6 de la loi Lamy de 2014. Ils ont pour ambition de fournir un cadre renouvelé, global et partenarial à l'intervention des pouvoirs publics dans les 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Il est conclu à l'échelle intercommunale. C'est le signe que les problèmes à l'échelle des quartiers peuvent trouver des solutions à un horizon plus large, celui de la ville et de l'agglomération. **Là où seulement 40 % des contrats étaient intercommunaux avant 2014, 70 % des 435 contrats signés le sont désormais.** Les exceptions se situent essentiellement en outre-mer où la possibilité de conclure un contrat à l'échelle communale existe toujours.

Le contrat de ville est conclu entre, d'une part, l'État et ses établissements et groupements d'intérêt public et, d'autre part, les communes et les EPCI concernés, les départements et les régions. Ils peuvent également l'être par la Caisse des dépôts et consignations, les organismes de logement social, de protection sociale, les chambres consulaires, les autorités organisatrices de la mobilité, les établissements d'enseignement supérieur, les fédérations sportives et les comités olympiques et paralympiques qui participent, chacun à leur mesure, à la politique de la ville.

Ils sont conclus pour six ans dans l'année de renouvellement des conseils municipaux. Ils peuvent être actualisés au bout de trois ans si les évolutions le justifient. Une instance de pilotage est constituée pour son élaboration, sa mise en œuvre et son évaluation.

**L'objectif du contrat est que, sur la base d'un projet de territoire, les signataires s'engagent à mettre en œuvre des actions de droit commun. Le contrat est censé fixer les objectifs chiffrés que les signataires s'engagent**

à poursuivre, la nature des actions, les moyens humains et financiers mobilisés au titre du droit commun et de la politique de la ville, les moyens d'évaluation et les indicateurs de résultat qui seront suivis et la structure locale qui en sera chargée sur la base des directives de l'ONPV.

En application d'une circulaire du 15 octobre 2014, les contrats de ville reposent sur trois piliers, sachant que la loi précise expressément qu'ils doivent inclure des « *actions stratégiques* » dans le domaine de la jeunesse, de l'égalité entre les femmes et les hommes et dans le domaine du sport :

1. la cohésion sociale : le contrat de ville prévoit des mesures de soutien aux associations et aux équipements sociaux, culturels ou sportifs pour favoriser le lien social sur le territoire ;
2. le renouvellement urbain et le cadre de vie : le contrat de ville programme la réhabilitation ou la reconstruction de logements sociaux, le soutien aux copropriétés et l'accession à la propriété, la réalisation d'équipements collectifs et le développement de l'attractivité des quartiers ;
3. le développement économique et l'emploi : le contrat de ville mobilise les dispositifs du service public de l'emploi pour faciliter l'insertion professionnelle des habitants des quartiers.

**Mais ce bel édifice, complexe et prévoyant de nombreux détails, n'a pas été complètement appliqué et il est devenu impératif d'en tenir compte alors qu'il est envisagé de conclure une nouvelle génération de contrats.**

*b) Un cadre contractuel à actualiser*

La première nécessité est de **rétablir la cohérence entre les contrats de ville et le temps des responsabilités locales. Conclues initialement pour six ans, ces contrats ont été prolongés à plusieurs reprises et finalement jusqu'en 2023**, de telle sorte qu'ils auront duré près d'une dizaine d'années. C'est à la fois trop long et déconnecté des évolutions politiques locales et des projets territoriaux que les nouveaux conseils municipaux peuvent porter. Il est donc nécessaire de **revenir au calendrier prévu par la loi Lamy**, soit la signature de nouveaux contrats de ville d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2024, parallèlement à l'actualisation de la géographie prioritaire, puis après les élections municipales de 2026, soit pour le 1<sup>er</sup> janvier 2027.

Il est également absolument nécessaire de **permettre aux contrats de ville de retrouver une cohérence suite à la réforme territoriale**. En effet, il n'y a pas eu d'adaptation générale des contrats conclus antérieurement à la création des métropoles à statut particulier (Paris, Lyon, Marseille - loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite MAPTAM) et aux nouvelles intercommunalités issues de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle

organisation territoriale de la République (NOTRe), qui a impacté 273 communes concernées par la politique de la ville.

C'est notamment problématique pour l'application de l'article 12 de la loi Lamy (deuxième alinéa du VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts) qui instaure des objectifs de péréquation et de renforcement des solidarités financière et fiscale entre les communes membres sur la durée du contrat de ville. L'EPCI est censé s'engager avec les communes membres dans un pacte financier et fiscal de solidarité visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières ou à créer une dotation de solidarité communautaire.

*c) Rendre le contrat de ville plus opérationnel*

Ensuite, comme en matière d'habitat, il paraîtrait **légitime de renforcer l'échelon intercommunal qui est le bon niveau pour apporter des solutions à de nombreux problèmes des quartiers**, notamment en matière de réseau de transport ou d'emploi. Le niveau intercommunal est également le bon niveau pour le pilotage du contrat de ville qui en manque aujourd'hui, faute de chef de file identifié entre l'État et l'EPCI, ce dernier n'ayant pas de visibilité sur l'ensemble des flux financiers. Des moyens supplémentaires peuvent lui être accordés, comme aux communes, via la procédure de **surclassement démographique auprès du préfet, qui est ouverte par l'article L. 313-3 du code général de la fonction publique**. La population des quartiers prioritaires compte alors double. **Son utilisation habituelle pour les communes touristiques pourrait être généralisée et mieux connue pour les communes et EPCI ressortant de la politique de la ville.**

Cela ne peut toutefois avoir du sens que si le sujet fait vraiment partie des priorités et est incarné politiquement et administrativement, comme nous l'avons déjà souligné. Ce renforcement destiné à mieux faire fonctionner le contrat de ville, voire à faciliter l'expérimentation d'une délégation de crédits, **ne doit pas non plus réduire le rôle du maire. Nos visites à Val-de-Reuil et à Allonnes nous ont montré combien le maire jouait dans ces quartiers un rôle essentiel** d'écoute, d'impulsion et d'autorité. Il convient plus de le conforter que de l'affaiblir, car c'est lui qui est au contact des habitants et construit le lien social.

Les réflexions se portent ensuite sur **les signataires du contrat de ville. Qui doit ou peut le signer ?** La loi de 2014 a déjà été modifiée sur ce point par la loi du 27 janvier 2017, la LEC, qui a ajouté les établissements d'enseignement supérieur, et par la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport, qui a ajouté les comités olympique et paralympique et les fédérations sportives. Actuellement, il y a deux catégories de signataires : ceux dont la participation est obligatoire - État, villes, EPCI, départements et régions, et une liste de ceux pour qui elle est facultative. Ces contrats ont fréquemment entre vingt et soixante signataires différents.

**L'expérience prouve que rendre obligatoire la signature du contrat de ville ne garantit pas l'implication dans le contrat et la politique de la ville en général. C'est notamment le cas des départements et des régions qui sont très inégalement investis.**

À l'inverse, un organisme qui a simplement la possibilité de signer le contrat de ville va le faire volontairement parce qu'il souhaite s'y impliquer et être partie prenante.

Ainsi, il semble que **la signature obligatoire des contrats de ville par les bailleurs sociaux, outre qu'elle pourrait être la cause de blocage compte tenu de leur nombre, ne garantit aucunement d'accroître leur mobilisation ni le suivi de l'emploi de l'abattement de TFPB.** Il convient par ailleurs de ne pas accroître la complexité et le côté « *grand-messe* » du pilotage des contrats de ville.

D'ailleurs, les contrats de ville sont actuellement massivement signés par les bailleurs sociaux, même si les données disponibles (qui datent de leur signature et n'ont donc pas changé) ne permettent pas de savoir si tous les bailleurs sont signataires.

#### **Taux de conclusion des contrats de ville par les acteurs de la politique de la ville**

Bailleurs sociaux	98 %
Conseils départementaux	98 %
Caisses d'allocations familiales	97 %
Caisse des dépôts et consignations	96 %
Conseils régionaux	95 %
Agences régionales de santé	94 %
Pôle Emploi	93,5 %
Chambres de commerce et d'industrie	58 %

En revanche, **la question du suivi de l'emploi de l'abattement de TFPB doit être ajoutée à celle de rendre effectifs des engagements financiers chiffrés au contrat de ville.**

Déjà en 2017, le rapport de la commission avait pointé cette difficulté, notant qu'en dehors des conventions d'abattements de la TFPB des bailleurs sociaux, les moyens financiers et humains étaient très rarement mentionnés dans les contrats de ville, contrairement à la lettre de la loi.

Outre un manque d'engagement ou la brièveté des délais pour élaborer les contrats, plusieurs raisons de fond étaient évoquées et sont toujours valides : la difficulté d'effectuer le diagnostic des moyens de droit commun mobilisables et de les programmer pour cinq ans, ainsi que la contradiction avec le principe d'annualité budgétaire. À cela s'ajoutent les

changements de majorités politiques et de priorités parmi les principaux signataires sur la durée des contrats. De ce fait, dans certains cas des conventions *ad hoc* ont pu être conclues avec l'État en dehors du contrat de ville.

Il s'agit également que les contrats de ville délaissent les **déclarations d'intentions pour développer des projets de quartiers concrets, opérationnels, dotés de moyens et encadrés par des délais**. Ces objectifs doivent être chiffrables et évaluables. **C'est d'ores et déjà inscrit dans la loi mais ce n'est pas appliqué.**

« *Qui trop embrasse, mal étreint* » serait une bonne formule pour décrire la volonté des contrats de ville de prendre en compte la totalité des thématiques à travers des piliers et des axes transversaux ainsi que certains sujets rendus obligatoires par la loi (la jeunesse, le sport et l'égalité homme-femme). Néanmoins, certains souhaiteraient couvrir de nouveaux items comme le numérique, le vieillissement ou la transition écologique.

À la suite de la Cour des comptes, nous pensons qu'il faut, au contraire, **assouplir le contenu des contrats de ville et faire confiance aux territoires pour déterminer les thématiques prioritaires** en fonction des enjeux locaux, ainsi que les moyens de les atteindre sur l'ensemble de l'intercommunalité et au niveau de chaque quartier. Plusieurs personnes auditionnées ont souligné la complexité du dispositif actuel alors que, par exemple, la gouvernance du programme ACV permet d'agir efficacement beaucoup plus rapidement.

Dans cette vision plus opérationnelle, **le contrat de ville pourrait inclure un volet investissement**. C'est une demande de financeurs comme la Caisse des dépôts et consignations qui constate un faible dialogue entre ses interventions dans les QPV et la mise en œuvre des contrats de ville. Ce volet pourrait permettre d'inclure des projets structurants pour le développement économique des quartiers et leur attractivité en améliorant le cadre de vie et les services à la population. **Ces projets d'investissement viendraient également en complément des projets ANRU** pour les quartiers qui n'y sont pas éligibles. Les sujets ne manquent pas : adaptation au changement climatique, mobilité, sport, adaptation au vieillissement... La Commission nationale sur les futurs contrats de ville soulignait pour sa part que cela pourrait permettre de **donner corps au programme « Cœur de Quartier » évoqué par le Président de la République dans son discours de Tourcoing puis oublié**, comme l'avaient souligné les maires dans leur appel de novembre 2020.

Enfin, **l'évaluation est une grave défaillance des contrats de ville**. Elle devait se faire dès le départ avec une méthodologie nationale et des acteurs identifiés. Dix ans après, chaque ville va procéder séparément à son évaluation selon des méthodes qui lui seront propres et en fonction des capacités d'expertise qu'elle pourra mobiliser. **La loi n'a pas été appliquée.**

Malheureusement, la méthodologie nationale n'a été diffusée qu'en 2017 sans qu'elle puisse être prise en compte dans l'élaboration des contrats de ville et de leurs objectifs.

**Dans ce cadre, l'abattement de 30 % sur la taxe foncière sur les propriétés bâties des bailleurs sociaux** doit faire l'objet d'une attention particulière, car il arrivera à **échéance fin 2023**. Alors que l'Union sociale pour l'habitat (USH) évalue le montant des actions menées par les bailleurs à 273 millions d'euros en 2019, peu d'élus peuvent dire comment il est employé sur leur commune et s'il est à la hauteur du manque à gagner, alors qu'il n'est compensé qu'à hauteur de 40 % par l'État (66 millions d'euros). Pour mémoire, cet abattement, figurant à l'article 1388 bis du code général des impôts, est la contrepartie de leur engagement à améliorer la qualité de vie des habitants des quartiers prioritaires. Il est soumis à plusieurs conditions qui ont été renforcées à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2016 : la signature du contrat de ville par le bailleur et la conclusion d'une convention, annexée au contrat de ville, conclue avec la commune, l'EPCI et le préfet, relative à l'entretien et à la gestion du parc et ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires. Enfin, les bailleurs sociaux doivent transmettre annuellement aux signataires du contrat de ville et au conseil citoyen les documents justifiant du montant et du suivi des actions entreprises en contrepartie de l'abattement.

Pour autant, dans son rapport public, la Cour des comptes remarquait que **le contenu des engagements ne résultait pas obligatoirement d'une concertation avec les élus et l'État, et que leur non-respect ne permettait pas la récupération de l'abattement au profit de la commune.**

**Recommandation n° 9 : Rendre les contrats de ville plus opérationnels**

- Retrouver la cohérence entre les contrats de ville et la temporalité des responsabilités locales ;
- Assouplir le cadre des contrats de ville pour en décentraliser la conception et l'exécution autour de priorités opérationnelles choisies et suivies au niveau de l'EPCI et quartier par quartier ;
- Ajouter aux contrats de ville un volet investissement ;
- Prolonger l'abattement de 30 % de TFPB au profit des bailleurs sociaux en QPV au-delà de 2023, sous réserve de définir et contrôler de manière partenariale son utilisation et d'améliorer sa compensation auprès des communes.



### III. L'ENTREPRENEURIAT, UNE DYNAMIQUE D'ÉMANCIPATION POUR LES HABITANTS

Dans le cadre de notre mission, nous avons voulu nous intéresser à l'entrepreneuriat parce qu'il incarne d'une manière toute particulière ces trajectoires ascendantes que nous avons voulu mettre en lumière, et le changement de regard que nous appelons de nos vœux sur les quartiers et leurs habitants qui peuvent devenir des apporteurs de solutions.

Nous sommes pleinement conscientes que cela concerne une minorité et que transformer un jeune NEET en président de licorne relève de la légende urbaine. Nous avons donc réalisé ce point de situation de manière équilibrée en identifiant les éléments encourageants et les difficultés persistantes et spécifiques aux quartiers. Mais il faut souligner que cette minorité et cette thématique raisonne fortement dans les quartiers car plus d'un tiers des habitants, et notamment les femmes, voient l'entrepreneuriat comme une voie enviable de succès personnel et professionnel.

Dans cette perspective, les entrepreneurs des quartiers apparaissent comme des modèles divers et accessibles d'intégration et de réussite qui peuvent avoir un réel effet d'entraînement.

À la suite de nos propositions pour une plus grande implication des entreprises dans les quartiers, nous souhaitons contribuer à lever les freins pour amplifier cette dynamique.

#### A. UNE MULTIPLICITÉ DE DISPOSITIFS D'AIDE

**La politique en faveur de l'entrepreneuriat en QPV a connu une montée en puissance au cours des dernières années.** L'entrepreneuriat est, en effet, considéré comme un moyen non seulement de lutter contre le chômage en QPV, qui reste à des niveaux plus élevés qu'au niveau national, mais également d'enclencher une dynamique économique positive dans ces territoires.

Cette politique s'inscrit dans la continuité de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, qui fait du développement de l'activité économique et de l'emploi l'un des principaux axes de la politique de la ville.

Si la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a d'ores et déjà facilité la concrétisation de projets entrepreneuriaux, en créant le statut d'autoentrepreneur, les disparités persistantes entre les QPV et le reste du territoire national ont justifié la mise en place de dispositifs spécifiques.

À la suite du discours d'Emmanuel Macron à Tourcoing en novembre 2017, réaffirmant la volonté de renforcer la dynamique

entrepreneuriale des QPV, les dispositifs d'accompagnement à l'entrepreneuriat se sont ainsi multipliés dans ces territoires.

### 1. Les dispositifs nationaux de soutien à l'entrepreneuriat

À l'échelle nationale, Bpifrance conduit les principales actions en faveur de l'entrepreneuriat dans les quartiers. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, la banque publique d'investissement regroupe l'ensemble des missions de l'Agence France Entrepreneur (AFE) ainsi que celles de la Caisse des dépôts et consignations(CDC) en faveur de la création d'entreprises. Elle compte 28 réseaux de création d'entreprises et 1 900 implantations territoriales.

**Bpifrance a initié en 2019 le programme Entrepreneuriat Pour Tous (EPT)** destiné à renforcer la dynamique entrepreneuriale des QPV. Ce dernier soutient les porteurs de projets, à travers des dispositifs d'accompagnement et de financement. À cette fin, il fédère l'ensemble des acteurs engagés dans l'aide des entrepreneurs. Il repose en particulier sur un réseau d'associations.

Le programme EPT est cofinancé par l'État (15 millions d'euros) et la Banque des Territoires (65 millions d'euros).

#### Les principaux axes d'intervention du programme Entrepreneuriat Pour Tous de Bpifrance

Le programme Entrepreneuriat Pour Tous articule son action autour de **trois axes** :

- **Faciliter l'accès à l'offre.** Dans une logique « d'aller vers », la tournée Entrepreneuriat Pour tous a été mise en place, en vue de présenter aux habitants des QPV les solutions existantes et faire témoigner des porteurs de projets, ainsi que des personnalités locales inspirantes. Mobilisant près de 1 000 partenaires territoriaux et intervenants, le programme a directement touché 27 200 personnes entre 2019 et 2021. Des bus, portés par des associations et cofinancés avec les collectivités locales, ont, en outre, été mis en place et des bornes Bpifrance ont été déployés dans certaines agences Pôle Emploi.

En complément, **le concours Talents des cités, créé en 2002** à l'initiative du ministère de la Ville et de Bpifrance, récompense chaque année des porteurs de projets créateurs issus de QPV. En 20 ans, le concours a récompensé plus de 600 lauréats.

- **Animer les communautés entrepreneuriales.** Les chefs de projet CitésLab interviennent dans les quartiers, afin de détecter, préparer et orienter les entrepreneurs en devenir et en activité. Les entrepreneurs identifiés sont financés en partie par Bpifrance et sont accompagnés par des associations ou une collectivité locale.

- **Accélérer les entreprises.** Initiés dès 2015 par Bpifrance, les accélérateurs sont des programmes intensifs d'accompagnement qui proposent, notamment, des services de conseil, de formation et de networking aux entrepreneurs. Depuis 2019, les programmes Émergence et Création ont été lancés dans le cadre du Plan d'Investissement dans les compétences (PIC) et sont portés par trois opérateurs : les associations Les Déterminés, My Creo Academy et Entrepreneurs dans la ville. La sélection de 13 nouveaux opérateurs en 2021 permet d'étendre les dispositifs sur l'ensemble du territoire national.

En 2020 et 2021, 68 % des entrepreneurs accélérés étaient issus de QPV (l'objectif étant fixé à 70 %). Les programmes sont cofinancés par Bpifrance, les collectivités locales et des acteurs privés.

À la suite de son lancement, le dispositif EPT est monté en puissance en 2020 et 2021. Il a permis la **création de 5 000 entreprises en QPV**, dont 1 137 ayant bénéficié des programmes d'accélération. En outre, Bpifrance indique avoir détecté et préparé 50 000 intentionnistes et entrepreneurs. Les objectifs du programme sont fixés à l'horizon 2025.

En complément de l'offre d'accompagnement, **des aides publiques sont, en outre, proposées pour aider les entrepreneurs des QPV en termes de financements.** Différents outils financiers sont à cet effet mobilisés :

- **la facilitation de l'accès au crédit bancaire.** Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, Bpifrance assure ainsi, pour le compte de l'État, la gestion du Fonds de Cohésion Sociale (FCS), dont le rôle est de soutenir le développement de la garantie de prêts consentis aux publics en difficulté. Doté de 17,3 millions d'euros, le FCS a, en 2020, garanti 46 259 prêts pour une somme totale de 496 millions d'euros de prêts ;

- **les prêts d'honneur**, à taux zéro, sans garantie, sont des prêts à la personne qui permettent de renforcer l'apport personnel du créateur et les fonds propres de l'entreprise. Ils sont accordés par Initiative France, Réseau Entreprendre et l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie) ;

- **les microcrédits professionnels.** Proposé notamment par l'Adie, association reconnue d'utilité publique depuis 2005, ce dispositif s'adresse aux personnes n'ayant pas accès au système bancaire traditionnel (allocataires des minima sociaux et chômeurs). L'association, qui est présente sur l'ensemble du territoire national, s'adresse en particulier aux entrepreneurs des QPV à travers plusieurs dispositifs ciblés, tels que le « *microcrédit mobilité* » avec une option liberté, qui tient compte de la difficulté à emprunter avec intérêt.

En complément de ces outils financiers, la Mission **French Tech Tremplin**, lancée en 2019 et financée dans le cadre du plan d'investissement France 2030, en partenariat avec Bpifrance, permet à des porteurs de projets issus de QPV ou de QVA de bénéficier d'un financement, ainsi que d'un accompagnement intensif sur plusieurs semaines pour créer leur start-up.

Pour finir, **certains dispositifs de droit commun** ont également été cités par les auditionnés comme ayant eu un impact positif sur le développement de projets entrepreneuriaux en QPV. À ce titre, les aides financières versées par Pôle emploi, à travers le maintien partiel de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) ou l'aide à la reprise et à la création d'entreprise (ARCE) sont jugées comme particulièrement utiles. Ces dernières permettent, en effet, de sécuriser financièrement les entrepreneurs le temps de la création de l'entreprise.

## **2. Des actions spécifiques menées par les élus**

**Venant compléter l'action nationale, les élus et le monde associatif mènent des actions au plus près des entrepreneurs des quartiers.**

À titre d'exemple, **la Maison pour l'initiative économique locale (Miel)**, créée en 1998 à l'initiative des élus locaux, vise à favoriser la création le développement de très petites entreprises (TPE) sur le territoire de Plaine Commune, situé à 70 % en QPV. L'association accueille et accompagne, à cette fin, tout entrepreneur du territoire qui le souhaite. Du fait de la diversité des profils accueillis, l'association propose, avec le concours de professionnels, un accompagnement, individuel ou collectif, adapté au profil de chacun. Des programmes spécifiques sont également mis en place, afin de soutenir l'entrepreneuriat féminin (Programme Les essentielles) et développer les compétences numériques des entrepreneurs.

De plus, l'association gère par délégation de service public la pépinière d'entreprises installée à la Courneuve. S'agissant d'une structure d'hébergement et d'appui au développement de jeunes entreprises à fort potentiel, l'objectif est notamment celui d'améliorer l'attractivité du territoire.

En 23 ans, la Miel a ainsi accueilli plus 14 000 entrepreneurs.

## **3. L'engagement d'acteurs privés**

Enfin, des **acteurs privés** soutiennent à leur tour l'entrepreneuriat dans les quartiers.

En ce sens, le « **Pacte avec les quartiers pour toutes les entreprises** » (PAQTE), initié en juillet 2018, **permet aux entreprises d'apporter leur contribution au développement économique et social des QPV.** Comportant plusieurs volets, le programme vise notamment à sensibiliser les jeunes à l'entreprise et à l'entrepreneuriat.

Les **grands groupes privés** soutiennent et financent, en outre, certaines associations engagées en faveur de l'entrepreneuriat dans les QPV. Par exemple, un programme de parrainage d'entrepreneurs par des grands

groupes (notamment TF1 et L'Oréal) a été mis en place par l'association My Creo Academy.

Sur le volet financier, **des fonds d'investissement** soutiennent les entrepreneurs. Impact Partners, un fonds d'investissement à impact, accompagne ainsi les entreprises en difficulté, en partenariat avec JP Morgan et La Française des jeux. Le fonds dispose de 350 millions d'euros sous gestion et se développe en France et Europe (six pays). Dans les QPV, les entreprises d'utilité locale sont particulièrement ciblées. Impact Partners indique avoir financé la création de 150 commerces franchisés dans les QPV, qui ont permis la création de 1 500 emplois.

Enfin, des **incubateurs d'entreprises** ciblent également les entrepreneurs des QPV. À titre d'exemple, Station F, le plus grand campus de start-ups à l'échelle mondiale, créé en 2017 par Xavier Niel, a mis en place le **programme Fighters**. Destiné aux entrepreneurs issus de milieux défavorisés, le programme accompagne et forme les porteurs de projet sélectionnés à titre gratuit pendant une durée d'un an. Évoluant au sein d'un écosystème stimulant, ces derniers bénéficient, à travers le programme, d'échanges de bonnes pratiques ainsi que des gains en matière de crédibilité.

## **B. LES RÉUSSITES ENTREPRENEURIALES, UNE EXEMPLARITÉ ACCESSIBLE**

### **1. Des projets divers, dotés d'un ancrage territorial fort**

#### *a) Une diversité de projets...*

Nos auditions nous ont permis de constater **la diversité des projets entrepreneuriaux en QPV**.

En effet, loin de l'image idéalisée de start-ups spécialisées dans le digital et la technologie, **les entreprises créées en QPV le sont, comme à l'échelle nationale, dans divers secteurs**.

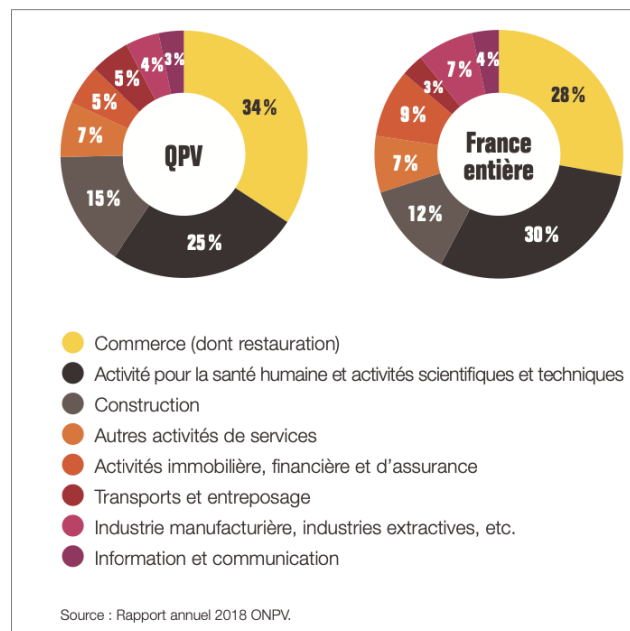
**Le premier secteur d'activité concerné est le commerce** (dont la restauration), qui représente plus d'un tiers (34 %) des établissements implantés dans ces territoires, soit davantage qu'à l'échelle nationale (28 %). Parmi les autres principaux secteurs d'activité figurent l'activité pour la santé humaine et les activités scientifiques et techniques (25 %), la construction (15 %) et d'autres activités de service (7 %)<sup>1</sup>.

Parmi les plus ambitieuses, la start-up *When your Eyes Speak* (WYES), créée en 2020 par Sarah Mougharbel, commercialise une paire de lunettes connectée permettant aux personnes en situation de handicap de retrouver la capacité de communiquer grâce à leurs yeux.

---

<sup>1</sup> [https://lelab.bpifrance.fr/get\\_pdf/1786/bpifrance\\_le\\_lab\\_quartiers\\_110x177\\_022\\_020\\_cl10\\_web\\_09\\_072\\_020.pdf](https://lelab.bpifrance.fr/get_pdf/1786/bpifrance_le_lab_quartiers_110x177_022_020_cl10_web_09_072_020.pdf)

Répartition sectorielle des établissements implantés en QPV  
(en % du nombre d'unités, données au 1<sup>er</sup> janvier 2016)



Source : BpiFrance, Terra Nova (2020) :  
*Entreprendre dans les quartiers : libérer tous les potentiels.*

Dans le contexte de la crise sanitaire de la covid-19, **les activités liées au bien-être sont, par ailleurs, en progression dans les QPV**. Plusieurs auditionnés ont, en effet, souligné l'émergence d'activités auxquelles les entrepreneurs souhaitent donner du sens.

*b) ... aux envergures différentes se développent*

La diversité des secteurs d'activités s'explique par le **développement de projets de différente envergure**. Marie Adeline-Peix, directrice exécutive de Bpifrance, identifie, en effet, **deux types d'entrepreneuriat**<sup>1</sup> :

- **des projets avec une ambition de forte croissance**, aspirant à une expansion nationale voire internationale ;

L'exemple de Fresh Africa, fondé par Noëlla Ligen et Karia Kusaka

Fresh Africa est une start-up française fondée en 2021 par Noëlla Ligen et Karia Kusaka, que nous avons rencontrées, et spécialisée dans la vente de produits frais en provenance de pays d'Afrique. Petites-filles d'agriculteurs, les deux entrepreneuses cherchent, à travers leur projet, à rediriger la chaîne de valeur du commerce international au profit de petits producteurs africains. À cette fin, elles établissent une chaîne logistique respectueuse des exploitants agricoles et de l'environnement.

<sup>1</sup> Usbek & Rica, Bpifrance (2021). *Silicon quartier. Numéro spécial Concours Talents des Cités 20 ans de réussite.*

Ayant grandi en QPV, Noëlla Ligen et Karia Kusaka ont intégré au lancement de leur activité le programme French Tech Tremplin, ainsi que le programme *Fighters* de Station F, avant de rejoindre le Programme *Founders* et le *Female Founders Fellowship*, qui promeut l'entrepreneuriat féminin, du même incubateur.

Faire partie de ces programmes représente pour ces deux entrepreneuses une aide importante dans le développement de leur activité. En effet, elles ont l'ambition d'étendre leur activité à la fois géographiquement, en livrant dans la France entière puis à l'étranger, et en termes d'activité, en dupliquant le système logistique mis en place à d'autres produits.

#### **- des projets à taille humaine ou familiale et ancrés localement.**

Ce deuxième type d'entrepreneuriat est prédominant dans les quartiers. En effet, **les établissements en QPV se caractérisent par davantage d'activités traditionnelles et artisanales**, tels que le commerce, la restauration, et les services à la personne, qui, selon chercheuse Lorena Clément, « demandent peu d'investissement financier préalable, requièrent surtout des compétences en termes de savoir-faire métier [...] et sont souvent ancrées dans un zone restreinte »<sup>1</sup>.

Ainsi, parmi les entrepreneurs des QPV, **40 % sont des micro-entrepreneurs**, dont le projet se situe à l'échelle du quartier<sup>2</sup>.

En outre, **les franchises** apparaissent comme une solution accessible pour les entrepreneurs souhaitant avant tout créer leur propre emploi et en développer au sein du quartier. Le président du fonds d'investissement Impact Parters, Mathieu Cornieti, a indiqué, au cours de son audition, l'effet sécurisant du concept pour l'entrepreneur. En effet, ce dernier est accompagné par le franchiseur lors de son installation et du lancement du projet, tout en disposant d'une liberté de gestion du commerce.

**Une partie des entrepreneurs des QPV, appelés « entrepreneurs de nécessité »<sup>3</sup>, ne cherche en effet pas à croître, mais lance son projet à des fins de subsistance.** Le taux de chômage étant plus élevé en QPV, plus d'un tiers (34 %) des entrepreneurs concernés (contre 13 % à l'échelle nationale) aspirent principalement à créer leur propre emploi, en vue de s'assurer un

<sup>1</sup> Clément, Lorena (2020). « Chapitre 13. Entreprendre en quartier prioritaire : un acte de libération ? Le cas des entrepreneurs accompagnés en quartier prioritaire de la politique de la ville » Les faces cachées de l'entrepreneuriat. Caen : EMS Éditions. p. 216-230.

<sup>2</sup> <https://lelab.bpifrance.fr/Etudes/entreprendre-dans-les-quartiers-liberer-tous-les-potentiels>.

<sup>3</sup> Nakara, Walid A (2020). « Chapitre 10. La précarité chez les femmes entrepreneuses de nécessité » Les faces cachées de l'entrepreneuriat. Caen : EMS Éditions. p. 160-177.

revenu<sup>1</sup>. 64 % des micro-entrepreneurs des QPV étaient ainsi sans emploi avant le lancement de leur projet, contre 49 % à l'échelle nationale<sup>2</sup>.

D'autres entrepreneurs que nous avons rencontrés expriment, quant à eux, **la volonté de maintenir une dimension locale et un lien avec leur territoire d'origine.**

Antoine Pineau, fondateur et CEO de Chez Vos producteurs

Fils d'agriculteur et originaire d'Angers, Antoine Pineau, également rencontré lors de notre visite à Station F, a créé son entreprise de promotion de circuits courts en agriculture. Voyant son père en difficulté financière, l'entrepreneur a d'abord créé en 2015 une plateforme en ligne, qui proposait la vente des produits de l'exploitation familiale. La demande accrue de la part de la clientèle lui a ensuite permis d'élargir son activité. En 2017, l'entrepreneur a ainsi créé la start-up Chez vos producteurs, une plateforme en ligne permettant aux producteurs agricoles français de vendre directement leurs produits. Afin de mener à bien son projet, Antoine Pineau a intégré le Programme Fighters, avant de rejoindre le Programme Founders de Station F, chaque programme durant respectivement une année. La start-up bénéficie désormais de la bourse French Tech Tremplin.

L'entrepreneur souligne que si ces dispositifs d'accompagnement lui permettent de bénéficier de l'expérience d'autres start-up et de gagner en compétences entrepreneuriales, le modèle de développement économique de son entreprise ne vise néanmoins pas une forte croissance, ni une diversification de l'activité. Les principaux fournisseurs demeurent ainsi les exploitants agricoles de sa région d'origine.

*c) L'ancrage local comme ressource pour les entrepreneurs*

**Dotés d'un ancrage territorial fort, les entrepreneurs ont su faire du quartier une ressource pour développer leur activité.** Les réseaux locaux proches (famille, amis, voisins) constituent, en effet, un atout au lancement du projet.

Dans le cadre de sa thèse sur l'ancrage territorial des entrepreneurs des QPV, la chercheuse Clara Hercule (2022) souligne que les commerçants s'appuient en particulier sur ces réseaux locaux, tant dans leurs pratiques d'approvisionnement que de recrutement ou de fidélisation des clients. En outre, dotés de moins de ressources financières que les hommes au lancement de leur activité, la chercheuse souligne que les femmes ont davantage recours à ces ressources spécifiques, en s'appuyant sur la sociabilité entretenue avec leur voisinage.

**Pour autant, si le quartier est perçu comme une ressource dans la réussite du projet entrepreneurial, il n'est pas synonyme d'enfermement.**

<sup>1</sup> [https://bpifrance-creation.fr/system/files/IEF2021\\_Rapport\\_France\\_20\\_211\\_209.pdf](https://bpifrance-creation.fr/system/files/IEF2021_Rapport_France_20_211_209.pdf).

<sup>2</sup> <https://lelab.bpifrance.fr/Etudes/entreprendre-dans-les-quartiers-liberer-tous-les-potentiels>.



En effet, il ressort de nos auditions qu'**un certain nombre d'entrepreneurs cherche à quitter le quartier, une fois que le projet se développe**. En particulier, les porteurs de projets de plus grande envergure, aux ambitions de croissance forte, aspirent à sortir du quartier, sans pour autant rompre les liens avec ce dernier. Les conditions de vie peu satisfaisantes dans les quartiers, liées notamment à des problèmes de sécurité et au manque de services et d'infrastructures publics, justifient ce choix pour leur entreprise comme pour leur famille.

## **2. Des profils d'entrepreneurs qui se sont diversifiés**

Une **diversification des profils s'opère**, en outre, marquée par une **féminisation relative de l'entrepreneuriat dans les QPV**.

Les personnes auditionnées ont **souligné la présence relativement accrue du nombre de femmes au sein des structures d'accompagnement à l'entrepreneuriat**. L'évolution des profils des participants au concours Talents des cités, organisé par Bpifrance, illustre ce phénomène. Le nombre de dossiers déposés a augmenté depuis la création du concours en 2002, avec un nombre croissant de candidatures de la part de femmes.

Cette évolution des profils a également été constatée par la littérature émergente relative à l'entrepreneuriat féminin en QPV. Amélie Notais et Julie Tixier (2018) montrent ainsi que les femmes intègrent davantage la dimension sociétale et personnelle dans leur démarche entrepreneuriale, en complément de la dimension économique.

Ces dernières créent davantage d'entreprises dans le domaine de la santé et de l'action sociale, ainsi que dans les services<sup>1</sup>.

## **3. Une contribution au développement économique et des « *role models* »**

**Les entrepreneurs contribuent, tout d'abord, au développement économique des quartiers prioritaires**. La majorité des entrepreneurs met son activité au service du quartier.

**De nombreux entrepreneurs restent implantés au sein du quartier**. Les entreprises sont alors **créatrices d'emploi**. Les entrepreneurs des QPV expriment, par ailleurs, davantage qu'au niveau national la volonté de développer de l'emploi à travers leur projet (26 % contre 21 %)².

---

<sup>1</sup> Notais, Amélie et Tixier, Julie (2018) : « *Entrepreneuriat et innovation au cœur d'un territoire : le cas des femmes entrepreneures sociales des quartiers* », *Innovations*. vol.57 no 3. p. 11-37.

<sup>2</sup> [https://lelab.bpifrance.fr/get\\_pdf/1786/bpifrance\\_le\\_lab\\_quartiers\\_110x177\\_022\\_020\\_cl10\\_web\\_09\\_072\\_020.pdf](https://lelab.bpifrance.fr/get_pdf/1786/bpifrance_le_lab_quartiers_110x177_022_020_cl10_web_09_072_020.pdf).

L'impact économique positif des entrepreneurs sur leur quartier :  
l'exemple des lauréats du concours Talents des cités

Créé en 2002, le concours Talents des cités récompense tous les ans de jeunes entrepreneurs et créateurs issus de QPV. Une étude sur les Lauréats du concours<sup>1</sup> témoigne de l'impact économique positif des entrepreneurs récompensés sur leur quartier :

- en 2019, les entreprises des lauréats du concours représentaient plus de 100 millions de chiffres d'affaires cumulés ;
- 73 % des entreprises créées par les lauréats du concours sont toujours en activité ;
- 7 entreprises lauréates sur 10 sont restées en QPV ;
- 3 500 emplois ont été créés par les entreprises, soit 5,8 emplois en moyenne par entreprise lauréate. 65 % des lauréats déclarent avoir recruté des personnes issues de leur quartier ;
- 90 % des lauréats estiment avoir un impact positif sur leur quartier.

En restant implantés au sein du territoire, les entreprises créent, en outre, du **lien social**. Les commerces constituent en effet des lieux de solidarité<sup>2</sup>. Le développement de l'économie sociale et solidaire, ainsi que des activités liées au bien-être, témoigne de la volonté des entrepreneurs d'avoir un impact positif sur leur quartier.

Enfin, **les entrepreneurs représentent des « *role models* » au sein des quartiers**. Déconstruisant l'idée d'une réussite rêvée mais inatteignable dans les quartiers, les entrepreneurs des QPV incarnent une « *exemplarité accessible* »<sup>3</sup>. En créant leur propre emploi, ces derniers ont su prendre leur destin en main. Ils illustrent ainsi qu'être issu d'un QPV n'empêche pas la réussite professionnelle.

Il ressort de nos échanges avec les auditionnés que **les réussites entrepreneuriales ont d'ores et déjà permis de lever certaines barrières mentales des habitants**. Des initiatives tant nationales que locales, prenant notamment la forme de campagnes de communication, ont permis, au cours de la dernière décennie, une certaine prise de conscience des habitants des possibilités professionnelles qui s'offrent à eux.

---

<sup>1</sup> Étude réalisée en 2021 par l'institut du sondage Viavoice sur un échantillon de 200 Lauréats du concours « Talents des cités ».

<sup>2</sup> Contribution écrite de la chercheuse Clara Hercule.

<sup>3</sup> Audition de Mohammed Haddou, cofondateur et codirigeant de l'association My Creo academy.

## C. UN ESSOR LIMITÉ EN RAISON DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

### 1. Malgré un niveau d'intentionnalité élevé, une part de porteurs de projet plus faible et des projets moins ambitieux

**Malgré des réussites, la dynamique entrepreneuriale peine à prendre son essor dans les quartiers.** Selon l'indice entrepreneurial français (IEF)<sup>1</sup>, seuls 20 % des habitants des QPV participent, en effet, à la dynamique entrepreneuriale, contre 30 % des Français. Si cette proportion est en hausse de six points par rapport à celle de 2018, **la concrétisation des projets demeure l'un des principaux points de blocage.**

En effet, **alors que de nombreux habitants des quartiers expriment la volonté de mener à bien un projet entrepreneurial, peu d'entre eux le réalisent.** La part des porteurs de projets<sup>2</sup> est ainsi plus faible en QPV, s'établissant en 2021 à 3 % contre 11 % au niveau national. De même, la proportion de chefs d'entreprise y est inférieure (2 % contre 13 %).

En revanche, la part d'intentionnistes, c'est-à-dire de personnes envisageant de créer une nouvelle entreprise ou de reprendre une entreprise existante, sans avoir encore engagé de démarches pour le faire, est selon l'IEF (2021) plus importante parmi les habitants des quartiers (12 %) qu'au sein du reste de la population (9 %).

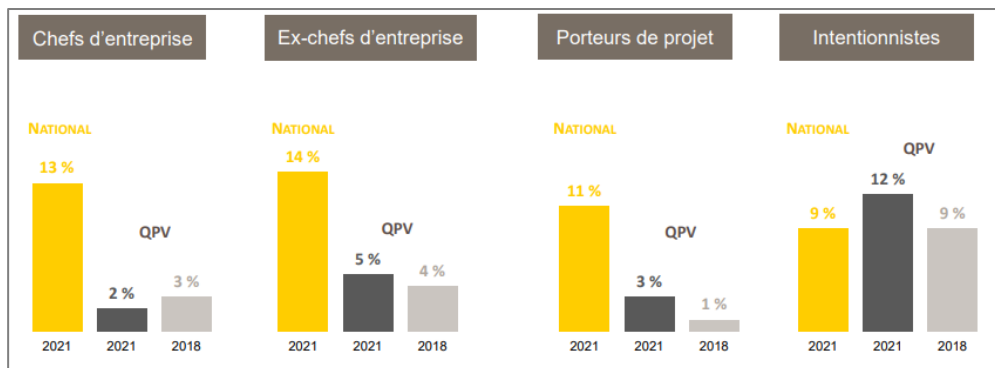
Ainsi, malgré un important vivier d'entrepreneurs, peu d'entre eux concrétisent leur projet de création ou de reprise d'une entreprise, la part de porteurs de projet étant trois fois inférieure à celle des intentionnistes.

---

<sup>1</sup> L'indice entrepreneurial français (IEF) est une enquête produite tous les deux ans, qui prend en compte la chaîne entrepreneuriale, c'est-à-dire la part et la typologie des Français concernés par l'entrepreneuriat, et la culture entrepreneuriale, mesurée à travers la perception et la représentation qu'on les Français de l'entrepreneuriat, des compétences et qualités entrepreneuriales, de leur sensibilisation à l'entrepreneuriat. L'enquête de 2021 a été menée au niveau national sur un échantillon représentatif de 5 066 personnes, âgées de 18 ans et plus. Dans les QPV, l'enquête a été menée auprès d'un échantillon représentatif de 501 personnes, âgées de plus de 18 ans. [https://lelab.bpifrance.fr/get\\_pdf/1786/bpifrance\\_le\\_lab\\_quartiers\\_110x177\\_022\\_020\\_cl10\\_web\\_09\\_072\\_020.pdf](https://lelab.bpifrance.fr/get_pdf/1786/bpifrance_le_lab_quartiers_110x177_022_020_cl10_web_09_072_020.pdf).

<sup>2</sup> Selon l'IEF, les porteurs de projets sont définis comme les personnes ayant engagé des démarches ou créer ou reprendre une entreprise et dont les projets déjà abouti ou est en cours de réalisation.

## Les composantes de l'indice entrepreneurial français 2021 en QPV



Source : Indice entrepreneurial français (2021).

**De plus, la faible représentativité de la population parmi les entrepreneurs reste une réalité.** Malgré des progrès, plusieurs auditionnés chargés de mettre en œuvre les programmes d'accompagnement nous ont fait part de leur difficulté à diversifier la population franchissant le pas de l'entrepreneuriat. La population de la chaîne entrepreneuriale des QPV demeure ainsi plus masculine, jeune et diplômée que l'ensemble des habitants en QPV.

Enfin, **parmi les créateurs d'entreprises, l'enjeu réside aujourd'hui dans la pérennisation des projets.** Si la démarche d'immatriculation est aujourd'hui simple et accessible, la capacité à aller au bout du projet entrepreneurial et à créer des entreprises rentables et pérennes demeure une difficulté en QPV. Bien que le taux de pérennité des entreprises des QPV à trois ans soit similaire, voire supérieur, à celui des entreprises hors QPV, s'établissant respectivement à 77 % et 74 %, **les entrepreneurs des quartiers revoient néanmoins régulièrement l'ambition de leur projet à la baisse durant les cinq années suivant le lancement<sup>1</sup>.**

## 2. Des difficultés qui freinent l'essor entrepreneurial

**L'essor limité de l'entrepreneuriat dans les quartiers s'explique par plusieurs difficultés.** Bien que communes à l'ensemble des entrepreneurs, ces dernières sont particulièrement rencontrées par les entrepreneurs des quartiers, dont la situation économique et sociale est d'ores et déjà plus fragile. Ces difficultés empêchent non seulement un certain nombre d'intentionnistes en QPV de concrétiser leur projet, mais réduisent également l'ambition des projets entrepreneuriaux et leurs chances de réussite.

Tout d'abord, **le manque de financement** constitue l'un des principaux obstacles. Les entrepreneurs des QPV entretiennent, en effet, **une**

<sup>1</sup> [https://lelab.bpifrance.fr/get\\_pdf/1786/bpifrance\\_le\\_lab\\_quartiers\\_110x177\\_022\\_020\\_cl10\\_web\\_09\\_072\\_020.pdf](https://lelab.bpifrance.fr/get_pdf/1786/bpifrance_le_lab_quartiers_110x177_022_020_cl10_web_09_072_020.pdf).

**relation distante avec les banques**, ce qui les prive d'un moyen de financement considérable.

D'une part, ces derniers rencontrent **une plus grande difficulté à accéder aux services bancaires** (ouverture d'un compte bancaire professionnel, autorisation de découvert, obtention d'un financement). Selon une étude de Bpifrance et Terra Nova (2020)<sup>1</sup>, 32 % des entrepreneurs des QPV affirment avoir rencontré ce type d'obstacles au moment de la création de leur entreprise, contre 28 % des entrepreneurs hors QPV. Ces difficultés sont en particulier rencontrées par les moins diplômés et dans les deux principaux secteurs des QPV (le commerce et la construction).

Parmi les entrepreneurs des QPV ayant effectué une demande de financement, seuls 22 % ont ainsi obtenu un emprunt, contre 29 % des entrepreneurs hors QPV.

**D'autre part, un sentiment d'illégitimité, couplé à un manque de confiance** dans le système bancaire s'observe parmi les entrepreneurs des QPV. Ainsi, 60 % d'entre eux ne contactent pas leur banque au lancement du projet, soit 10 points de plus que les entrepreneurs hors QPV<sup>2</sup>.

En ce qui concerne les entrepreneurs ayant contracté un prêt bancaire, les sommes empruntées sont faibles.

Peu d'entrepreneurs des QPV réalisent, par ailleurs, une levée de fonds, qui constitue pourtant un moyen de financement alternatif utile. Dans le cadre d'une étude sur les entrepreneurs accompagnés dans les QPV de la métropole de Nantes (2020), la chercheuse Lorena Clément constate, en effet, que la recherche d'investisseurs extérieurs est un impensé dans les quartiers.

**Les projets sont donc principalement financés à partir de fonds propres.** Or, les QPV se caractérisant par un taux de pauvreté élevé, les entrepreneurs se trouvent, pour la plupart, dans une situation économique et sociale précaire et ne disposent ainsi que de faibles ressources.

La difficulté de financement des projets constitue une barrière à la fois au lancement et à la pérennité du projet entrepreneurial.

En effet, selon l'IEF (2021), le revenu insuffisant ou trop instable est cité comme la première crainte par rapport au projet entrepreneurial par plus d'un tiers des intentionnistes en QPV. En outre, les habitants des quartiers situés en dehors de la chaîne entrepreneuriale citent principalement l'investissement financier trop important ou la difficulté à trouver des financeurs comme freins par rapport au projet entrepreneurial.

Les porteurs de projet sont, quant à eux, souvent amenés à revoir l'ambition de leur projet à la baisse, faute de moyens financiers suffisants.

---

<sup>1</sup> [https://lelab.bpifrance.fr/get\\_pdf/1786/bpifrance\\_le\\_lab\\_quartiers\\_110x177\\_022\\_020\\_cl10\\_web\\_09\\_072\\_020.pdf](https://lelab.bpifrance.fr/get_pdf/1786/bpifrance_le_lab_quartiers_110x177_022_020_cl10_web_09_072_020.pdf).

<sup>2</sup> Ibid.

Ces derniers renoncent notamment à la location d'un local et exercent, par conséquent, leur activité depuis leur domicile.

Ensuite, **les entrepreneurs des quartiers manquent de compétences entrepreneuriales**. Parmi les intentionnistes interrogés dans le cadre de l'enquête IEF (2021), 18 % d'entre eux soulignent que le manque de compétences constitue l'une des craintes pour leur projet entrepreneurial. Ces lacunes s'observent non seulement en matière de gestion, de comptabilité ou encore de marketing, mais également dans le domaine du numérique.

La **mauvaise connaissance de l'administration française et le manque d'informations** sur les dispositifs de développement économique local **limitent, par ailleurs, le recours aux aides existantes**. Dans le contexte de la crise sanitaire de la covid-19, certains entrepreneurs en Seine-Saint-Denis n'avaient ainsi pas connaissance des dispositifs d'aides auxquels ils étaient éligibles<sup>1</sup>.

**Les barrières mentales** demeurent, en outre, un frein à l'essor entrepreneurial. Si les auditionnés soulignent l'ampleur des progrès réalisés, le sentiment d'un manque de légitimité persiste, conduisant un certain nombre d'intentionnistes des QPV à s'autocensurer. Les habitants des quartiers prioritaires continuent non seulement à être stigmatisés, mais leurs activités restent également insuffisamment valorisées.

Enfin, **les entreprises peinent, au cours de leur développement, à s'intégrer au sein du tissu économique local**. Ces dernières ont en effet, au-delà de leur quartier, un accès plus restreint au marché et aux réseaux professionnels locaux. Les entrepreneurs des QPV sont ainsi plus nombreux à rencontrer des difficultés pour trouver une clientèle quatre à cinq ans après le lancement de leur activité (26 % contre 21 % hors QPV) et indiquent souhaiter la délocaliser pour bénéficier d'un environnement économique plus favorable<sup>2</sup>.

Les acteurs chargés des dispositifs d'accompagnement à l'entrepreneuriat dans les QPV se sont jusqu'à présent peu saisis du sujet. La chercheuse Clara Hercule souligne, à cet égard, que si les acteurs intermédiaires jouent le rôle d'entremetteur et de facilitateur, en permettant notamment aux entrepreneurs de se rencontrer, ils ne contribuent, en revanche, que marginalement à la mise en relation des entreprises avec les clients et les fournisseurs installés sur le même territoire<sup>3</sup>.

La faible intégration aux réseaux d'acteurs économiques locaux **s'avère en particulier problématique à l'issue de l'accompagnement par les dispositifs d'aides**. En effet, un suivi de ces entreprises n'est par la suite que

---

<sup>1</sup> Audition de Sylvie Saget, directrice de la Miel.

<sup>2</sup> [https://lelab.bpifrance.fr/get\\_pdf/1786/bpifrance\\_le\\_lab\\_quartiers\\_110x177\\_022\\_020\\_cl10\\_web\\_09\\_072\\_020.pdf](https://lelab.bpifrance.fr/get_pdf/1786/bpifrance_le_lab_quartiers_110x177_022_020_cl10_web_09_072_020.pdf).

<sup>3</sup> Contribution écrite de la chercheuse Clara Hercule.

rarement assuré par les structures d'accompagnement, qui perdent souvent de vue les entrepreneurs.

### **3. Une sous-représentation persistante des femmes**

**Les femmes demeurent tout particulièrement sous-représentées au sein de la dynamique entrepreneuriale des QPV.** Ces dernières ne représentent que 33 % de la population en QPV placée dans une dynamique entrepreneuriale, contre 48 % à l'échelle nationale<sup>1</sup>.

La directrice de la Maison de l'Initiative Économique Locale (MIEL), Sylvie Saget, observe à cet égard que si les femmes sont autant que les hommes à la recherche d'un accompagnement ou d'une aide, elles sont moins nombreuses à s'immatriculer à l'issue de leur accompagnement. Ainsi, alors que les femmes représentent 50 % du public accueilli à la MIEL, elles ne constituent que 39 % des créateurs d'entreprises.

**Cette sous-représentation des femmes s'explique notamment par les obstacles spécifiques qu'elles rencontrent.**

Les entrepreneures font en effet davantage face à la **difficulté du partage entre la vie professionnelle et personnelle**. Souvent chargées de la vie familiale, les mères sont moins mobiles géographiquement et disposent de moins de disponibilités pour participer notamment aux événements collectifs d'accompagnement à l'entrepreneuriat, ces derniers pouvant se dérouler en soirée<sup>2</sup>.

Faisant l'objet de discriminations, les femmes rencontrent, en outre, une plus grande difficulté à accéder aux financements. Plus fréquemment sans emploi avant la création de leur entreprise que les hommes, elles disposent également de moins de moyens financiers (moins de 2 000 euros) au démarrage de leur projet<sup>3</sup>.

Les femmes mentionnent, enfin, plus régulièrement le manque de confiance en elles.

## ***D. CONCRÉTISER ET PÉRENNISER LES PROJETS, POUR UNE DYNAMIQUE D'ÉMANCIPATION DES QUARTIERS***

### **1. L'entrepreneuriat a un effet d'entraînement**

**L'entrepreneuriat constitue un levier de changement dans les quartiers.** Nous estimons qu'il s'agit non seulement d'une solution pour réduire le chômage et soutenir le développement économique dans ces

---

<sup>1</sup> IEF (2021).

<sup>2</sup> Clément, Lorena (2020).

<sup>3</sup> [https://lelab.bpifrance.fr/get\\_pdf/1786/bpifrance\\_le\\_lab\\_quartiers\\_110x177\\_022\\_020\\_cl10\\_web\\_09\\_072\\_020.pdf](https://lelab.bpifrance.fr/get_pdf/1786/bpifrance_le_lab_quartiers_110x177_022_020_cl10_web_09_072_020.pdf).

territoires, mais également d'un moyen accessible d'émancipation des habitants des quartiers.

En effet, un important vivier d'entrepreneurs potentiels existe dans les QPV. Tandis que la part de porteurs de projets demeure nettement plus faible qu'à l'échelle nationale, le taux élevé, supérieur par rapport à l'échelle nationale, et en hausse d'intentionnistes, témoigne d'une appétence des habitants des quartiers pour la création d'entreprise. À ce titre, **35 % des habitants des QPV affirment qu'exercer à son compte constitue le choix de carrière le plus intéressant**, contre 24 % des Français<sup>1</sup>.

La crise de la covid-19 semble, en outre, avoir eu un impact positif sur les personnes participant à la dynamique entrepreneuriale dans les quartiers. Les entrepreneurs ont, en effet, davantage eu de temps pour réfléchir et développer leur projet. Selon l'IEF (2021), 42 % intentionnistes des QPV indiquent ainsi que leur réflexion a été positivement affectée par la crise sanitaire.

Au vu de ce potentiel non négligeable, **l'entrepreneuriat est susceptible de permettre aux habitants des QPV de lever les barrières économiques, sociales et institutionnelles** qui les freinent. Agissant comme un tremplin, il donne aux individus la capacité de choisir leur avenir, avec notamment la possibilité, s'ils le souhaitent, de sortir du quartier.

En particulier, l'entrepreneuriat joue un rôle émancipatoire pour les femmes des quartiers. Plusieurs études mettent en effet en exergue qu'il s'agit d'un moyen à la fois d'échapper à la dépendance vis-à-vis du conjoint et de valoriser le rôle de ces dernières dans leur quartier, ainsi qu'au sein de la société<sup>2</sup>.

À l'échelle collective, **en incarnant des « *role models* » accessibles, les entrepreneurs sont, en outre, en mesure d'enclencher un effet d'entraînement au sein du quartier**. Tous les auditionnés ont souligné l'impact qu'ont les réussites sur la levée des barrières psychologiques, encourageant d'autres résidents des quartiers à entreprendre à leur tour. Lors de son audition, le cofondateur et codirigeant de l'association My Creo Academy, Mohammed Haddou, a insisté, à cet égard, sur l'importance de la valorisation des trajectoires entrepreneuriales, afin « *d'enraciner la réussite* ».

**Alors que le potentiel entrepreneurial reste à ce jour insuffisamment exploité, il importe donc de lever les freins persistants**. L'essor entrepreneurial dans les quartiers et l'enclenchement d'une dynamique d'émancipation des habitants ne pourront survenir qu'en passant de l'intention à la concrétisation et la pérennisation des projets entrepreneuriaux.

---

<sup>1</sup> IEF (2021).

<sup>2</sup> Nakara, Walid A. (2020) ; Notais, Amélie et Tixier, Julie (2018).



Le développement de la dynamique entrepreneuriale est, par ailleurs, susceptible de favoriser **l'échange de bonnes pratiques et une entre-aide** au sein du quartier. En effet, si les incubateurs de start-ups, ainsi que les dispositifs d'accompagnement à l'entrepreneuriat remplissent efficacement cette mission, **l'émulation peut également survenir à l'échelle du territoire.**

## **2. Renforcer la confiance en leur donnant de la visibilité**

Au vu des craintes persistantes des entrepreneurs, qui freinent un certain nombre d'entre eux à concrétiser leur projet, **il convient, tout d'abord, de leur offrir une visibilité sur l'avenir des dispositifs d'accompagnement et de financement.**

À cette fin, nous demandons la **pérennisation du programme Entrepreneuriat Pour Tous, porté par Bpifrance, au-delà de 2025.**

**Le dispositif a, en effet, su faire preuve d'efficacité,** à travers un continuum de solutions proposées aux entrepreneurs aux différentes étapes de la création et du développement de leur projet. Face à la multiplicité des dispositifs d'accompagnement existants, il a également su fédérer les acteurs, en particulier du monde associatif, au sein d'un même programme.

**Fort de son succès, le programme est d'ores et déjà en passe d'atteindre un certain nombre de ses objectifs fixés à l'horizon 2025.** À titre d'exemple, les accélérateurs d'entrepreneurs auront, dès 2022, atteint 128 % de l'objectif fixé.

Ces résultats encourageants appellent à poursuivre l'effort, en vue d'atteindre le public cible et l'encourager à entreprendre. La pérennisation du dispositif constitue, à ce titre, un **gage de stabilité** pour les entrepreneurs, qui leur confère de la visibilité et renforce leur confiance.

**Recommandation n° 10 : Pérenniser la dynamique entrepreneuriale dans les QPV**  
**Pérenniser le dispositif *Entrepreneuriat Pour Tous* de Bpifrance au-delà de 2025.**

## **3. Promouvoir l'entrepreneuriat au féminin dans les quartiers**

En vue d'enclencher une dynamique d'émancipation des habitants, **la promotion de l'entrepreneuriat des femmes des QPV s'avère, en outre, indispensable.**

Certes, divers programmes d'aides à l'entrepreneuriat ont d'ores et déjà été mis en place à destination des Françaises. Depuis 2012, un accord-cadre pour l'entrepreneuriat féminin conclu entre l'État et la Caisse des dépôts, et désormais par Bpifrance, prévoit des plans d'action régionaux pour l'entrepreneuriat des femmes (PAR) dans les territoires. Plus

récemment, **l'article 16 de la loi Rixain<sup>1</sup>, adoptée fin 2021, impose à Bpifrance le respect des objectifs de mixité dans le soutien aux entreprises et prévoit un seuil de 30 % des femmes dans les comités de sélection.**

Des programmes de financement facilitent, par ailleurs, l'accès des femmes au crédit bancaire (par exemple, la garantie ÉGALITÉ femmes portée par France Active) et accordent des prêts d'honneur (par exemple, Initiative France et le programme Wom'energy du Réseau Entreprendre).

Enfin, des incubateurs de start-ups promeuvent également l'entrepreneuriat féminin, tels que le programme *Female Founders Fellowship* de Station F déjà évoqué.

Néanmoins, nous constatons que **peu de dispositifs s'adressent spécifiquement aux femmes entrepreneures des quartiers.**

Nous regrettons que le nouvel accord-cadre sur l'entrepreneuriat féminin 2021-2023 signé en février 2021 par le ministère chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la Diversité et de l'Égalité des chances et Bpifrance ne mentionne pas spécifiquement le soutien des femmes des QPV dans ses objectifs.

Pourtant, ces dernières accumulent les difficultés et demeurent moins nombreuses au sein de la dynamique entrepreneuriale, notamment par rapport aux femmes à l'échelle nationale.

**Il convient donc de cibler plus spécifiquement les femmes des quartiers dans les dispositifs d'accompagnement des entrepreneurs,** afin notamment de prendre en compte les problématiques spécifiques qu'elles rencontrent.

C'est pourquoi, nous proposons de renouveler l'accord-cadre sur l'entrepreneuriat féminin en 2024, en y intégrant la promotion de l'entrepreneuriat féminin dans les QPV comme l'un de ses principaux objectifs.

Nous suggérons également d'intégrer dans le programme « Entrepreneuriat Pour Tous » porté par Bpifrance une action destinée exclusivement aux femmes des QPV.

Enfin, nous voulons compléter le dernier alinéa du I de l'article 16 de la loi Rixain, du 24 décembre 2021, afin de préciser que les données publiées annuellement par la Banque publique d'investissement relatives aux bénéficiaires de ses actions de soutien en faveur de l'entrepreneuriat, du développement des entreprises et de l'accès aux prêts sont détaillées par sexe, mais également par origine géographique, en distinguant par sexe les bénéficiaires situés en QPV et hors QPV.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2021-1774 du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle.

**Recommandation n° 11 : Promouvoir l'entrepreneuriat féminin dans les quartiers**

- Intégrer au nouvel accord-cadre sur l'entrepreneuriat féminin en 2024 la promotion de l'entrepreneuriat féminin dans les QPV ;
- Intégrer dans le programme « Entrepreneuriat Pour Tous » de Bpifrance une action destinée aux femmes des QPV ;
- Compléter la loi Rixain pour disposer de données par origine géographique, en distinguant par sexe les bénéficiaires situés en QPV et hors QPV.

#### **4. Faire de l'entrepreneuriat un enjeu territorial**

Au regard de la multiplicité des dispositifs d'accompagnement et de financement des projets entrepreneuriaux, **il importe d'apporter de la clarté aux acteurs.**

Le manque d'informations relatives aux dispositifs existants contribue au non-recours par les entrepreneurs aux aides auxquelles ils sont éligibles. De plus, les collectivités locales, pourtant impliquées dans la mise en œuvre de la politique de la ville, n'ont qu'une visibilité limitée des dispositifs en vigueur.

Toutes ne sont d'ailleurs pas impliquées de la même manière dans l'entrepreneuriat. Les besoins locaux peuvent différer mais il est frappant que là où Plaine Commune a mis en place une mission locale spécifique depuis plus de 20 ans, d'autres balayent encore d'un revers de main l'idée que l'entrepreneuriat puisse présenter un réel intérêt pour les QPV.

Lors de leurs auditions la Caisse des dépôts et Bpifrance ont indiqué que l'intégration du programme « Entrepreneuriat pour tous » dans les futurs contrats de ville permettrait de l'identifier comme la brique structurante des actions en faveur des entrepreneurs des quartiers, et de lui assurer une forte visibilité vis-à-vis des bénéficiaires mais aussi des acteurs publics nationaux et locaux.

#### **5. Accompagner les entrepreneurs et les intégrer au tissu économique**

Enfin, **accompagner les entrepreneurs signifie s'assurer de la capacité de ces derniers à faire perdurer leur entreprise une fois qu'ils ne sont plus aidés.**

**Or, la difficile intégration des entrepreneurs au sein du tissu économique local demeure un sujet insuffisamment traité.** Pourtant, cette difficulté impacte négativement la pérennité des entreprises et est amplifiée par l'absence de suivi de ces dernières à l'issue de leur accompagnement, ce qui ne leur permet plus de bénéficier d'un interlocuteur local.

Au vu de ce constat, nous recommandons deux choses.

D'une part, une **meilleure prise en compte des dynamiques économiques locales par les pouvoirs publics et les structures d'accompagnement est souhaitable** à travers une mise en relation des entrepreneurs avec les entreprises implantées sur le territoire. Un système de parrainage des entrepreneurs par des PME, à l'image de ce qu'effectuent d'ores et déjà certains grands groupes, pourrait, par exemple, permettre une première intégration au sein du tissu économique local.

D'autre part, **il importe que les entrepreneurs continuent à être suivis à l'issue de leur accompagnement** par des structures dédiées via, par exemple, des Groupements de prévention agréés (GPA) ou dans le cadre d'hôtels d'entreprises, ou *a minima* par les chambres consulaires.

**Les Groupements de prévention agréés** constituent un format intéressant. Créé par l'article 33 de loi du 1<sup>er</sup> mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, et désormais prévu à l'article L. 611-1 du code de commerce, le Groupement de prévention agréé peut être sollicité par ses entreprises adhérentes, lorsqu'elles sont en difficulté. L'article L. 611-1 précise qu'il « *a pour mission de fournir à ses adhérents, de façon confidentielle, une analyse des informations économiques, comptables et financières que ceux-ci s'engagent à lui transmettre régulièrement* », en ajoutant que « *lorsque le groupement relève des indices de difficultés, il en informe le chef d'entreprise et peut lui proposer l'intervention d'un expert* ». Pour être constitué, il doit remplir les conditions prévues aux articles D. 611-2 à D. 611-8 du même code et être agréé par arrêté du préfet. S'adressant à toutes les formes d'entreprise, les Groupements de prévention agréés ont particulièrement été sollicités dans le contexte de la crise sanitaire de la covid-19, afin d'aider un certain nombre d'entreprises, et notamment d'entrepreneurs, en difficulté.

En vue de renforcer l'intervention de ce type de structures au bénéfice des entrepreneurs issus de QPV, il pourrait être proposé soit de rendre automatique le concours des administrations compétentes, soit de prévoir qu'ils peuvent être constitués à l'initiative d'un acteur public.

Par un suivi dans la durée à l'issue de leur accompagnement, il s'agit non seulement de permettre aux entrepreneurs de conserver des interlocuteurs locaux, qui les aident notamment à surmonter les difficultés nouvelles qui se posent à eux et ainsi éviter une baisse progressive de leur ambition, mais également de pouvoir observer les trajectoires des entrepreneurs. Dans cette optique, le suivi doit être effectué **indépendamment du fait que les entrepreneurs restent ou non dans le quartier.**

**Recommandation n° 12 : Faire de l'entrepreneuriat un enjeu territorial**

- Intégrer l'entrepreneuriat dans les contrats de ville ;
- Faciliter l'insertion des entrepreneurs au sein du tissu économique local en mettant en place un programme de parrainage ;
- Assurer la poursuite du suivi des entrepreneurs dans la durée, notamment à travers des groupements de prévention agréés et dans le cadre d'hôtels d'entreprises.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 19 juillet 2022, la commission a examiné le rapport de Mmes Viviane Artigalas, Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard sur le bilan de la politique de la ville.**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons maintenant le rapport d’information de Viviane Artigalas, Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard sur le bilan de la politique de la ville. Je laisse la parole à nos trois rapporteuses.

**Mme Viviane Artigalas, rapporteuse.** – Voici arrivé le moment de vous restituer, avec Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard, notre travail d’évaluation de la politique de la ville et, plus spécifiquement, d’application de la loi Lamy du 21 février 2014, à l’issue de 30 auditions et quatre visites de terrain, à Val-de-Reuil, dans l’Eure, à Allonnes, dans la Sarthe, et, naturellement, à Valenciennes et Nice.

Beaucoup de rapports ont été écrits sur la politique de la ville ; vous pourriez vous dire : « Un de plus ! ». Nous avons voulu nous distinguer par notre méthode et notre objectif.

Tout d’abord, ce rapport suit de cinq ans celui que Valérie Létard et Annie Guillemot avaient rendu en 2017. Notre commission et la Haute Assemblée ont de la suite dans les idées. Ce n’est pas si fréquent !

Ensuite, notre travail intervient à un moment où se prépare une nouvelle génération de contrats de ville. Le Gouvernement a lancé une commission à laquelle Valérie Létard et moi-même avons participé. L’objectif est de conclure de nouveaux contrats d’ici à 2024, alors que les précédents sont prolongés depuis dix ans, posant une vraie question d’application de la loi : il était prévu de les corrélés aux mandats municipaux... Il s’agit, en quelque sorte, de la face émergée de l’iceberg de l’application défailante de la loi Lamy. Se pose aujourd’hui la question d’une révision de cette loi : nous voulons la préparer, voire l’anticiper.

Enfin, et ce n’est pas la moindre des motivations ayant innervé notre travail, nous voulions redonner une perspective à cette politique. Le quinquennat précédent a été celui du *stop & go* entre les quartiers et le Gouvernement : le plan Borloo ? Des espoirs, puis un classement sans suite. De même, dans le plan de relance consécutif à une crise sanitaire dramatique, les quartiers ont été oubliés... avant de le voir se déployer, sous la surveillance directe du Premier ministre Jean Castex, et d’un comité de suivi qui s’est réuni tous les deux mois.

Les coups de frein et d'accélérateur se sont succédé sans constance et sans boussole. Désormais, quelle orientation, quelle priorité doit-on impulser à cette politique qui a plus de quarante ans et qui fait l'objet de nombreuses critiques ?

Pour répondre à ces questions, nous avons voulu jeter un nouveau regard sur la politique de la ville : nous proposons de compléter les objectifs et d'ajuster les outils. Dans ce cadre, nous nous sommes intéressées plus particulièrement à l'entrepreneuriat, comme exemple de trajectoires ascendantes des habitants de ces quartiers.

Nous souhaitons mettre en valeur la dimension de tremplin de la politique de la ville pour les habitants.

Ces quartiers sont confrontés à de multiples difficultés, en matière de sécurité, d'éducation, d'intégration, de santé ou de chômage. C'est un fait : nous ne le négligeons pas. Nous n'avons pas chaussé nos lunettes vertes, comme au pays d'Oz : soyez rassurés ! Cependant, à regarder la photo et non le film, à voir les difficultés des quartiers et non l'histoire des habitants, une partie de la réalité échappe à l'analyse. En effet, depuis une vingtaine d'années, la politique de la ville a pour principal objectif de réduire les écarts entre, d'un côté, des territoires où se concentre la pauvreté, et, d'un autre, le reste du pays. L'objectif est de normaliser ces territoires en leur faisant rejoindre la moyenne statistique.

La politique de la ville est conçue comme une politique de discrimination positive territoriale. Nous le savons : dans les quartiers transformés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), ce n'est pas sans résultat, bien au contraire. Pourtant, comme l'a souligné la Cour des comptes, avec constance, dans ses rapports de 2002, de 2012 et de 2020, la situation des quartiers ne s'améliore pas fondamentalement. La politique de la ville connaîtrait une forme d'échec récurrent, malgré les milliards engloutis. Ce constat nourrit son procès en légitimité, d'autant que, depuis le mouvement des « gilets jaunes », les problèmes de la France périphérique et de la ruralité peuvent apparaître plus urgents. Opposer ville et campagne est un piège : nous le savons bien.

Sans nier ces constats ni rester sourd aux demandes, il nous faut déconstruire certaines idées reçues. Dans les quartiers prioritaires, l'insuffisance du droit commun est encore et toujours une réalité. Les rapports Borloo, Cornut-Gentille et Kokouendo, et de l'Institut Montaigne l'ont largement démontré. Pour ne donner qu'un seul chiffre, pour 100 000 habitants, on compte moins de personnels de la fonction publique hospitalière en Seine-Saint-Denis non seulement par rapport au reste de la France, mais aussi par rapport aux départements de la diagonale du vide.

Pour autant, la Seine-Saint-Denis, département le plus pauvre de France, se révèle être le huitième contributeur net à la protection sociale, et celui où la masse salariale a le plus augmenté dans la décennie qui a précédé



la crise de la covid 19. La contribution à l'économie nationale n'est donc pas négative.

Il faut également envisager la politique de la ville dans le temps long des quartiers. Beaucoup ont été créés après-guerre dans le contexte de la reconstruction, de l'exode rural et de l'accueil des rapatriés d'Algérie. Les défauts rédhibitoires de certains grands ensembles sont apparus très tôt. Ainsi, la « sarcellite », expression décrivant les difficultés à vivre des habitants de ces quartiers, date de 1962, avant même tout problème d'immigration ou de ghettoïsation. À Val-de-Reuil, à Saint-Dizier ou à Grigny, les opérations dites de couture urbaine, visant à réparer les erreurs de conception, sont toujours en cours. Par conséquent, il ne faut pas avoir une vision court-termiste. Améliorer la vie des habitants demeure un enjeu.

Enfin, à bien des égards, ces quartiers sont des sas et la politique de la ville un tremplin. Certains ont pu dire que la Seine-Saint-Denis était un « Ellis Island français », dans le sens où, dans les métropoles, les quartiers populaires ont des fonctions d'accueil et de rebond. Bien qu'on manque d'études de cohortes pour confirmer les témoignages et les analyses sociologiques, plusieurs travaux nous montrent qu'il y a une réelle mobilité résidentielle et de revenu dans ces quartiers. On y déménage autant ou plus qu'ailleurs, par exemple pour devenir propriétaire, notamment à proximité, pour ne pas perdre les liens de solidarité ; mais les nouveaux entrants, qui les remplacent, ont en moyenne un niveau de revenu inférieur. Par ailleurs, des études récentes de l'Insee et de France Stratégie montrent que la mobilité intergénérationnelle des revenus est plus importante en France qu'aux États-Unis, sous réserve d'accéder à l'enseignement supérieur et d'être mobile géographiquement.

Nous plaçons donc pour adopter une vision dynamique de la politique de la ville. Dans une lecture statique, de dix ans en dix ans, et sans qu'il faille s'en satisfaire, un quartier pauvre va être, le plus souvent, confronté aux mêmes difficultés ; à l'inverse, dans une lecture dynamique, si l'on regarde qui sont les habitants, on verra qu'ils ont changé : en dix ans, environ 50 % auront déménagé.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – C'est grâce à ce nouveau regard, mais aussi à notre expérience de terrain, que nous avons procédé à une évaluation de l'application de la loi Lamy du 21 février 2014 sur laquelle se fonde, encore aujourd'hui, la politique de la ville. Nous voulons préparer sa révision. Nous proposons donc de compléter les objectifs et d'améliorer les outils.

La politique de la ville est essentiellement une politique visant à assurer l'égalité des territoires entre eux, avec l'objectif de les ramener dans la moyenne. Cet objectif reste nécessaire, même s'il est difficile à atteindre ; cependant, nous croyons qu'il faut y ajouter de manière plus explicite sa fonction de tremplin pour les habitants. Si des habitants de quartiers

prioritaires de la politique de la ville (QPV) en partent parce que leur situation s'est améliorée, ce n'est pas un échec de la politique de la ville : bien au contraire !

Cette évolution de l'objectif doit nous conduire à savoir l'évaluer. Or, nous sommes confrontés à un paradoxe. D'un côté, la politique de la ville suscite une multitude de rapports, de l'autre, on déplore l'absence d'une évaluation sérieuse. Comment concevoir qu'une politique qui mobilise tant de moyens, qui touche 5,4 millions d'habitants, qui présente autant d'enjeux politiques et qui demeure contestée, ne soit pas dotée d'un suivi plus robuste ?

Nous formulons trois propositions à ce sujet.

Premièrement, l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) créé par la loi Lamy est en « état de mort cérébrale ». Son prédécesseur, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus), comptait plus de dix équivalents temps plein : il n'y en a plus que deux actuellement... Un renforcement des moyens est absolument nécessaire, notamment pour lancer des études de cohortes sur les trajectoires territoriales et individuelles des habitants, et ce dans la durée.

Deuxièmement, il faut changer de culture et intégrer l'évaluation d'objectifs concrets aux programmes.

Troisièmement, il faut accompagner les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour l'évaluation de leurs actions. Nous avons vu un très bon exemple à Valenciennes, où les responsables se sont appuyés sur le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). Dans ce cadre, il faut aussi faciliter la levée du secret statistique, qui en vient rapidement à empêcher la réalisation des travaux. De même, il convient de travailler sur les discriminations en fonction de l'origine réelle ou supposée et du lieu de résidence.

Nous recommandons ensuite d'améliorer les outils et le fonctionnement de la politique de la ville.

Au niveau national, nous demandons à la Première ministre de reprendre d'urgence le pilotage interministériel de la politique de la ville, comme le faisait Jean Castex. La convocation d'un comité interministériel des villes (CIV), selon un rythme semestriel, c'est-à-dire dès cet été, nous paraît être le premier signal politique et opérationnel à donner. Nous voulons ensuite que l'État se mobilise en donnant une visibilité sur les crédits de la politique de la ville, et ce dans la durée. Nous demandons, par conséquent, la mise en chantier d'une loi de programmation de la ville, sur le modèle de ce qui se fait pour les armées et la justice. Enfin, nous voulons que les différents ministères mobilisent leur droit commun : la signature de nouvelles conventions interministérielles dans ce but nous paraît également devoir être lancée par Matignon. Il n'y en a plus depuis 2016 !

À l'échelon local, nous voulons favoriser la complémentarité et le dialogue entre l'État et les villes, le préfet et les maires. Dans mon département des Alpes-Maritimes, les cités éducatives et les « bataillons de la prévention » sont de bons exemples du travail approfondi qui a été fait pour s'emparer de ces programmes, pour les adapter au territoire et pour les conforter par un tour de table de financeurs. L'adaptation aux réalités locales et la capacité à créer une véritable dynamique entre tous les acteurs font la réussite d'un projet. Cela fonctionne si, à l'échelon local, le portage politique et administratif est fort et transverse. Nous pensons également qu'il est souhaitable d'expérimenter la délégation des crédits de la politique de la ville aux EPCI. Il s'agit d'une demande de plusieurs grandes agglomérations. La Cour des comptes préconise elle-même de territorialiser plus fortement la politique de la ville. La proposition, nous l'avons constaté, ne fait pas consensus : elle pourrait affaiblir le ministère de la ville, que nous souhaitons plutôt renforcer ; la dotation de solidarité urbaine (DSU) est d'ores et déjà cinq fois plus importante. Cependant, il ne faut pas s'interdire d'expérimenter, si les EPCI en font la demande, et d'évaluer, avant d'aller éventuellement plus loin : il ne s'agit pas d'une décentralisation générale.

Nous voulons ensuite renforcer le tissu associatif des quartiers, qui s'est beaucoup délité. Nous proposons de sortir des appels à projets systématiques, qui limitent les capacités d'initiative et mettent en concurrence territoires et associations : à cet effet, favorisons les conventions pluriannuelles, notamment pour aider les associations à grandir. Nous demandons à généraliser l'accompagnement des associations de grande proximité et à leur réserver des enveloppes de crédits.

Concernant la participation des habitants, nous estimons qu'il faut réformer les conseils citoyens, dont les résultats sont très hétérogènes. Nous plaçons pour plus de souplesse à l'exemple des conseils de quartier, pour plus de logique de projet avec des moyens appropriés ; nous proposons de remplacer le droit d'interpellation du préfet, inopérant et anachronique, par celui du conseil municipal ou de l'instance de pilotage du contrat de ville.

Enfin, nous pensons qu'il faut favoriser l'implication des entreprises en faveur des quartiers à travers les conventions de revitalisation, comme cela se fait dans les Alpes-Maritimes, à travers les critères de performance extra-financière, avec des clauses spécifiques pour cofinancer les actions ciblées en faveur des publics des QPV, mais aussi par le biais de la fondation qui était prévue en 2014 et qui n'a jamais vu le jour.

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – Ce fut un bonheur et un plaisir de travailler de concert avec Viviane Artigalas et Dominique Estrosi Sassone. Cet échange de regard nous a amenées à voir les choses de manière plus constructive.

Évaluer l'application de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite « loi Lamy », c'est interroger deux outils centraux : la géographie prioritaire et le contrat de ville.

Comme nous l'avons montré avec Annie Guillemot il y a cinq ans, la géographie prioritaire issue de la loi de 2014, qui est fondée sur un seul critère, la concentration de la pauvreté par carreau de 200 mètres de côté, est à la fois une grande avancée et comporte d'importantes limites.

L'avancée, c'est d'avoir beaucoup simplifié et clarifié les choses et d'avoir concentré les moyens. Les limites, c'est d'avoir laissé de côté, sans vraie solution, des poches de pauvreté diffuses ou localisées. Le bassin minier en est le meilleur exemple.

Cinq ans plus tard, nous déplorons l'absence d'actualisation de la géographie prioritaire alors qu'elle aurait dû avoir lieu en 2020. C'est donc la première urgence. Ensuite, le problème des quartiers laissés-pour-compte a pris de l'ampleur. Les maires s'en plaignent et cela pose parfois de graves problèmes politiques. Nous proposons donc de laisser une plus grande latitude aux maires et aux préfets pour ajuster le zonage sur le fondement des analyses de besoins sociaux. Nous demandons également d'étudier un rapprochement avec le programme « Action cœur de ville », car, en dehors des métropoles, beaucoup de villes sont éligibles aux deux.

Nous voulons également rendre les contrats de ville beaucoup plus opérationnels. Comme la géographie prioritaire, ils n'ont pas été actualisés depuis 2014. Il faut également les assouplir pour que les EPCI puissent choisir leurs priorités, et décliner des objectifs concrets et mesurables quartier par quartier. Nous plaignons également pour adjoindre aux contrats de ville un volet investissement. Cela aurait particulièrement du sens dans les quartiers qui ne sont pas éligibles aux aides de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Enfin, nous souhaitons pérenniser l'abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui s'achève en 2023, au profit des bailleurs sociaux sous réserve d'un meilleur contrôle et d'une meilleure compensation par et pour les communes.

J'en viens au dernier volet de notre travail qui portait sur l'entrepreneuriat. Nous avons bien conscience que tous les habitants des quartiers de la politique de la ville (QPV) ne vont pas devenir entrepreneurs et que l'on ne transforme pas un jeune qui n'est pas en emploi, en études ou en formation (Neet) en P-DG de licorne.

Pour autant, la promotion de modèles de réussite accessible a un vrai impact dans les quartiers. Elle rencontre l'aspiration de plus d'un tiers des habitants. C'est donc un levier pertinent. Le programme « Entrepreneuriat pour tous » de Bpifrance a, par exemple, permis la création de 5 000 entreprises les deux dernières années. Le programme combine le démarchage des personnes intéressées par la création d'entreprise, par

exemple avec des bus, l'animation de communautés d'entrepreneurs et des modules d'accélération de développement. Ce programme mériterait donc, selon nous, d'être pérennisé au-delà de 2025.

Ces entreprises ne sont pas toutes des pépites technologiques. Elles ne sont pas toutes non plus des autoentreprises de chauffeurs Uber ou de restauration ethnique. Elles sont diversifiées. Les secteurs classiques sont bien présents. C'est pourquoi la Française des jeux et BNP sont, par exemple, présents auprès d'un fonds d'investissement, que nous avons rencontré, qui appuie l'installation de franchisés et de buralistes. Comme nous l'a dit son dirigeant, « ce n'est pas révolutionnaire, mais ça change des vies, ça crée de l'emploi et ça donne de la vie dans les quartiers ».

Nous souhaitons ensuite qu'un effort particulier soit fait sur l'entrepreneuriat au féminin dans les QPV, comme c'est le cas au plan national dans les actions de Bpifrance, en l'incluant dans l'accord-cadre avec l'État, et donc ses outils et statistiques. Les femmes des quartiers sont aussi intéressées que les hommes par la création d'entreprise. Mais souvent à la tête d'une famille monoparentale, moins soutenues financièrement et victimes de barrières sociales, elles concrétisent moins leur projet que les hommes.

Enfin, nous souhaitons que l'entrepreneuriat et l'accompagnement dans la durée des jeunes pousses des quartiers deviennent un enjeu territorial pour les pouvoirs publics en vue de leur insertion dans le tissu économique. Dans ce but, l'entrepreneuriat devrait être plus souvent inclus dans les contrats de ville. Il semble que ce soit exceptionnel aujourd'hui. Nous pensons aussi qu'il faut promouvoir des solutions *ad hoc* après la phase d'incubation, pour faciliter un suivi à la demande. L'utilisation des groupements de prévention agréés, qui ont particulièrement fait leurs preuves durant la crise sanitaire pour traiter en amont les difficultés des entreprises, pourrait être une piste.

De même, la création d'hôtels d'entreprises serait une solution intermédiaire à promouvoir entre l'incubateur et l'absence de suivi qui lui succède souvent.

Madame la présidente, mes chers collègues, voilà donc les principales conclusions et propositions de notre rapport. Nous voulons mettre en lumière, et soutenir les réussites et les dynamiques que vient initier ou appuyer la politique de la ville.

Comme les maires de France, dans leur contribution en vue de la présidentielle, et comme Olivier Klein et Hakim El Karoui dans leur rapport pour l'Institut Montaigne, nous pensons qu'il « se joue dans ces territoires une partie de l'avenir de la France, en particulier de sa jeunesse » et que « ces territoires s'ils cumulent des difficultés, sont aussi des ressources de vitalité et d'initiatives ». Encore faut-il actionner les bons leviers !

Nous n'avons pas mis sous le boisseau les difficultés. Nous n'en sommes que trop conscientes. Mais nous pensons qu'une partie des solutions se trouve dans ces dynamiques de terrain qu'il faut essayer d'amplifier. Il importe aussi de mettre un terme aux logiques descendantes et d'appels à projets pour aller vers des logiques faisant davantage confiance aux territoires. Ces derniers sont souvent porteurs d'initiatives originales fondées sur l'expérience.

Au cours de nos auditions et de nos visites, nous avons recueilli beaucoup de témoignages d'élus et d'habitants qui nous ont dit que c'était grâce à la politique de la ville qu'ils étaient aujourd'hui maires, dirigeants d'association ou, tout simplement, qu'ils s'en étaient sortis. Certains ont quitté leur quartier d'origine, d'autres pas. Selon l'expression de Mohamed Haddou, fondateur des Entrepreneurs affranchis, il faut « non seulement aider les gens à réussir, mais aussi aider les gens à enraciner la réussite ».

Si la politique de la ville pouvait demain mieux qu'aujourd'hui porter cette ambition pour chacun, ne serait-elle pas à la hauteur de la « promesse républicaine » ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci de ce rapport qui ne pleure pas sur « le lait renversé », mais a le mérite d'ouvrir des voies d'avenir !

**M. Michel Bonnus.** – Vous avez commencé par la santé et l'éducation, deux points sur lesquels nous sommes en difficulté. Les quartiers ouest de Toulon, qui sont à 57 % des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ont perdu depuis 2020 quatorze médecins généralistes. Nous sommes également en grande difficulté pour l'aide aux devoirs. Ne pourrions-nous pas envisager une défiscalisation des heures supplémentaires ? *Idem* pour la santé. Comme dans les zones rurales, nous avons du mal à attirer les jeunes médecins.

J'adhère bien sûr complètement à vos constats. Certes, il faut aider et soutenir, mais il faut aussi former, notamment les éducateurs. Il faut également que les collectivités locales aient de la lisibilité.

**Mme Amel Gacquerre.** – Il s'agit d'un sujet vaste et riche, qui pourrait donner matière à beaucoup d'échanges. Je partage vos constats et vos propositions. J'aimerais néanmoins insister sur trois éléments.

Le premier élément concerne l'impact de la crise sanitaire. Celle-ci a été révélatrice des inégalités que nous vivons dans ces quartiers, par exemple en matière de santé. Cette période a même creusé le fossé. En matière d'éducation et de numérique, nous avons eu besoin de connecter les enfants : on s'est rendu compte à quel point c'était difficile dans certains endroits.

Le deuxième élément concerne l'aménagement urbain. Il y a une nécessité de désenclaver ces quartiers, c'est-à-dire de décider de moyens importants en matière d'infrastructure de transport, par exemple. On parle

de rénovation urbaine, mais la question du transport et de la liaison qui doit se faire avec les autres quartiers et les gares est une question essentielle.

Enfin, je vous rejoins sur la décentralisation et la nécessité de donner du pouvoir aux acteurs de terrain ; nous partageons votre analyse. C'est du bon sens et du pragmatisme, particulièrement en ce qui concerne ces politiques. Valérie Létard a cité la gestion de la crise sanitaire : heureusement que des maires et des associations ont fait le travail !

**M. Franck Montaugé.** – Force est de le constater, l'actuelle politique de la ville et les contrats de ville permettent malgré tout de progresser. Je tenais à le rappeler. J'ai été sensible à vos propos sur l'évaluation. Il y a quelques années, j'ai demandé à l'éducation nationale de mettre en place des cohortes dans des écoles situées dans des QPV afin d'évaluer la manière dont la politique prioritaire d'éducation se traduisait selon la trajectoire des élèves. Je n'ai jamais obtenu satisfaction, ce qui n'est pas normal ! Je ne comprends pas non plus qu'avec l'ensemble des statistiques dont on dispose dans ce pays l'on n'arrive pas à publier des indicateurs représentatifs de l'évolution de ces politiques.

Je termine en remerciant Michel Bonnus d'avoir abordé la problématique de la santé. L'intérêt général ne saurait être conciliable avec des intérêts purement privés. Tant qu'on ne remettra pas en question un tant soit peu le principe libéral de libre installation des médecins, on n'y arrivera pas. Pourquoi oblige-t-on les fonctionnaires et les militaires et pas les médecins ? Les médecins aussi sont formés et payés avec de l'argent public. On ne leur demande pas de passer toute leur vie dans des territoires qui ne leur agréent pas, mais d'y travailler au moins un ou deux ans. Arrêtons de tourner autour du pot et prenons nos responsabilités ! Beaucoup d'entre nous regrettent la montée du vote extrémiste. Je puis vous assurer que dans les zones rurales toutes ces problématiques y contribuent fortement : continuons comme ça, et c'est la démocratie qui en fera les frais !

**M. Laurent Somon.** – Comme vient de le rappeler Franck Montaugé, la problématique de l'évaluation des politiques publiques en France est un point qui soulève des difficultés. Ce n'est pas spécifique à la politique de la ville, il en va de même, par exemple, du plan Pauvreté. Nous manquons du suivi nécessaire. Or il est important d'évaluer l'efficacité des différents dispositifs mis en place eu égard aux fonds que nous y consacrons. Il convient également de revoir la géographie.

Viviane Artigalas a évoqué l'insuffisance du droit commun. J'ai été surpris que vous ne parliez pas des conseils départementaux, car ils jouent un rôle important en matière sociale. On a cité l'exemple de la santé, mais d'autres domaines méritent notre attention. Avons-nous assez d'assistantes sociales ou d'équipements culturels et sportifs ? Disposez-vous de données réelles pour mesurer dans ces quartiers l'alignement avec ce qui se fait en

droit commun ? C'est un élément fondamental à connaître avant d'envisager d'y apporter des moyens supplémentaires.

Enfin, je suis absolument d'accord avec vous, il faut mettre un terme aux appels à projets. Il est important de laisser les territoires en fonction de leurs besoins faire émerger leurs priorités, lesquelles doivent être traitées sur plusieurs années par les associations, qu'elles soient sportives ou culturelles.

**M. Fabien Gay.** – Ce rapport montre bien que la politique de la ville n'est ni toute noire ni toute blanche ! Vos propos ne sont ni larmoyants ni faciles, ce dont je me félicite. Nous avons perdu du temps durant les cinq dernières années. Un des éléments fondateurs, à mon sens, du dernier quinquennat Macron a été le refus du nouveau plan Borloo. Nous devons à présent nous interroger sur ce qui n'a pas fonctionné. Comment pouvons-nous faire mieux ? Comme l'a rappelé Franck Montaугé, les contrats de villes sont des atouts : en vingt ou trente ans, beaucoup de choses ont été changées. L'accent n'a pas seulement été mis sur la rénovation des logements. Michel Bonnus a parlé de la santé, Amel Gacquerre a parlé des transports, mais il faut aussi citer les services publics et le modèle associatif. *Quid* du bilan de la suppression des emplois aidés, qui a été une catastrophe pour le milieu associatif ? Pendant la crise du covid, nous avons tous pu mesurer combien il manquait de solidarité dans ces quartiers.

Comme vous l'avez souligné, si tel ou tel morceau de ville a besoin d'être aidé, il est important ensuite qu'il entre dans le droit commun. Je viens d'un département, la Seine-Saint-Denis, qui voit s'accumuler les politiques exceptionnelles. Or Édouard Philippe l'a reconnu, nous n'avons pas à notre disposition des milliards d'argent public ! Tout le problème vient du fait que nous n'arrivons pas à entrer dans le droit commun. Oui, il faut du rattrapage, mais nous n'avons pas non plus besoin d'exiger plus que les autres : nous voulons juste l'égalité républicaine, qu'il s'agisse des services publics, de l'éducation, de la police ou de la justice. Une ville comme Sevrans, qui connaît des difficultés en termes de sécurité, n'a toujours pas de commissariat de plein droit. Est-ce normal pour une ville de plus de 50 000 habitants ?

Dernier point, je partage ce qu'a dit Valérie Létard sur l'entrepreneuriat. Mais faute de débouchés, il devient nécessaire pour certaines personnes de créer leur entreprise. Que peuvent-ils faire d'autre ? Il faut donc accompagner les jeunes et les former. La Seine-Saint-Denis est l'un des départements où l'on crée le plus d'entreprises, mais c'est aussi celui où en ferme le plus !

**Mme Patricia Schillinger.** – Je m'associe à l'ensemble des remarques. Dans les petites villes et en ruralité, on retrouve les mêmes problèmes : on manque aussi d'éducateurs, d'assistantes sociales, de psychologues, de transports, etc. Les difficultés que l'on retrouve en ville n'ont pas de solution dans le périurbain. Beaucoup de présidents



d'intercommunalités ne peuvent agir parce qu'ils n'ont pas accès aux aides. En ville, quoi qu'on en dise, il est plus facile de se déplacer, etc. Le changement qui s'opère dans le paysage français doit être pris en compte dans la politique de la ville. Nous ne devons pas tout axer sur les grandes villes.

**M. Daniel Salmon.** – Votre travail jette un éclairage intéressant sur la politique de la ville. On voit bien qu'il y a des réussites, mais il y a aussi des échecs. Vous avez bien mis en évidence les points essentiels, à savoir les services – santé, éducation, sécurité, vie associative – et le bâti. Nous le savons, 80 % de la ville de 2050 est déjà construite. Ces quartiers, qui ont été en première ligne par rapport à la crise sanitaire, seront également impactés fortement par la crise climatique. Sans une amélioration de la qualité du bâti, nous allons vers de grandes difficultés. La rénovation thermique et la lutte contre les îlots de chaleur urbains sont des éléments essentiels. Des efforts en ce sens ont été réalisés à Rennes, dans le quartier de Maurepas. Tant que la réussite dans un quartier consistera à le quitter, c'est qu'il y a un problème ! Il importe donc d'apporter une mixité en termes d'offre de logement pour que nos concitoyens puissent rester dans un même quartier au cours de leurs parcours résidentiels.

**Mme Viviane Artigalas, rapporteure.** – Monsieur Bonnus, ces quartiers connaissent bien des problèmes vis-à-vis des politiques de santé, d'éducation, mais aussi de sécurité, qui sont des politiques de droit commun, que l'on peine à évaluer, qu'il s'agisse de politiques nationales, régionales, ou départementales. Il faut davantage de volonté et de moyens pour une meilleure évaluation de ces politiques dans ces quartiers, ce qui a fait défaut au cours du dernier quinquennat.

**M. Michel Bonnus.** – Avant 2017, on avait procédé à la défiscalisation des heures supplémentaires des enseignants dans ces quartiers, ce qui avait fait disparaître les problèmes de recrutement. Aujourd'hui, on connaît à nouveau des difficultés dans ce domaine.

**Mme Viviane Artigalas, rapporteure.** – La formation des personnes qui interviennent dans ces quartiers est également importante. Les recrutements se font le plus souvent par des contrats courts, on a du mal à stabiliser ce personnel, alors qu'il devrait être encore plus qualifié qu'ailleurs !

Madame Gacquerre, les inégalités entre territoires ont bien été creusées par la crise sanitaire, mais aussi par le plan de relance, car ces fonds ont été largement distribués par le biais d'appels à projets. Les plus rapides et les mieux armés ont été les mieux servis. Les élus de ces communes ont essayé de compenser cette dynamique, qui a mis en difficulté nombre d'associations ; ils ont accompli un travail remarquable pour aller au-devant des besoins de leurs administrés.

Concernant les infrastructures de transport, le désenclavement est effectivement un enjeu crucial. Encore une fois, ce sont les élus locaux qui y travaillent le plus, avec les régions et les métropoles, comme nous avons pu le voir à Nice.

Monsieur Gay, il est évident que cinq ans ont été perdus, cinq ans sans boussole pour la politique de la ville. Ces années ont été perdues en dépit des moyens supplémentaires qui lui ont été octroyés, parce que ceux-ci l'ont été au coup par coup, par le biais d'appels à projets : l'argent allait au premier à répondre et non à celui qui en aurait eu davantage besoin.

Quant à l'emploi et à l'entrepreneuriat, on nous a beaucoup dit sur le terrain que celui-ci représentait une porte de sortie importante pour les jeunes de ces quartiers du fait des discriminations à l'emploi qu'ils subissaient. Il faut mieux accompagner ces entreprises sur le long terme ; c'est l'une des propositions que nous faisons.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Le postulat de la politique de la ville, c'est l'insuffisance du droit commun dans ces quartiers. Il y a des déserts médicaux ruraux, mais aussi dans ces quartiers. La fracture numérique, ce n'est pas seulement les zones blanches dans les territoires les plus reculés ; elle est réelle aussi dans ces quartiers, ce qui affecte la capacité des jeunes qui y habitent à accéder à une qualification ou à un emploi. De fait, les crédits de droit commun sont insuffisants dans ces quartiers. Il est important que l'État mobilise l'ensemble des ministères pour qu'ils participent, dans le droit commun, à cette politique transversale. Tant que cela ne sera pas le cas, la politique de la ville stagnera et connaîtra des échecs.

Il faut aussi une loi de programmation de la politique de la ville qui offre de la visibilité, dans la durée, sur les crédits qui lui seront consacrés. Ainsi, ces quartiers pourront aller plus loin et constituer de réels tremplins pour les habitants.

Les associations les plus menacées aujourd'hui, voire déjà disparues, sont les plus petites, les associations de proximité de ces quartiers, parce qu'elles n'obtiennent jamais les conventions pluriannuelles qu'elles appellent de leurs vœux. On est plus généreux avec les grosses associations, extrêmement professionnalisées et capables de répondre aux appels à projets, mais peu présentes physiquement dans les quartiers et donc moins à même d'y mener une action pertinente. Les petites associations de proximité, qui font une action remarquable, mais sont incapables de répondre aux appels à projets, s'épuisent et ne parviennent pas à pérenniser leurs emplois.

Dans l'attente d'une proposition de loi reprenant nos principales recommandations, nous entendons sensibiliser à cette problématique le nouveau ministre délégué chargé de la ville et du logement quand nous lui remettrons personnellement notre rapport en septembre ; cet élu de Seine-

Saint-Denis saura voir, je l'espère, les dysfonctionnements actuels de la politique de la ville et les pistes d'amélioration.

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – On a parfois tendance à opposer la politique de la ville et celle que l'on doit mener en faveur de la ruralité en déprise, mais il faut s'en garder ! Ces territoires connaissent les mêmes problèmes, les mêmes combats : démographie médicale, offre de transports, écoles... Simplement, les solutions ne seront pas les mêmes, entre un aménagement rural du territoire qui y apporte des solutions humaines et une politique de la ville qui ne doit pas faire disparaître le droit commun : l'enjeu est l'accès aux mêmes services publics – éducation, santé, sécurité... – dans tous les quartiers, dans tous les territoires. La politique de la ville devait venir en complément du droit commun, être un effort consenti pour affronter une concentration massive de difficultés sociales, mais elle a fini par se substituer aux politiques communes ; il est impossible de continuer ainsi !

Nous disposons d'outils urbains et d'outils humains. Pour ces derniers, pour tous ceux qui s'engagent dans ces quartiers, il faut d'autres solutions que la précarité absolue. Les associations n'ont aucune visibilité au-delà d'une année, elles passent chaque année six mois à monter des dossiers pour l'année suivante ! Il leur est impossible de recruter des professionnels de qualité avec des contrats aussi courts et qui plus est vulnérables à la moindre restriction des budgets des collectivités. Or ces associations sont aujourd'hui délégataires de service public dans nombre de domaines, de la culture au médico-social. C'est bien dans le domaine de la politique de la ville que cette relation contractuelle est la plus fragile ; il faut affronter ce problème !

En matière de démographie médicale, il faut arrêter de se voiler la face et trouver les solutions et les moyens qui s'imposent, même si c'est politiquement difficile, pour faire face à une situation catastrophique dans ces quartiers comme dans la ruralité.

Pour l'accompagnement des nouvelles entreprises, nous proposons la création d'hôtels d'entreprises, solution intermédiaire entre l'incubateur et l'absence de suivi qui trop souvent lui succède. Il faut éviter d'abandonner les porteurs de projets : cela peut y contribuer, tout comme les groupements de prévention agréés.

Tous les quartiers à contrat de ville ne sont pas en rénovation urbaine. Cela leur donne des moyens humains, mais l'urbain fait défaut... Il faudrait de petites solutions d'investissement pour améliorer certains aspects de la qualité de vie des habitants dans ces quartiers, une voie médiane là où l'ANRU n'agit pas.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Je veux saluer le travail remarquable de nos rapporteures. Je ne voudrais pas opposer le rural et l'urbain, mais je ne m'en interroge pas moins : quel est le montant des crédits alloués à la politique de

la ville depuis une vingtaine d'années, et pour quels résultats ? En matière de santé, j'ai l'impression que les inégalités se sont creusées en dépit d'investissements massifs ; c'est le cas aussi pour l'éducation. Je connais peu les départements les plus urbains, mais à Paris du moins la mobilité me semble plus facile que dans les territoires ruraux...

**Mme Viviane Artigalas, rapporteure.** – Les quartiers de la politique de la ville, ce n'est pas Paris...

**M. Jean-Marc Boyer.** – En matière de couverture numérique, les opérateurs couvrent beaucoup plus facilement les villes que les zones rurales.

En matière d'autonomie financière des collectivités, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est de 100 euros par habitant d'une zone rurale, de 200 euros par habitant d'une zone urbaine... Quand y aura-t-il égalité ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – On ne peut pas opposer les territoires de la sorte !

**M. Jean-Marc Boyer.** – Je sais que mes propos détonnent...

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Ce n'est pas qu'ils détonnent : ce n'est pas vrai !

**M. Jean-Marc Boyer.** – En matière d'éducation, on a décidé sous le quinquennat précédent le dédoublement de classes dans les zones d'éducation prioritaire. Les résultats ne semblent pas à la portée des ambitions...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Les problématiques de chaque territoire ne sont pas du tout les mêmes. Il est difficile de comparer ainsi zones rurales et urbaines.

**M. Franck Montaugé.** – Vous recommandez de modifier l'article 5 de la loi Lamy « pour préciser le processus de la définition des quartiers propriétaires de la politique de la ville ». Qu'entendez-vous par là ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Il est question de la définition géographique de ces quartiers, qui n'a pas évolué depuis 2014.

**M. Franck Montaugé.** – Si je comprends bien, vous voulez faire évoluer les critères de définition de ces quartiers.

**Mme Viviane Artigalas, rapporteure.** – Oui : nous voulons offrir aux territoires plus de souplesse, de marges d'appréciation.

**M. Franck Montaugé.** – Je vous souhaite bien du courage !

**Mme Viviane Artigalas, rapporteure.** – Certains critères peuvent s'avérer trop restrictifs.

**M. Franck Montaugé.** – Si je ne m’abuse, il n’y en a que deux : nombre d’habitants et écart par rapport à la moyenne nationale en matière d’activité économique et de revenus.

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – Le problème est dans le carroyage de l’Insee, qui est de 200 mètres sur 200 mètres. Des quartiers extrêmement vulnérables sont exclus de la politique de la ville du fait d’une trop faible densité de l’habitat, notamment dans le bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais.

**M. Franck Montaugé.** – Je comprends mieux le problème : vous entendez répondre à ces effets de bord.

**Mme Amel Gacquerre.** – Un élément n’a pas été précisément évoqué dans notre discussion parmi les différences entre milieux ruraux et urbains. Même si beaucoup de problèmes sont identiques, ces territoires diffèrent dans la sociologie, la culture et l’histoire de leurs populations. Celles des quartiers de la politique de la ville souffrent de discriminations à tous les niveaux. C’est une autre raison qui justifie que les réponses ne peuvent pas être identiques.

**Mme Viviane Artigalas, rapporteure.** – Je tiens à répondre à M. Boyer. Je suis moi-même élue d’un département très rural, qui comprend deux quartiers de la politique de la ville. J’ai travaillé sur les questions d’éducation et les conventions ruralité, qui ont permis de maintenir des écoles dans des zones très peu denses, avec des effectifs très réduits. Peu de moyens vont à la ruralité, mais nos éléments d’évaluation montrent que les quartiers prioritaires sont moins bien pourvus encore que la diagonale du vide ! Ce qu’on donne à la politique de la ville, on ne le prend pas à la ruralité.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Nous avons accompagné notre rapport d’éléments statistiques. Il s’avère que 40 % des quartiers de la politique de la ville n’ont pas de crèche ; deux tiers d’entre eux n’ont pas d’agence Pôle emploi à moins de 500 mètres. Il y a 36 % de bibliothèque en moins. Enfin, ils ont 50 % de médecins spécialistes en moins par rapport à la moyenne nationale. Ce dont on se plaint dans la ruralité, à raison, est aussi un problème dans ces quartiers.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Pardonnez-moi, mais je n’ai pas compris la remarque de Mme Gacquerre sur la sociologie des populations.

**Mme Viviane Artigalas, rapporteure.** – Il y a beaucoup plus de discriminations, à de nombreux niveaux, dans les quartiers de la politique de la ville que dans les territoires ruraux, parce que les populations ne sont pas les mêmes.

**Mme Amel Gacquerre.** – Notre discussion portait sur les problèmes auxquels font face tant les zones rurales que les quartiers prioritaires. Il me

semble que beaucoup de constats et de réponses sont effectivement partagés, mais les populations sont très différentes culturellement et historiquement.

**Mme Viviane Artigalas, rapporteure.** - C'est aussi dû au fait que ces quartiers sont majoritairement composés d'habitat social.

**Mme Sophie Primas, présidente.** - Il me faut hélas mettre un terme à cette discussion, en remerciant nos rapporteurs pour leur passion !

*La commission adopte à l'unanimité les recommandations proposées par les rapporteurs et autorise la publication du rapport d'information.*

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Mercredi 6 avril 2022

- *Cour des comptes* : **MM. Philippe-Pierre CABOURDIN**, conseiller maître, responsable du secteur outre-mer à la 5ème chambre, et **Emmanuel GIANNESINI**, conseiller-maitre.

### Mercredi 13 avril 2022

- **M. Renaud EPSTEIN**, professeur de sociologie, maître de conférences à l'IEP de Saint-Germain-en-Laye, chercheur au CESDIP.

- **M. Thomas KIRSZBAUM**, sociologue, chercheur associé à l'institut des sciences sociales du politique (ENS Cachan-CNRS).

### Jeudi 14 avril 2022

- **M. Xavier DE JARCY**, journaliste.

- *Audition commune de* : **MM. Adil JAZOULI**, sociologue, chercheur associé à la Fondation Maison des sciences de l'homme et au centre d'études politiques de Sciences-Po Paris (CEVIPOF), et **Henri REY**, directeur de recherche au CEVIPOF.

### Mercredi 20 avril 2022

- **M. Patrick Kanner**, Sénateur du Nord, ancien ministre.

- *Institut Montaigne* : **M. Hakim EL-KAROUI**, senior fellow.

### Jeudi 21 avril 2022

- **Mme Marie-Christine JAILLET**, directrice de recherche au laboratoire LISST – Université Toulouse-Jean Jaurès.

- *France urbaine* : **M. Emmanuel HEYRAUD**, directeur de la cohésion sociale et du développement urbain, en charge du Logement, de la politique de la ville, du sport et de la santé.

### Mardi 3 mai 2022

- *Mairie de Vaulx-en-Velin* : **Mme Hélène GEOFFROY**, maire, ancien ministre.

- *Institut national de la statistique et des études économiques* : **MM. Laurent LEQUIEN**, chef de la division statistiques et analyses urbaines de la direction générale, **Sébastien SEGUIN**, chef du service études et diffusion à la direction interrégionale La Réunion-Mayotte, et **Mme Delphine ARTAUD**, chef du service études et diffusion à la direction interrégionale des Antilles-Guyane.

- *Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)* : **M. Olivier Dupré**, responsable du groupe Connaissance du foncier et de ses usages, CEREMA Hauts-de-France.

Mardi 17 mai 2022

- *Lacaton & Vassal Architectes* : **M. Jean-Philippe VASSAL**, architecte.

- *Université Paris-Est-Créteil* : **Mme Christine LELÉVRIER**, sociologue-urbaniste, professeure à l'École d'Urbanisme de Paris et directrice du Laboratoire Lab'urba.

- *Agence nationale de cohésion des territoires* : **M. François-Antoine MARIANI**, directeur général délégué Politique de la ville, **Mme Sylviane LE GUYADER**, cheffe du pôle analyses et diagnostics territoriaux, et Mme Anne **BEAUCHESNE**.

- *Mairie de Saint-Dizier* : **M. Quentin BRIÈRE**, maire, Mme Virginia **CLAUSSE**, adjointe-au-maire, et Mme Sophie **HINCELIN**, responsable de service.

- *Union sociale pour l'habitat* : **Mme Marianne LOUIS**, directrice générale, **M. Thierry ASSELIN**, directeur Politiques urbaines et sociales, **Mme Francine ALBERT**, conseillère pour les relations avec le Parlement.

Mercredi 18 mai 2022

- *Association Dans6T* : Mme Léila **BENAOUALI**, directrice.

- *Mairie de Tours* : **M. Emmanuel DENIS**, maire, et Mme Marie **QUINTON**, adjointe-au-maire.

- **M. François LAMY**, député honoraire, ancien ministre.

- *Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)* : **Mme Anne-Claire MIALOT**, directrice générale, **M. Damien RANGER**, directeur des relations publiques et de la communication, et **Mme Agathe Hervey**, chargée de mission.

Mercredi 25 mai 2022

- *Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - Direction générale des collectivités locales (DGCL)* : **MM. Stéphane BRUNOT**, adjoint du directeur général, et **Olivier BENOIST**, sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire.

Mardi 31 mai 2022

- *Banque publique d'investissement - Bpifrance* : **Mme Marie ADELIN-PEIX**, directrice exécutive, **M. Jean-Baptiste MARIN LAMELLET**, responsable des relations institutionnelles.



- *Banque des territoires (Caisse des dépôts et consignations)* : **M. Kosta KASTRINIDIS**, directeur des prêts, **Mmes Sophie VAISSIÈRE**, chargée de mission à la direction des prêts, **Marina ALCADE**, directrice de projet politique de la ville, et **M. Philippe BLANCHOT**, directeur des relations institutionnelles.

- *Association La Maison de l'Initiative Economique Locale* : **Mmes Sylvie SAGET**, directrice.

- *Impact Partners* : **M. Mathieu CORNIETI**, président, et **Mme Laurence ZÉBUS JONES**, directrice associée en charge de PAQTE pour la mobilisation des entreprises en faveur des QPV.

- **M. Mohamed MECHMACHE**, président du Collectif Pas Sans Nous, et **Mme Marie-Hélène BACQUÉ**, sociologue, urbaniste et professeure d'études urbaines.

Mardi 21 juin 2022

- *Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain* : **MM. Khalid IDA-ALI**, président, **Rehda CALIFANO**, chef de service cohésion sociale de la Métropole Aix Marseille Provence, et **Mme Karine DUPUY**, délégué générale.

- *Action Logement Groupe* : **MM. Bruno ARCADIPANE**, président, **Philippe LENGRAND**, vice-président, **Mmes Nadia BOUYER**, directrice générale, et **Akila MAT**, responsable des relations institutionnelles.

- *My Créo Academy* : **M. Mohammed HADDOU**, cofondateur et codirigeant.



## LISTE DES DÉPLACEMENTS

Mardi 12 avril 2022 : visite de la galerie d'architecture contemporaine de la Cité de l'architecture et du patrimoine (Paris)

- **M. Francis RAMBERT**, chef du département de création architecturale

- **Mme Corinne BÉLIER**, cheffe du département des collections et directrice du Musée des monuments français (MMF).

Mardi 10 mai 2022 : Val-de-Reuil (Eure)

- Échanges sur la genèse de la Ville, son histoire, sa situation actuelle et son rapport à la rénovation urbaine et à la politique de la Ville avec **M. Marc-Antoine JAMET**, maire.

- Visite de la Ville en présence du Maire, de **Mme Fadilla BENAMARA**, adjointe au renouvellement urbain et à la vie des commerces, de **MM. Julien TRISTANT**, directeur général des services, **Thomas TOUTAIN**, directeur de cabinet, **Pierre-Antoine AURIERES**, directeur général des services techniques et **Mme Cheree BELLENGER**, chargée de mission « renouvellement urbain ».

- Temps d'échange sur le thème du développement économique en QPV : **Mme. Fadilla BENAMARA**, adjointe au renouvellement urbain et à la vie des commerces, **MM. Julien TRISTANT**, directeur général des services, **Charly ROIX**, directeur du développement urbain, **Mmes Cheree BELLENGER**, chargée de mission « renouvellement urbain » et **Dieynaba N'GAME**, manager de centre-ville.

- Temps d'échange sur le rôle et l'implication du conseil citoyen en présence de **Mme Fadilla BENAMARA**, adjointe au renouvellement urbain et à la vie des commerces, **Cheree BELLENGER**, chargée de mission « renouvellement urbain », et **Irène FINA**, chargée de mission « démocratie locale et citoyenneté » et trois conseillers citoyens.

Jeudi 19 mai 2022 : Valenciennes (Nord)

- Échanges autour des perspectives relatives au nouveau contrat de Ville et ses liens avec les politiques publiques en matière de renouvellement urbain, d'habitat et de peuplement :

- interventions de Valenciennes Métropole : **MM. Jean-Marcel GRANDAME**, président de la commission habitat, renouvellement urbain et urbanisme, **Sylvain BROUSSARD**,

directeur général adjoint, **Mmes Corinne GILDAS**, directrice de la cohésion sociale, **Céline NASSE**, chargée de mission contrat de ville (animation territoriale : observation, suivi, évaluation), et **M. Henri BRICHE**, responsable du parc social.

- intervention de la Métropole européenne de Lille (MEL) : **Mme Annabelle LECOCQ**, cheffe de service politique de la ville.

- Visite du quartier Chasse Royale :

- présentation du projet NPNRU : **M. Karim GANA**, adjoint chargé de la politique du logement, de la lutte contre l'insalubrité et des relations avec les bailleurs, et **Mme Valérie LORRIAUX**, adjointe chargée des politiques sociales, du bien vivre ensemble et des solidarités intergénérationnelles.
- échanges avec la CAPEP (association d'éducation permanente et d'insertion sociale) et les élus autour des actions conduites par l'association dans le quartier et sur les perspectives et les évolutions nécessaires : **M. David CAMBIER**, directeur.

- Visite du quartier de la Briquette :

- visite avec le maire de Marly, **M. Jean-Noël VERFAILLIE**, et présentation du projet NPNRU ;
- échanges avec les élus de la ville et le directeur du centre social, **M. Olivier DOS SANTOS**, sur les actions menées dans le quartier et sur les perspectives.

Mardi 24 mai 2022 : Allonnes (Sarthe)

- Temps d'échanges sur le contrat de ville d'Allonnes, les actions et leur évaluation, les points forts et faibles : **MM. Gilles LEPROUST**, maire, **Youssef BEN AMAR**, adjoint délégué au sport, à la politique de la ville et aux finances, et **Mme Mélanie DUCHAINE**, directrice de cabinet du maire.

- Visite de terrain :

- tour du quartier QPV ;
- passage à l'école Victor Hugo : échange avec **Mme Hanan BEN AMAR**, la directrice, sur l'action « tous musiciens d'orchestre » (dans le cadre du contrat de ville) et sur la classe orchestre ;
- passage au Théâtre de Chaoué pour échanger avec la direction sur l'action « les veillées estivales » (action dans le contrat de ville) et évoquer leurs actions dans les QPV et avoir leur retour sur le contrat de ville.

Mardi 7 juin 2022 : Station F (Paris 13<sup>e</sup>)

- Visite de Station F : visite des trois zones, présentation des services proposés aux start-up, des programmes d'accompagnement, et bilan des cinq premières années d'activité avec **M. Grégoire MARTINEZ**, Directeur des Projets Stratégiques et de la Communication ;

- Échanges avec des entrepreneurs sur le programme Fighters : **M. Antoine PINEAU**, fondateur et CEO de Chez Vos Producteurs, **Mmes Noëlla LIGAN** et **Katia KUSEKE**, co-fondatrices de Fresh Africa.

Mardi 14 juin 2022 : Nice (Alpes Maritimes)

- Réunion avec **M Bernard GONZALEZ**, **Mme Patricia VALMA**, sous-préfète chargée de la politique de la ville, les services de l'État, **MM. Pascal JOBERT**, directeur départemental des territoires et de la mer, **François DELEMOTTE**, directeur départemental de l'emploi du travail et de solidarité et **Mme Audrey SINTES**, cheffe de service politique de la ville-égalité des territoires.

- Visite du quartier de l'Ariane et des principaux équipements socioculturels du quartier qui accueillent du public dans le cadre d'actions politiques de la ville.

- Temps d'échanges avec **M. Anthony BORRE**, premier adjoint au maire de Nice, **Mmes Fatima KHALDI-BOUOUHHROUM**, adjointe au Maire de Nice et conseillère départementale, **Hélène DELMOTTE**, directrice générale adjointe cohésion sociale, santé, solidarités et habitat de la ville de Nice, les services politique de la ville et renouvellement urbain de la Métropole Nice Côte d'Azur, les chefs de projet, et les principales associations intervenant dans le champ de la politique de la ville, en présence des représentants des conseils citoyens.

- Associations rencontrées : ADAM, Adsea 06, ALC, ARPAS, le Centre communal d'action sociale de Nice et le Centre social Le Village (Ariane), Épilogue, Galice, La Semeuse, Les Petits Débrouillards, la Mission locale, la MJC Agora Nice-Est, Montjoye, Nice Ariane développement, Novaffaires, PAJE, PIMMS Nice Côte d'Azur, SOS Réussite scolaire.



## TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
<b>COMPLÉTER LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE</b>				
<b>1</b>	Modifier l'article 1 <sup>er</sup> de la loi Lamy pour compléter les objectifs de la politique de la ville en ajoutant à la résorption des écarts territoriaux la facilitation des trajectoires ascendantes des habitants y compris en dehors des quartiers prioritaires.	État	2022-2023	Loi
<b>RENFORCER L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE</b>				
<b>2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redonner une direction et des moyens matériels à l'ONPV pour mener ses missions,</li> <li>• Compléter les missions de l'ONPV en matière de discriminations en fonction de la résidence et de l'origine,</li> <li>• Lancer des études de cohortes pour mesurer les effets de la politique de la ville sur les trajectoires individuelles, la mobilité sociale, économique et résidentielle.</li> <li>• Systématiser et muscler l'expertise locale d'évaluation de la politique de la ville,</li> <li>• Faciliter la levée du secret statistique pour l'évaluation des politiques publiques.</li> </ul>	État  ANCT / ONPV  ONPV / Collectivités  ONPV / INSEE / Collectivités	2022-2023	Décision administrative / loi de finances  Loi  Décision administrative  Décision administrative locale  Décision administrative
<b>CONFORTER LES MOYENS NATIONAUX DE LA POLITIQUE DE LA VILLE</b>				
<b>3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocation rapide du CIV par la Première ministre puis tous les six mois,</li> <li>• Mise en chantier d'une loi de programmation pour la Ville pour garantir dans la durée les moyens de l'État en cohérence avec les contrats de ville,</li> </ul>	État	2022  2022-2023	Décision de la Première ministre  Loi

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relance des conventions d'objectifs entre les différents ministères et le ministère de la Ville pour assurer la mobilisation du droit commun.</li> </ul>		2022	Circulaire de la Première ministre
<b>FAVORISER LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES</b>				
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portage politique et administratif claire et transverse de la politique de la ville,</li> <li>• Expérimenter la délégation des crédits de la politique de la ville aux collectivités qui le souhaitent et procéder à son évaluation.</li> </ul>	Collectivités	2022-2024	Décision des collectivités
		État	2022-2023	Loi
<b>RENFORCER LE TISSU ASSOCIATIF DES QUARTIERS</b>				
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplifier la gestion des appels à projets et les réserver à l'innovation et à l'expérimentation,</li> <li>• Privilégier les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens,</li> <li>• Accompagner de manière spécifique les petites associations et leur réserver une enveloppe de crédits,</li> <li>• Développer les programmes destinés à faire grandir les associations innovantes.</li> </ul>	État et autres financeurs	2022-2023	Décision des financeurs
<b>RÉFORMER LES CONSEILS CITOYENS</b>				
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifier l'article 7 de la loi Lamy pour permettre aux conseils citoyens de mieux correspondre aux réalités locales,</li> <li>• Remplacer le pouvoir de saisine du préfet (art. 155 de la LEC) par une interpellation du conseil municipal ou de l'EPCI compétent,</li> <li>• Renforcer les pouvoirs opérationnels des conseils citoyens pour leur permettre de conduire des projets concrets.</li> </ul>	État	2022-2023	Loi
		État / Collectivités	2024	Contrats de ville



<b>RENFORCER L'IMPLICATION DES ENTREPRISES DANS LES QUARTIERS</b>				
7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Généraliser les clauses en faveur des quartiers prioritaires dans les conventions de revitalisation en cas de licenciement collectif dans de grandes entreprises,</li> <li>• Inclure dans les critères ESG de performance extra-financière l'action des grandes entreprises au profit des habitants des quartiers prioritaires et dans le Code civil les implications territoriales de la gestion des entreprises,</li> <li>• Relancer la création d'une fondation pour financer des actions de la politique de la ville et des projets des habitants.</li> </ul>	État / Entreprises	2022-2023	Loi
		État / Entreprises		Loi / Décision des entreprises
		État		Décision du ministre de la Ville
<b>ACTUALISER ET ADAPTER LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE</b>				
8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualiser la géographie prioritaire pour le 1<sup>er</sup> janvier 2024 et la recaler sur les élections municipales,</li> <li>• Modifier l'article 5 de la loi Lamy pour préciser le processus de de définition des quartiers prioritaires incluant la consultation des élus et son adaptation sur la base des analyses de besoins sociaux,</li> <li>• Élargir et actualiser la rédaction de l'article 13 de la loi Lamy relatif aux quartiers de veille active,</li> <li>• Étudier le rapprochement des contrats de ville et d'Action cœur de ville.</li> </ul>	État / INSEE	2023-2024	Décision administrative
		État	2022-2023	Loi
		État	2022-2023	LOI
		État / ANCT / Collectivités	2023-2024	Contrats de ville
<b>RENDRE LES CONTRATS DE VILLE PLUS OPÉRATIONNELS</b>				
9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retrouver la cohérence entre les contrats de ville et la temporalité des responsabilités locales,</li> <li>• Assouplir le cadre des contrats de ville pour en décentraliser la conception et l'exécution autour de priorités opérationnelles</li> </ul>	État	2023-2024	Décision du ministre de la Ville
		État / Collectivités	2023-2024	Contrats de ville

	<p>choisies et suivies au niveau de l'EPCI et quartier par quartier,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajouter aux contrats de ville un volet investissement,</li> <li>• Prolonger l'abattement de 30 % de TFPB au profit des bailleurs sociaux en QPV au-delà de 2023 sous réserve de définir et contrôler de manière partenariale son utilisation et d'améliorer sa compensation auprès des communes.</li> </ul>	<p>État / Collectivités / CDC</p> <p>État / Collectivités / Bailleurs sociaux</p>	<p>2023-2024</p> <p>2023</p>	<p>Contrats de ville</p> <p>Loi</p>
<b>PÉRENNISER LA DYNAMIQUE ENTREPRENEURIALE DANS LES QPV</b>				
<b>10</b>	<p>Prolonger le programme <i>Entrepreneuriat Pour Tous</i> de Bpifrance au-delà de 2025</p>	<p>CDC / Bpifrance</p>	<p>2024</p>	<p>Décision de l'État et de la CDC</p>
<b>PROMOUVOIR L'ENTREPRENEURIAT AU FÉMININ DANS LES QUARTIERS</b>				
<b>11</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégrer au nouvel accord-cadre sur l'entrepreneuriat féminin en 2024 la promotion de l'entrepreneuriat féminin dans les QPV,</li> <li>• Intégrer dans le programme <i>Entrepreneuriat Pour Tous</i> de Bpifrance une action destinée aux femmes des QPV,</li> <li>• Compléter la loi Rixain pour disposer de données par origine géographique, en distinguant par sexe les bénéficiaires situés en QPV et hors QPV.</li> </ul>	<p>État / CDC - Bpifrance</p> <p>Bpifrance</p> <p>État</p>	<p>2024</p> <p>2023</p> <p>2022-2023</p>	<p>Accord cadre État-Bpifrance</p> <p>Décision du CA de Bpifrance</p> <p>Loi</p>
<b>FAIRE DE L'ENTREPRENEURIAT UN ENJEU TERRITORIAL</b>				
<b>12</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégrer l'entrepreneuriat dans les contrats de ville,</li> <li>• Faciliter l'insertion des entrepreneurs au sein du tissu économique local, en mettant en place un programme de parrainage,</li> <li>• Assurer la poursuite du suivi des entrepreneurs dans la durée notamment à travers des groupements de prévention agréés et dans le cadre d'hôtels d'entreprises.</li> </ul>	<p>État / Collectivités / CDC-Bpifrance</p> <p>Collectivités locales / Bpifrance / Associations</p> <p>Collectivités / Bpifrance</p>	<p>2024</p> <p>2023</p> <p>2023</p>	<p>Contrats de ville</p> <p>Programmes locaux</p> <p>Programmes locaux</p>