

2

La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser

PRÉSENTATION

La politique de la ville, définie par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, est « une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants ». Ces 1 436 quartiers²⁵⁵, caractérisés par « un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants », représentent près de 8 % de la population française. Pour réduire ces écarts et améliorer les conditions de vie, la politique de la ville vise à lutter contre les inégalités, à améliorer l'habitat et à favoriser la mixité sociale.

Dans son rapport public thématique de juillet 2012²⁵⁶, la Cour soulignait qu'en dépit des réformes, la politique de la ville peinait encore à atteindre ses objectifs. Elle précisait notamment qu'elle était insuffisamment pilotée et que les opérations de rénovation urbaine s'articulaient mal avec son volet social. Elle critiquait enfin la répartition insatisfaisante des moyens spécifiquement alloués à cette politique, de même que la faible mobilisation des crédits affectés aux autres politiques publiques dans les quartiers concernés.

Le bilan de la mise en œuvre des 18 recommandations émises en 2012 par la Cour montre que la moitié d'entre elles a été au moins partiellement prise en compte, mais que l'autre moitié reste encore inappliquée.

²⁵⁵ Article 5 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

²⁵⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : la politique de la ville, une décennie de réformes*. La Documentation française, juillet 2012, 344 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En effet, la relance de la politique de la ville engagée à la suite de la loi du 21 février 2014 s'apparente plus à une amélioration limitée des actions précédentes qu'à une véritable réforme d'ensemble (I). En outre, les progrès relevés dans la mobilisation de politiques publiques aussi cruciales que celles de la rénovation urbaine, de l'éducation ou de l'emploi apparaissent encore inégaux (II).

I - Des ajustements nombreux plus qu'une réforme d'ensemble

A - Une meilleure association des parties prenantes

1 - Un pilotage relancé, mais encore fragile

Dans son rapport de 2012, la Cour soulignait l'importance d'un pilotage central fort pour mener une politique aussi ambitieuse et complexe. Depuis lors, le rattachement ministériel de la politique de la ville a évolué, passant du ministère chargé du logement à un ministère spécifique. Le comité interministériel de la ville s'est réuni une seule fois, en février 2013, puis a été remplacé, après les attentats de janvier 2015, par le comité interministériel « Égalité et citoyenneté », (CIEC) présidé par le Premier ministre. Deux réunions ont eu lieu, en mars, puis en octobre 2015.

Les instances de pilotage ont été révisées, même si l'intégration de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité (Acsé) au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), créé en 2014 avec la fusion de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), n'est effective que depuis janvier 2016.

Les missions des préfets délégués à l'égalité des chances demeurent succinctement définies, mais ils ont vu s'accroître leur stabilité dans leurs fonctions, ce que la Cour appelait de ses vœux, afin que leur action puisse s'inscrire dans la durée. La répartition sur le territoire des délégués du préfet, dont l'existence a été confortée, reste, par ailleurs, perfectible.

2 - Une prise en compte de l'intercommunalité

Appliquant la préconisation de la Cour visant à « définir plus largement l'intérêt communautaire », la nouvelle politique de la ville met l'accent sur l'intercommunalité : elle confie ainsi aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) les contrats de ville, qui ont succédé aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et dont la mise en œuvre est partagée avec le maire de la commune concernée. Une convention intercommunale associant les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation a été également instaurée, ainsi qu'une « dotation de solidarité communautaire ».

Dans plus de 70 % des cas, les principaux partenaires de la politique de la ville (collectivités locales, bailleurs, Pôle emploi, chambres de commerce et d'industrie, caisses d'allocations familiales, agences régionales de santé, etc.) sont associés à l'élaboration des contrats de ville, et près de 90 % des 391 contrats de ville prévus en métropole avaient été signés fin novembre 2015. Ces contrats comportent très souvent des diagnostics détaillés et des objectifs opérationnels déclinés avec précision ; en revanche, ces objectifs ne sont pas chiffrés, et les indicateurs demeurent rares.

Par ailleurs, des conseils citoyens se mettent en place progressivement.

B - Un zonage moins dispersé, mais pas encore unifié

1 - Une nouvelle géographie prioritaire plus resserrée

La Cour recommandait en 2012 d'engager une réforme du zonage de la « géographie prioritaire ». Longtemps reportée, la première publication à la fin de 2014 de la liste des nouveaux quartiers de la politique de la ville, établie à partir de la cartographie de l'INSEE, a répondu à cette recommandation. Cette nouvelle délimitation des quartiers prioritaires, définie en fonction d'un critère de concentration des bas revenus, cible mieux les populations les plus fragiles.

En métropole, la population théoriquement concernée aurait dû passer de 7,8 millions d'habitants à 4,4 millions, mais la consultation des

collectivités locales a conduit à augmenter le nombre de bénéficiaires, le portant à 4,8 millions²⁵⁷. La part des ménages à faible revenu constitue désormais 29,4 % de cette population, contre 21,9 % précédemment. L'ampleur de ce resserrement doit toutefois être relativisée, car la population concernée est comparable à celle de la population des zones urbaines sensibles (ZUS), qui ont été supprimées et remplacées le 1^{er} janvier 2015 par les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

En outre, la notion de « quartier vécu », qui permet de mobiliser les moyens de la politique de la ville sur les zones d'usages et de circulation au-delà même du territoire correspondant au zonage réglementaire, a contribué à diminuer le resserrement recherché, tout en ajoutant un critère d'application malaisée.

Enfin, l'extinction des anciens zonages ne se fait que progressivement. Les 300 quartiers exclus de la nouvelle géographie de la politique de la ville peuvent être placés en « veille active » et bénéficier du maintien de certains engagements liés au zonage antérieur, par exemple en matière de réussite éducative ou de conventions « adultes-relais ». Des territoires exclus du périmètre de la politique de la ville continuent ainsi à bénéficier en 2015 de crédits spécifiques accordés à ce titre. Si la nécessité de limiter l'effet d'ajustements trop forts justifie cette démarche progressive, la période transitoire devra s'achever en 2017, et les actions financées jusqu'alors par les crédits du programme 147 - *Politique de la ville* devront alors être prises en charge par des crédits ordinaires.

2 - Une convergence incomplète des zonages

L'absence de cohérence et l'enchevêtrement des critères de zonage des différentes politiques publiques, qu'elles soient spécifiques ou de droit commun, caractérisaient le mode d'intervention dans les territoires de la politique de la ville. Depuis lors, une simplification a été réalisée.

La nouvelle géographie de la politique de la ville concerne désormais 1 436 nouveaux quartiers qui remplacent les 751 ZUS et les 2 492 quartiers des CUCS. De même, les 594 quartiers de rénovation

²⁵⁷ En incluant l'outre-mer, les nouveaux « quartiers prioritaires de la politique de la ville » hébergent 5,5 millions d'habitants contre 8,7 millions précédemment.

urbaine ont été ramenés à 416 quartiers d'intérêt national ou régional dans le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

En revanche, la persistance de niveaux de zonages spécifiques en matière de réseaux d'éducation prioritaire (REP et niveau renforcé REP+), de renouvellement urbain ou de politiques propres à chaque ministère a conduit à limiter cet effort de convergence. Ainsi, sur les 216 quartiers d'intérêt national du NPNRU, seulement 60 correspondent à la fois à des quartiers prioritaires, à des zones de sécurité prioritaires (ZSP) et à des zones d'éducation prioritaire (ZEP).

Tableau n° 1 : évolution des critères de zonage

Anciens zonages (2012)		Nouveaux zonages (2015)	
Type de zonage	Nombre de zones	Type de zonage	Nombre de zones
<i>Zones urbaines sensibles</i>	751	<i>Quartiers prioritaires de la ville</i>	1 436
<i>Zones de redynamisation urbaine</i>	416		
<i>Contrats urbains de cohésion sociale</i>	2 492		
<i>Zones franches urbaines</i>	100	<i>Territoires entrepreneurs</i>	100
<i>Quartiers PNRU</i>	594	<i>Quartiers NPNRU</i>	416
<i>Éducation prioritaire ECLAIR/RRS</i>	1 076	<i>Éducation prioritaire REP/REP+</i>	1 089
<i>ZSP (1^{ère} vague - septembre 2012)</i>	16	<i>ZSP (après 3^{ème} vague - décembre 2013)</i>	80

Source : Cour des comptes d'après données SG-CIV du panorama pratique de la politique de la ville. ECLAIR : « Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » ; RRS : « Réseaux de réussite scolaire ».

C - Une difficulté persistante à clarifier les moyens mobilisés

1 - Une connaissance imprécise des crédits de droit commun dévolus à la politique de la ville

La loi du 21 février 2014 précise que la politique de la ville mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres. Pour autant, l'identification du montant des crédits de droit commun mobilisés au service des quartiers prioritaires ne progresse guère.

Cette situation, soulignée dès 2002 par la Cour, est due à l'incapacité technique des acteurs à déterminer de façon précise les bénéficiaires des dispositifs de droit commun qui résident dans les quartiers prioritaires. Une saisie systématique dans les systèmes d'information de leurs adresses, actuellement rarement effectuée, pourrait résoudre cette difficulté.

Cette connaissance très imprécise des crédits de droit commun affectés aux zonages prioritaires tient également au fait que les conventions d'objectifs interministérielles signées avec le ministère de la ville quantifient rarement les résultats attendus. De même, les contrats de ville ne comportent pas d'objectifs financiers chiffrés. Enfin, le document de politique transversale (DPT) consacré à la politique de la ville n'a toujours pas fait l'objet des améliorations nécessaires. Ainsi, la mobilisation dans les zones prioritaires de certains programmes de droit commun, comme la lutte contre la pauvreté, n'est pas quantifiée. En l'absence de directives communes, l'évaluation de la contribution de chaque dispositif à la politique de la ville demeure également approximative : l'éducation prioritaire est ainsi rattachée intégralement à la politique de la ville, alors que plus des deux tiers des postes créés en maternelle pour la scolarisation des moins de trois ans le sont à l'extérieur des quartiers prioritaires.

Dans ces conditions, le montant de 4,4 Md€²⁵⁸ destinés aux quartiers prioritaires, qui est cité dans le DPT consacré à la politique de la ville, ne constitue qu'une estimation grossière.

2 - Un rééquilibrage limité des crédits spécifiques

Les dépenses effectuées au titre des crédits spécifiques de la politique de la ville (programme 147 – *Politique de la ville*) ont baissé de 13 % entre 2012 et 2014, année où elles ont atteint 439 M€²⁵⁹. Les dépenses des actions territoriales et des dispositifs spécifiques de la politique de la ville, en diminution entre 2012 et 2013 (- 8,6 %), ont été stabilisées entre 2013 et 2014 (- 1,3 %) alors que celles des autres actions du programme poursuivaient leur tendance (entre - 11,3 % et - 65,9 %).

Compte tenu de leurs objectifs, ces crédits devraient être répartis sur le territoire en cohérence avec les écarts de développement constatés : l'établissement à partir de 2015, pour chaque département, d'une dotation cible par habitant, corrélée à l'importance de la population et à la richesse relative des collectivités, devrait permettre une meilleure convergence avec les objectifs, mais l'écart maximum autorisé entre les montants par habitant de ces crédits, fixé à 50 % du niveau le plus faible, reste élevé.

Par ailleurs, la recommandation de rééquilibrer les crédits de la politique de la ville au profit des six départements les plus en difficulté²⁶⁰ n'a pas été suivie d'effet.

Enfin, si l'État a doublé depuis 2012 les crédits de la dotation « politique de la ville »²⁶¹, qui a atteint 100 M€ en 2015, ces montants demeurent limités par rapport à la dotation de solidarité urbaine (1,7 Md€ en 2015) : une réforme de cette dotation, recommandée par la Cour en 2012, dans le but d'accroître son impact sur la politique de la ville, avait été envisagée pour 2016 dans le cadre de la loi de finances, mais elle n'a pas été mise en œuvre.

²⁵⁸ Crédits spécifiques et de droit commun consacrés par l'État à la politique de la ville, hors programme d'investissements d'avenir.

²⁵⁹ Cette politique bénéficie, par ailleurs, de 793 M€ de subventions au titre du programme d'investissements d'avenir, qui portent notamment sur les internats d'excellence et de la réussite.

²⁶⁰ Bouches-du-Rhône, Essonne, Nord, Rhône, Seine-Saint-Denis, Val d'Oise.

²⁶¹ Anciennement dotation de développement urbain.

D - Une démarche d'évaluation toujours très limitée

1 - Des conventions interministérielles d'objectifs peu suivies

La démarche de performance a été renforcée par la signature de 12 conventions interministérielles d'objectifs. Celles-ci restent toutefois peu suivies : faute d'une collecte rigoureuse des indicateurs par les administrations, 60 % seulement des services préfectoraux ont pu produire les bilans demandés, ce qui empêche toute consolidation nationale.

Un nombre raisonnable d'objectifs et d'indicateurs n'a pas non plus été fixé, l'ensemble des conventions interministérielles regroupant encore 52 axes et 123 objectifs chiffrables. La prolongation de ces conventions en 2016 devrait permettre de viser une meilleure articulation avec la maquette du DPT.

2 - Un impact peu évalué

Les données disponibles aujourd'hui ne permettent toujours pas une évaluation approfondie des résultats atteints. Depuis 2012, le dispositif d'audit et de contrôle interne des associations financées par l'ex-Acse a été renforcé, mais il porte sur des contrôles de régularité et d'activité, peu orientés vers l'analyse de la performance.

L'Observatoire national de la politique de la ville, présenté au début de 2015 comme devant regrouper l'Observatoire national des ZUS et le comité d'évaluation de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), devrait réaliser des travaux d'exploitation statistique et d'évaluation. Ces études, fondées sur un suivi renforcé de cohortes et des parcours individuels, devraient être systématisées ; cet observatoire devrait également pouvoir piloter la programmation interministérielle des enquêtes nécessaires, avec l'appui des instances d'évaluation de chaque ministère.

II - Des progrès inégaux dans la mobilisation des politiques publiques

A - De la « rénovation urbaine » au « renouvellement urbain »

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) devait s'achever initialement en 2013. En définitive, les décaissements effectués au titre du PNRU se prolongeront jusqu'en 2021, portant la durée totale de ce plan à 18 ans.

La décision de lancer un plan pour la période 2014-2024, sous la dénomination de « nouveau programme national de renouvellement urbain » (NPNRU), a été prise aux deux tiers de la mise en œuvre des décaissements du PNRU, alors qu'aucun bilan complet n'a été réalisé. Certaines démolitions au titre du nouveau programme ont été annoncées dès 2015, mais, fin septembre 2015, une dizaine de protocoles de préfiguration seulement avait été validée par le comité d'engagement, et un seul avait été signé.

La période 2015-2021 sera donc caractérisée par une concomitance du PNRU et du NPNRU. Un plan de financement unique pour ces deux programmes a été élaboré dans le cadre d'une convention tripartite conclue en octobre 2015 entre l'État, l'ANRU et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL-Action logement). Cette convention met en évidence que le NPNRU ne sera finalement achevé qu'en 2033 : seul un étalement sur 20 ans des paiements, et donc de la réalisation concrète du NPNRU permet donc d'aboutir à un plan de financement.

1 - Une connaissance incomplète des résultats de la rénovation urbaine

Conformément à l'accord-cadre 2013-2014 signé par l'Acsé et l'ANRU, plus d'une centaine de plans stratégiques locaux ont été mis en place, mais aucun bilan précis de leurs résultats n'a été établi. En revanche, cette démarche a été prolongée par l'obligation de réaliser un protocole de préfiguration en amont des projets du NPNRU.

En 2012, la Cour recommandait « de consolider et d'amplifier les premiers acquis des projets de rénovation urbaine ». La qualité des actions du PNRU s'apprécie toutefois difficilement en raison de l'insuffisance des données. Ainsi, la faible connaissance des caractéristiques des logements reconstruits ne permet pas de juger si leur « conception s'écarte résolument des errements du passé », comme le voulait la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Plusieurs éléments peuvent cependant être observés : fin 2014, 123 920 logements ont été détruits sur les 151 470 programmés et 99 840 reconstruits et livrés sur les 140 980 prévus. Les immeubles détruits n'ont pas été majoritairement ceux qui enregistraient le plus fort taux de vacance : un risque de déport de la vacance vers le parc social le moins attractif subsiste. Par ailleurs, les opérations de reconstruction ont conduit à une diminution de l'offre de grands logements : cette évolution a contribué à maintenir les ménages du parc social dans des logements plus petits que ceux du parc privé. Enfin, les opérations de relogement n'ont pas homogénéisé les densités d'occupation, même si la situation s'est améliorée. En revanche, le risque d'augmentation des loyers restant à charge pour les occupants a été maîtrisé.

2 - La mixité sociale, un objectif difficile à atteindre

Les politiques de rénovation urbaine ont pour objectif de constituer un outil au service de la mixité sociale dans l'habitat. Ainsi, afin d'éviter une concentration excessive du logement social dans les quartiers prioritaires, les opérations de rénovation urbaine ont abouti à diminuer sa proportion dans l'habitat en moyenne de 65 % à 55 %. Pour autant, le rééquilibrage géographique de l'offre de logement social se réalise lentement : 60 % des logements sociaux démolis sont reconstruits dans les quartiers les plus prioritaires.

La politique d'attribution des logements sociaux constitue un levier essentiel permettant de favoriser la mixité sociale : selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, « la pérennité des effets de la rénovation urbaine en matière de diversification sociale se juge à l'aune de la capacité des réservataires à maintenir cette diversification ». En l'occurrence, l'attribution des logements apparaît mieux maîtrisée : 53 % des ménages concernés par la rénovation urbaine sont relogés hors des quartiers prioritaires. En revanche, le profil des nouveaux arrivants est peu suivi.

En définitive, selon l'ANRU, la rénovation urbaine crée des « conditions favorables » qui devront être poursuivies « par un travail de long terme de rééquilibrage de l'offre de logement social à l'échelle de l'agglomération et la mise en place de politiques d'attribution adaptées ».

Le désenclavement des quartiers par une plus grande diversité des fonctions urbaines essentielles (logement, économie, loisirs, etc.), que traduit l'expression de « mixité fonctionnelle », constitue une autre facette de l'objectif social de la rénovation urbaine. Ainsi, par exemple, l'action de l'État en faveur du développement des transports collectifs permet d'ouvrir les quartiers prioritaires sur le restant de la ville. De ce fait, une part des crédits ANRU, dont l'importance fait débat, est consacrée au développement d'équipements publics : on constate même, à l'issue du PNRU, un taux d'équipement public supérieur à la moyenne dans 43 % des quartiers.

3 - Des priorités à préciser pour l'avenir

En dépit de son appellation, le NPNRU ne constitue pas vraiment un nouveau programme : il recouvre le même nombre de quartiers que le PNRU²⁶², dont 60 % avaient déjà engagé un projet de rénovation urbaine. L'objectif du NPNRU apparaît cependant plus large, puisqu'il vise les « dysfonctionnements urbains les plus importants », alors que le PNRU s'attaquait aux « grands ensembles ». L'arrêté du 7 août 2015 portant approbation du règlement général de l'ANRU relatif au NPNRU précise que « la densité urbaine doit être privilégiée dans les quartiers les mieux situés et les mieux desservis » : le risque existe ainsi de voir émerger des projets particulièrement denses.

En revanche, il est également indiqué que la reconstruction des logements « sera située en dehors des quartiers prioritaires [...] ainsi que des communes dont la part de logements locatifs sociaux dans le parc de logements est supérieure à 50 %, sauf contexte spécifique argumenté ». Les possibilités de dérogation ainsi autorisées limitent la portée pratique de cet objectif.

²⁶² Le PNRU traite 196 quartiers « prioritaires » et le NPNRU 200 quartiers « d'intérêt national ».

B - Une concentration des efforts dans le domaine de l'éducation à accentuer

1 - Une convergence incomplète avec la politique de l'éducation

Le rapport de la Cour relevait une faible mobilisation des crédits de droit commun du ministère de l'éducation nationale au profit des quartiers prioritaires. La réforme de l'éducation prioritaire de 2015 a depuis lors favorisé une meilleure convergence avec la politique de la ville : 86 % des collèges²⁶³ et 84 % des écoles relevant de l'éducation prioritaire sont situés dans les quartiers prioritaires ou à proximité. Toutefois, pour l'enseignement du premier degré, le critère relativement souple de rattachement à un quartier prioritaire (1 000 mètres de distance) amène à relativiser ce constat.

Par ailleurs, si l'engagement a été pris de réduire à moins de 10 % les écarts de réussite des élèves entre les différents territoires, le périmètre de l'éducation prioritaire reste large, puisqu'il couvre 20 % de collégiens, ce qui aboutit à un certain éparpillement des efforts. De ce fait, le nombre d'élèves par classe est de 22,7 dans le premier degré relevant de l'éducation prioritaire contre 24,2 en dehors de l'éducation prioritaire, ces chiffres étant pour les collèges de respectivement 21,8 et 24,9.

Le dispositif « plus de maîtres que de classes » et l'engagement de scolariser 50 % des moins de trois ans dans les réseaux REP+ ont conduit à la création de 657 postes supplémentaires dans les quartiers prioritaires. Toutefois, la chute du taux national de scolarisation des enfants de moins de trois ans (11 % en 2012, contre 34,6 % en 1999) a touché également ces quartiers : les objectifs de l'éducation prioritaire devraient conduire à privilégier un effort spécifique en faveur de l'enseignement préscolaire et du premier degré²⁶⁴.

²⁶³ Ce taux est de 81 % en REP (réseau d'éducation prioritaire) et de 99 % en REP+ (réseau d'éducation prioritaire renforcé).

²⁶⁴ La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école prévoit que les deux tiers des emplois de titulaires créés sont affectés dans le premier degré.

2 - Une juxtaposition des dispositifs scolaires et périscolaires

Dans son rapport de 2012, la Cour constatait un émiettement des dispositifs scolaires, périscolaires et éducatifs, et soulignait le risque d'effets de substitution et de mauvaise coordination entre crédits de droit commun et crédits spécifiques. Les progrès sont restés, depuis, limités. La réforme des rythmes scolaires a estompé la frontière entre temps scolaire et périscolaire, ce qui a augmenté le risque de substitution. Certaines collectivités ont sollicité le financement des nouvelles activités périscolaires sur des crédits de politique de la ville, alors même qu'un fonds d'amorçage de l'État était mis en place. L'effort de coordination se limite le plus souvent, comme le montre l'examen des projets éducatifs territoriaux, au suivi des actions mises en œuvre.

En dépit des moyens consentis depuis les engagements du premier CIEC de mars 2015 pour systématiser le déploiement des programmes de réussite éducative en zone REP+, le risque de saupoudrage perdure également : 32 % des communes qui disposent d'un programme de réussite éducative se situent en dehors de l'éducation prioritaire. Cet effort de concentration pourrait également être engagé pour les dispositifs des « cordées de la réussite » et des « internats d'excellence et de la réussite », qui, avec respectivement 55 % et 27 % de bénéficiaires issus des quartiers, sont insuffisamment ciblés.

C - Un ciblage de la politique de l'emploi à poursuivre

1 - Une organisation complexe

La Cour avait souligné en 2012 la nécessité de renforcer la complémentarité des actions engagées dans les quartiers prioritaires au titre de la politique de l'emploi. La décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage a accru la complexité de l'organisation d'ensemble.

La territorialisation de la politique de l'emploi devrait reposer sur une organisation du service public de l'emploi davantage articulée avec l'existence des quartiers défavorisés, ainsi que le recommande l'instruction du 25 mars 2015 relative à la mise en œuvre des mesures en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le champ du développement de l'activité économique et de l'emploi. L'apport du contrat de ville en tant qu'outil de coordination reste toutefois encore incertain : il est trop tôt pour apprécier l'efficacité des dispositions mises en œuvre.

2 - Un effort de mobilisation insuffisant

Le taux de chômage reste deux fois et demi plus élevé dans les quartiers prioritaires que dans le reste du territoire, avec par exemple un taux de chômage de 42,1 % en 2013 pour les 15-24 ans, contre 22,6 % en dehors des quartiers prioritaires.

En 2012, les actions de la politique de l'emploi n'étaient pas suffisamment mobilisées vers les publics des quartiers prioritaires. Des progrès ont depuis lors été réalisés, les principaux dispositifs disposant désormais d'objectifs chiffrés, assortis d'indicateurs territorialisés. Les crédits du fonds social européen, fléchés à hauteur de 10 % sur des actions de la politique de la ville, sont également mobilisés. Si le secrétariat général du comité interministériel des villes a mis en place en 2013 un service de géo-référencement, les systèmes d'information ne permettent toutefois pas de relier de manière exhaustive les bénéficiaires des actions de la politique de la ville aux quartiers prioritaires : des travaux de fiabilisation des données, permettant de disposer d'indicateurs territorialisés robustes, doivent être poursuivis.

L'insuffisante mobilisation des services de Pôle emploi vers les quartiers était également soulignée. Un rééquilibrage est aujourd'hui en cours : 75 sites sont désormais implantés dans ces quartiers, avec un effort particulier en faveur de l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, le degré d'engagement des missions locales constitue désormais un critère de répartition des subventions versées par l'État. Les objectifs restent toutefois généraux et un suivi plus rigoureux devrait être réalisé, afin de s'assurer de l'efficacité des moyens mobilisés.

Certains dispositifs ont enregistré un recul : ainsi, dans les anciennes zones franches urbaines²⁶⁵, le nombre des établissements exonérés de charges patronales diminue (-45 % en cinq ans). La coordination des actions de soutien au commerce de proximité, à l'artisanat, à la création d'entreprise (dispositif NACRE – nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise) apparaît également perfectible. La nouvelle agence de développement économique des territoires devra veiller à renforcer cette cohérence : cet opérateur interviendra en complément de nombreux autres acteurs.

²⁶⁵ Ce dispositif s'intitule désormais « zone franche urbaine – territoires entrepreneurs » (ZFU/TE).

Enfin, à défaut de données disponibles, l'efficacité des clauses sociales introduites dans les marchés publics reste difficile à établir, mais leur mobilisation demeure en deçà de l'objectif de 10 % des marchés devant comporter ces clauses. Une nouvelle charte d'insertion de l'ANRU vise à redynamiser cette démarche.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La loi du 21 février 2014 a défini un cadre rénové pour la politique de la ville, sans toutefois dégager avec précision des objectifs prioritaires, tant en ce qui concerne la rénovation urbaine que les politiques publiques.

Ainsi, la nouvelle géographie des quartiers prioritaires cible une population plus réduite, mais dans un nombre comparable de quartiers. De même, elle s'appuie sur des contrats de ville détaillés et fédérateurs, mais la connaissance des crédits de droit commun affectés aux zones relevant de la politique de la ville reste floue et l'évaluation des dispositifs lacunaire.

D'autres progrès restent à accomplir : ainsi, le nouveau programme de renouvellement urbain n'intègre pas suffisamment les objectifs de mixité sociale et ne se concentre pas sur un nombre restreint de projets. L'éducation prioritaire n'est pas encore assez articulée avec la politique de la ville, notamment dans l'enseignement maternel et primaire. Enfin, en dépit d'un ciblage renforcé des dispositifs d'accès à l'emploi, les résultats demeurent limités, en particulier en ce qui concerne les jeunes demandeurs d'emploi.

Au total, la Cour insiste sur la nécessité de poursuivre les réformes qui ont été engagées. Elle émet les nouvelles recommandations suivantes :

- 1. identifier dans les contrats de ville les priorités et préciser les montants des crédits de droit commun et des crédits spécifiques qui sont mobilisés pour les financer ;*
 - 2. chiffrer systématiquement les objectifs de mixité sociale des opérations de renouvellement urbain ;*
 - 3. rééquilibrer les moyens de l'éducation prioritaire affectés aux quartiers prioritaires en faveur de l'enseignement préscolaire et du premier degré ;*
 - 4. fixer des objectifs chiffrés pour la mobilisation du service public de l'emploi dans les quartiers prioritaires.*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	316
Réponse du directeur général de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	321

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

La réforme de la politique de la ville, traduite dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, s'est appuyée directement sur les recommandations de la Cour formulées dans son rapport thématique : « Politique de la ville : une décennie de réforme » de juillet 2012.

Soumise à concertation et largement adoptée au Parlement, cette loi de programmation remet à plat l'ensemble des outils d'intervention de la politique de la ville et s'appuie, en grande partie, sur les axes de progrès recommandés par la Cour :

- une géographie prioritaire renouvelée, plus lisible, fondée sur un critère unique et objectif de concentration de la pauvreté qui garantit un ciblage de l'ensemble des moyens déployés au bénéfice des populations les plus en difficultés ;*
- un contrat de ville de nouvelle génération, intégrant dans une même dynamique les actions de cohésion sociale, les projets de rénovation urbaine et les initiatives économiques, replacé au niveau intercommunal et engageant l'ensemble des services publics ;*
- un nouveau programme de renouvellement urbain doté de cinq milliards d'euros d'engagements dont les conventions seront incluses dans le volet urbain des contrats de ville pour une meilleure articulation des problématiques identifiées ;*
- une gouvernance repensée s'inscrivant dans un processus de co-construction avec les habitants ;*
- la territorialisation des politiques de droit commun et la concentration de leurs moyens dans les quartiers prioritaires, en prenant appui sur des conventions d'objectifs et de moyens conclues entre le ministère chargé de la ville, les autres départements ministériels et leurs opérateurs, comme le recommandait la Cour pour renouveler la méthode et mieux prendre en compte l'ensemble des politiques publiques.*

La réforme est aujourd'hui déployée et la totalité des contrats de ville de nouvelle génération sera signée à la fin de cette année. Comme toute réforme structurelle, elle demande du temps pour produire tous ses effets dans un horizon fixé à 2020 par la loi et les contrats.

Il est donc essentiel de maintenir la dynamique impulsée et le Gouvernement partage avec la Cour les ambitions sur lesquelles se fondent ses recommandations.

Toutefois, l'appréciation de la Cour sur le fait que la nouvelle politique de la ville procéderait d'« ajustements nombreux plus que d'une réforme d'ensemble » paraît contestable. L'étendue de la réforme, son acceptation par les acteurs de la politique de la ville ainsi que son adossement aux recommandations de la Cour en 2012 me semblent infirmer une telle appréciation.

La notion de « quartier vécu » permet de corriger les incompréhensions et la rigidité de l'ancien système, fondé sur la délimitation à la rue, et de prendre en compte les usages des habitants des quartiers et leurs conditions d'accès aux équipements et services publics, même si ceux-ci ne sont pas nécessairement situés dans les périmètres stricts de la géographie prioritaire, essentiellement constitués de zones d'habitat. Le territoire « vécu » constitue en effet cette zone d'usages et de circulation à destination des habitants des quartiers prioritaires. Elle favorise, en outre, la mobilisation de ressources à l'échelle de l'intercommunalité au bénéfice de cette population. Cette notion, par conséquent, est loin de conduire à la définition d'un nouveau périmètre et contribue plutôt à la souplesse d'un système intelligent et évolutif.

Le Gouvernement partage l'appréciation de la Cour selon laquelle la convergence des géographies prioritaires a été largement renforcée. Ainsi, parmi les quartiers prioritaires, sur les deux cent seize quartiers reconnus d'intérêt national dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain, soixante correspondent également à des zones de sécurité prioritaires et des zones d'éducation prioritaire renforcées.

Les travaux menés conjointement par le ministère chargé de la ville et le ministère chargé de l'éducation nationale ont permis d'aboutir à une convergence inédite entre la géographie prioritaire de l'éducation nationale et de la politique de la ville : 99 % des collèges de l'hexagone en Réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+) et 81 % des collèges de l'hexagone en Réseau d'éducation prioritaire (REP) se trouvent, dans ou à proximité, d'un quartier prioritaire.

Les écoles et collèges des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) qui ne sont pas classés en REP ou REP+ font par ailleurs l'objet d'une attention toute particulière.

S'agissant des contrats de ville, ceux-ci constituent le nouveau cadre de mise en œuvre de la politique de la ville et visent à réinscrire les quartiers prioritaires dans la dynamique de l'intercommunalité.

L'objectif d'un pilotage des contrats à l'échelle intercommunale apparaît aujourd'hui globalement atteint. Il s'accompagne d'un renforcement de la solidarité intercommunale, notamment au travers du pacte de solidarité financier et fiscal dans l'ensemble des intercommunalités signataires et, à défaut, de l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire.

Conformément aux préconisations de la Cour, l'élaboration de ces contrats s'est appuyée sur un diagnostic partenarial permettant l'identification des enjeux et des priorités propres à chaque quartier. Elle a fédéré un nombre de partenaires très significativement supérieur à ceux des précédents contrats. Tous les services publics, au-delà de la municipalité, de l'intercommunalité et des services de l'État relevant de l'autorité du préfet en sont signataires : la région, les départements, l'agence régionale de santé (ARS), le rectorat, le procureur de la République, les bailleurs, les caisses d'allocations familiales (CAF), Pôle emploi ainsi que les chambres consulaires.

Si le processus d'élaboration des contrats de ville s'est finalement inscrit dans un calendrier plus long que prévu, le taux de signature s'élève à présent à 90 %. Ces contrats ont vocation à être complétés et enrichis tout au long de leur mise en œuvre. La mobilisation et l'adaptation des politiques de droit commun, conformément aux enjeux particuliers identifiés dans les quartiers prioritaires, devraient également répondre à cet impératif d'optimisation dans la durée.

Concernant la déclinaison des conventions interministérielles d'objectifs, les éléments initialement transmis en 2014 par les préfets de région ont permis d'établir un premier état des lieux de leur application sur le territoire. Ils s'inscrivaient dans un contexte de transition lié à la réforme de la politique de la ville, notamment dans l'attente des périmètres de la géographie prioritaire. Une série d'instructions ministérielles a, depuis, permis de préciser les engagements et les contributions des services dans le cadre des contrats de ville pour la période 2014-2020.

Le processus de territorialisation des politiques de droit commun doit permettre un déploiement adapté et renforcé de ces politiques au bénéfice des habitants des quartiers. La capacité à identifier les crédits relevant du droit commun, localement dans le contrat de ville, mais aussi nationalement dans le cadre de l'élaboration du document de politique transversale, constitue un enjeu majeur et rend absolument nécessaire la poursuite des travaux engagés. Elle sera accompagnée par la fixation d'objectifs chiffrés et définis dans le temps pour la mobilisation de l'ensemble des politiques publiques au bénéfice des quartiers prioritaires.

Des progrès décisifs ont été enregistrés dans les domaines qui préoccupent le plus les habitants des quartiers prioritaires à savoir l'emploi, la sécurité et l'école :

- *les dispositifs d'emploi et d'insertion sont désormais systématiquement ciblés sur les quartiers prioritaires, avec des résultats positifs : plus de 10 % des contrats uniques d'insertion (CUI), 19 % des emplois d'avenir et 21 % des garanties jeunes, soit une très forte progression par rapport à 2012 ;*
- *les zones de sécurité prioritaire sont positionnées pour soixante-dix-sept d'entre elles (sur quatre-vingt) sur les quartiers prioritaires, avec une efficacité accrue des services de police et de gendarmerie et des moyens supplémentaires pour la prévention de la délinquance ;*
- *l'éducation prioritaire est désormais arrimée à la géographie de la politique de la ville.*

Ces objectifs guideront les travaux de prolongation et d'enrichissement des conventions interministérielles à compter de l'année 2016. Par ailleurs, l'organisation des comités interministériels « Égalité et Citoyenneté » à un rythme semestriel renforce significativement la mobilisation de l'ensemble des départements ministériels.

La Cour relève à plusieurs reprises des progrès insuffisants en matière de géo-référencement. Il convient de souligner que, depuis le début de l'année 2013, un service de géo-référencement a été mis en place par le secrétariat général du comité des villes, puis par le Commissariat général à l'égalité des territoires. Il permet, par exemple, au service public de l'emploi (constitué par Pôle emploi, la délégation générale à l'emploi et à la formation et l'Association pour l'emploi des cadres) de connaître la part des bénéficiaires qui résident en zones urbaines sensibles. Depuis le 18 mars 2015, le service public de l'emploi prend en compte la nouvelle géographie prioritaire en vigueur au 1^{er} janvier 2015. Ainsi, intégré au système d'information de Pôle emploi, celui-ci permet d'identifier directement les demandeurs d'emploi issus des quartiers en faisant le lien entre l'adresse et l'appartenance à un quartier prioritaire. Le service est élargi à d'autres acteurs et offre différentes possibilités d'interrogations qui sont toutes en fonctionnement depuis cette date.

La refondation de la géographie prioritaire s'accompagne également d'une évolution de la répartition des crédits d'intervention de l'État au profit des habitants des quartiers prioritaires. La définition des

dotations au niveau de chaque département s'appuie sur deux critères principaux :

- *la population des quartiers prioritaires ; ce critère entre pour 80 % dans la détermination de la dotation de référence d'un département ;*
- *la richesse relative des communes concernées (pour 3/4 des 20 % restant) et des établissements publics de coopération internationale (EPCI) auxquelles ces populations appartiennent (pour 1/4 des 20 % restant), appréciée à partir du potentiel financier calculé par la direction générale des collectivités locales (DGCL). Ce deuxième critère permet de moduler équitablement le soutien de l'État en fonction de la capacité financière du territoire.*

Ces crédits spécifiques de la politique de la ville, mieux ciblés en direction des populations les plus en difficulté, interviennent en complément et en soutien des politiques de droit commun déployées par les différents partenaires.

À titre d'illustration, il a été décidé, à l'issue du CIEC du 6 mars dernier de déployer, dans chaque collège REP+ et dans les écoles associées, des programmes de réussite éducative (PRE) là où ils étaient absents ou lorsqu'ils existaient de les mobiliser davantage, notamment auprès des collégiens. Ainsi, 3,3 millions d'euros ont été consacrés au renforcement de quarante nouveaux PRE dès l'année 2015. Ces crédits viennent s'ajouter aux soixante-seize millions d'euros initialement prévus pour le fonctionnement des PRE existants.

En termes de priorités, et fort des retours d'expérience du programme national de rénovation urbaine (PNRU) 2004-2015, le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) 2014-2024 s'attache à favoriser, au travers des opérations qu'il porte, la mixité sociale, le développement économique et l'attractivité résidentielle des quartiers tout en contribuant à l'émergence d'une ville durable et solidaire.

Son lancement constitue la meilleure période pour poser, lors de l'élaboration des projets de renouvellement urbain (PRU) et vis-à-vis des collectivités, de nouvelles exigences en la matière. Certaines mesures du volet « Habiter » des comités interministériels à l'égalité et la citoyenneté des 6 mars et 26 octobre derniers relèvent de ces exigences : la reconstitution, en dehors des quartier prioritaires de la politique de la ville, de l'offre de logements sociaux démolis et l'accélération de deux ans de la mise en œuvre du nouveau programme via le préfinancement des opérations de démolitions-reconstructions rendu possible par la convention passée entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et

la Caisse des dépôts. La réorganisation du pilotage des attributions des logements locatifs sociaux et leur mobilisation au service de la mixité, qui fait l'objet de dispositions législatives en préparation, viendront également conforter ce dispositif.

Compte tenu de la forte spécialisation de ces quartiers, des dysfonctionnements urbains qui y perdurent et afin de permettre leurs transformations, ce nouveau programme vise à intégrer les enjeux de cohérence urbaine et sociale tout en prenant en compte dans les conventions pluriannuelles, certains objectifs incontournables tels que la diversification de l'habitat, la mixité fonctionnelle, l'amélioration des équipements publics notamment scolaires, ou encore le potentiel économique.

En conclusion, il semble utile de rappeler ce qui fait la force de cette réforme : son inscription inédite dans la loi ainsi que la rénovation et l'amplification d'un dialogue citoyen libre au travers de la mise en place progressive des « conseils citoyens ». Trois cent vingt conseils ont d'ores et déjà été installés et huit cents sont en cours de constitution. Elle repose également sur l'institutionnalisation de ces instances et les financements spécifiques comme les fonds de participation aux habitants. Faire de ceux pour qui cette politique publique est conduite les acteurs de ce changement donne tout son sens et son ambition à cette réforme.

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

En ce qui concerne le II A – de la RU vers le RU :

« Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) devait s'achever initialement en 2013. En définitive, les décaissements effectués au titre du PNRU se prolongeront jusqu'en 2021, portant la durée totale de ce plan à 18 ans. .../...

.../...Seul un allongement de 11 à 20 ans de la durée du NPNRU a donc permis d'aboutir à un plan de financement. »

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, prévoit :

« Chapitre II : Programme national de rénovation urbaine.

Article 7 : Les moyens financiers consacrés à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, entre 2004 et 2015, sont fixés à 12 milliards d'euros

.../...

Chapitre II bis : Nouveau programme national de renouvellement urbain

Article 9-1 : .../... Ce programme, qui couvre la période 2014-2024, vise en priorité les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants.../...

.../...

Article 9-2 : .../...Les moyens affectés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain sont fixés à 5 milliards d'euros.../... ».

Pour le PNRU, l'échéance initiale de fin 2013 a été reportée à fin 2015.

Pour le NPNRU, la loi prévoit une programmation sur la période 2014 – 2024.

L'achèvement des engagements réalisés au titre du programme ne signifie pas l'achèvement physique et financier du programme. En effet, après engagement d'une opération de construction ou d'aménagement, c'est-à-dire après signature d'une décision attributive de subvention par l'ANRU, les études et travaux doivent être réalisés par le Maître d'Ouvrage. Pour une opération de construction cela représente couramment de l'ordre de 1,5 à 2 ans, voire 2,5 ans en fonction de la complexité de la construction. Pour une opération d'aménagement cela représente couramment des périodes plus longues, en fonction de la complexité du programme à réaliser.

Pour le PNRU, dont les engagements s'arrêtent fin 2015, il est donc logique que le paiement du dernier solde de subvention pour la dernière opération intervienne à l'horizon 2020.

Pour le NPNRU, l'achèvement des engagements étant programmé fin 2024, il est donc prévisible que le paiement du dernier solde de subvention pour la dernière opération intervienne à l'horizon 2030.

En conséquence, il a toujours été prévu une durée de réalisation du NPNRU à cette échéance et la convention du 2 décembre 2014 entre l'État et Action Logement, comme la convention tripartite du 2 octobre 2015 entre l'État, l'ANRU et Action Logement, prévoient des versements

jusqu'à cette date. À aucun moment il n'a donc été décidé « un allongement de 11 à 20 ans du NPNRU ». Le plan de financement a toujours été construit sur une période d'une quinzaine d'années.

Sur la partie intitulée : « II-A-1 - Une connaissance incomplète des résultats de la rénovation urbaine »

.../.... En revanche, cette démarche (c'est-à-dire la mise en place de plans stratégiques locaux) a été prolongée par l'obligation de réaliser un protocole de configuration en amont des projets du NPNRU. »

La mise en place de protocoles de préfiguration n'a pas pour objectif de prolonger la démarche des PSL.

Un mode de contractualisation en deux temps pour les quartiers du NPNRU a été conçu pour inciter les porteurs de projet à formaliser un programme urbain avant réalisation :

- 1^{er} temps : Protocole de préfiguration de la convention pluriannuelle ANRU, pour arrêter un programme urbain (en cohérence avec les objectifs stratégiques du contrat de ville), dont la faisabilité aura été expertisée ;*
- 2^{ème} temps : Déclinaison du programme urbain en le réalisant en une ou plusieurs conventions de renouvellement urbain.*

Ainsi, les objectifs essentiels du protocole de préfiguration sont :

- arrêter un programme urbain dont la faisabilité aura été expertisée ;*
- apporter les moyens nécessaires à la réalisation des études et à la mise en place de l'ingénierie, indispensables à l'élaboration de ce programme urbain.*

En réalité, les PSL contribuent à alimenter les diagnostics et les réflexions stratégiques à mener dans le cadre des protocoles de préfiguration.

Sur la partie intitulée : « II-A-1 - Une connaissance incomplète des résultats de la rénovation urbaine »

Ainsi, la faible connaissance des caractéristiques des logements reconstruits ne permet pas de juger si leur « conception s'écarte résolument des errements du passé », comme le voulait la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. »

Les errements du passé cités par la Cour concernent, pour l'essentiel, l'urbanisation des secteurs concernés, dont beaucoup ont été

réalisés dans le cadre de zones à urbaniser en priorité (ZUP), pour répondre à la carence de logements face à l'accroissement démographique et pour favoriser la résorption de l'habitat insalubre.

Leur conception, dans un objectif d'urbanisation rapide et quantitativement très élevé, se situe en rupture avec la ville ancienne : passage de l'îlot à la barre, séparation des flux, etc. La problématique soulevée par la Cour concerne principalement les caractéristiques de l'urbanisme mis en œuvre dans le cadre du renouvellement urbain du quartier, bien au-delà des caractéristiques des logements neufs.

Sur la partie intitulée : « II-A-3 - Des priorités à préciser pour l'avenir »

L'arrêté du 7 août 2015 portant approbation du règlement général de l'agence nationale pour la rénovation urbaine relatif au NPNRU précise que « la densité urbaine doit être privilégiée dans les quartiers les mieux situés et les mieux desservis » : le risque existe ainsi de voir émerger des projets particulièrement denses. »

Cet objectif tient compte de la volonté de l'État de lutter contre l'étalement urbain, source de dysfonctionnements urbains et de coûts sociaux élevés.

Nombre de quartiers construits sur la période 1955–1975 se caractérisent bien souvent par une faible densité. Par exemple, pour les ex ZUP de la couronne parisienne, la densité peut s'avérer jusqu'à trois fois moindre que Paris intramuros et correspond souvent plutôt à celle constatée dans des villages traditionnels.

Ces quartiers, caractérisés en général par une faible densité construite, accompagné d'un fort pourcentage de logements locatifs sociaux et d'une impression de densité générée par le type d'urbanisation en tours et barres, représente en réalité une opportunité de densification maîtrisée, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de l'État en matière de construction de logements, notamment en Île-de-France.
