



Résumé



En octobre 2020, l'Institut Montaigne publiait le rapport *Les Quartiers Pauvres ont un avenir*, avec l'objectif de déconstruire les stéréotypes entourant les 1 296 Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) de la France Métropolitaine. Au premier rang de ceux-ci, l'idée, parfaitement inexacte,

que ces espaces du territoire national recevraient davantage de l'État que les autres.

Ce texte, dont les travaux ont été pilotés par Hakim El Karoui (*Senior Fellow* à l'Institut Montaigne), se caractérisait par une approche « macro » des problématiques des QPV. Il concluait sur la nécessité, dans le prolongement des nombreux progrès permis jusqu'à ce quinquennat par la Politique de la Ville, de conduire une nouvelle phase de la rénovation urbaine, centrée sur les habitants de ces quartiers, dans une stratégie de promotion sociale et de lutte contre la pauvreté.

C'est pour répondre à ce constat que l'Institut Montaigne a lancé en juin 2021 une réflexion permettant de rédiger le tome 2 de ce rapport, co-pilotée par Hakim El Karoui et Olivier Klein (maire de Clichy-sous-Bois, président de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine – ANRU) consacré cette fois à **l'énoncé de propositions opérationnelles, davantage « micro », avec l'objectif d'apporter des réponses concrètes en se positionnant à l'échelle du quotidien vécu des habitants**. L'objectif est aussi d'inscrire cette thématique fondamentale au cœur du débat public, tant les enjeux sont énormes, en matière de pauvreté, d'accès à l'emploi, de sécurité, d'éducation, de santé. Mais aussi, de cohésion sociale, de rapports entre hommes et femmes et de communautarisme, parce que la République, dans nombre de ces quartiers, est de plus en plus concurrencée.

Depuis plus de 30 ans la pauvreté, les flux migratoires et les difficultés économiques sont concentrés dans quelques territoires. L'on semble s'accommoder d'une situation où certains intérêts particuliers l'emportent sur l'intérêt général. Au fil des décennies, et malgré les progrès permis par la politique de la ville, la situation ne semble pas s'améliorer. Au contraire, la concentration de la pauvreté et des difficultés s'accroît, faisant courir le risque d'une « archipélisation » de notre pays.

Pour faire société, **il est indispensable de réhabiliter la promesse républicaine**. Là où l'on imagine parfois que les habitants sont davantage bénéficiaires que contributeurs de la solidarité

nationale, l'examen méthodique de la situation nous invite à une conclusion bien différente. Le taux de non-recours aux prestations sociales universelles est ainsi particulièrement fort chez les plus pauvres. De même, le département de la Seine-Saint-Denis est le huitième contributeur au financement de la protection sociale alors qu'il est le département le plus pauvre de France... et qu'il en est le dernier bénéficiaire. Tout aussi notable est l'apport de ces territoires au dynamisme économique national. La Seine-Saint-Denis est, par exemple, le territoire qui a créé le plus de richesse pour ses salariés comme en témoigne l'augmentation de la masse salariale globale de près de 30 % en dix ans. Ces quartiers et leurs habitants méritent tout autant d'attention, d'exigence et d'excellence que les autres. **Redonnons la voix aux habitants, permettons-leur de s'épanouir, s'émanciper, rétablissons l'égalité républicaine.**

Pour répondre à ces objectifs, ce rapport fait le choix de **partir des besoins identifiés des populations, et non de l'offre publique**. Nous avons cherché à traiter les problématiques actuelles des QPV en partant non pas des politiques publiques existantes ou projetées, mais des témoignages des habitants, collectés dans les quartiers. **Le rapport énonce ainsi une série de situations vécues, positionnées au fil des 24 heures d'une journée ordinaire, auxquelles il apporte des réponses opérationnelles**. Ce travail **prend le contrepied des grands plans consacrés depuis plusieurs décennies à la politique de la ville**, souvent perçus par la société comme une promesse de « grand soir », assortie d'une accumulation de données nationales et de promesses de financements massives. Il s'agit cette fois de proposer une série de mesures à l'échelle de la vie quotidienne, répondant avec agilité à la diversité des problèmes rencontrés par les habitants des QPV. **Avant d'imaginer de nouveaux outils, il importe de comprendre les besoins à satisfaire**. Pour ce faire, formons le vœu que nos politiques publiques puissent apporter des réponses concrètes à l'ensemble des attentes des habitants des quartiers pauvres.

Cette vision représente selon nous une nouvelle étape du travail au long cours de l'ANRU, que l'on qualifie d'« **ANRU des habitants** ». Si cette notion « d'ANRU des habitants » peut surprendre, elle entend **capitaliser sur les succès de la méthode contractuelle initiée par Jean-Louis Borloo du renouvellement urbain pour continuer à répondre aux besoins de ceux qui vivent dans les quartiers pauvres**. Face aux mouvements qui traversent notre société, il semble aujourd'hui nécessaire de mettre en œuvre une nouvelle méthodologie d'action publique à destination des zones défavorisées. Que l'on ne s'y trompe pas pour autant : « l'ANRU des habitants » est d'abord un appel au pragmatisme et à la modestie. Concrètement, il s'agit de mettre en place une nouvelle contractualisation pluriannuelle répondant aux besoins des acteurs de terrain et des habitants : des objectifs au long cours,

des moyens budgétaires, une visibilité financière de long terme, un pilotage des actions, une évaluation de l'impact, une coordination « tour de table » avec les élus locaux et les acteurs associatifs et un investissement spécifique dans les quartiers les plus en difficulté.

Ainsi, à l'image du pragmatisme qui doit caractériser l'ANRU des habitants, le rapport se présente sous une forme originale. **Il est le récit d'une journée ordinaire dans les quartiers, de 7h à 22h.** Au fil des heures, nous lisons des **témoignages d'habitants**, qui sont contextualisés et accompagnés de propositions. Ces témoignages ont été recueillis dans différents types de quartiers, suivant la typologie proposée par le premier rapport :

- **les quartiers post-industriels** correspondent en majorité aux zones anciennement industrielles et situées dans le nord/nord-est de la France. Près de 1 million d'habitants y vivent ;
- **les quartiers « excentrés »**, situés en grande partie dans ou près des petites villes et villes moyennes. Moins pauvre et moins jeune, leur population compte 1,7 million d'habitants ;
- **les quartiers « maquiladoras » ou « métropolitains »**, situés en périphérie des grandes métropoles et en particulier en Île-de-France. Ils comptent 3,4 millions d'habitants. Ces quartiers se distinguent, entre autres, des deux premières catégories par des phénomènes plus marqués d'échec scolaire, de délinquance et de trafic de drogue.

Ils sont le reflet de la diversité des situations rencontrées dans les quartiers pauvres de notre pays et invitent à penser à des solutions territorialisées et adaptées aux besoins des territoires et de leurs habitants.

Le rapport se termine par une dernière partie dédiée à la gouvernance de la politique de la ville, sur laquelle nous proposons une série d'évolutions. **Pour remédier au sous-investissement des pouvoirs publics que le tome 1 estimait à 1 Md€, le rapport invite à faire confiance aux acteurs locaux pour trouver les voies et moyens d'un corpus de mesures adaptées aux besoins des quartiers pauvres et de leurs habitants.** L'objectif des développements en ce sens n'est pas de proposer une énième réforme de l'organisation des pouvoirs publics ni de multiplier les instances. Osons faire confiance aux outils existants lorsqu'ils sont performants et aux acteurs de la société civile plutôt qu'aux grands rassemblements institutionnels. **Faire émerger une nouvelle gouvernance de la politique de la ville, c'est d'abord remettre sur un pied d'égalité les pouvoirs publics et ceux qui sont les destinataires de leur action.**

Finalement, au-delà de la question institutionnelle, « l'ANRU » des habitants se nourrira d'abord d'une gouvernance renouvelée, associant habitants et pouvoirs publics. Tel doit être la finalité des réformes à venir. **La refonte de la gouvernance, fondée sur une plus grande horizontalité des échanges, devra s'accompagner de la mise en place des moyens financiers et de l'ingénierie adéquats, pour sortir de la situation de sous-investissement public chronique installée depuis plusieurs décennies.**

Liste des propositions :

Nous formulons 31 propositions, qui constituent notre vision d'un ANRU des habitants parmi lesquelles nous avons souhaité mettre en avant certaines propositions clés qu'il nous semble indispensable et urgent de mettre en œuvre

31 propositions pour un ANRU des habitants



7h – Pour une révolution de l'accueil de la petite enfance dans les QPV, qui doit bénéficier à chaque famille

Proposition clé

Proposition n° 1 : entre l'âge de 6 mois et 3 ans, systématiser l'intégration des familles à un « parcours petite enfance », amenant l'enfant et ses parents dans des lieux d'accueil collectifs et dédiés à la parentalité et ouvrir 300 nouveaux EAJE (Etablissements d'accueil du Jeune Enfant) pour équiper les QPV non dotés et permettre la mise en place de ce parcours à l'échelle de l'ensemble des quartiers populaires.

Proposition n° 2 : renforcer la dotation budgétaire aux communes pour la création de 15 000 places en crèche sur le prochain quinquennat.

Proposition n° 3 : accompagner le « parcours petite enfance » d'une stratégie d'accueil dans les structures petite enfance des personnes souhaitant exercer le métier d'assistante maternelle ou de puéricultrice, afin de soutenir et faciliter la création d'emplois dans ce secteur.



8h – Investir massivement pour l'éducation dans les quartiers pauvres

Proposition n° 4 : expérimenter dans les QPV des programmes de forte stimulation cognitive dès le plus jeune âge (type Perry Preschool), grâce à un encadrement resserré en lien avec les familles.

Proposition n° 5 : expérimenter divers canaux de recrutement des professeurs, notamment au sein de l'Académie de Créteil afin de pallier les problèmes de recrutement, à l'image du dispositif « Apprenti professeur ».

Proposition clé

Proposition n° 6 : recruter sur profil tous les enseignants des classes dédoublées afin d'affecter devant les élèves les plus en difficulté les enseignants les plus efficaces.

Proposition clé

Proposition n° 7 : déployer un éventail de dispositifs dont la puissance publique dispose, en coordination avec les collectivités

locales, pour attirer les enseignants les plus efficaces dans les classes dédoublées des REP +.

Proposition n° 8 : généraliser le dispositif Mallette des parents à l'ensemble des REP, renforcer le dispositif École des parents et fournir à chaque famille des kits éducatifs constitués de lettres et de chiffres pour que les familles puissent accompagner le travail de l'enseignant dans l'apprentissage des fondamentaux.

Proposition n° 9 : inciter les enseignants à suivre une cohorte d'élèves tout au long de la scolarité élémentaire pour intensifier les relations entre les parents et les enseignants, favoriser l'individualisation des enseignements et stabiliser les équipes enseignantes au sein des quartiers.

Proposition clé

Proposition n° 10 : pour lutter contre les carences alimentaires, qui pénalisent les plus pauvres, généraliser et pérenniser le dispositif « petit-déjeuner gratuit » dans les accueils du matin du CP au CM2 en QPV.

Proposition clé

Proposition n° 11 : généraliser et pérenniser les dispositifs des « vacances apprenantes » et « colos apprenantes » à destination des jeunes des QPV.

Proposition n° 12 : diligenter une étude auprès de l'inspection générale de l'éducation nationale sur l'absentéisme des élèves et des enseignants en REP et REP +.



10h – Refonder l'orientation en milieu scolaire et renforcer le lien entre les entreprises et les quartiers

Proposition clé

Proposition n° 13 : multiplier les secteurs multi-collèges en favorisant la méthode de la montée alternée (dont l'efficacité a été démontrée), avec un périmètre de distribution dépassant les QPV, et fermer les collèges où les indicateurs de ségrégation sont les plus élevés.

Proposition clé

Proposition n° 14 : dans le cadre d'un nouveau « Contrat de Solidarité Nationale », mettre en place un système de tutorat obligatoire permettant à chaque jeune issu d'un QPV, mais aussi et plus généralement des zones les plus pauvres du pays, notamment en milieu rural, d'être accompagné, à partir de la classe de seconde et jusqu'à la signature de son premier contrat de travail, par un tuteur adulte, en poste.

Proposition n° 15 : pour ouvrir un accès facilité et renforcé aux filières d'excellence et aller plus loin que les places ouvertes en grandes écoles par les Conventions d'Éducation Prioritaire, expérimenter l'ouverture de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) dans les lycées des QPV.

Proposition n° 16 : élargir le champ des secteurs concernés par les clauses sociales d'insertion à davantage de marchés publics et en généraliser la présence dans les contrats publics, et systématiser le recours aux facilitateurs des clauses sociales pour favoriser leur développement.

Proposition clé

Proposition n° 17 : encourager et valoriser, dans le rapport annuel de gestion soumis aux assemblées générales et dans l'ensemble des documents relatifs au *reporting* extra-financier, la communication d'informations relatives à la stratégie des entreprises à destination des quartiers pauvres. Cette stratégie pourrait être intégrée aux critères ESG afin d'inciter les entreprises à prendre des engagements majeurs en faveur du développement économique et de l'emploi dans les quartiers pauvres.

Proposition n° 18 : sur la base de données déjà disponibles (ex : lieu de résidence des salariés, lieu de naissance et de leurs ascendants, etc.), mesurer la diversité des entreprises, collectivités publiques, État, hôpitaux (pour les contrats de droit privé) à l'échelle de leur branche professionnelle.



12h – Une pause méridienne ouverte à de nouvelles socialisations

Proposition n° 19 : élargir le dispositif Cantine à 1 € aux collectivités proposant un service de restauration scolaire situé en QPV et étudier la possibilité de proposer un tarif à 0,5 € pour les familles les plus pauvres.

Proposition clé

Proposition n° 20 : repenser le temps du déjeuner à la cantine scolaire en l'ouvrant à de nouvelles socialisations bénéfiques pour les enfants des QPV, par l'accueil d'étudiants, retraités et adultes volontaires.



14h – Améliorer l'accès à l'offre de santé

Proposition clé

Proposition n° 21 : dans le prolongement de l'objectif du Gouvernement de doublement des maisons et centres de santé, encourager le développement de ces structures afin de faciliter l'accès aux soins pour les habitants des quartiers pauvres.



16h30 – Garantir la qualité du suivi scolaire pour les élèves des QPV

Proposition clé

Proposition n° 22 : évaluer, renforcer et généraliser le suivi des devoirs pour les élèves du secondaire dans les QPV en augmentant de 40 millions d'euros par an sur cinq ans le budget du programme « Devoirs faits » à destination des collégiens résidant en QPV.



17h – Investir massivement dans les infrastructures sportives et culturelles

- Encourager les actions permettant d'atteindre l'objectif, d'ici Paris 2024, d'accompagner **250 000 jeunes vers l'insertion par le sport**, dans le cadre d'un Grenelle de l'éducation et de l'insertion par le sport, pour construire une politique ambitieuse du sport dans les quartiers.
- **Apporter un soutien financier renforcé aux associations porteuses de projets d'ouverture culturelle, intervenant en dehors du temps scolaire et surveiller la mobilisation des moyens annoncés.** Ces associations feraient l'objet de conventions pluriannuelles d'objectifs.



18h – Moderniser et stabiliser le pilotage de l'action associative

Proposition clé

Proposition n° 23 : systématiser les conventions pluriannuelles d'objectifs pour les associations en QPV, les assortir de volets incitatifs et de primes à la performance, et mobiliser les collectivités locales sur de l'ingénierie de pilotage de ces conventions.



19h – Faire la ville avec les habitants, en passant par de nouvelles formes de concertation

Proposition n° 24 : généraliser et aider à la mise en place des Tables de quartiers à chaque projet nécessitant la concertation des habitants.



20h – Pour des lieux de vie apaisés : l'action des pouvoirs publics à destination des quartiers pauvres doit s'inscrire dans un effort renouvelé visant à accroître la mixité sociale

Proposition n° 25 : systématiser la présence de gardiens et de médiateurs dans les logements sociaux.

Proposition clé

Proposition n° 26 : instaurer dans la loi un plafond de logements sociaux par commune fixé à 40 % tout en veillant à la bonne exécution des quotas de 20 ou 25 % prévus par la SRU.



22h – Changer le logiciel sécuritaire dans les QPV, pour recréer la confiance perdue dans les institutions et l'état de droit

Proposition clé

Proposition n° 27 : augmenter la présence policière sur le terrain dans les QPV en :

- explorant la possibilité de recruter 13 500 policiers dans ces territoires spécifiquement, ce qui permettrait de combler le sous-investissement en masse salariale dans les quartiers,

estimé à 540 millions d'euros dans le cadre du Tome 1 de ce rapport¹, ou bien réaffecter 13 500 policiers déjà en poste dans ces quartiers ou en faisant un mix entre nouveaux recrutements et réaffectation des moyens ;

- agissant sur l'organisation du travail des forces de l'ordre, avec une approche intégrée permettant une meilleure répartition entre charges administratives et présence extérieure ;
- investissant massivement dans les NTIC pour aider les forces de l'ordre dans leurs interventions et dans le repérage de situations critiques (liées à la radicalisation notamment).

Proposition clé

Proposition n° 28 : organiser, par le biais d'évolutions législatives, un détachement de magistrats au sein des services de police et de gendarmerie pour décider de peines immédiates et mettre fin au sentiment d'impunité de certains délinquants.

Pour une gouvernance qui fasse confiance aux acteurs locaux

Proposition n° 29 : initier un recensement des normes législatives et réglementaires qui pourraient faire l'objet d'un droit à la différenciation au bénéfice des collectivités territoriales afin d'adapter l'action publique aux spécificités des quartiers pauvres.

Proposition n° 30 : dès le début du prochain quinquennat et sous le contrôle du Parlement, faire un état des lieux précis et territorialisé des moyens que la puissance publique consacre aux quartiers pauvres.

Proposition n° 31 : accroître la dimension redistributrice des concours financiers de l'État en direction des quartiers pauvres et renforcer la péréquation entre les communes.

L'ensemble de ces propositions visant à pallier le sous-investissement public dans les QPV représente un montant total de 300 millions d'euros d'investissement et de 2 milliards d'euros de dépenses annuelles de fonctionnement.

¹ Institut Montaigne. (2020)

Chiffrage global des propositions :

Proposition	Chiffrage
1. Systématiser l'intégration des familles à un « parcours petite enfance » et ouvrir 300 nouveaux Établissements d'accueil du Jeune Enfant dans les QPV non dotés.	<ul style="list-style-type: none"> • 100 millions d'euros en investissement à répartir entre l'État, les collectivités et porteurs de projet. • 90 millions d'euros annuels en fonctionnement à répartir entre l'État et les collectivités.
2. Renforcer la dotation budgétaire aux communes pour la création de 15 000 places en crèche.	<ul style="list-style-type: none"> • 50 millions d'euros en investissements. • 37,5 millions d'euros annuels en fonctionnement.
3. Développer l'accueil de personnes souhaitant exercer le métier d'assistante maternelle ou de puéricultrice dans les structures petites enfance par un rehaussement des aides existantes pour le recrutement d'un alternant.	<ul style="list-style-type: none"> • 35 millions d'euros annuels pour relever le budget alloué aux aides pour les alternants de 30 %.
4. Déployer des programmes de forte stimulation cognitive dès le plus jeune âge.	<ul style="list-style-type: none"> • Expérimenté à l'échelle d'une ou deux circonscriptions sur 5 000 élèves, sur deux années, le coût du déploiement d'un tel dispositif serait d'environ 50 millions d'euros.
7. Déployer un éventail de dispositifs dont la puissance publique dispose, en coordination avec les collectivités locales, pour attirer les enseignants les plus efficaces dans les classes dédoublées des REP +.	<ul style="list-style-type: none"> • 64 millions d'euros annuels.
8. Généraliser le dispositif Mallette des parents / distribution de kits.	<ul style="list-style-type: none"> • 10 millions d'euros annuels.
10. Généraliser et pérenniser le dispositif « petit-déjeuner gratuit » dans les accueils du matin du CP au CM2 en QPV.	<ul style="list-style-type: none"> • 110 millions d'euros annuels.
11. Généraliser et pérenniser les dispositifs « vacances apprenantes ».	<ul style="list-style-type: none"> • 85 millions d'euros annuels.
15. Expérimenter l'ouverture de classes préparatoires aux grandes écoles dans les lycées des QPV.	<ul style="list-style-type: none"> • 15 millions d'euros annuels.
19. Élargir le dispositif Cantine à 1 €.	<ul style="list-style-type: none"> • 367 millions d'euros annuels.
21. Encourager le développement des centres et maisons de santé.	<ul style="list-style-type: none"> • Au minimum entre 100 et 150 millions d'euros (hors fonctionnement).
22. Évaluer, renforcer et généraliser le suivi des devoirs pour les élèves du secondaire dans les QPV en augmentant de 40 millions d'euros par an sur cinq ans le budget du programme « Devoirs faits » à destination des collégiens résidant en QPV.	<ul style="list-style-type: none"> • 40 millions d'euros annuels.
27. Recruter 13 500 policiers supplémentaires	<ul style="list-style-type: none"> • 540 millions d'euros.

L'ensemble de ces propositions représente un coût total de **300 millions d'euros en investissement, et 2 milliards d'euros annuels en fonctionnement** pour compenser le sous-investissement public dans ces quartiers.