

<https://pierre-alainmillet.fr/Il-faut-plus-de-services-publics>



Rapport de la cour des comptes sur la politique de la ville

Il faut plus de services publics dans les quartiers prioritaires !

- Vie politique -



Date de mise en ligne : mercredi 20 janvier 2021

Copyright © Blog Vénissien de Pierre-Alain Millet - Tous droits réservés

Le rapport de la cour des comptes sur la politique de la ville est une contribution importante au débat public sur les quartiers prioritaires. Ces quartiers où vivent cinq millions de français sont présentés par certains comme des verrues malades qu'il faudrait faire disparaître, répartir les plus pauvres dans tous les quartiers pour ne plus avoir de "concentration" de misère. Mais les pauvres ne sont pas des malades asociaux, mais au contraire les "premiers de cordées" d'une société inégale qui refuse de regarder en face les inégalités qu'elle génère. Les quartiers prioritaires ne sont pas des verrues qu'il faudrait enlever mais la vérité d'une société urbaine profondément inégalitaire. Il est donc illusoire d'espérer faire disparaître la pauvreté en faisant disparaître les quartiers prioritaires !

Ce rapport donne beaucoup d'éléments pour évaluer les résultats de ce qu'on appelle la "politique de la ville", une politique gouvernementale, bien mal nommée, pour les quartiers prioritaires d'un ministère qui s'est appelé le ministère de la ville.

Dans un précédent article montrant que ["la rénovation urbaine est utile à tous les Vénissians"](#), je soulignais que l'évaluation globale du rapport est plutôt positive. Un enseignant dirait "travail correct, mais peut mieux faire". Des résultats scolaires dans les collèges qui progressent mais restent en dessous des autres quartiers, un cadre de vie qui s'améliore mais pas partout et pas sur tous les sujets. Des actions "politiques de la ville" qui produisent des résultats mais dans un contexte où les politiques de droit commun ne sont pas à la hauteur des besoins...

Entrons dans le débat, en suivant le plan du rapport, ce qui conduit à quelques redites, certaines questions étant abordées à plusieurs moments du rapport...

Introduction du rapport

Le rapport commence par souligner l'importance de cette politique publique nationale.

C'est une politique publique majeure puisque l'État lui consacre environ 10 MdEuros chaque année, auxquels s'ajoutent les financements de la rénovation urbaine¹ et les dépenses difficilement mesurables que lui affectent les collectivités territoriales concernées. Les 5,4 millions de personnes, qui résident dans les 1 514 quartiers désignés comme quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), situés dans 859 communes, en sont les bénéficiaires directs. Au moins huit fois depuis son origine ont précisé ses objectifs. Cette politique mobilise tant des moyens « de droit commun », c'est-à-dire s'inscrivant dans le cadre général des actions et services publics, que des dispositifs bénéficiant de financements spécifiques.

Certes, 10 milliards sont une somme importante. Mais il faut la situer par rapport à d'autres politiques publiques de l'état ! Par exemple, dans la crise sanitaire, économique et sociale de 2020, l'état a débloqué plus de 500 milliards ! Si on compare par français, la politique de la ville mobilise 2000Euros par habitant des quartiers prioritaires, et donc 150Euros par français, alors que la réponse à la crise a mobilisé en 2020 près de 8000Euros par français. Le budget des armées augmente de 1,7MdEuros en 2021 et 2022 avec une annonce de +3 MdEuros à partir de 2023... Les

Il faut plus de services publics dans les quartiers prioritaires !

dépenses budgétaires de la politique de la ville, 4,9GEuros, seront alors inférieures à la seule hausse cumulée des dépenses militaires, +6,4GEuros !

Bref, on ne peut pas dire que la situation des quartiers prioritaires soit traitée comme une "crise" majeure par les politiques publiques. Les nombreuses lois et décisions nouvelles sont prises à chaque fois après un évènement fort, des émeutes, des attentats. Un premier ministre fait des déclarations médiatiques fortes en réaction, mais au final la mobilisation réelle de l'état reste celle d'une politique de seconde zone...

L'attractivité comme critère d'évaluation

Le rapport se propose d'évaluer un aspect des résultats de ces politiques pour les quartiers prioritaires, l'évolution ou pas de l'attractivité de ces quartiers. Est-ce que ses habitants ont envie d'y rester, est-ce que d'autres habitants ont envie d'y venir, est-ce que des acteurs économiques ont envie de s'y installer.

Aussi le présent rapport ne constitue-t-il pas cette évaluation globale mais une évaluation destinée à apprécier l'une des dimensions principales de cette politique, à savoir l'attractivité des QPV. Cette dernière dimension associe simultanément des objectifs (améliorer l'image des quartiers, attirer des habitants par choix, prévenir les phénomènes de relégation, etc.) et des résultats (implanter de nouvelles activités, permettre l'arrivée de ménages moins défavorisés, etc.). Elle permet d'apprécier si les diverses actions publiques contribuent à réduire les phénomènes d'évitement de ces quartiers et, plus globalement, s'ils en améliorent, ou non, l'image auprès de leurs habitants et de la population tout entière.

Ce double objectif entre ce que perçoivent les habitants de ces quartiers et ce que perçoivent les autres peut être contradictoire. C'est ce que dit le rapport

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

Si pour attirer des ménages moins défavorisés, il faut rendre invisible les habitants de ces quartiers, c'est perdu d'avance. De fait, on constate souvent que de nouveaux habitants de Vénissieux sont surpris par la qualité du cadre de vie, des transports, des services publics... Alors que des habitants plus anciens ne parlent surtout que des difficultés ! Pourtant, la majorité des habitants concernés par la démolition urbaine demandent de rester dans ces quartiers ou à proximité, dans la ville. En fait, si les habitants dénoncent légitimement ce qui ne va pas, ils savent aussi qu'il y a des qualités à ces quartiers, et d'abord par l'importance de la solidarité qui existe entre les habitants.

L'enjeu est peut-être justement d'inverser l'image que les "experts" ont de ces quartiers et des gens qui y vivent. Peut-on être "fiers" de ces quartiers ? L'attachement à un club de foot, à un footballeur devenu connu montre que c'est possible, mais comment le construire globalement et comme une affirmation "urbaine", "politique"...?

Sans doute faudrait-il mieux caractériser l'attachement des habitants à leur quartier, son évolution et ses facteurs, pour comprendre ce qui doit être mis en avant pour inverser l'image négative de ces quartiers que des habitants peuvent porter alors même qu'ils souhaitent y rester. C'est aussi important pour cibler les habitants futurs possibles

de ces quartiers. S'il s'agit simplement de proposer sur le "marché" de l'immobilier des logements attractifs pour faire venir des habitants qui ne verraient pas les difficultés, c'est une illusion. Personne ne viendra acheter aux Minguettes en pensant que c'est un quartier équivalent à un des quartiers résidentiels de Lyon ! Et à l'inverse, beaucoup de jeunes qui y sont nés réussissent des études qui les poussent à aller ailleurs, et c'est une bonne chose pour eux et pour le quartier auquel souvent ils restent attachés. Beaucoup de jeunes couples qui ont trouvé là un logement pas cher, profiteront d'un parcours résidentiel qui leur permettra d'aller ailleurs, et quelque soit l'attractivité du quartier, c'est normal, et c'est ce qui se passe dans tous les quartiers. Quand un foyer peut déménager et qu'il cherche, il cherche souvent bien au-delà de son quartier. C'est ce que les statistiques urbaines montre pour toutes les villes !

D'ailleurs, le bilan des logements en accession réalisés aux minguettes n'est pas mauvais, et si dans les premiers projets il y a 10 ans aux cerisiers, les acheteurs étaient aux 2/3 vénissians, c'est l'inverse dans les projets les plus récents, ou les 2/3 des acheteurs n'étaient pas vénissians. S'il y a une perte d'attractivité forte pour des habitants qui veulent en partir, c'est dans les tours qui concentrent beaucoup de difficultés sociales, pas parceque les bailleurs ont choisi de les concentrer, mais parce que c'est là qu'on trouve les loyers les plus bas ! Et c'est aussi là ou la rénovation urbaine n'a pas encore transformé le quartier !

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

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

Le rapport a bien raison. Vouloir transformer l'attractivité sans transformer les représentations des habitants de ces quartiers est une impasse. Mais cela suppose que les politiques publiques répondent aux questions posées aux habitants.

[...] Il faut donc chercher dans les politiques de droit commun les points d'appuis existants (sport, culture, éducation, droits des femmes...), les valoriser fortement, et les renforcer. Tous les acteurs ont une responsabilité, et notamment les médias, à consacrer autant de temps aux réussites qu'aux difficultés. Or, c'est bien sûr l'inverse qui se produit et le choix des médias de parler de ce rapport en titrant sur le fondamentalisme est illustratif de ce qu'il ne faut pas faire ! A quand une double page du Progrès sur les jeunes des minguettes qui ont réussi des études de haut niveau ?

Les réponses politiques aux défis de la sécurité et de l'intégrisme s'ils elles en restent à la réponse policière contribuent à stigmatiser ces quartiers alors même que les trafics débordent très largement ces quartiers. Tout le monde sait que l'essentiel des revenus illicites provenant des trafics est capté par des trafiquants qui vivent en dehors du quartier ! Les consommateurs viennent majoritairement d'autres quartiers, et notamment des quartiers aisés, l'argent est blanchi dans le système bancaire. Donc si les trafics de stupéfiants sont visibles dans les QPV, ils ne sont pas un problème des QPV mais de toute la société. Là encore, quand les médias multiplient les articles sur l'action de la police faisant tomber un point de deal en QPV, ils ne font jamais ou presque l'effort de remonter la filière pour interroger la globalité du trafic dans toute la société.

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

Il faut plus de services publics dans les quartiers prioritaires !

Même si l'on tient compte de la « dé-densification » portée par les opérations de rénovation urbaine, les flux annuels de population sortants des QPV sont plus élevés que les flux entrants et les nouveaux résidents présentent des profils sociaux, économiques et familiaux plus précaires que ceux qui quittent les quartiers.

Il faut plus de services publics dans les quartiers prioritaires !

La première partie de cette citation est très ambiguë. Tout indique que la vacance n'a pas augmenté en QPV, en dehors des immeubles prévus en démolition urbaine. Le flux total entrant est donc, hors rénovation urbaine, égal au flux sortant.

Par contre, effectivement les sortants sont moins pauvres que les entrants. Mais ce n'est pas un effet propre des QPV. C'est une logique du logement social, on y entre jeune et quand ses revenus s'améliorent, on va en sortir, et pas seulement des QPV. Les auteurs du rapport auraient pu faire le même constat à l'échelle de la ville de Vénissieux. La présentation aux élus du conseil municipal de la situation du logement le 17 novembre dernier le montrait. Ce qui fragilise particulièrement les QPV, c'est la paupérisation globale du travail, l'augmentation continue du nombre de travailleurs pauvres, et donc la paupérisation des demandeurs de logement en général. Or, les logements avec les loyers les plus bas sont effectivement en QPV. Si on veut réellement loger beaucoup de demandeurs parmi les plus pauvres en dehors des QPV, il faut plafonner les loyers sur les revenus dans des quartiers ciblés hors QPV, et il faudra pour cela un mécanisme inverse de la RLS, une "subvention de loyer de solidarité"... Et au passage, il faut supprimer le surloyer non seulement dans les QPV, mais dans toutes les villes qui sont au-dessus du seuil SRU de 25%, pour permettre à ceux qui le souhaitent de rester dans le parc social !

les problèmes de sécurité. La première attente des habitants à l'égard des pouvoirs publics, et singulièrement de l'État, est celle d'une action plus visible, plus constante et plus efficace en cette matière.

Quand on vit aux Minguettes, ce qui est mon cas, ce n'est pas du tout ce qu'on ressent ! Au contraire, tout le monde voit une action de police en très forte augmentation ces dernières années, des actions sur tous les points de deal qui ont des résultats importants en terme d'arrestations et de condamnations. Par contre, toute cette action très visible ne change rien au trafic qui continue, ce sont seulement les personnes qui changent. Car le trafic est devenu une énorme organisation commerciale, avec la plupart du temps des jeunes qui viennent d'autres quartiers, qui sont "placés" par le réseau à tel ou tel endroit, et qui sont régulièrement déplacés. L'action très visible de la police a donc un effet sur les trafiquants, mais pas en faveur des riverains.

La demande des habitants, c'est des actions contre la visibilité des trafics, et notamment l'appropriation de l'espace par les trafics. On ne peut le faire sans faire reculer la consommation, dont la France est championne ! Il faut une grande politique de santé publique contre les addictions. Il faut dans tous les collèges une personne ressource pour animer une véritable bataille publique contre les stupéfiants, faire parler nos ados pour isoler les "porteurs du trafic". Il faut innover dans des actions permettant d'identifier les consommateurs qui se déplacent dans les QPV et les pousser à chercher d'autres approvisionnements. Il faut des moyens considérables pour aider les adolescents qui se laissent prendre par le trafic à en sortir, il faut des centres de réinsertion extérieurs, il faut multiplier les éducateurs de prévention, il faut un travail social en direction des familles, mobiliser tous les services publics, fisc, douane, CAF, métropole, communes pour identifier les familles impliquées et leur permettre de décider de couper les ponts avec les réseaux de trafics.

Peu aidés par les dispositifs de développement économique qui s'y révèlent inefficaces, ces quartiers ne parviennent pas à attirer de nouvelles activités alors que les activités illicites, par nature mal mesurées mais bien réelles pour les habitants, s'y développent.

C'est une vraie question, et qui demande une action urgente de l'état. On ne peut pas en rester dans un fantasme sur les revenus illicites alors qu'il n'existe aucun outil local pour les évaluer. Au plan national, l'observatoire public

des drogues et toxicomanies publient des études sur l'économie des trafics qui évaluent le chiffre d'affaire national à 3 milliards. Sur cette base, il est sûr que les revenus des trafics dans les QPV ne peuvent représenter qu'une faible part des revenus licites. Mais il faut se donner les moyens de les connaître vraiment. Il est urgent de créer un observatoire local de l'économie parallèle qui croisent les données du fisc, de la police, des services sociaux.

Les élèves accueillis dans ces établissements, généralement dans les dispositifs d'éducation prioritaire, connaissent encore des résultats scolaires inférieurs à ceux de leur académie de rattachement, malgré une amélioration constatée en dix ans.

Cette citation montre que, comme souvent, on peut regarder une bouteille à moitié vide ou à moitié pleine... Car on aurait pu écrire de manière inversée et plus positive.

Les résultats des élèves accueillis dans ces établissements, généralement dans les dispositifs d'éducation prioritaire, se sont améliorés depuis dix ans, même s'ils connaissent encore des résultats scolaires inférieurs à ceux de leur académie de rattachement

Comme le dit le rapport d'ailleurs, il est important de valoriser les succès des actions conduites, de les faire connaître !

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

la politique d'attribution des logements sociaux ne contribue pas davantage dans les faits à atteindre l'objectif de mixité. Les stratégies intercommunales ou métropolitaines d'attributions de logements se heurtent à de nombreuses difficultés (faible taux de rotation des résidents, poids des situations d'urgence, difficultés politiques à afficher certains critères comme la nationalité, incompatibilité des priorités entre collectivités membres de l'intercommunalité, etc.). Elles devraient donc être substantiellement renforcées,

Il y a un non-dit dans le rapport sur ce point. Une politique d'attribution peut-elle avoir un effet réel sur le "peuplement" des quartiers si elle n'accompagne pas une transformation de même échelle du parc de logement ? Car les politiques d'attributions se heurtent d'abord à des réalités qui sont insuffisamment prises en compte par la loi et la définition des politiques métropolitaines ; la paupérisation des demandeurs, l'aggravation du mal logement, de la pression de la demande. De fait, ce ne sont pas les bailleurs qui choisissent d'accueillir en QPV beaucoup de demandeurs pauvres. Au contraire, les bailleurs font tout ce qu'ils peuvent pour y placer des demandeurs des 3ème et 4ème quartiles, les plus hauts revenus des demandeurs donc, mais ces demandeurs ont très légitimement des attentes en terme de qualité de logement et d'environnement. A l'inverse, les demandeurs qui n'ont pas le choix avec des revenus les plus bas ne peuvent accéder évidemment qu'aux logements avec les loyers les plus bas, qui sont bien sûr en QPV !

Autrement dit, sans faire évoluer l'offre de logement et le niveau de loyer, aucune politique d'attribution ne peut atteindre les objectifs officiels de mixité. Il faut plus de logement à très bas loyers hors QPV, beaucoup plus ! Et il faut plus de logement social, beaucoup plus, on est passé en 6 ans dans la métropole de Lyon de 5 demandes pour une offre à plus de 10 pour une offre en 2020 ! Ce que devrait dire le rapport, c'est qu'il faut un système national

Il faut plus de services publics dans les quartiers prioritaires !

permettant de baisser le loyer de milliers de logement hors QPV pour permettre l'accueil du premier quartile, mais il faudrait que l'état inverse totalement sa politique, supprime la RLS qui fait payer les bailleurs accueillant les plus pauvres, et mette en place au contraire un système de baisse de loyers hors QPV pour ces mêmes bailleurs !

Les nouveaux outils introduits par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (dite « loi égalité et citoyenneté ») participent de cette ambition, mais ils ne sont pas encore mis en oeuvre à grande échelle.

Ces outils sont la cotation, la location choisie... et ils sont discutés depuis des années. Je les ai découverts à mon premier congrès HLM en 2014. Ils devraient être opérationnels cette année, et tout le monde y travaille, mais avec beaucoup d'incertitudes et sur le fonds, personne ne dit vraiment la vérité.

Car ces outils ne changeront rien aux réalités qui limitent l'impact des politiques d'attribution, l'insuffisance du parc, les loyers trop élevés dans le neuf, les inégalités territoriales, l'inadaptation des logements à la demande, notamment liée au vieillissement ou au handicap.

La location choisie est expérimentée depuis 2 ans dans le Rhône par quelques bailleurs, elle est développée par Action Logement pour les salariés, mais à l'évidence, elle fonctionne d'abord sur le "haut de gamme" du logement social, et de manière marginale.

La cotation consiste à donner à chaque demandeur une évaluation chiffrée de sa priorité, une "cotation" qui lui permettrait de savoir s'il est loin dans la file d'attente. Cela permettrait aussi théoriquement de garantir que les bailleurs respectent bien les priorités des politiques d'attribution. Mais tout ceux qui connaissent le travail des conseillères sociales savent qu'il y a énormément de difficultés à avoir des données fiables, avec les justificatifs. C'est quand une demande est traitée par un bailleur que la conseillère sociale travaille avec le demandeur pour compléter le dossier, vérifier les revenus, la composition familiale, les justificatifs de critères de priorité. Des milliers de demandeurs ont des situations précaires, changeantes. La fracture écrite et numérique rend la gestion de ces dossiers de demande de logement difficile pour de nombreuses personnes. Ce n'est pas un système technique de "cotation" qui va résoudre par miracle ces problèmes, et il génère par contre de nombreux risques, d'erreurs, de fraudes... De toute façon, quand on dépasse le ratio de 10 demandeurs pour une offre, comme en 2020 à la métropole de Lyon, aucun outil technique ne viendra résorber le mal logement !

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

la capacité de ces dispositifs généraux à s'adapter aux spécificités des quartiers et de leurs habitants, sous la forme notamment d'un « droit commun renforcé », défini par le secrétariat général du comité interministériel des villes en 2009 comme le renforcement des moyens affectés localement, n'a guère progressé.

C'est la critique fondamentale de ce rapport qui devrait provoquer des réactions de tous les services publics. Si les

Il faut plus de services publics dans les quartiers prioritaires !

actions "politique de la ville" ont produit des résultats, elles tentent de compenser des situations anormales que les politiques de droit commun ne prennent pas suffisamment en compte. Par exemple, si des actions positives ont été conduites dans les collèges, l'éducation nationale ne mobilise pas suffisamment de moyens adaptés aux difficultés rencontrées, que ce soit sur les questions de sécurité, de relations avec le quartier, de place des filles, de plateformes pédagogiques innovantes, d'options ou de filières motivantes pour les élèves...

Mais c'est aussi le cas pour le développement économique, qui reste le parent pauvre de la rénovation urbaine. Pourtant, la réussite de la zone Bourdarias montre qu'on peut accueillir des entreprises et même créer de l'emploi dans le QPV. Il faudrait par contre une autre échelle, des moyens beaucoup plus important pour ce développement économique. C'est un défi à relever avec la métropole !

Je reviendrais dans un autre article sur les orientations proposées qui concluent ce rapport, conclusions qui devraient orienter la préparation des prochains contrats de ville !