



N° 4127

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061)

TOME XIII

POLITIQUE DES TERRITOIRES

VILLE

PAR MME JACQUELINE MAQUET

Députée

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. UNE RÉFORME DÉSORMAIS BIEN INSTALLÉE | 7 |
| 1. La signature des contrats de ville..... | 7 |
| 2. La mise en place des conseils citoyens | 8 |
| 3. L'installation du Conseil national des villes et de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) | 10 |
| II. LA POURSUITE DE LA RÉNOVATION URBAINE | 13 |
| 1. Un financement clarifié..... | 13 |
| 2. L'achèvement du PNRU et le lancement du NPNRU | 15 |
| 3. L'importance de la mixité sociale..... | 16 |
| 4. Les récentes annonces du Gouvernement | 17 |
| III. LA MOBILISATION DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN | 18 |
| 1. La négociation de nouvelles conventions | 18 |
| 2. L'exemple de la sécurité | 19 |
| 3. La priorité à l'éducation..... | 21 |
| IV. L'INDISPENSABLE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES QUARTIERS | 23 |
| 1. La mise en place de l'agence France Entrepreneur (AFE) | 23 |
| 2. L'implication de la caisse des dépôts et consignations..... | 25 |
| 3. Le rôle de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca)..... | 26 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 29 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 31 |

INTRODUCTION

Le budget de la politique de la ville qui est proposé dans le projet de loi de finances pour 2017 est un budget de consolidation. Grâce à une stabilisation des moyens d'intervention et de financement des principaux programmes, ce budget permet la poursuite de l'ambitieuse réforme de la politique de la ville voulue par cette majorité et inscrite dans la loi dite Lamy du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Certes, les crédits de paiement du programme 147 sont en légère baisse, de 429 millions d'euros en 2016 à 416 millions d'euros pour 2017. Mais, cette baisse est due à l'extinction progressive du dispositif fiscal des zones franches urbaines ; l'essentiel, c'est-à-dire les crédits d'intervention dont bénéficient les associations œuvrant dans nos quartiers, sont préservés. Le budget prévu permet en particulier de mettre en œuvre les nombreuses décisions des comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) qui se sont tenus ces deux dernières années.

Tous les outils de la réforme sont désormais en place : nouvelle géographie prioritaire, contrats de ville, conseils citoyens, nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU)... Au vu des auditions qu'elle a pu mener, votre rapporteure a le sentiment que les différents acteurs de cette politique se sont saisis de ces nouveaux outils, en grande partie grâce à la forte dynamique insufflée par le pouvoir politique. Ce dont on ne peut que se réjouir.

Dans les années à venir, il sera essentiel pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) que cette dynamique, à la fois budgétaire et politique, soit préservée pour que les habitants puissent, sur le terrain, constater des améliorations concrètes dans leur quotidien en termes de sécurité, d'emploi, d'éducation ou encore d'habitat.

Les enjeux de cette amélioration du quotidien sont immenses : il s'agit en particulier de prévenir tout risque de radicalisation dont on sait qu'elle peut se nourrir des multiples frustrations, injustices ou humiliations que certains de nos concitoyens subissent de façon répétée.

Le Gouvernement est évidemment particulièrement attentif à cette question et, le 28 décembre 2015, Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et du sport, a saisi le Conseil national des villes (CNV) à ce sujet. Plus précisément, il lui a demandé d'examiner l'élaboration et les modalités de mise en œuvre des plans d'action de la prévention de la radicalisation, en apportant une attention particulière aux acteurs mobilisés et aux éventuelles difficultés rencontrées pour la mise en œuvre de ces plans.

Dans un premier avis rendu le 22 juin dernier, le CNV a identifié quatre axes stratégiques, qu'il estime « incontournables » dans l'élaboration des plans d'actions locaux de prévention de la radicalisation :

– l'éducation des enfants et notamment le respect de l'égalité filles-garçons ;

– la formation des acteurs de premier rang (travailleurs sociaux des collectivités, animateurs de clubs sportifs, éducateurs, enseignants, élus...) ;

– le renforcement des liens entre les parents et les enfants pour un dialogue à renouer ;

– l'adaptation et le renforcement de la présence sociale « sur le terrain ».

Le travail du CNV se poursuit sur cette question et votre rapporteure sera particulièrement attentive à ses conclusions et à ses recommandations.

Au terme de son analyse, votre rapporteure émet un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires » pour ce qui concerne la politique de la ville.

I. UNE RÉFORME DÉSORMAIS BIEN INSTALLÉE

Après le vote de la loi du 21 février 2014 précitée et la délimitation des nouveaux quartiers prioritaires, les deux années qui viennent de s'écouler ont été celles de la mise en place progressive des différents outils de la réforme : signature des contrats de ville, mise en place des conseils citoyens, refonte du Conseil national des villes et installation de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV).

1. La signature des contrats de ville

Après la délimitation de la nouvelle géographie prioritaire, la signature des contrats de ville constituait une nouvelle étape déterminante pour la mise en œuvre de la loi de 2014.

S'appuyant sur une géographie resserrée, correspondant aux concentrations urbaines de pauvreté, ces nouveaux contrats concernent aujourd'hui environ cinq millions et demi de personnes, résidant dans 1 514 quartiers prioritaires répartis sur 763 communes, soit la totalité des QPV. Ces contrats sont, pour la première fois, pilotés à l'échelle intercommunale et s'inscrivent dans le projet de territoire. Il s'agit, dans un objectif de réduction des écarts territoriaux, de conférer un caractère structurant à l'action déployée en faveur des quartiers et d'identifier l'ensemble des ressources, à l'échelle intercommunale, susceptibles de répondre à leurs problématiques particulières.

Le portage intercommunal des contrats est effectif à hauteur de 67 %. Plus précisément, ce pilotage est assuré par 100 % des communautés urbaines et les communautés d'agglomération concernées, qui exercent dorénavant, à titre obligatoire, la compétence politique de la ville, et par 33 % des communautés de communes qui ont souhaité se saisir de cette compétence, y compris en territoire rural. Dans les cas où les communautés de communes n'ont pas pris la compétence « politique de la ville », elles sont néanmoins généralement signataires des contrats de ville et mobilisent à ce titre leurs compétences d'attribution. Ce passage au niveau intercommunal n'est pas toujours facile, certaines communes rurales découvrant des problématiques qui leur étaient jusque-là inconnues. Un apprentissage est donc nécessaire ; il est en cours.

Le contrat de ville conduit, par ailleurs, à la définition d'une stratégie globale visant à répondre aux enjeux de cohésion sociale, de renouvellement urbain et de cadre de vie, d'emploi et de développement économique. À ce titre, les contrats de ville constituent le cadre de référence des projets présentés par les territoires éligibles au nouveau programme national de renouvellement urbain.

Les nouveaux contrats de ville mobilisent un partenariat élargi, incluant les régions et les départements ainsi que l'ensemble des partenaires institutionnels (parmi lesquels les services et opérateurs de l'État, les principaux acteurs

économiques, les bailleurs sociaux, les établissements publics tels que l'agence régionale de santé (ARS), la Caisse nationale d'allocation familiale (CNAF), Pôle emploi) et de la société civile. Se sont ainsi mobilisés, dans le cadre de l'élaboration des contrats de ville :

– les bailleurs, à hauteur de 77,4 % (26 % dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale [CUCS]) ;

– la Caisse des dépôts et consignations, à hauteur de 74,8 % (4 % dans le cadre des CUCS) ;

– Pôle emploi, à hauteur de 73,5 % (NC dans le cadre des CUCS) ;

– la CNAF, à hauteur de 83 % (42 % dans le cadre des CUCS).

Quantitativement, le bilan est donc très positif. Mais le calendrier contraint dans lequel les contrats ont été élaborés a pu nuire à la qualité de certains d'entre eux. Comme l'expliquent MM. François Pupponi et Michel Sordi dans leur rapport d'application de la loi ⁽¹⁾, « de nombreux contrats de ville signés en 2015 ne sont, en réalité, que des contrats-cadres qui se contentent de fixer les grandes orientations ». Il conviendra donc de faire vivre ces contrats afin de les enrichir et préparer au mieux la nouvelle génération de contrats.

2. La mise en place des conseils citoyens

Comme le soulignaient MM. François Pupponi et Michel Sordi dans leur rapport d'application précité de la loi du 21 février 2014, « un enjeu majeur de la loi était de renforcer la participation des habitants des quartiers à toutes les étapes de la politique de la ville ». L'article 7 de la loi a donc créé les conseils citoyens qui doivent être mis en place dans chaque QPV et sont composés d'habitants tirés au sort et de représentants des associations et acteurs locaux.

L'analyse des recueils d'observations de terrain conduites par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) fait apparaître une montée en charge significative entre 2015 et 2016 : en 2016 sont dénombrés 856 conseils citoyens en fonctionnement contre 350 en 2015. Cette dynamique illustre l'ancrage de cette démarche dans la géographie prioritaire de la politique de la ville même si l'on peut regretter que tous les QPV ne soient pas encore dotés d'un conseil. Deux aspects expliquent le rythme et la répartition territoriale :

– le fait qu'un bon nombre de villes ont priorisé la construction des contrats et prévu pour un second temps la mise en place des conseils citoyens ;

– le fait que la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine introduit une rupture avec les formes habituelles de participation : la référence dominante pour les élus était jusqu'ici la loi de 2002 prévoyant la création des

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i3735.asp>

conseils de quartier. En outre, elle rend obligatoire le recours au tirage au sort, pratique courante dans d'autres pays, mais relativement peu développée en France et qui a nécessité un fort investissement des partenaires des contrats de ville pour sa mise en œuvre effective, notamment pour l'établissement des listes.

Aujourd'hui trois types de situations peuvent être observés :

– les sites où les conseils citoyens fonctionnent pleinement de manière autonome : l'instance y est déjà créée, a travaillé ou est en train de travailler sur ses modalités de fonctionnement interne, s'est donné des thèmes de travail. Dans certains de ces sites, les conseils citoyens siègent déjà dans les instances de pilotage du contrat (obligation faite par la loi) ou, tout au moins, la réflexion sur leur place dans ces instances a déjà été engagée ;

– les sites où les conseils citoyens, plus récents, commencent à s'organiser pour définir leurs missions et thèmes de travail. Ils sont souvent encore accompagnés par les institutions (collectivités et État), qui assurent leur animation et progressent vers une gestion et animation autonome ;

– les sites qui ont lancé le travail de préfiguration du conseil citoyen (ce travail dure environ six mois).

Le ministre chargé de la ville a lancé un comité de suivi national qui réfléchit à la mise en place des conseils citoyens, accompagne les acteurs locaux dans la construction de leurs démarches, et valorise et diffuse les pratiques innovantes expérimentées localement.

Ce comité de suivi national s'est réuni quatre fois. Durant les deux dernières séances, le comité a notamment travaillé :

– sur les besoins de cadrage complémentaire des conseils citoyens, qui devrait prendre la forme d'une circulaire à sortir durant le dernier trimestre 2016. Cette circulaire complètera le « cadre de référence », qui a outillé les acteurs locaux dans la phase de mise en place des conseils citoyens ;

– sur la définition des grands axes de l'utilisation de l'enveloppe de 5 millions d'euros (M€) consacrée en 2016 à la mobilisation durable des habitants dans les sites de la géographie prioritaire, à travers le soutien aux démarches participatives et aux conseils citoyens.

L'association des habitants à la construction des politiques publiques ne peut se bâtir de manière spontanée. Les crédits mentionnés ci-dessus, qui répondent à une pluralité de besoins (formation des membres des conseils citoyens, accompagnement et formations conjointes entre habitants, formation des animateurs des conseils citoyens...), devraient permettre un renforcement de la démarche et de l'engagement des habitants. Cet engagement accru est nécessaire mais il doit s'accompagner d'une formation exigeante pour aider les habitants à se

repérer dans les nombreuses instances de consultation qui coexistent parfois sur un même territoire.

3. L'installation du Conseil national des villes et de l'Observatoire national de la politique de la ville

En complément de la réorganisation du CGET, la loi de 2014 prévoyait la refonte du **Conseil national des villes**, instance historique de la politique de la ville placée auprès du Premier ministre. Le décret n° 2015-77 du 27 janvier 2015 relatif aux instances en charge de la politique de la ville a donné au CNV de nouvelles attributions et une nouvelle ambition qui se traduisent :

– dans ses attributions : il élargit ses champs à la lutte contre les discriminations ;

– dans sa composition : il instaure un nouveau collège d'habitants résidant dans les quartiers prioritaires, faisant en cela écho aux instances locales de gouvernance des contrats de ville auxquelles sont associés les conseils citoyens ;

– dans son renouvellement : 3 personnes seulement ont fait partie des précédents conseils (sur 64 membres titulaires ou suppléants) ;

– dans son orientation : les membres du collège institutionnel et associatif sont pour la majorité d'entre eux représentatifs des acteurs du développement économique, de la création d'activités et de l'emploi ;

– une meilleure cohérence entre les travaux d'observation et l'activité du CNV : les 8 membres du bureau du CNV sont membres de droit du comité d'orientation de l'Observatoire de la politique de la Ville (ONPV), et participent à la définition de son programme d'études ;

– dans son exemplarité : la parité femmes/hommes est strictement respectée, comme l'équilibre politique et géographique.

Le Conseil national des villes a été installé par le Premier Ministre le 26 octobre 2015 dans sa composition renouvelée. Il a tenu quatre assemblées – deux sont encore à venir pour 2016 – et cinq réunions de bureau.

À la suite de la saisine du ministre de la jeunesse, des sports et de la ville, il a élaboré au sein de groupes de travail dédiés animés par un binôme de membres comprenant toujours un habitant, trois avis adoptés à l'unanimité en séance plénière en juin 2016 sur :

– la prévention de la radicalisation ;

– les fonds de participation des habitants ;

– l'image des quartiers dans les médias.

Pour le second semestre 2016, le Conseil national des villes rendra un avis sur la place des entreprises dans les quartiers, sujet dont il s'est autosaisi, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre des plans locaux de lutte contre la radicalisation, qui doivent faire l'objet d'une annexe aux contrats de ville. En complément, le travail pour le second semestre porte sur :

- le soutien aux petites associations ;
- les conditions des parcours de réussite des enfants et adolescents dans les quartiers prioritaires ;
- les moyens consacrés à la démocratie participative (conseils citoyens, maisons du projet, budgets participatifs dans les contrats de ville...) ;
- la place des quartiers de la politique de la ville dans la perspective de la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2024.

Autre acteur important du pilotage national de la politique de la ville, **l'Observatoire national de la politique de la ville ONPV**) a lui aussi été profondément remanié par la loi de 2014 en prenant la suite de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

L'article 1^{er} de la loi du 21 février 2014, donne pour mission à l'ONPV d'analyser la situation et les trajectoires des résidents des quartiers prioritaires, de mesurer l'évolution des inégalités et des écarts de développement au sein des unités urbaines, de contribuer, de manière indépendante, à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques en faveur de ces quartiers prioritaires et d'évaluer les progrès en matière de participation des habitants aux instances décisionnelles de la politique de la ville. Il doit élaborer une méthodologie nationale et apporter son concours aux structures locales d'évaluation. Il a également pour mission l'analyse spécifique des discriminations et des inégalités entre les femmes et les hommes. L'ensemble des données et statistiques qu'il produit sont établies par sexe.

Le décret n° 2015-77 du 27 janvier 2015 relatif aux instances en charge de la politique de la ville précise, dans son titre III, les modalités de fonctionnement de l'ONPV. Ainsi, l'observatoire est doté d'un comité d'orientation, dont les membres sont nommés au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville (membres du bureau du Conseil national des villes, Défenseur des droits, membre du corps préfectoral, délégué du préfet), au titre des principales administrations centrales contribuant à la mise en œuvre de la politique de la ville, au titre des opérateurs publics, au titre des experts, au titre des élus et, enfin, au titre des personnalités qualifiées. L'arrêté du 22 décembre 2015 portant nomination au comité d'orientation de l'Observatoire national de la politique de la ville est par ailleurs conforme aux règles de parité entre les femmes et les hommes prévues à l'article 74 de la loi n° 2014-873 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

L'ONPV a été installé le 19 janvier 2016 par M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. Il est composé de 47 membres et présidé par une personnalité qualifiée, le préfet honoraire Jean Daubigny.

Au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires, la direction des stratégies territoriales assure le secrétariat de l'observatoire, qui est composé de 8 équivalents temps plein (ETP). C'est un peu moins que le personnel total mis à disposition de l'ONZUS (10,5 ETP) et du comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) (2 ETP) alors que l'ONPV est censée reprendre les missions de ces deux structures.

En termes de moyens, l'ONPV ne dispose pas d'un budget dédié au sein du CGET. En 2015 et 2016, les coûts de fonctionnement sont atypiques. En 2015, ils intègrent l'achat de données (150 000 € pour disposer de données sur la délinquance et sur les trajectoires professionnelles). En 2016, il n'est pas prévu d'achats de données mais les coûts intégreront, d'une part, ceux de la mise en place de l'observatoire liés à l'installation du nouveau comité d'orientation, la création d'une identité graphique, la révision du site internet, et, d'autre part, des coûts liés à la publication de deux rapports en 2016 (à savoir les études, la création et l'impression des rapports), celui portant sur 2015 et celui au titre de 2016.

L'ONPV s'est fixé l'objectif d'explorer de nouvelles thématiques (participation des habitants, mobilités résidentielles) tout en approfondissant certains champs (développement économique, santé...).

Sans attendre l'officialisation de la gouvernance de l'ONPV, la production et le recueil de données statistiques à la maille géographique des nouveaux quartiers prioritaires ont mobilisé les équipes statistiques ainsi que les services producteurs (Insee, Pôle emploi, CNAF, etc.) depuis début 2015.

En 2016, les actions mises en œuvre ont été les suivantes :

– l'ONPV a installé son comité d'orientation le 19 janvier 2016. Depuis, 3 réunions du comité et 8 réunions de groupes de travail se sont tenues ;

– un premier rapport, au titre de l'année 2015, a été rédigé et remis au Gouvernement et au Parlement en avril 2016 ;

– un programme d'études bisannuel a été adopté pour 2016-2017 et un appel à contributions a été diffusé pour le rapport 2017 ;

– le rapport 2016 est en cours de rédaction et sera remis en fin d'année au Gouvernement et au Parlement.

Votre rapporteure considère que la nouvelle mission d'évaluation dévolue à l'ONPV est absolument essentielle, tant au niveau national, pour analyser les effets des politiques publiques engagées, qu'au niveau local, sur le terrain, pour mesurer les effets concrets des contrats de ville et des opérations de rénovation

urbaine. Cela suppose des moyens plus importants que ceux dont bénéficie aujourd'hui l'ONPV.

II. LA POURSUITE DE LA RÉNOVATION URBAINE

L'un des grands axes de la loi du 21 février 2014 a été le lancement d'un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), doté de 5 milliards d'euros (Md€) et ayant vocation à prendre le relais du programme national de renouvellement urbain (PNRU) qui s'est achevé, s'agissant des engagements, à la fin de l'année 2015.

Grâce à la contribution d'Action logement, le financement du NPNRU est désormais clarifié et tous les outils nécessaires à sa mise en œuvre effective sont désormais en place. Par ailleurs, le Gouvernement a récemment annoncé un renforcement des moyens consacrés au renouvellement urbain, ce dont se félicite votre rapporteure.

1. Un financement clarifié

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et la convention quinquennale (2015-2019) signée le 2 décembre 2014 par l'État et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL-Action Logement) précisent que les moyens affectés au NPNRU s'élèvent à 5 Md€ d'équivalents subventions et que la nouvelle contribution d'Action Logement au titre du NPNRU se fera sous forme de prêts bonifiés à hauteur de 40 % de ces équivalents subventions.

Afin de respecter ces cibles et les grands équilibres du financement global du NPNRU, les concours financiers consacrés au NPNRU s'élèveront à 6,4 Md€, répartis en 4,2 Md€ de subvention et 2,2 Md€ de prêts bonifiés ayant pour objectif de générer un équivalent subvention de 0,8 Md€.

La composition de ce concours financier est constituée :

– de la nouvelle contribution de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) s'élevant à 0,4 Md€ de subvention ;

– de la nouvelle contribution d'Action Logement au titre du NPNRU s'élevant à 5,4 Md€ de concours financiers, répartis en une enveloppe de 3,2 Md€ de subventions et une enveloppe de 2,2 Md€ de prêts bonifiés ;

– d'un reliquat de subvention du programme national de rénovation urbaine (PNRU) estimé à 0,6 Md€.

Une convention tripartite entre l'État, l'ANRU, l'UESL-Action Logement, datée du 2 octobre 2015, définit les modalités et le calendrier de versement des enveloppes financières consacrées par l'UESL-Action Logement au NPNRU, dans

le respect des plafonds annuels prévus dans la convention quinquennale entre l'État et l'UESL-Action Logement précitée.

Ainsi, Action Logement s'est engagé sur la période 2015-2019, à contribuer au renouvellement urbain (RU) à hauteur de 3 750 M€ déclinés annuellement comme suit :

**LES ENVELOPPES CONSACRÉES PAR ACTION LOGEMENT AU RENOUVELLEMENT URBAIN
EN MILLIONS D'EUROS**

| 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Total |
|------|------|------|------|------|-------|
| 850 | 850 | 850 | 700 | 500 | 3 750 |

Entre 2020 et 2031, Action Logement financera le renouvellement urbain à hauteur de 5,985 Md€, déclinés annuellement selon un montant prévisionnel d'environ 500 M€, conformément à la convention quinquennale du 2 décembre 2014.

Lors du comité de suivi financier d'avril 2016, l'ANRU a mis à jour la trajectoire financière des programmes de rénovation urbaine (PNRU, NPNRU, Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, collèges dégradés) sur la période 2016-2034 et a présenté un plan de trésorerie actualisé pour 2016.

Pour 2016, les besoins en crédits de paiement sur le PNRU ont en particulier été actualisés. Il est ressorti de ce travail d'analyse réalisé pour le comité de suivi financier :

– un besoin en crédits de paiement estimé à 1 029 M€ sur le PNRU, soit 157 M€ supplémentaires par rapport au budget initial ;

– le versement par Action Logement à l'ANRU d'un complément de trésorerie de 60 M€ en juillet 2016, portant à 910 M€ la contribution annuelle d'Action Logement ;

– un besoin d'ajuster le calendrier de versement des ressources d'Action Logement pour 2016 et pour l'année 2017, afin que celui-ci soit compatible avec les besoins en trésorerie de l'ANRU, cette trésorerie étant pilotée au plus juste ;

Pour procéder à ces actions, le conseil d'administration de l'ANRU du 10 juin 2016 a validé les éléments suivants :

– avenant à la convention entre l'État, l'ANRU et Action Logement du 2 octobre 2015 relative au financement du PNRU afin de permettre la mobilisation sur le financement du PNRU du complément de trésorerie d'un montant maximal de 100 M€ en cumulé prévu par la convention ;

– approbation d’une décision modificative du budget prévisionnel 2016 visant à porter les crédits de paiement du PNRU de 872 à 1029 M€ et les ressources provenant d’Action Logement de 850 à 910 M€ .

Sur la période 2016-2019, les projections actualisées établies lors du comité de suivi financier d’avril 2016 ont identifié une superposition entre :

– les besoins en crédits de paiement du PNRU (environ 3 Md€ de reste à payer à fin 2015 dont 1029 M€ en 2016, 800 M€ en 2017, 550 M€ en 2018, et le solde sur les années suivantes) ;

– et le lancement du NPNRU, se traduisant par des besoins en autorisations d’engagement sur les subventions et les prêts de l’ordre de 1,8 Md€ sur 2016-2019 (dont environ 400 M€ sur 2017) et des besoins en crédits de paiement sur les subventions de l’ordre de 350 M€ sur 2016-2019 ;

Il a donc été décidé de mobiliser les dispositifs prévus par la convention État, ANRU, UESL-Action Logement du 2 octobre 2015 soit :

– la mobilisation de l’intégralité des compléments de ressources anticipées d’Action Logement (60 M€ dès 2016 ; 40 M€ dès 2017) ;

– la mobilisation du pré-financement d’un montant maximal de 1 Md€ par la Caisse des dépôts et consignations.

Un travail d’actualisation de ces projections de court, moyen et long terme doit à nouveau être mené à l’automne 2016 en vue d’une présentation au comité de suivi financier et du Conseil d’administration de l’ANRU de novembre.

2. L’achèvement du PNRU et le lancement du NPNRU

Le PNRU est désormais achevé dans sa partie engagements même si de très nombreuses opérations sont évidemment encore en cours.

Au 31 décembre 2015, 399 projets de rénovation urbaine ont fait l’objet de conventions signées. Ils concernent 593 zones urbaines sensibles (ZUS) ou zones assimilées au titre de l’article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 et un montant estimé d’investissement de 45 Md€, dont 11,8 Md€ de subventions de l’ANRU.

Ces projets auront permis de reconstituer 144 000 logements sociaux, d’en réhabiliter 410 000, d’en démolir 166 000, et d’effectuer la résidentialisation de 388 000 logements. Ils auront aussi permis le financement d’aménagements et d’équipements, la requalification d’habitat privé dégradé en quartiers anciens, le changement d’usage, les dépenses d’ingénierie.

La date limite des engagements du PNRU a été portée à fin 2015 par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. 73 % des opérations programmées étaient livrées fin 2015. Le montant

cumulé des crédits de paiement relatifs au PNRU a atteint 8,7 Md€ au 31 décembre 2015, soit 74 % des engagements.

Concernant le NPNRU, la loi du 21 février 2014 définit les objectifs et un cadre d'intervention renouvelés de la politique de la ville. Avec la création des « quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV), elle redéfinit la géographie prioritaire de la politique de la ville et en fait le territoire d'éligibilité du NPNRU. Ont été identifiés, dans le cadre de ce nouveau programme, 216 quartiers d'intérêt national et environ 274 quartiers d'intérêt régional et le règlement général du NPNRU, adopté par le conseil d'administration de l'ANRU, a été approuvé par un arrêté du ministre chargé de la ville du 7 août 2015.

Les conventions de renouvellement urbain seront signées à partir de 2017 après l'établissement des protocoles de préfiguration précisant l'ambition des projets et constituant la feuille de route du futur projet de renouvellement urbain. Les protocoles de préfiguration arrêtent le programme de travail détaillé. Ils peuvent prévoir le financement par l'ANRU d'opérations d'ingénierie inscrites dans le programme de travail (étude, expertise, conduite de projet...) et, le cas échéant, des opérations d'investissement. Au 30 juin 2016, 23 protocoles de préfiguration étaient signés sur le NPNRU.

Le NPNRU se met donc en place relativement lentement : d'une part, parce que les projets les plus « évidents » ont déjà bénéficié, du PNRU ; d'autre part, parce que les critères fixés par le règlement général sont plus exigeants. Pour votre rapporteure, il est néanmoins indispensable, maintenant que le PNRU est définitivement engagé, que le rythme s'accélère.

Par ailleurs, s'agissant des projets d'intérêt régional, qui devraient tout de même bénéficier de 17 % de l'enveloppe fixée pour le programme, votre rapporteure a pu constater, lors des auditions qu'elle a menées, un certain scepticisme quant à leur pertinence et à leurs chances de réalisation. Il conviendra de suivre cet aspect du dossier avec attention.

3. L'importance de la mixité sociale

Le règlement du NPNRU met en avant un thème auquel votre rapporteure est particulièrement attachée, celui de la mixité sociale, malheureusement très insuffisante dans les QPV.

Et cette thématique se retrouve dans les contreparties dont bénéficie Action Logement en échange de son engagement dans le financement de la rénovation urbaine. Action Logement bénéficiera ainsi :

– de terrains ou droits à construire issus de l'aménagement foncier des QPV bénéficiant d'une convention pluriannuelle de renouvellement urbain signée avec l'Agence. Compte tenu des estimations disponibles, ces droits

correspondraient à un aménagement équivalent à un total de l'ordre de 12 500 logements ;

– de droits de réservation de logements locatifs sociaux dans et hors des QPV bénéficiant d'une convention pluriannuelle de renouvellement urbain signée avec l'Agence. Compte tenu des estimations disponibles, ces droits correspondraient à l'équivalent de 20 000 logements.

Ces contreparties en faveur d'Action Logement devront être mises en œuvre dans toutes les conventions pluriannuelles de renouvellement urbain, tant sur les quartiers d'intérêt national que sur les quartiers d'intérêt régional.

Pour votre rapporteure, il est indispensable que ces mesures soient effectivement mises en œuvre afin de contribuer à la diversité des populations et des quartiers.

4. Les récentes annonces du Gouvernement

S'inscrivant dans la continuité de la loi de 2014, le Gouvernement a récemment annoncé un renforcement des moyens dévolus à la rénovation urbaine.

Lors du 77^e congrès de l'Union sociale pour l'habitat (USH), le 27 septembre dernier à Nantes, le Premier ministre, M. Manuel Valls, a annoncé qu'il présenterait « dans les prochaines semaines un plan d'accélération de la rénovation urbaine » qui prévoira en particulier le retour de l'État dans le financement de l'ANRU.

Et dans un discours prononcé le 27 octobre dernier devant le Forum national des conseils citoyens, le Président de la République a précisé les intentions du Gouvernement en annonçant une dotation supplémentaire d'1 Md€ au bénéfice de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, dont 100 M€ dès 2017. L'objectif n'est pas seulement d'améliorer le bâti mais de faire en sorte qu'il y ait davantage de moyens pour les écoles, pour les équipements culturels, les lieux sportifs, les lieux de médiation, pour tout ce qui fait la vie dans les quartiers.

Votre rapporteure se félicite de ces annonces qui traduisent l'engagement déterminé de cette majorité en faveur des quartiers et elle sera particulièrement attentive aux amendements qui viendront concrétiser ces annonces.

III. LA MOBILISATION DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN

Comme votre rapporteure l'avait déjà souligné l'an dernier, la mobilisation des politiques de droit commun constitue l'une des conditions principales de la réussite de la refondation de la politique de la ville engagée par cette majorité depuis 2012. L'objectif est de rompre avec un mouvement trop fréquemment constaté : les crédits de droit commun se retirant des quartiers prioritaires au fur et à mesure que les crédits spécifiques ville y arrivent, réduisant ainsi à néant les efforts de la collectivité. Cet effet de substitution était d'ailleurs justement dénoncé par la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2012 ⁽¹⁾.

Cette impérieuse nécessité avait été relevée dès le comité interministériel des villes du 19 février 2013 et des conventions interministérielles d'objectifs en faveur des quartiers prioritaires avaient été rapidement signées, couvrant la période 2013-2015.

1. La négociation de nouvelles conventions

Les premières conventions interministérielles sont donc arrivées à échéance l'an dernier et, après en avoir dressé un bilan, le Gouvernement a souhaité renouveler l'exercice pour la période 2016-2020.

Le bilan de la première génération de conventions interministérielles est globalement positif même si des difficultés réelles sont apparues. Ont en particulier été mises en exergue les difficultés persistantes à mesurer le déploiement des dispositifs et les crédits relevant de chacun des ministères à un échelon infra-communal.

Les ministères ne retiennent en effet pas systématiquement, dans le cadre du déploiement de leurs politiques publiques, une approche territorialisée. Cette approche s'appuie, le cas échéant, parfois sur un autre zonage que celui de la politique de la ville. Les systèmes d'information financière ministériels ne permettent généralement pas d'identifier la part des crédits alloués, pour chaque programme, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les données ne pouvant être territorialisées à une maille plus fine que la commune. Certains crédits transitent, en outre, par de nombreux opérateurs avant d'être affectés à leur bénéficiaire final.

La contractualisation entre le ministère de la ville et les autres ministères est néanmoins apparue indispensable à la mobilisation effective des crédits de droit commun dans les quartiers prioritaires et, dans une circulaire du 12 janvier 2016, le Premier ministre a engagé le processus de négociation de nouvelles conventions pour la période 2016-2020.

(1) *Cour des comptes, rapport public thématique, La politique de la ville, une décennie de réformes, juillet 2012.*

La circulaire rappelle très justement en introduction que « l'amélioration durable des conditions d'existence des habitants des quartiers prioritaires requiert en effet, au-delà de celle des instruments propres de la politique de la ville, la pleine mobilisation des politiques portées par l'ensemble des ministères. La politique de la ville ne doit plus être une politique de substitution ».

Les nouvelles conventions devront ainsi prévoir la prise en compte des enjeux des quartiers prioritaires dans l'élaboration et le déploiement des politiques sectorielles. Les objectifs fixés dans les conventions devront être assortis d'indicateurs simples et lisibles afin d'assurer la mesure des résultats, ce qui n'a pas toujours été le cas dans la première génération de conventions. Un référent, désigné dans chaque ministère, assurera le suivi de chacun des engagements et rendra compte des résultats.

Des comités techniques de suivi bilatéraux entre le CGET et chaque direction d'administration centrale pour le pilotage et le suivi de la convention, ainsi qu'un comité de pilotage national et interministériel, seront mis en place.

L'accent est également mis sur la nécessité d'une modernisation des systèmes d'information afin de mieux territorialiser l'action des ministères et mieux cibler celle-ci sur les quartiers prioritaires. Enfin, l'attention est portée sur le renforcement du pilotage local, en particulier au niveau départemental.

Votre rapporteure se réjouit que le Gouvernement ait poursuivi la dynamique engagée par la première génération de conventions qui constituent un des outils essentiels de relance de la politique de la ville. Selon les auditions qu'elle a pu mener, les nouvelles conventions sont actuellement en phase finale de négociation ; le calendrier sera donc respecté.

2. L'exemple de la sécurité

La sécurité est l'une des principales préoccupations des habitants des quartiers prioritaires : la convention triennale d'objectifs pour les quartiers populaires entre le ministre délégué à la ville et le ministre de l'intérieur, signée le 27 septembre 2013, soulignait d'ailleurs que le sentiment d'insécurité était plus répandu dans les zones urbaines sensibles. Les habitants des quartiers sont deux fois plus nombreux qu'ailleurs à déclarer être témoins d'actes de délinquance ou à constater des destructions ou des dégradations volontaires d'équipements collectifs dans leur quartier.

Une étude récente du ministère de l'intérieur et du CGET sur la délinquance enregistrée dans les quartiers prioritaires à partir des données géolocalisées de comptage d'infractions sur les périmètres relatifs aux QPV confirme cette analyse.

L'intensité de la délinquance enregistrée, mesurée, pour un type de délit donné, comme le nombre de faits constatés par les forces de sécurité pour

1 000 habitants, est plus élevée en 2015 dans les communes abritant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville que sur l'ensemble du territoire et que dans l'ensemble des unités urbaines de plus de 10 000 habitants. L'écart est le plus fort pour les actes de violence envers les personnes : les vols violents sans arme, les vols avec armes et les coups et blessures volontaires sur personnes de 15 ans ou plus. Il est plus modéré pour les vols dans ou sur véhicules, les vols sans violence contre des personnes, et les vols de véhicules motorisés ; il est très faible pour les cambriolages de logement.

Au sein des communes comprenant au moins un quartier prioritaire, les infractions ne se concentrent pas toujours dans les quartiers prioritaires mais touchent aussi les autres quartiers. Pour les cambriolages de logement, le taux de délinquance enregistrée est moins élevé dans les quartiers prioritaires que dans l'ensemble des communes environnantes. Il semble en être de même, à un degré moindre, pour les vols dans ou sur véhicules. En revanche, pour les coups et blessures volontaires sur personnes de 15 ans ou plus, le taux de délinquance apparaît plus élevé dans les quartiers ciblés de la politique de la ville.

Face à cette réalité, il est indispensable d'agir. Concernant la géographie prioritaire, l'objectif est atteint puisque les zones de sécurité prioritaire (ZSP) sont positionnées, pour 77 d'entre elles (sur 80), 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. Il y a ainsi, parmi les 4,8 millions d'habitants résidant en quartiers prioritaires, 1,5 million d'habitants couverts par une ZSP.

S'agissant des autres objectifs de la convention, le résultat est plus mitigé : si le nombre de délégués à la cohésion police-population a été effectivement doublé, ce n'est malheureusement pas le cas des intervenants sociaux en commissariat et en gendarmerie (ISC et ISG), dispositif pourtant particulièrement efficace mais pour lequel il semble parfois difficile d'obtenir des co-financements auprès des collectivités locales.

Dans le ressort de la direction générale de la police nationale (DGPN), on recense ainsi 151 ISC en poste : au 30 septembre 2016, la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) comptabilise 137 postes d'intervenants sociaux dont 42 mutualisés avec la gendarmerie. Pour ce qui est de la Préfecture de police de Paris, le nombre d'ISC actuellement en poste s'élève à 14 (et deux recrutements à venir avant décembre 2016). La direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) quant à elle, a communiqué un nombre de poste d'ISG (intervenants sociaux en gendarmerie) de 72 au 31 décembre 2015.

Concernant l'affectation de policiers expérimentés dans les quartiers prioritaires, des progrès ont été faits mais apparaît de plus en plus clairement la nécessité de développer les mesures statutaires et indemnitaires permettant d'attirer du personnel qualifié dans ces quartiers.

La nouvelle convention doit donc permettre de poursuivre le travail déjà engagé afin d'assurer au mieux la sécurité des habitants des quartiers.

3. La priorité à l'éducation

La mise en cohérence des deux géographies prioritaires, ville et éducation nationale, était l'un des objectifs prioritaires de la réforme de la politique de la ville. Elle devait permettre que les collèges et les écoles accueillant une majorité d'élèves issus des quartiers prioritaires soient inclus dans l'éducation prioritaire.

La nouvelle cartographie de l'éducation prioritaire est effective depuis la rentrée 2015 : une nouvelle carte de 350 réseaux d'éducation prioritaire renforcée (REP+) et de 739 réseaux d'éducation prioritaire (REP) prend en compte la nouvelle réalité économique et sociale du pays, tant en métropole que dans les territoires ultra-marins. Ces réseaux ont été choisis en étroite collaboration avec les académies en fonction d'un indicateur synthétique prenant en compte les fragilités économiques et sociales des territoires et les difficultés scolaires des élèves.

Cette nouvelle géographie prioritaire confirme une très bonne convergence entre l'éducation prioritaire et les quartiers prioritaires :

– 99 % des collèges de l'hexagone en REP+ se trouvent dans ou à proximité d'un quartier prioritaire et accueillent 76 % des enfants issus des quartiers « Politique de la ville » ;

– 81 % des collèges de l'hexagone en REP se trouvent dans ou à proximité d'un quartier prioritaire.

Les mesures relatives à l'éducation du comité interministériel à l'égalité et la citoyenneté du 6 mars 2015 illustrent et confortent cette convergence : il a été décidé de déployer, dans chaque collège REP+ et dans les écoles associées, des programmes de réussite éducative là où ils sont absents, et de les mobiliser davantage, notamment auprès des collégiens, là où ils existent. 3,3 M€ ont été consacrés à ce renforcement dès l'année 2015. Ils viennent s'ajouter aux 76 M€ initialement prévus pour le fonctionnement des PRE existants.

En 2016, 77,3 M€ sont consacrés à ce dispositif. L'enveloppe complémentaire de 1,3 M€ doit ainsi permettre le financement des projets initiés dans les quartiers entrés dans la nouvelle géographie prioritaire et ceux concernés par le réseau REP+ afin d'y développer de nouvelles actions.

Par ailleurs, la signature de la convention interministérielle du 7 octobre 2013 (ministère délégué à la ville, ministère de l'éducation nationale et ministère délégué à la réussite éducative) et l'instruction commune (28 novembre 2014) ont permis une mobilisation prioritaire des moyens de l'éducation nationale concernant des objectifs phares, tels que :

- l’organisation de la scolarisation des enfants de moins de 3 ans dans les zones défavorisées et notamment les quartiers prioritaires (même si, en pratique, cet objectif est parfois difficile à réaliser) ;

- le dispositif « Plus de maîtres que de classes » (ciblage de 25 % des postes créés dans les quartiers prioritaires) ;

- la lutte contre le décrochage (objectif de diviser par 2 le nombre de décrocheurs sur 5 ans), avec la mise en place de dispositifs innovants en lien avec les plateformes de suivi et d’appui aux décrocheurs ;

- et l’affectation prioritaire d’emplois médico-sociaux.

Au niveau local, les rectorats et les directions des services départementaux de l’éducation nationale ont ainsi contribué à la réalisation du diagnostic, à l’élaboration des orientations stratégiques et opérationnelles et au montage du plan d’action des 435 contrats de ville signés entre 2015 et 2016. Des groupes de travail ont été organisés localement entre les acteurs de l’éducation nationale, de la politique de la ville, des collectivités territoriales autour du projet de réussite éducative et scolaire mené au sein des quartiers prioritaires.

À la suite de l’élaboration des premiers contrats de ville un séminaire portant sur le volet éducatif des contrats de ville a été organisé par le commissariat général à l’égalité des territoires le 15 octobre 2015. Ce dernier a été l’occasion de réunir les acteurs des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) (délégués du préfet) et les acteurs de l’éducation nationale (chefs d’établissement, services académiques) pour dresser un bilan de la réalisation des premiers contrats de ville et des principales actions éducatives abordées dans les plans d’action de ces derniers (décrochage scolaire, ouverture culturelle et sportive, mixité sociale, coéducation, accompagnement scolaire...).

Ce séminaire a été l’occasion de répondre aux difficultés que pouvaient rencontrer les acteurs dans la réalisation des diagnostics territoriaux et dans l’animation du volet éducatif des contrats de ville. Un groupe de travail rassemblant le ministère de l’éducation nationale, les directions départementales des principales académies d’Île-de-France, le ministère en charge de la ville et les représentants des principales associations de l’éducation a été mis en œuvre afin d’établir un premier diagnostic des contrats de ville et de réfléchir au moyen d’aider les acteurs dans l’animation territoriale du volet éducatif des contrats de ville. Parmi les pistes de réflexion du groupe de travail ont été retenues :

- l’élaboration d’un outil d’animation du volet éducatif qui sera annexé à la prochaine convention d’objectifs 2016-2020 entre le ministère de l’éducation nationale de l’enseignement supérieur et de la ville et le ministère chargé de la ville ;

- la réalisation de séminaires de formation axés sur les objectifs majeurs du contrat de ville (mixité sociale, coéducation, décrochage scolaire, gouvernance)

et destinés, d'une part, à favoriser l'échange entre les acteurs sur les actions mises en œuvre au sein des territoires et, d'autre part, à répondre aux difficultés des acteurs en leur donnant des pistes de réflexion, des leviers d'actions et une méthodologie de travail partenariale en vue d'améliorer la cohérence et la coordination entre les actions de réussite scolaire et éducative proposées au sein d'un territoire.

À ce jour deux séminaires interministériels ont été réalisés, le premier à Paris et le second dans la région des Hauts-de-France. Un troisième séminaire est prévu début 2017 dans la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Ces développements sont particulièrement encourageants et il conviendra de veiller à ce que ces efforts soient poursuivis dans les années à venir : la nouvelle convention interministérielle sera donc déterminante.

IV. L'INDISPENSABLE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES QUARTIERS

Au-delà des mesures en faveur de la sécurité, de l'éducation ou encore de l'habitat, le développement économique des quartiers constitue la priorité à rechercher pour faire sortir les quartiers prioritaires de la situation dans laquelle ils se trouvent.

Pour cet objectif, le Gouvernement s'appuie sur plusieurs opérateurs dont les missions ont été récemment renforcées et modernisées.

1. La mise en place de l'agence France Entrepreneur (AFE)

L'agence France Entrepreneur (AFE), dont la création a été annoncée par le Président de la République le 26 octobre 2015 aux Mureaux à l'occasion du deuxième comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC), s'est mise en place opérationnellement le 13 avril 2016, date de son premier conseil d'administration.

L'AFE, dont M. Mohed Altrad, président du groupe Altrad, assure la présidence, a pour membres fondateurs l'État (ministères chargés des petites et moyennes entreprises (PME), de l'emploi, de l'aménagement du territoire, de la ville), la Caisse des dépôts et consignations, l'Association des Régions de France, le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, CCI France et l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat. Son conseil d'administration est composé de 17 membres : onze représentants des membres fondateurs et six personnalités qualifiées nommées par arrêté du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique.

Les priorités de l'AFE visent à :

– favoriser les créations et les reprises d'entreprises plus pérennes et créatrices d'emploi ;

– aider au développement des très petites entreprises (TPE) et des PME qui créent de l’emploi ;

– innover pour créer un cadre plus favorable à l’initiative économique.

L’agence doit répondre à un double objectif. Il s’agit tout d’abord de rendre lisible l’offre d’accompagnement pour les entrepreneurs ou futurs créateurs. En second lieu, cette offre doit être mise à disposition sur l’ensemble du territoire, en luttant contre les inégalités territoriales en matière de développement économique et d’accompagnement.

Concernant plus particulièrement le renforcement de l’offre d’accompagnement dans les territoires fragiles, et notamment dans les quartiers relevant de la politique de la ville, la feuille de route de l’agence s’inscrit dans les orientations annoncées par le Premier ministre lors du CIEC du 13 avril 2016 à Vaulx-en-Velin :

– parvenir d’ici 2018 à 50 % de bénéficiaires accompagnés issus des territoires fragiles ;

– augmenter de 50 % la part des publics accompagnés issus des territoires prioritaires de la politique de la ville, en portant de 10 à 15 % la part des bénéficiaires de l’action des réseaux résidant dans un quartier prioritaire.

Ces objectifs s’appuient sur les travaux réalisés par le commissariat général à l’égalité des territoires (CGET) avec la contribution d’une dizaine de réseaux partenaires de la création d’activité. Ce premier état des lieux de l’offre d’accompagnement en 2014 dans les territoires fragiles (lieux d’accueil physiques et porteurs de projet accompagnés et/ou financés) permet de relever que :

– plus de 100 000 porteurs de projets sont bénéficiaires de l’action des réseaux d’accompagnement recensés ;

– 43 % d’entre eux résident dans les territoires fragiles et 10 % résident dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.

En 2016, l’AFE dispose, pour son fonctionnement, d’une contribution de l’État de 2 M€, ainsi qu’une subvention d’1,6 M€ versée par la Caisse des dépôts et consignations. Le budget prévisionnel de l’AFE, présenté lors du conseil d’administration du 27 mai 2016, prévoit également 2,6 M€, d’autres ressources (recettes affectées ou provenant de l’activité lucrative de l’AFE). La refonte du site internet de l’agence, lieu ressources pour les entrepreneurs et les porteurs de projet de création d’entreprise, constitue un des projets structurants de l’année 2016.

2. L'implication de la Caisse des dépôts et consignations

Le 18 juin 2014 a été signée entre l'État et la CDC une convention d'objectifs pour les quartiers prioritaires d'un montant de 400 M€ de fonds propre. Conformément à cette convention, les actions de la CDC ont donc vocation à accompagner durablement sur la période 2014-2020 la mise en œuvre des contrats de ville. Les volets urbains et économiques sont les axes privilégiés des interventions de la CDC, l'objectif central étant d'accroître le flux des investissements immobiliers dans les quartiers de la politique de la ville.

Les 400 M€ de la convention se décomposent ainsi :

- 90 M€ sous forme crédits d'ingénierie notamment au titre du contrat de ville sont affectés en priorité sur les volets urbains et économiques des contrats de ville. 10 M€ sont consacrés au fonctionnement de l'ANRU ;

- une enveloppe de 300 M€ est consacrée au développement économique dont 250 M€ d'investissements en fonds propres cibés dans les projets immobiliers ; 50 M€ seront consacrés à l'accompagnement du développement économique des quartiers prioritaires (sous diverses formes : prises de participation, crédits d'ingénierie, prêts, etc.).

La Caisse des dépôts, acteur reconnu du développement économique des quartiers, a donc réservé une enveloppe de 50 M€ pour cette action sur la durée de la convention objectifs quartiers 2014-2020. Dans ce cadre, elle accompagne les collectivités et leurs partenaires pour stimuler l'initiative privée, la création et le développement d'activités économiques créatrices d'emplois.

En s'appuyant sur l'expérience acquise en matière de développement de la petite entreprise et de l'économie sociale et solidaire, la Caisse des dépôts a mis en place dès 2004 un programme spécifique de développement économique concernant les quartiers classés en politique de la ville. Elle a poursuivi cette action dans la durée au travers les conventions qui se sont succédées et notamment en signant la convention 2014-2020 aux côtés du ministère de la ville.

Trois objectifs sont principalement poursuivis dans ce cadre :

- assister les collectivités locales dans la mise en place d'une stratégie de développement économique et d'un plan d'actions ;

- mettre en place dans la proximité, des dispositifs de détection et d'accompagnement des créateurs d'entreprises ;

- créer dans les quartiers les conditions d'accueil et de développement des entreprises.

Par ailleurs, la Caisse des dépôts a engagé en 2015, près de 8,4 M€ sur ses fonds propres pour le développement économique par la création d'activités dans les quartiers prioritaires, dont un peu plus de 2 M€ sont issus des actions des

grands réseaux d'appui à la création. Depuis le début 2016 ce sont 6,62 M€ qui ont été engagés marquant une accélération par rapport aux années précédentes.

Enfin, concernant l'investissement immobilier, près de 80 M€ de fonds propres ont été investis entre janvier 2014 et septembre 2016 sur une trentaine opérations dont 11 concernent le commerce et les activités commerciales (y compris la création de Foncièrement Quartier ⁽¹⁾).

Le marché immobilier demeure néanmoins complexe dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les projets restent rares, longs à finaliser et il est difficile de trouver des partenaires privés désireux d'accompagner la CDC. Il convient de signaler que les établissements bancaires sont parfois réticents pour la mise en place des prêts nécessaires, par manque de garanties suffisantes. Ces difficultés sont particulièrement prégnantes pour les projets d'investissements en zone relevant de la politique de la ville.

3. Le rôle de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca)

Créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville de 1996, Epareca, établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, intervient aux côtés des collectivités depuis 20 ans pour restructurer et réhabiliter les centres commerciaux dégradés quand l'initiative privée fait défaut. Il en assure ensuite la gestion locative, le temps nécessaire à la pérennisation des entreprises créées ou relocalisées. C'est un processus long, mais qui vise à apporter le maximum de garanties sur le long terme.

En tant qu'opérateur de l'État, Epareca vient de signer, le 13 juillet 2016, un contrat d'objectifs et de performance (COP) qui l'engage vis-à-vis de ses ministères de tutelle. Ce contrat est désormais établi pour 5 ans, afin de pouvoir mettre la priorité sur les situations les plus complexes, et permettre un accompagnement dans la durée des sites restructurés, en les intégrant au besoin à la filiale « Foncièrement Quartier », créée avec la Caisse des dépôts.

Ce contrat quinquennal prévoit ainsi de veiller au bon calibrage des projets, de s'assurer d'une stratégie urbaine intégrée et d'une gouvernance locale propices à la réussite. Il prévoit également de mobiliser toutes les compétences et ressources disponibles localement, afin de concentrer l'intervention d'Epareca sur son cœur de métier. Il demeure ambitieux, en tablant sur la mise en œuvre de plusieurs dizaines d'opérations nouvelles correspondant à 80 M€ d'investissements, sans renoncer aux exigences de performance économique, sociétale et environnementale.

Epareca a aujourd'hui plus de 150 opérations en portefeuille, à différents stades de maturité, sur tout le territoire national (y compris les DOM).

(1) Voir ci-dessous

– 74 sont en phase d'études ou de montage avant leur mise en investissement ;

– 23 opérations sont en production ;

– 54 opérations sont en exploitation, dont 19 centres revendus (hors « Foncièrement quartier »).

Plus précisément, 10 centres ont été revendus à des investisseurs privés ou des sociétés majoritairement constituées d'actionnaires privés. Les autres centres commerciaux cédés à des organismes publics l'ont été pour des raisons particulières : accord initial pour rétrocession, interruption de l'opération décidée par la collectivité entraînant la reprise de l'actif par la ville, la société d'économie mixte (SEM), etc...

Afin d'amplifier leurs interventions dans les équipements commerciaux et artisanaux de proximité des quartiers prioritaires, Epareca et la Caisse des dépôts ont décidé la création d'une filiale commune d'investissement immobilier dénommée « Foncièrement quartier ». Cette filiale commune, dont le capital est détenu à hauteur de 60 % par Epareca et 40 % par la Caisse des dépôts, a été créée le 18 juin 2014. Epareca en a été nommé gérant pour 5 ans.

Elle a pour objet, à titre principal, d'acquérir en vue de leur exploitation locative des immeubles ou partie d'immeubles, à vocation commerciale ou artisanale situés dans les secteurs désignés comme prioritaires par les pouvoirs publics, ou des parts sociales de société civile immobilière propriétaire à 100 % de ce type d'immeubles.

Ainsi, « Foncièrement quartier » a pour objet d'acquérir des centres commerciaux ou artisanaux de proximité après restructuration par Epareca ou d'autres maîtres d'ouvrage publics ou privés, en mobilisant ses fonds propres et des emprunts qu'elle sollicitera notamment auprès de la Caisse des dépôts.

À ce jour, « Foncièrement quartier » est propriétaire de 9 centres (5 acquisitions et 4 apports) et son capital social est valorisé à hauteur de 5 967 500 euros (soit environ 70 % du programme initial de la tranche 1). Elle a emprunté 5,5 M€ sur 15 ans pour financer les acquisitions, frais compris.

Votre rapporteure considère que les objectifs poursuivis lors de la création d'Epareca sont extrêmement importants : dans les quartiers prioritaires, comme dans les autres quartiers d'ailleurs, la présence de commerces de proximité est essentielle pour maintenir un « vivre-ensemble » et une sociabilité forte. Le modèle est néanmoins très fragile : l'objectif d'un retour à une gestion privée une fois la situation commerciale stabilisée semble bien difficile à atteindre comme l'illustre la création de « Foncièrement quartier ».

Par ailleurs, votre rapporteure s'interroge sur le rattachement de cet établissement public au programme 134 « Développement des entreprises et du

tourisme » de la mission « Économie ». Il serait plus conforme à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et beaucoup plus lisible pour le Parlement de le rattacher au programme 147 « Politique de la ville », Epareca étant très clairement un opérateur de cette politique publique.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur le rapport de Mme Jacqueline Maquet (Politique de la ville), les crédits de la mission « *Politique des territoires* » (voir le compte rendu officiel de la commission élargie du [8 novembre 2016](#), sur le site internet de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾).

*

* *

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « Politique des territoires ».

Conformément à l'avis favorable de **Mme Jacqueline Maquet**, rapporteure pour avis sur les crédits de la « Politique de la ville », la commission a donné *un avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires ».

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/cr/

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Caisse des dépôts et consignations

M. Serge Bergamelli, directeur adjoint de la direction des investissements et du développement local

Mme Brigitte Laurent, directrice des relations institutionnelles

M. Éric Le Marec, directeur de projets urbains

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

M. Sébastien Jallet, commissaire général délégué à l'égalité des territoires, directeur de la ville et de la cohésion urbaine

M. Éric Briat, adjoint au directeur et chef de service

Observatoire national de la politique de la ville (ONPV)

M. Jean Daubigny, président

Ministère de l'Intérieur

Madame Annie Brégal sous directrice des missions de sécurité à la Direction centrale de la sécurité publique

Mme Zohra Ghernati capitaine de police à la division de la prévention et des partenariats de cette sous-direction

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

M. Nicolas Grivel, directeur général

M. Damien Ranger, directeur des relations institutionnelles

Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement (UESL) – Action logement

M. Jean-Baptiste Dolci, vice-président

M. Roger Thune, directeur logement au MEDEF

Cabinets de M. Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports et de Mme Hélène Geoffroy, secrétaire d'État à la Ville

Mme Aurore Le Bonnac, directrice de cabinet de Mme Hélène Geoffroy

M. Ludovic Abiven, conseiller budgétaire de M. Patrick Kanner

M. Benjamin Giovannangeli, chargé de mission parlementaire au cabinet de M. Patrick Kanner

Union sociale pour l'habitat (USH)

Mme Marianne Louis, secrétaire générale

Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

EPARECA

Mme Valérie Lasek, directrice générale

M. Jorris Auffret, directeur administratif et financier

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)/Ministère de l'Éducation

Mme Françoise Pétreault, sous-directrice DGESCO B3

M. Marc Bablet, chef de bureau.