

Paris, le 10 DEC. 2020

Le Premier Ministre

N° 1804/20/SG

à

**Monsieur le Premier président de
la Cour des comptes**

Objet : Projet de rapport public thématique intitulé « L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires : une dimension majeure de la politique de la ville accompagné de huit cahiers territoriaux.

Vous m'avez transmis le 9 octobre 2020 le projet de rapport public thématique intitulé *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires : une dimension majeure de la politique de la ville*, accompagné de huit cahiers territoriaux, que la Cour se propose de publier prochainement.

Ce rapport propose une évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires de la Politique de la Ville sur la décennie 2008-2018 sur les thématiques du logement, de l'éducation et de l'activité économique, appuyée sur les données nationales existantes et l'étude de la situation de huit quartiers prioritaires.

La Cour fait en effet le constat que la politique de la ville ne peut être évaluée dans sa globalité et mentionne comme causes « *la largeur de son champ d'intervention, [...] ses objectifs évolutifs [...], et le caractère inaccessible, voire l'absence de données permettant de mesurer à partir de « cohortes statistiques » cohérentes si les objectifs visés ont été atteints dans la durée* ». Cette politique publique fait pourtant l'objet, depuis 2003, d'un suivi et d'une évaluation régulière : la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a créé l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) ; le décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'ANRU a instauré un comité d'évaluation et de suivi auprès de cette agence (CES de l'ANRU) et enfin la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a fusionné ces deux organismes au sein de l'observatoire national de la politique de la ville (ONPV).

De nombreuses études et enquêtes ont été produites et publiées par l'ONPV qui rend un rapport annuel sur la situation des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Si elles ne constituent pas une évaluation globale et complète de la politique de la ville, elles permettent cependant de comprendre les dynamiques en cours et apportent des éléments méthodologiques d'analyse.

Ainsi, le rapport 2016 de l'ONPV proposait trois typologies des quartiers prioritaires de la politique de la ville au regard des trois axes des contrats de ville (cadre de vie, cohésion sociale et emploi). J'attire votre attention sur le fait que les 8 quartiers sélectionnés pour l'évaluation de la Cour ne rendent pas compte de la diversité des quartiers prioritaires notamment en termes de cadre de vie et de cohésion sociale¹. Trois de ces huit quartiers (à Sarcelles, Maubeuge et Avignon) n'ont par ailleurs pas été concernés par le premier programme de rénovation urbaine mené par l'ANRU (le PNRU), et celle-ci a été de faible ampleur pour le QPV situé à Tourcoing.

L'évaluation menée par la Cour sur ces huit quartiers ne rend donc que partiellement compte des évolutions à l'œuvre dans les quartiers prioritaires et des politiques mises en œuvre depuis dix ans. Tenir compte de cette diversité permettrait de nuancer quelques conclusions dressées par la Cour. Ainsi, selon le rapport de l'ONPV 2017, dans quelques quartiers de type « centres anciens » ou « quartiers périphériques de petites adresses », les arrivants disposent d'un niveau de vie supérieur aux résidents installés.

L'amélioration continue des données disponibles pour évaluer la politique de la ville est un enjeu partagé, notamment pour améliorer le suivi des crédits de droit commun. Sur ce point, il faut faire état de nombreuses avancées, en réponse à la recommandation n° 10 de la Cour : le géo-référencement mis en service par l'ONPV, l'installation d'observatoires locaux, la mobilisation des services de l'INSEE pour alimenter les évaluations à mi-parcours. Un dispositif de suivi du déploiement des mesures de la "Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers" a été mis en place. Un bilan est actuellement en cours et pourra faire l'objet d'une communication lors d'un prochain comité interministériel de la ville.

A l'issue de ce travail d'évaluation, la Cour propose 13 recommandations, classées selon 4 grandes orientations.

La première orientation vise à « rendre plus effective la décentralisation de la politique de la ville en permettant une différenciation accrue autour de « projets de quartiers » ».

La loi du 21 février 2014 affirme, en son article 1^{er}, que la politique de la ville est une politique « nationale et locale ». A cet égard, le reproche fait à la politique de la ville de suivre une logique « nationale, descendante et prescriptive » apparaît excessif.

D'une part, il convient de relever la nécessité qu'une politique nationale, non entièrement décentralisée, puisse afficher des orientations s'appliquant à l'ensemble du territoire national. Si les 1 514 quartiers prioritaires présentent des spécificités territoriales, les problématiques particulièrement aiguës rencontrées par leurs habitants appellent une action nationale. Les leviers d'actions pertinents sont en partie à ce niveau, comme l'illustrent la mobilisation de l'ensemble des ministères au travers de conventions pluriannuelles d'objectifs, puis de la feuille de route pour la mobilisation nationale pour les habitants des quartiers à partir de 2018 et l'adoption de mesures réglementaires et fiscales, afin de favoriser l'attractivité des quartiers politique de la ville en développant la mixité sociale et fonctionnelle des quartiers.

De plus, la politique de la ville fait l'objet d'une approche particulièrement territorialisée et différenciée. Si la loi a recentré les interventions et les crédits de la politique de la ville sur les quartiers les plus en difficulté, elle répond également à cette logique en créant notamment un contrat unique (le contrat de ville) piloté à l'échelle de l'intercommunalité.

¹ Selon la typologie de quartiers par cadre de vie, ces huit quartiers appartiennent aux quartiers HLM de banlieues éloignées et aux quartiers HLM périphériques, qui représentent 56 % des quartiers. Selon la typologie construite avec les indicateurs de cohésion sociale, ils appartiennent aux catégories de grands quartiers défavorisés et quartiers ségrégués, qui représentent 41 % des quartiers.

Les signataires du contrat de ville – l’Etat et ses établissements publics, les communes et établissements publics à fiscalité propre concernés, mais aussi les départements, les régions et l’ensemble des partenaires institutionnels – s’engagent dans le cadre de leurs compétences respectives et sur la base d’un « projet de territoire » coproduit et partagé à l’échelle intercommunale.

Ces contrats de ville, élaborés en 2015, se sont appuyés sur un diagnostic de la situation de chaque quartier et sur l’identification des ressources mobilisables, tant au sein de ces quartiers qu’à l’échelle de leurs territoires d’appartenance. Aucun canevas ou contrat-type n’a été élaboré pour une application uniforme en tous points du territoire, laissant le soin aux partenaires des contrats de ville (Etat, intercommunalités et communes principalement) de définir les priorités d’actions locales qui devaient faire l’objet d’un accord.

Comme l’a rappelé le Président de la République lors de son discours du 23 mai 2018, « *le niveau pertinent, sur lequel on doit essayer de raisonner, c’est celui de la métropole et de l’agglomération* ». La mixité sociale et fonctionnelle ainsi que la question du développement économique ne peuvent en effet se penser qu’à un niveau intercommunal. Il peut être souligné que lors de leur création, la totalité des métropoles se sont vues transférer par les conseils départementaux, au titre de la mise en œuvre de l’article 90 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), les compétences relatives au fonds d’aide aux jeunes, à la prévention spécialisée et au fonds social logements, soit trois compétences régulièrement mobilisées dans le cadres des actions conduites en faveur des quartiers prioritaires.

En 2019, la révision des contrats de ville à mi-parcours s’est également inscrite dans cette logique de différenciation et d’engagements réciproques avec les intercommunalités via la déclinaison du Pacte de Dijon². Concernant la délégation de compétences proposée par la recommandation n° 3, j’attire votre attention sur le fait que le choix du contrat de ville a été fait par le législateur en 2014 pour responsabiliser chacun des acteurs dans le cadre de sa compétence et sous le pilotage de l’intercommunalité.

L’article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales prévoit la délégation de compétences entre collectivités. Toutefois, cette délégation conventionnelle ne peut, sauf exceptions prévues par la loi, être faite en tout ou partie de manière localisée. C’est le contrat de ville qui permet aux différents acteurs, notamment publics, d’intervenir, chacun pour ce qui relève de sa compétence et de manière ciblée sur les territoires prioritaires, en fonction des besoins identifiés et des objectifs fixés par le contrat, sans qu’une collectivité n’ait à déléguer sa compétence en la matière à une autre.

L’approche décentralisée s’appuie également sur la déconcentration des crédits de la politique de la ville. Ainsi, la logique d’appel à projet n’est pas prioritairement mobilisée, afin de laisser autant que possible une marge de manœuvre au niveau local et une capacité à adapter le soutien de l’Etat à la réalité du tissu associatif et des besoins locaux.

A titre d’illustration, le fonds d’urgence de 20M€ « quartiers solidaires », déployé en septembre 2020 dans le cadre de l’accompagnement de la crise sanitaire, fait l’objet de délégation de crédits directes aux services déconcentrés, sans recours à un appel à projet.

Enfin, la mise en œuvre du contrat de ville s’inscrit ainsi dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques. Elle s’appuie notamment sur la mise en place de conseils citoyens.

² Circulaire du Premier ministre 22 janvier 2019 relative à la mobilisation nationale pour les habitants des quartiers.

Le contrat de ville permet cette différenciation et l'élaboration, au sein des projets de territoires de projets de quartiers qui répondent aux problématiques spécifiques des quartiers prioritaires de la politique de la ville, la pluralité des signataires et l'implication des habitants dans son élaboration étant les conditions de la réussite de cette contractualisation. En somme, l'équilibre trouvé entre un pilotage local à l'échelle intercommunale et un appui national apparaît à même de concilier une impulsion politique homogène avec une logique ascendante autour de projets de quartiers, permettant de respecter les contraintes propres à chaque territoire.

S'agissant des perspectives, la prochaine génération de contrats de ville pourra probablement s'inscrire dans une réflexion plus globale sur la contractualisation, amorcée avec la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création de l'agence nationale de la cohésion des territoires, qui instaure des contrats de cohésion territoriale à vocation ensemblière. Les pistes évoquées par le rapport de la Cour, notamment en termes de moyens dédiés à l'évaluation (*recommandation n° 9*) pourront être étudiées à cet horizon.

Par ailleurs, à la suite de la remise au Parlement du rapport inter-inspections d'évaluation des dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires, le Gouvernement a soutenu, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, une prolongation de tous les dispositifs d'exonération fiscale arrivant à échéance le 31 décembre 2020 et s'est engagé à mener une concertation la plus large possible, au plus près des territoires, afin de répondre aux enjeux qui touchent les collectivités territoriales les plus vulnérables. Cette concertation pourra également nourrir la réflexion du Gouvernement, en lien avec les recommandations n°4 et n° 11 de la Cour, de faire coïncider au maximum les zonages utilisés en matière éducative, économique et de sécurité avec la géographie prioritaire, qui doit être revue pour le 1^{er} janvier 2023³.

Enfin, la définition de projets de quartier peut certainement renforcer l'opérationnalité de certains contrats de ville. Au demeurant, une telle logique de déclinaison des contrats de ville à une échelle infra-communale est déjà à l'œuvre dans certaines intercommunalités.

Dans l'orientation n° 2, la Cour appelle à « préciser le sens et la portée des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle des quartiers et les arrimer à une stratégie pluriannuelle explicite en matière d'évolution du parc social, d'attribution des logements et d'affectation des locaux d'activité ».

Les leviers qui permettent de renforcer cette mixité peuvent ne produire d'effets que sur le long terme. Par définition, les projets de renouvellement urbain entraînent parfois, dans le cas où des démolitions sont prévues, une baisse de la population et donc du potentiel commercial du quartier. La politique de la ville peut ainsi avoir des effets contre-intuitifs à court terme qui ne présentent en rien des effets durables de cette politique qu'il s'agira d'évaluer.

Un bilan des politiques mises en œuvre pour favoriser la mixité sociale dans l'habitat peut être fait selon trois axes : une meilleure répartition des politiques d'attribution des logements sociaux entre les QPV et le reste de l'agglomération, une meilleure répartition de l'offre de logement social à l'échelle des EPCI et une diversification de l'habitat au sein des QPV. Ce bilan met à jour des avancées positives :

- Le pourcentage d'attributions de logements sociaux aux demandeurs du premier quartile (les plus pauvres), hors QPV, est en hausse en 2019. Il atteint 15,9 % contre 14,2 % en 2018. Bien que l'objectif de 25 % d'attribution hors QPV ne soit toujours pas atteint, la tendance à la hausse va dans le sens de l'objectif de mixité sociale ;

³ Selon l'article 181 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

- Sur la même période, la part des attributions en QPV aux ménages des deuxième, troisième et quatrième quartiles est de 73,9 % contre 76,6 % en 2018. Malgré cette légère baisse, l'objectif de 50 % d'attribution de logement aux 3 derniers quartiles est donc largement atteint, signifiant que des ménages plus aisés s'installent en QPV ;
- La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU) a permis de doubler la production d'offre de logement social depuis 2001. Le bilan SRU 2014-2016 montre qu'avec près de 190 000 logements sociaux financés ou mis en service, la production est en hausse de 35 % par rapport à la période précédente ;
- Le bilan du PNRU montre que le taux de logements sociaux a diminué de 3,4 points de pourcentage en dix ans, au sein des quartiers en rénovation urbaine. Cela s'explique par la démolition d'environ 15 % du parc de logements sociaux et par la construction d'environ 40 000 logements privés. Le NPNRU devrait amplifier ces tendances, avec notamment l'obligation, inscrite dans le nouveau règlement général de l'ANRU, de reconstruire entièrement les logements sociaux démolis hors site, sauf dérogation ;
- En 2019, 276 EPCI ont créé une conférence intercommunale du logement (CIL) et 90 ont signé une convention intercommunale d'attribution (CIA), soit trois fois plus qu'en 2018.

Malgré ces avancées, l'ensemble des objectifs assignés à ces mesures pour accroître la mixité sociale dans les quartiers n'est pas atteint. Suivies et renforcées dans le cadre de la "Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers", ces mesures feront l'objet d'un bilan actualisé prochainement.

Concernant la recommandation de la Cour d'exposer dans les projets de quartier et les contrats de ville la stratégie locale destinée à accroître la mixité sociale et fonctionnelle, d'afficher clairement des cibles quantitatives et qualitatives, et d'intégrer dans la convention intercommunale d'attribution de logements des cibles spécifiques à chaque quartier prioritaire opposables aux bailleurs (*recommandation n° 5*), je rappelle que le projet de quartier et le contrat de ville ne peuvent pas se substituer aux CIA. En effet, l'objet des CIA consiste justement à mettre en place la convention à l'échelle de l'EPCI, comprenant les principes généraux et locaux, ainsi que les objectifs d'attribution de logements locatifs sociaux à chaque bailleur.

Ces outils permettent de concilier les objectifs très différents que sont le logement des plus démunis et la non concentration des difficultés au sein des mêmes quartiers. Ainsi, les bailleurs alertent régulièrement sur le besoin d'un cadre simplifié de fixation des objectifs d'attribution.

La Cour recommande d'inscrire dans chaque projet de quartier un volet relatif aux structures d'hébergement temporaire déjà présentes ou en projet et de s'assurer que leur déploiement est cohérent avec les objectifs chiffrés de mixité sociale (*recommandation n° 6*).

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, et spécifiquement sa codification à l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), a modifié la planification de l'hébergement des personnes sans-abri en incluant toute l'organisation de l'offre d'hébergement et de logement dans un document unique : le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Ce plan, élaboré tous les cinq ans par le préfet en concertation avec les acteurs locaux, définit de manière territorialisée les mesures destinées à répondre aux besoins en hébergement des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement.

Toutefois, si la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN) a renforcé les PDALHPD, en prévoyant que les projets d'établissement des structures d'hébergement existantes ou à créer doivent être compatibles avec les priorités de ces plans, ceux-ci ne sont pas de véritables outils de planification opposables pour l'hébergement. Ainsi, face au besoin d'hébergement qui ne faiblit pas (notamment en hiver ou lors de crises exceptionnelles, comme celle de la crise migratoire ou du COVID), certains territoires peuvent être plus sollicités que d'autres, tout particulièrement les plus pauvres.

Depuis 2016, des orientations claires sont données aux services déconcentrés de l'Etat s'agissant des opérations mobilisant des aides à la pierre (programme budgétaire 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »); aux termes de la circulaire de programmation 2020 des aides à la pierre⁴ : « *Toute création de structures d'hébergement (CHU, RHVS, ...) doit être exclue dans les QPV comportant plus de 50 % de logements sociaux* » (annexe E du document). Cette recommandation pourra ainsi être étudiée dans la prochaine génération des contrats de ville.

Dans l'orientation n° 3, la Cour recommande de mieux articuler le renouvellement urbain avec l'accompagnement social, éducatif, économique des habitants dans le cadre des projets de quartier.

Je rappelle tout d'abord que l'ANCT veille à la bonne prise en compte et articulation du volet éducatif, social et économique des projets validés par l'ANRU dans le NPNRU.

La Cour souligne également l'intérêt, dans ce cadre, du dispositif des « cités éducatives ». Déployé depuis mai 2019 dans 80 territoires, ce dispositif vise à la mobilisation de l'ensemble des acteurs et institutions engagés autour de l'école et des différents lieux éducatifs pour assurer la continuité éducative, de la crèche jusqu'à l'insertion professionnelle. Il consiste à labelliser et soutenir les stratégies locales d'alliance éducative les plus innovantes, dans les grands quartiers à faible mixité sociale.

Pour la première phase, 100 M€ ont été programmés sur la période 2019-2022 provenant du programme 147 « Politique de la ville ». Des moyens humains de l'éducation nationale ont également été mobilisés, à savoir un principal de collège chef de file et un chef de projet opérationnel dans chaque cité éducative.

Plus de 500 000 bénéficiaires ont été concernés par la première phase de ce programme. Si comme le rappelle la Cour, ce dispositif est encore trop récent pour être évalué, un comité national d'orientation et d'évaluation des cités éducatives a la charge de ce suivi et a rendu en mai 2020 un avis sur les réponses qu'ont apportées les cités éducatives face à la crise.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, le Gouvernement a, en conséquence, annoncé 40 nouvelles cités éducatives, financées par 17 millions d'euros supplémentaires. L'évaluation prévue de ce dispositif permettra d'apporter des éléments de réflexion sur la recommandation n° 8 de la Cour et l'élargissement de cette expérimentation à d'autres quartiers.

Dans son diagnostic, la Cour souligne que les actions proposées par les partenaires publics en termes d'accompagnement scolaire sont trop peu mobilisées par les habitants des quartiers. Le succès des dispositifs mis en œuvre à la sortie du premier confinement ne semble pas confirmer cette analyse. Dans les quartiers prioritaires, près d'un jeune sur trois a pu bénéficier d'une action financée par l'opération « Quartiers d'été ».

⁴ Circulaire du 3 août 2020 de la ministre déléguée chargée du logement.

Par ailleurs, le rapport ONPV 2019 souligne que les enfants de moins de trois ans scolarisés dans une école relevant d'un QPV sont les principaux bénéficiaires de la politique de scolarisation avant trois ans : les effectifs entre 2013 et 2017 ont progressés de 12,9 % alors qu'ils ont diminué de 9,7 % durant la même période dans les écoles ne relevant pas d'un QPV. En 2019, 300 000 élèves de CP et CE1 scolarisés dans une école relevant de l'éducation prioritaire ont été concernés par le dédoublement de classes.

Parmi les dispositifs concourant à la mise en place d'un parcours d'accompagnement des jeunes dans les QPV, le programme de réussite éducative, qui couvrait en 2017 les trois quarts des quartiers prioritaires, favorise la cohérence des actions en direction des enfants et des jeunes identifiés pour leur fragilité.

Le dispositif de mentorat et d'accompagnement des cordées de la réussite, qui vise également à introduire davantage d'équité sociale dans l'accès aux formations de l'enseignement supérieur, a vu sa cible doubler avec le plan de relance, pour atteindre 200 000 élèves en 2021.

L'orientation n° 4 vise à renforcer l'articulation des actions financées par les crédits de la politique de la ville avec les politiques publiques générales pour répondre davantage aux besoins spécifiques des QPV et de leurs habitants.

La Cour recommande notamment de contrôler la politique d'entretien et de grosses réparations du parc des bailleurs sociaux afin de s'assurer de la bonne utilisation des crédits spécifiques (renouvellement urbain, abattement de la taxe foncière, etc.), et de lier l'attribution d'avantages financiers au respect des objectifs du contrat de quartier (*recommandation n° 13*).

Plusieurs dispositifs sont déjà à l'œuvre pour y contribuer :

- L'article 47 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a modifié les conditions permettant aux bailleurs sociaux de bénéficier de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), en le subordonnant à l'existence d'une convention de contrepartie « active » annexée au contrat de ville ;
- Ces conventions d'abattement font l'objet d'un bilan annuel, établi par les directions départementales des territoires, qui a déjà vocation à être présenté dans les instances de pilotage du contrat de ville ;
- A l'échelle nationale, un bilan qualitatif triennal est élaboré par l'Union Sociale pour l'Habitat (USH). Un premier bilan, paru en 2016, a témoigné d'une implication significative des organismes HLM dans des champs qui dépassent largement leur seul rôle de gestionnaire de patrimoine et de l'opportunité financière que constitue l'abattement de la TFPB pour réduire les inégalités territoriales en matière de gestion urbaine.

L'amélioration des outils de géo-références, mentionnée en introduction, constitue également une partie de la réponse à cet enjeu. La part des bénéficiaires des dispositifs à destination des personnes bénéficiant d'une aide de l'Etat comme les dispositifs d'insertion professionnelle, la garantie Jeunes ou le service civique est ainsi maintenant bien suivie.

La convergence des zonages prioritaires constitue également une avancée majeure. Pour l'éducation nationale, 86 % des collèges et 84 % des écoles relevant de l'éducation prioritaire sont situés dans les QPV ou à proximité. Ce taux est même de 99 % pour les établissements classés en REP+. Les zones de sécurité prioritaire (ZSP) sont positionnées pour 77 sur 80 sur les QPV.

Sur la *recommandation n° 11*, les stratégies locales de sécurité de la police de sécurité du quotidien (la PSQ), lancées en 2018, sont établies en partenariat avec les acteurs locaux et adaptées aux réalités locales. Les réflexions prévues dans le cadre du renouvellement des contrats de ville constitueront l'occasion d'avancer sur ces enjeux.



Jean CASTEX