



N° 1428

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,  
Rapporteur Général  
Député

---

ANNEXE N° 24

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE

VILLE

Rapporteur spécial : M. Dominique BAERT

Député

---



## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>CHIFFRES CLÉS</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER : LA POLITIQUE DE LA VILLE SE REDESSINE EN PROFONDEUR</b> .....	9
<b>I. UNE IMPULSION NOUVELLE</b> .....	10
<b>A. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES DU 19 FÉVRIER 2013</b> .....	10
1. Les décisions du CIV du 19 février 2013 .....	10
2. La mise en œuvre des décisions du CIV du 19 février 2013 .....	11
a. Construire ensemble la politique de la ville .....	11
b. Territorialiser les politiques de droit commun .....	12
c. Rénover et améliorer le cadre de vie.....	13
d. Concentrer les interventions publiques .....	13
e. Lutter contre les discriminations .....	14
<b>B. LA RÉFORME DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> .....	14
1. Vers une nouvelle géographie prioritaire.....	14
2. Le bilan des CUCS : les expérimentations .....	15
<b>C. LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> ..	16
1. Transformer une organisation insatisfaisante .....	16
2. Une réforme tout à fait bienvenue .....	17
a. La réforme de la gouvernance nationale de la politique de la ville .....	17
b. La réforme de la gouvernance locale de la politique de la ville.....	18

<b>II. DES FINANCEMENTS ENCORE ET TOUJOURS ESSENTIELLEMENT EXTRABUDGÉTAIRES</b> .....	19
A. LE FINANCEMENT DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE EST IL ASSURÉ ?.....	19
B. LE POIDS TOUJOURS ÉLEVÉ DES DÉPENSES FISCALES.....	23
C. LE PROGRAMME POLITIQUE DE LA VILLE, TERREAU D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES ?.....	24
D. LES INVESTISSEMENTS DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE EN MATIÈRE DE VILLE DURABLE.....	25
<b>CHAPITRE II : LES CRÉDITS DE POLITIQUE DE LA VILLE PROPOSÉS POUR 2014</b> .....	27
<b>I. LA PRÉVENTION ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL</b> .....	28
A. LE PROGRAMME DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE.....	28
B. LES ADULTES-RELAIS.....	29
C. LE PROGRAMME <i>VILLE VIE VACANCES</i> .....	31
<b>II. LES ACTIONS DE REVITALISATION ÉCONOMIQUE ET POUR L'EMPLOI</b> .....	32
A. LES COMPENSATIONS DE CHARGES SOCIALES EN ZFU ET ZRU.....	32
B. LA PARTICIPATION AU FINANCEMENT DE L'EPIDE.....	34
C. L'EXPÉRIMENTATION DES « EMPLOIS FRANCS ».....	34
<b>III. LES MOYENS D'ANIMATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> .....	35
<b>IV. L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT ET DU CADRE DE VIE</b> .....	36
<b>CONCLUSION</b> .....	37
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	39

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2013, 62 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial à comparer à 57 % l'an dernier et 100 % l'année précédente.

## INTRODUCTION

La politique de la ville fait consensus, non seulement sur la nécessité d’être impulsée fortement pour être visible et efficace, mais aussi dans son objectif fondamental de contribution à la réduction des inégalités. De même, nonobstant les remarques de la Cour des comptes, il est clair que l’ensemble des formations politiques républicaines partagent volontiers le diagnostic des insuffisances de sa mise en œuvre, depuis le quart de siècle qui nous sépare de son introduction dans le débat public.

Ces difficultés sont perceptibles quant aux résultats, puisque les écarts en termes de pauvreté, de chômage, d’accès aux soins et de résultats scolaires ne se sont pas éradiqués, mais aussi quant aux moyens retenus : un saupoudrage des mesures publiques et une déficience dans la gouvernance sont trop souvent mis en avant parmi les carences de cette politique.

Le Gouvernement issu de la nouvelle majorité de 2012 entend conduire une action profonde sur l’ensemble des secteurs de la politique de la ville : l’association de toutes les énergies et d’abord la participation des premiers intéressés, les habitants des quartiers, la mobilisation des politiques de droit commun de tous les ministères, la nouvelle impulsion au renouvellement urbain, la concentration des moyens sur un nombre restreint de quartiers véritablement prioritaires et la lutte contre les stigmatisations et les discriminations.

Ce faisant, il veut répondre pleinement au défi posé par l’urgence à renforcer la cohésion sociale, conformément à la feuille de route pour les habitants des quartiers en difficultés, présentée en Conseil des ministres dès août 2012.



## CHIFFRES CLÉS

Si le programme 147 *Politique de la ville* enregistre une nouvelle diminution apparente des crédits, à la différence de 2013, celle-ci n'est qu'optique. En effet, le financement des actions territorialisées et des dispositifs spécifiques de la politique de la ville est maintenu.

Les dotations proposées en projet de loi de finances pour 2014 sont de 492,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 481,4 millions d'euros de crédits de paiement à comparer à 503,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement (-2,2 %) et 503,7 millions d'euros de crédits de paiement en 2013 (-4,4 %).

Comme depuis de nombreuses années, la politique de la ville n'est pas principalement financée par les dotations budgétaires spécifiques au programme 147, mais bien davantage par des moyens extérieurs : programme national de rénovation urbaine, crédits de droit commun des ministères, dépenses fiscales. Le Gouvernement a entrepris de redessiner en profondeur cette politique avec la réforme en cours de son champ d'intervention et de sa gouvernance.

L'action 1 *Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville* regroupe l'ensemble des crédits à destination des quartiers dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ou de dispositifs spécifiques. Les crédits proposés sont de 332,4 millions d'euros en 2014, au même niveau que 2013. Sur ces montants, 167,9 millions d'euros correspondent aux actions territorialisées des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Les autres principaux financements sont ceux des programmes « réussite éducative » (76 millions d'euros), des « adultes-relais » (79,5 millions d'euros), et de l'opération « Ville vie vacances » (9 millions d'euros).

L'action 2 *Revitalisation économique et emploi* a pour objectif de renforcer économiquement les quartiers les plus fragiles. Les crédits prévus en 2014 sont de 135,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 141,5 millions d'euros en 2013) et 121 millions en crédits de paiement (141,5 millions d'euros en 2013, soit -14,5 %). C'est là que s'opère la baisse « optique » des crédits du programme 147 : ainsi 87,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont prévus au titre des compensations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU), à comparer à 116,2 millions prévus en loi de finances pour 2013 (pour une consommation effective de 117,8 millions en 2012). 22,1 millions d'euros sont mobilisés pour l'établissement public d'insertion de la défense. Enfin, l'expérimentation des « emplois francs » fait l'objet d'une augmentation, pertinente, de sa dotation portée à 25,5 millions en autorisations d'engagement et 11,3 millions en crédits de paiement.

L'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* regroupe des crédits de fonctionnement d'organismes participant à la politique de la ville à hauteur de 25 millions d'euros au lieu de 25,9 millions d'euros de CP en 2013 (-3,1 %).

L'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* porte sur l'amélioration du cadre de vie. La dotation prévue en 2014 est de 2,9 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 4,3 millions d'euros en 2013.



## **CHAPITRE PREMIER : LA POLITIQUE DE LA VILLE SE REDESSINE EN PROFONDEUR**

Depuis 2009, les crédits budgétaires affectés à la politique de la ville sont regroupés en un seul programme 147 *Politique de la ville*.

En exécution, les crédits consommés sur ce programme ont été ramenés de 852,9 millions en 2008 (à périmètre reconstitué) à 788 millions en 2009, à 632 millions en 2010, 570 millions en 2011 et 512 millions en 2012.

L'amélioration des conditions de vie dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, marqués par l'obsolescence de leur offre d'habitat et par l'inadaptation des commerces et des services constitue un défi auquel, jusqu'à présent, il a été apporté des réponses qui pour avoir été parfois très volontaristes, sont encore incomplètes. L'enjeu est toujours de rénover et mieux insérer ces quartiers dans la dynamique urbaine de leurs agglomérations, et de réduire la vulnérabilité sociale et économique de leurs habitants.

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) constitue un outil puissant qui implique collectivités locales, bailleurs sociaux et partenaires associatifs dans la réalisation effective de ses objectifs.

Le Comité interministériel des villes (CIV) du 19 février 2013 a pris une série de décisions afin de réformer profondément le champ d'intervention et la gouvernance de la politique de la ville. Dans la perspective de la réforme de la géographie prioritaire, les contrats conclus entre l'État et les communes, ou les EPCI, ont été prolongés jusqu'au 31 décembre 2014.

Une nouvelle génération de contrats de ville sera développée sur la période 2014-2020 ; ils intégreront des actions de cohésion sociale, des opérations de renouvellement urbain et une mobilisation renforcée des politiques de droit commun.

Enfin, conformément aux décisions du CIMAP (comité interministériel pour la modernisation de l'action publique) du 17 juillet 2013, un Commissariat général à l'égalité des territoires sera créé début 2014. Il regroupera la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

S'il approuve évidemment ces modifications de structure – tant il les avait réclamé avec insistance l'an dernier lui-même – le Rapporteur spécial considère toutefois avec regrets, pour la lisibilité de l'action politique, que la politique de la ville ne dispose toujours que de dotations budgétaires spécifiques au programme 147 des plus réduites, alors que les moyens extrabudgétaires sont

privilegiés. La faillite de la dynamique « Espoir banlieues », voulue par la précédente majorité, a été largement due à cette situation. Aussi faut-il avoir bien conscience que la nouvelle politique annoncée par le présent Gouvernement repose sur l'affirmation d'une mobilisation déterminée des crédits de droit commun des différents ministères. Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) est financé pour l'essentiel par les ressources du « 1 % logement » ; enfin les dépenses fiscales spécifiquement dédiées à la politique de la ville sont d'un montant considérable.

## **I. UNE IMPULSION NOUVELLE**

Le Gouvernement nouveau a tracé une feuille de route pour la politique de la ville lors d'une communication au conseil des ministres du 22 août 2012.

Conformément aux décisions prises par le Comité interministériel des villes (CIV) du 19 février 2013, un projet de loi a été présenté en Conseil des ministres le 2 août 2013 en vue de réformer profondément le champ d'intervention et la gouvernance de la politique de la ville.

### **A. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES DU 19 FÉVRIER 2013**

Le comité interministériel des villes (CIV) s'est réuni le 19 février 2013, dans le cadre de la feuille de route du gouvernement pour les habitants des quartiers populaires, présentée en Conseil des ministres du 22 août 2012. Les 27 décisions prises dans le cadre de ce comité s'appuient largement sur les préconisations formulées dans le cadre de la concertation nationale « Quartiers engageons le changement » qui s'est déroulée entre octobre 2012 et janvier 2013. Cette concertation a été complétée par un ensemble de cahiers d'acteurs, permettant aux élus locaux, aux associations de proximité et aux habitants des quartiers, d'apporter leur analyse et leurs propositions (plus de 700 cahiers ont été transmis) et par quatre rencontres « Avis citoyens » à Bobigny, Rennes, la Seyne sur Mer et Strasbourg.

#### **1. Les décisions du CIV du 19 février 2013**

Les décisions de ce CIV sont articulées autour de cinq engagements :

– Construire ensemble la politique de la ville, associer les habitants et les acteurs de proximité à l'élaboration de la politique de la ville : cette politique bénéficiera d'une gouvernance nationale rénovée qui donnera plus de place aux habitants pour l'élaboration même des futurs contrats de ville. Les autres partenaires (associations de proximité et professionnels de terrain) seront également associés plus étroitement à ce processus ;

– Mobiliser les politiques de droit commun de chacun des ministères au bénéfice des quartiers prioritaires en prenant appui sur les conventions signées entre le ministère délégué à la ville et chaque autre ministère, et favoriser un meilleur fléchage des fonds européens structurels et d'investissements vers ces quartiers ;

– Poursuivre la rénovation urbaine et améliorer le cadre de vie, notamment par la mise en place d'un nouveau programme national de renouvellement urbain et par le lancement d'un nouvel appel à projets « transports en commun en site propre » ;

– Concentrer les interventions publiques grâce à des contrats de ville de nouvelle génération, portés au niveau intercommunal, intégrant les enjeux de cohésion sociale et de renouvellement urbain, et impliquant tous les acteurs. Ces contrats de ville s'inscrivent dans une nouvelle géographie prioritaire permettant de concentrer les moyens de la politique de la ville sur 1 000 quartiers prioritaires, au lieu de 2 500 actuellement, afin de mettre un terme au saupoudrage des moyens ;

– Lutter contre les stigmatisations et les discriminations dont souffrent les habitants des quartiers populaires : le CIV a pris ainsi plusieurs décisions visant à renforcer le pilotage interministériel et les leviers d'action du Gouvernement dans ces domaines.

## **2. La mise en œuvre des décisions du CIV du 19 février 2013**

### ***a. Construire ensemble la politique de la ville***

À la suite de l'orientation visant à simplifier et renforcer le pilotage national de la politique de la ville, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 a décidé la création d'un Commissariat général à l'égalité des territoires pour le début de 2014. Dans le prolongement du rapport de M. Thierry Wahl au nom de la commission chargée de proposer des scénarios de création d'un Commissariat général à l'égalité des territoires, de février 2013, et suivant les préconisations sur le rapprochement entre l'agence nationale de la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), ce commissariat regroupera la délégation à l'aménagement des territoires et à l'attractivité régionale (DATAR), le SG-CIV et l'ACSé. Il sera placé sous l'autorité du Premier ministre et sera mis à disposition de la ministre de l'égalité des territoires et du logement et du ministre délégué chargé de la ville. Il comprendra un pôle dédié à la politique de la ville bien identifié, résultant de la fusion entre l'ACSé et le SG-CIV, et dirigé par un commissaire délégué. Il établira un lien avec le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, et tiendra compte des conclusions des travaux lancés pour refonder la politique d'intégration.

Il est également prévu de rationaliser les moyens mobilisés dans le cadre de l'évaluation de la politique de la ville. Il s'agit de créer une instance nationale d'évaluation unique à cet effet, placée auprès du ministre chargé de la ville, en charge de l'observation de la situation socio-économique des quartiers prioritaires, et d'évaluation des politiques publiques qui y sont déployées. De manière opérationnelle, cette nouvelle instance, dont la création est prévue à l'article premier du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, se substituera à l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) et au comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Par ailleurs, le Conseil national des villes (CNV) doit être rénové. Dans cette optique, le comité interministériel des villes du 19 février 2013 a préconisé l'élargissement de son champ de compétences, en prévoyant, en particulier, sa consultation sur les mesures prises en matière de lutte contre les discriminations et la modification de sa composition.

En ce qui concerne la place des habitants et la participation citoyenne dans la construction de la politique de la ville, il est envisagé d'expérimenter les « tables de quartiers » ou les « conseils citoyens », dans les 12 sites préfigurateurs des contrats de ville, avant leur éventuelle généralisation en 2014 ou 2015. Les habitants seront également associés à chacune des étapes de la future rénovation urbaine. Les 12 sites préfigurateurs sont : Amiens métropole (Somme), Évry centre Essonne (Essonne), Plaine commune (Seine-Saint-Denis), Rennes métropole (Ille-et-Vilaine), Lille métropole (Nord), Nîmes métropole (Gard), Grand Auch (Gers), Grand Dijon (Côte d'Or), Mulhouse Alsace agglomération (Haut-Rhin), Communauté urbaine d'Arras (Pas-de-Calais), Toulouse métropole (Haute-Garonne), Fort-de-France (Martinique).

### ***b. Territorialiser les politiques de droit commun***

La territorialisation des politiques de droit commun constitue l'axe central des conventions passées entre le ministère délégué à la ville et les différents ministères. Des conventions sont également signées ou en cours de négociation avec les associations nationales d'élus pour favoriser la mobilisation des compétences de droit commun des collectivités territoriales.

À la fin d'août 2013, sept conventions avaient d'ores et déjà été signées avec les ministères en charge de la Jeunesse et des sports (4 avril 2013), de la Santé et les affaires sociales (19 avril 2013), de l'Emploi (25 avril 2013), des Droits des femmes (21 mai 2013), des transports (7 juin 2013), de la Justice (8 juillet 2013), de la Défense et des Anciens combattants (15 juillet 2013). Six conventions interministérielles sont en cours de signature (intérieur, éducation, culture, artisanat et commerce, enseignement supérieur et recherche).

La convention passée avec l'Association des régions de France (ARF) prévoit notamment la mobilisation de 10 % des fonds structurels européens en faveur des quartiers. Celle avec l'Assemblée des communautés de France (ADCF) contient des engagements en faveur d'un portage renforcé de la démarche contractuelle par l'échelon intercommunal. Une convention a également été signée avec Pôle emploi (30 avril 2013). Les négociations sont en cours avec la Chambre de commerce et d'industrie (CCI France) et l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) ainsi qu'avec la Caisse des Dépôts et des Consignations pour le renouvellement de la convention passée avec cette dernière. Enfin, une charte « entreprises et quartiers » a été signée avec 40 entreprises (21 juin 2013).

### *c. Rénover et améliorer le cadre de vie*

Le nouveau programme national de renouvellement urbain, dit PNRU 2, est d'ores et déjà confirmé et prévu à l'article 2 du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Il repose sur un meilleur ciblage des moyens vers les quartiers de la politique de la ville souffrant des dysfonctionnements urbains les plus importants. 5 milliards d'euros sont prévus au titre des moyens affectés à l'ANRU pour la mise en œuvre de ce programme. Localement, les projets de renouvellement urbain contribueront aux objectifs des nouveaux contrats de ville.

Le nouvel appel à projets « transports en commun en site propre » est également lancé. Il inclut une majoration du taux de subvention pour les projets concernant les quartiers de la politique de la ville et une réservation de 10 % des heures et des embauches à des publics en difficulté d'insertion.

### *d. Concentrer les interventions publiques*

Le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, adopté par le Conseil des ministres du 2 août 2013, prévoit notamment la réforme de la géographie prioritaire à l'article 4, donne une base légale aux contrats de ville à l'article 5, et pose le principe à l'article 3 d'une dotation de « politique de la ville » à compter de 2015.

Concernant la nouvelle géographie prioritaire, la méthode permettant l'identification des zones de concentration grande pauvreté sur la base du critère objectif du revenu a été retenue. Elle s'appuie sur la technique du carroyage de l'Insee, qui permet de donner des informations à l'échelon de carreaux de 200 mètres de côté.

Quant aux contrats de ville, leur préfiguration sur 12 sites-test a été lancée le 18 juin 2013. Elle s'achèvera fin 2013 et donnera des enseignements utiles à la consolidation de la doctrine nationale et à la définition des modalités d'accompagnement des acteurs qui auront à négocier et faire vivre ces nouveaux contrats.

### ***e. Lutter contre les discriminations***

Concernant la lutte contre les discriminations, il est prévu de déployer le dispositif des emplois francs, à titre expérimental, sur 40 sites (5 000 emplois francs). Le ministère de la ville a également constitué un groupe de travail « mémoire et histoire des quartiers populaires », composé d'experts, de praticiens d'horizons variés et d'élus.

## **B. LA RÉFORME DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

### **1. Vers une nouvelle géographie prioritaire**

Le comité interministériel des villes a exprimé, par la décision n° 21, sa volonté de mettre en œuvre une géographie prioritaire rénovée. Il s'agit de simplifier et resserrer la géographie actuelle autour d'un nombre réduit de « quartiers prioritaires » par rapport aux 2 492 quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), pour 8,3 millions d'habitants, quartiers qui étaient 1 300 dans les contrats de ville 2000-2006. Suivant les orientations du groupe de travail « Géographie prioritaire » qui s'est tenu dans le cadre de la concertation nationale « Quartiers, engageons le changement », le SG-CIV a réalisé des simulations sur la base d'un critère simple et objectif, la part de population à bas revenus, et sur une maille infracommunale fine, en vue d'établir une liste de quartiers prioritaires.

Ces quartiers prioritaires seront définis de manière spécifique pour les territoires ultra-marins et les contours seront revus de manière régulière pour tenir compte de leur évolution.

Les territoires actuellement dans la géographie prioritaire, réglementaire ou contractuelle, et qui ne seraient pas retenus comme quartiers prioritaires dans la nouvelle géographie, continueront à faire l'objet d'une observation suivie, afin de mesurer leur trajectoire et leur évolution. Ils ne bénéficieront plus des crédits spécifiques de la politique de la ville, mais pourront faire l'objet de dispositifs particuliers dans les contrats de ville, si la collectivité – EPCI ou commune – et ses co-contractants le jugent nécessaire.

Le Rapporteur spécial défend, avec conviction, l'idée de resserrer la géographie prioritaire, afin de mieux concentrer les aides en direction des quartiers qui en ont vraiment le plus besoin. Il considère cependant que la transition doit être gérée avec progressivité, et une analyse fine, pour les quartiers qui ne seraient pas retenus dans la nouvelle géographie prioritaire ; car il importe d'éviter que, pour les habitants de ces quartiers, le recentrage de la politique de la ville ne se traduise pas, et ne soit pas ressentie, comme une forme d'abandon.

Les dotations des collectivités territoriales, dotations de péréquation, ne sont pas aujourd'hui des instruments de la politique de la ville stricto sensu. Parmi ces dotations, la dotation de développement urbain (DDU) ne s'applique aujourd'hui qu'aux communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine (DSU), faisant l'objet d'une opération de l'ANRU, et, critère tout à fait critiquable, ayant une proportion de population en zone urbaine sensible (ZUS) supérieure à 20 %. Le projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine prévoit, en revanche, à l'article 3, la création d'une dotation de politique de la ville en remplacement de la DDU qui ne vise aujourd'hui qu'une partie seulement des communes en politique de la ville.

Les modalités d'usage et de répartition de cette dotation seront définies dans le cadre du débat budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2015, sur la base d'un rapport remis au Parlement avant le 1<sup>er</sup> septembre 2014.

La réforme de la DSU en 2009 a gelé l'incidence des coefficients de zonages de la politique de la ville (ZUS et ZFU) qui avaient été introduits en 2005 dans le calcul de cette dotation. Aussi, la réforme de la géographie prioritaire n'a-t-elle pas d'incidence sur le bénéfice de cette dotation pour les communes qui aujourd'hui la perçoivent.

Il n'est toutefois ni sain, ni juste, ni d'actualité d'admettre qu'une dotation censée corriger des déséquilibres financiers liés à des déséquilibres sociaux soit attribuée selon les critères de répartition issus des années quatre-vingt-dix ! Il est donc non seulement légitime, mais urgent en effet que le Gouvernement révisé totalement ces critères d'attribution. Le Rapporteur spécial soutient complètement la refonte envisagée.

## **2. Le bilan des CUCS : les expérimentations**

Au terme de la période triennale pour laquelle ils étaient prévus (2007-2009), les CUCS ont été prolongés jusqu'en 2014.

Pour 2014, dernière année de mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), les priorités d'action fixées par le ministre chargé de la ville portent sur le lien social (soutien aux associations de proximité et intermédiation avec les services publics traditionnels, adultes-relais), la jeunesse et l'éducation (dont les programmes de réussite éducative), l'emploi et le développement économique, la reconnaissance apportée aux habitants des quartiers (participation citoyenne, actions sur la mémoire des quartiers et lutte contre les discriminations), à la prévention de la délinquance (au titre des actions financées par le FIPD conformément aux orientations qui seront données par la circulaire du SG-CIPD pour l'utilisation de ce fonds en 2014).

Les actions conduites au bénéfice des quartiers CUCS de priorité 1 seront privilégiées. À partir de 2015, les contrats de ville de nouvelle génération prendront la suite des contrats urbains de cohésion sociale.

Le cadre retenu, depuis 2011, est celui de l'expérimentation, dans le cadre d'avenants aux CUCS, des modes d'organisation et de travail permettant de mobiliser plus efficacement les moyens de droit commun. Il s'agit notamment, pour les politiques publiques concernées, de définir avec précision les objectifs sur lesquels elles s'engagent, ainsi que les indicateurs qui permettront de suivre la mise en œuvre de ces objectifs.

Ainsi, 33 sites avaient été retenus en 2011, soit 39 quartiers représentatifs de la diversité des situations des territoires de la politique de la ville (26 ZUS, 8 ZUS étendues, 1 zone franche urbaine et 4 quartiers CUCS non ZUS). 38 communes, réparties sur 15 départements, sont concernées par ce dispositif.

Compte tenu du retour d'expérience et des demandes des contractants, en septembre 2013, des avenants concernant 25 sites avaient été signés et les projets d'avenants de 4 autres sites validés par le comité de suivi national et sont donc en voie de signature.

## **C. LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

### **1. Transformer une organisation insatisfaisante**

La gouvernance de la politique de la ville avait été modifiée en mai 2009 avec la mise en place d'une nouvelle organisation, reposant sur une instance de consultation (le Conseil national des villes), une instance de décision (le Comité interministériel des villes) et une instance de préparation et d'exécution (le Secrétariat général du comité interministériel des villes).

Le CIV est chargé, sous l'autorité du Premier ministre de définir les priorités de l'État et de décider des actions nécessaires à leur mise en œuvre.

Le SG-CIV, qui a remplacé la délégation interministérielle à la ville, est chargé de la préparation des CIV et de veiller à l'application de ses décisions. Ses attributions avaient été recentrées sur trois missions principales : la conception, l'élaboration et la mise en œuvre interministérielles de la politique de la ville, l'évaluation de la politique de la ville, et l'exercice, pour le compte du ministre chargé de la ville, de la tutelle des établissements relevant de celui-ci, c'est-à-dire, à titre principal, l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), à titre secondaire, l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) et l'établissement public d'aménagement, de restructuration du commerce et de l'artisanat (EPARECA).

La redéfinition du rôle du SG-CIV a accéléré la redistribution des rôles entre la tutelle et les opérateurs. Sans capacité d'intervention directe dans les opérations d'investissement liées à la rénovation urbaine, le SG-CIV a transféré à l'ACSé la quasi-totalité des crédits d'intervention figurant au programme n° 147 *Politique de la ville*. On en trouve l'illustration page 155 du PAP 2014 de la mission *Égalité des territoires, logement et ville* où figure un tableau de répartition des crédits. Il met en évidence que l'ACSé est préposée à la gestion de 73 % des dotations du programme *Politique de la ville*, de près de 98 % des dotations hors exonérations ZFU, emplois francs et EPIDE.

Les relations d'une petite administration, sûrement musclée et performante, mais sans moyens financiers, avec deux opérateurs conséquents, l'ANRU et l'ACSé, sont manifestement déséquilibrées. Il est flagrant que l'exercice de la tutelle sur les opérateurs est naturellement complexe, et n'autorise guère un suivi aussi étroit que détaillé des opérations qu'ils financent. Depuis de nombreuses années, l'Assemblée nationale comme le Sénat et la Cour des comptes avaient relevé le déficit de gouvernance de la politique de la ville, l'absence d'évaluation suffisante de ses résultats, le déficit de la démarche de performance, et la nécessité d'y remédier.

## **2. Une réforme tout à fait bienvenue**

### ***a. La réforme de la gouvernance nationale de la politique de la ville***

Le Comité interministériel des villes a souhaité simplifier et renforcer le pilotage national de la politique de la ville. À cette fin, comme l'avait expressément souhaité le Rapporteur spécial dans le débat budgétaire de l'année dernière, le SG-CIV et l'ACSé sont appelés à fusionner au sein d'une nouvelle structure. L'objectif est de doter le ministre délégué à la ville d'une administration cohérente et solide, plus à même de peser dans le cadre des discussions interministérielles.

Les inspections générales des finances (IGF), de l'administration (IGA) et des affaires sociales (IGAS) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont remis en juin un rapport au Premier ministre faisant un certain nombre de préconisations concernant la mise en place de cette nouvelle structure. Dans la ligne du rapport de M. Thierry Wahl sur l'égalité des territoires et conformément à la décision du comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013, elle constituera le pôle « ville » du futur Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) qui comprendra également les services de l'actuelle délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

La mise en place du CGET est prévue pour le premier semestre 2014.

Comme précédemment indiqué, il est également prévu de rationaliser les moyens mobilisés dans le cadre de l'évaluation de la politique de la ville, par la création d'une instance nationale d'évaluation unique à cet effet, en charge de l'observation de la situation socio-économique des quartiers prioritaires, et de l'évaluation des politiques publiques qui y sont déployées. Cette nouvelle instance est appelée à se substituer à l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) et au comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

### ***b. La réforme de la gouvernance locale de la politique de la ville***

La gouvernance locale de la politique de la ville s'organise dans le cadre de contrats passés entre l'État et les collectivités territoriales. Le Comité interministériel des villes (CIV) du 19 février 2013 a fixé le cadre d'une nouvelle génération de contrats de ville appelés à succéder aux actuels contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Il a décidé que ces nouveaux contrats feraient l'objet d'une préfiguration sur un nombre limité de sites-tests (12). L'exercice de préfiguration a débuté à la mi-juin pour s'achever fin 2013. Les nouveaux contrats de ville sont appelés à être pilotés à l'échelle de l'intercommunalité, celle-ci apparaissant comme un niveau de pilotage pertinent pour faire jouer l'effort de solidarité entre territoires proches, et permettre l'intégration des quartiers prioritaires dans les dynamiques d'agglomération. Le pilotage de la démarche reposera également sur les maires des communes concernées et le préfet de département.

La réforme vise donc à confier au niveau intercommunal une mission de pilotage stratégique (animation et coordination de la démarche contractuelle), tout en permettant aux communes de conserver un rôle de pilotage opérationnel et de garant de la prise en compte des réalités de proximité. Afin de donner aux intercommunalités toute légitimité dans le portage de la démarche contractuelle, le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit de renforcer leurs compétences en matière de politique de la ville (s'agissant notamment des communautés de communes, pour lesquelles la compétence « politique de la ville » ne figure actuellement pas parmi les compétences qu'elles sont susceptibles d'exercer, et des communautés d'agglomération, pour lesquelles la compétence « politique de la ville » est prévue, mais restreinte aux dispositifs d'intérêt communautaire). Le contenu et les modalités du pilotage stratégique assuré par l'intercommunalité et d'articulation entre cette dernière et le rôle des communes restent à préciser.

Le CIV du 19 février 2013 a par ailleurs prévu la mise en place d'équipes interministérielles au sein de l'administration de l'État autour du préfet de département. Cette équipe, placée auprès du membre du corps préfectoral compétent pour la politique de la ville, est composée de représentants des différents services de l'État, des délégués du préfet, ainsi que de représentants du parquet, du rectorat et de l'agence régionale de santé (ARS). Organisée en

délégation ou mission interservices, elle aura pour mission d'assister le préfet dans l'élaboration du point de vue de l'État sur la situation des quartiers, dans la négociation des futurs contrats, dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des différents engagements pris par les services de l'État dans le cadre de ces contrats.

Le CIV du 19 février 2013 a également missionné le préfet de région pour piloter, dans le cadre du comité d'administration régionale (CAR), la déclinaison territoriale des conventions d'objectifs pour les quartiers populaires conclues entre le ministre chargé de la ville et les ministres concernés. Les secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR), placés auprès des préfets de région, assureront la mobilisation du CAR dans l'allocation des moyens financiers et humains et l'examen des projets de contrats de ville dans la région.

## **II. DES FINANCEMENTS ENCORE ET TOUJOURS ESSENTIELLEMENT EXTRABUDGÉTAIRES**

Les financements de la politique de la ville demeurent toujours essentiellement extrabudgétaires, ce qui continue d'interpeller le Rapporteur spécial, qui ne voit toujours pas là les meilleures garanties aussi bien quant à la cohérence de la politique menée que pour l'évaluation de ses effets.

Deux secteurs conséquents concentrent des coûts considérables : le programme national de rénovation urbaine et les dépenses fiscales rattachées aux crédits budgétaires.

### **A. LE FINANCEMENT DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE EST IL ASSURÉ ?**

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) gère différents programmes.

En premier lieu, le programme national de rénovation urbaine (PNRU), issu de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation du 1<sup>er</sup> août 2003, se révèle formellement comme achevé sur le terrain de la programmation, les moyens de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) devant maintenant être essentiellement employés à la mise en œuvre du PNRU. La capacité d'affectation totale au titre du PNRU dépasse 12 milliards d'euros.

Le programme national de requalification des quartiers urbains dégradés, pour la part de ce programme qui relève de l'ANRU, est doté de 150 millions d'euros, financés par Action logement.

Dans le cadre de la clôture du fonds pour le renouvellement urbain, acté par la loi de finances rectificative pour 2008, l'ANRU s'est vu attribuer une dotation de 8 millions au titre de la qualité architecturale des projets de rénovation urbaine.

Ensuite, l'ANRU assure pour le compte du SG-CIV la gestion de l'enveloppe d'intervention pour les collèges dégradés dont le montant a été ramené à 19 millions d'euros.

Par ailleurs, dans le cadre du programme d'investissements d'avenir de 2010, l'ANRU a été chargée de la mise en œuvre des crédits dévolus aux internats d'excellence et à l'égalité des chances, dotés de 500 millions d'euros. Les conditions d'intervention de l'ANRU dans la gestion de ce programme, dont une première tranche de 48 millions, a été assurée directement par le ministère en charge de l'éducation nationale, ont été précisées dans une convention.

Le Rapporteur spécial avait souligné l'an dernier que l'ANRU connaît une impasse financière récurrente, mais consistante, compte tenu du résultat d'intervention de l'agence et de l'état de son bilan. Le problème est celui de l'écart entre ses engagements et les moyens financiers dont elle dispose. Le résultat financier de l'agence, cumulé à fin 2012, fait apparaître un déficit de 2 430 millions d'euros qui correspond à l'écart entre les décisions attributives de subvention et les recettes acquises. Le bilan au 31 décembre 2012 fait apparaître des capitaux propres négatifs de 2 445 millions d'euros qui correspondent aux résultats cumulés de l'agence.

La situation financière de l'ANRU peut également être appréciée en termes de situation de trésorerie, compte tenu des paiements effectués et des besoins de financements à venir. L'équilibre de trésorerie de l'ANRU dépend de contraintes diverses, compte tenu des différents programmes d'investissements dont elle doit assurer la gestion.

Le Rapporteur spécial a demandé, comme chaque année, que les comptes de l'ANRU depuis sa création lui soient communiqués et qu'ils fassent apparaître les contributions de l'ensemble des opérateurs qui financent l'agence ainsi que les principaux éléments du compte financier, l'état des affectations de crédits, des engagements et des paiements. Il a demandé que soient explicités les mécanismes de gestion par l'ANRU de sa trésorerie, et qu'on en rappelle l'évolution depuis 2009. Il a demandé la transmission du dernier état de l'exécution 2013 et quelles étaient les perspectives pour les années suivantes, la mise en correspondance des montants affectés, engagés et payés et que soient présentées les prévisions à l'horizon 2020.

Il n'a obtenu le vendredi 18 octobre qu'une réponse trop partielle, complétée lundi 21 octobre à la suite de demandes réitérées.

Cette réponse indique que les paiements effectifs de l'exercice 2012 se sont élevés à 1 053 millions d'euros pour le seul PNRU (1 072 millions au total), en léger retrait par rapport à 2011, et surtout à un niveau nettement inférieur aux prévisions indiquées l'an dernier, de 1 349 millions d'euros pour 2012.

L'ANRU disposait fin 2012 d'une trésorerie de 472 millions d'euros.

Le décret n° 2013-777 du 27 août 2013 a fixé la contribution d'Action Logement à la rénovation urbaine à 800 millions en 2013 et 900 millions en 2014.

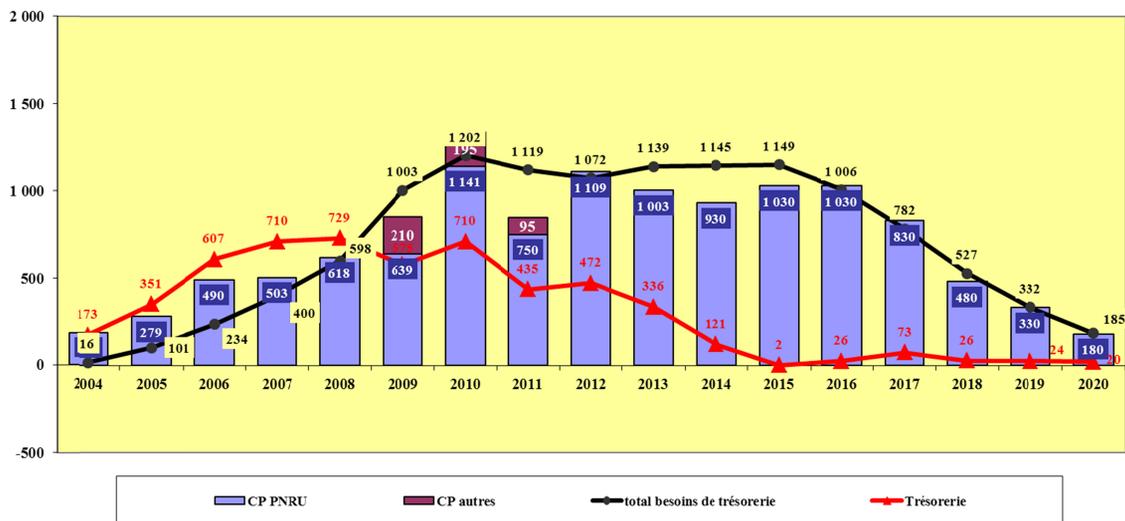
SITUATION FINANCIÈRE DE L'ANRU

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>RESSOURCES</b>											
État / fonds de péréquation	4	165	70	0		200	200				
décalages sur versements CGLLS		- 165	95	70							
État / Grand Paris		95	95	95							
État - collèges dégradés	1,9	4,8	4,8	4,2							
Uesl	1 100	615	810	800	900	800	800	800	450	300	150
CGLLS	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
CDC	5	5	4	4							
<b>CP PNRU</b>	<b>1 141</b>	<b>750</b>	<b>1 109</b>	<b>1 003</b>	<b>930</b>	<b>1 030</b>	<b>1 030</b>	<b>830</b>	<b>480</b>	<b>330</b>	<b>180</b>
CP Plan de relance	150	0									
CP PNRQAD (UESL)	45	95									
<b>CP autres</b>	<b>195</b>	<b>95</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total des CP alloués</b>	<b>1 336</b>	<b>845</b>	<b>1 109</b>	<b>1 003</b>	<b>930</b>	<b>1 030</b>	<b>1 030</b>	<b>830</b>	<b>480</b>	<b>330</b>	<b>180</b>
<b>PAIEMENTS</b>											
décaissements PNRU	1 175	1 102	1 054	1 100	1 100	1 100	965	744	494	318	175
décaissements collèges dégradés	0	2	2	5	5	5					
décaissements PNRQAD	0	0	1	12	18	22	23	22	19	14	10
Décaissement subventions	1 175	1 104	1 057	1 117	1 123	1 127	987	766	513	332	185
autres besoins - produits financiers	27	15	16	22	22	22	19	16	14		
<b>Total besoins de trésorerie</b>	<b>1 202</b>	<b>1 119</b>	<b>1 072</b>	<b>1 139</b>	<b>1 145</b>	<b>1 149</b>	<b>1 006</b>	<b>782</b>	<b>527</b>	<b>332</b>	<b>185</b>
<b>Trésorerie</b>	<b>710</b>	<b>435</b>	<b>472</b>	<b>336</b>	<b>121</b>	<b>2</b>	<b>26</b>	<b>73</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>20</b>

Source : ministère délégué chargé de la Ville.

BESOINS DE TRÉSORERIE DE L'ANRU – PRÉVISION ACTUALISÉE CLÔTURE 2012



Par ailleurs, l'ANRU dispose :

- en 2013, de 95 millions issus du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, locaux commerciaux et locaux de stockage, affectée à la Société du Grand Paris, et de 4 millions versés par la Caisse des Dépôts ;

- d'une contribution annuelle de 30 millions de la CGLLS jusqu'à extinction du PNRU ;

- des contributions du fonds visé à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation, alimenté de 2012 à 2015 par 70 millions issus de la cotisation additionnelle perçue par la CGLLS, et par le produit de la surtaxe sur les plus-values de cessions immobilières prévue à l'article 1609 *nonies* G du Code général des impôts. Les affectations de ce fonds font l'objet d'un arrêté annuel des ministres chargés du Budget, du Logement et de la Ville. 70 millions ont été versés à l'ANRU en 2013 ;

- de 4,8 millions au titre des collèges dégradés, dont 2 millions mis en réserve au 31 août 2013.

Selon ces éléments, les contributions totales en recettes de l'ANRU sont de 999 à 1 003 millions en 2013 pour une prévision de dépenses de 1 139 millions d'euros, inférieure de 100 millions aux besoins de trésorerie estimés l'an dernier pour 2013.

Les recettes certaines de **2014** sont de 930 millions d'euros pour une prévision de dépenses de 1 145 millions d'euros (inférieure aux 1 187 millions prévus l'an dernier).

La réponse transmise au Rapporteur spécial indique que « *les ressources pour 2013 et 2014 étant assurées à un niveau minimal de 1 929 millions d'euros, et compte tenu du niveau de trésorerie de l'ANRU à fin 2012, les exercices 2013 et 2014 sont sécurisés avec une trésorerie à fin 2014 qui sera supérieure à 100 millions d'euros.* »

Il est donc confirmé que l'équilibre de trésorerie n'est assuré en 2013 et 2014 qu'au moyen du quasi-assèchement du fonds de roulement de l'Agence ! Cet assèchement doit être complet fin 2015 avec 2 millions de trésorerie prévue.

Aucune explication n'a été donnée du fait que les besoins de paiements en 2012, 2013 et 2014 sont inférieurs aux prévisions.

Pour **2015**, et les années suivantes, la contribution d'Action Logement sera fixée en 2014 dans le cadre de la convention quinquennale visée à l'article 57 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

La contribution minimale est néanmoins fixée par la lettre d'engagement mutuel signée par l'État et l'UESL le 12 novembre 2012, à 800 millions d'euros pour 2015. La contribution maximale est quant à elle de 1 200 millions d'euros diminués de la participation des partenaires sociaux au FNAL qui sera de 150 millions en 2015, selon les termes du courrier du 14 juin 2013 du Premier ministre au Président du Conseil de surveillance d'Action Logement, soit 1 050 millions d'euros.

## **B. LE POIDS TOUJOURS ÉLEVÉ DES DÉPENSES FISCALES**

Au total, les dépenses fiscales rattachées directement au programme 147 *Politique de la ville* ainsi que celles de la mission *Politique des territoires* portant sur les zones urbaines sensibles sont estimées à 534 millions d'euros en 2012, 532 millions en 2013 et 472 millions d'euros en 2014, selon les éléments des projets annuels de performances annexés au présent projet de loi de finances. Il est à noter que la relative faiblesse de l'estimation de 2014 s'explique par le fait qu'aucun chiffre n'est disponible pour les dépenses fiscales principales sur impôts locaux prises en charge par l'État rattachées au programme 147. Par contre, les coûts des dépenses fiscales principales sur impôts d'État sont estimés en hausse et réputés représenter, pour celles rattachées au programme 147 : 291 millions en 2012, 306 millions en 2013 et 335 millions en 2014.

Les seules dépenses fiscales rattachées directement au programme représentent donc des pertes de recettes d'un montant supérieur à celui des dotations budgétaires.

Cela étant, l'agrégat des dépenses fiscales rattachées à la politique de la ville n'est pas exhaustif, si l'on considère que celles qui sont rattachées à la politique du logement ne manquent pas de comporter également une incidence sur la politique de la ville.

### C. LE PROGRAMME POLITIQUE DE LA VILLE, TERREAU D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES ?

Le programme Politique de la Ville connaît une consommation de crédits très inférieure aux prévisions.

La politique de la Ville ne concerne plus, depuis 2009, qu'un seul programme budgétaire qui lui est spécifiquement dédié, le programme 147 *Politique de la ville* qui s'est substitué aux deux programmes *Rénovation urbaine* et *Équité sociale et territoriale et soutien*.

En exécution, comme indiqué ci-dessus, les crédits consommés ont été ramenés de 852,9 millions en 2008 à 512 millions en 2012.

L'exécution 2013 s'inscrit dans la ligne des années précédentes. Le montant de la mise en réserve du programme au 31 août 2013 était de 39,6 millions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une diminution de 7,9 % en autorisations d'engagement et 6,2 % en crédits de paiement par rapport au montant de la loi de finances initiale. Elle s'appliquait à hauteur de 17,2 millions aux moyens d'intervention de l'ACSé, pour près de 6 millions aux adultes-relais, pour 4,8 millions au programme de réussite éducative, pour près de 7 millions aux compensations de charges sociales en ZFU et ZRU, pour 1,3 million à la subvention à l'EPIDE.

Le décret n° 2013-868 du 27 septembre 2013 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a procédé à l'annulation de 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur les dotations du programme 147.

Il est donc comptablement aisé de constater que les gels et régulations budgétaires en cours d'exercice, dans une tendance longue au demeurant à la baisse de ces crédits, affectent régulièrement cette politique, ce qui ne peut que questionner le Rapporteur spécial sur les impacts de ces mesures financières de réductions sur les politiques menées. *A fortiori* lorsqu'on se souvient que nombre d'associations plaident, elles, pour obtenir plus rapidement les subventions qui leur ont été attribuées.

## D. LES INVESTISSEMENTS DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE EN MATIÈRE DE VILLE DURABLE

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* intègre cette année un programme 414 *Ville et territoires durables* qui retrace des crédits ventilés dans le cadre du nouveau programme d'investissements d'avenir afin d'accompagner la transition énergétique et écologique et la construction urbaine durable : dans un monde où la préservation de notre patrimoine et de nos ressources naturelles et énergétiques est indispensable pour permettre aux générations futures de vivre dans de bonnes conditions, le Gouvernement a considéré que l'État devait prendre ses responsabilités pour inciter les ménages et les entreprises de notre pays à consommer mieux et à produire en utilisant les technologies les plus respectueuses de l'environnement.

Il ne s'agit pas à proprement parler d'un financement extrabudgétaire. Pour autant, il convient d'observer d'une part que les dotations sont prévues pour seulement transiter par le budget général pour doter effectivement deux opérateurs, l'ANRU et la Caisse des dépôts et consignations. Ensuite, le programme ainsi créé ne l'est pas sur la mission *Égalité des territoires, logement et ville* mais sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, ce qui confirme le caractère subsidiaire des crédits de politique de la ville du programme 147 au regard des enjeux et des opérateurs de cette politique.

Le programme 414 a pour objet de mettre l'accent sur les enjeux énergétiques en matière de ville durable à travers deux interventions dédiées à deux types de territoires différents :

– soutenir l'émergence de démonstrateurs de « territoires à énergie positive » dans quelques collectivités locales de taille moyenne déjà engagées dans des démarches exemplaires, qui devront limiter leur consommation en énergie ;

– financer le surcoût de l'excellence environnementale des projets de renouvellement urbain dans les zones prioritaires de la politique de la ville. Ces appels à projets doivent avoir, en outre, un effet d'entraînement sur l'ensemble de la filière du bâtiment durable, dont l'organisation est indispensable pour faire face aux objectifs ambitieux, quantitatifs et qualitatifs, de construction et de rénovation fixés par le Gouvernement.

35 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont prévus au titre des projets territoriaux pour la transition énergétique et destinés à la Caisse des dépôts et consignations. 335 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement doivent financer la transition écologique et énergétique dans les futurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, dans un souci d'égalité territoriale et de construction d'une ville durable et solidaire, et doivent être gérés par l'ANRU.



## CHAPITRE II : LES CRÉDITS DE POLITIQUE DE LA VILLE PROPOSÉS POUR 2014

Les dotations du programme 147 *Politique de la ville* proposées dans le présent projet de loi de finances sont en diminution par rapport à la loi de finances initiale 2013, avec 492,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement au lieu de 503,6 millions d'euros en loi de finances initiale 2013 (- 2,2 %) et 481,4 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 503,7 millions d'euros (- 4,4 %).

Le projet annuel de performances pour 2014 retrace les dotations d'un programme 147 organisé en quatre actions, selon une maquette inchangée, la ventilation organique et par unités de budgétisation des crédits étant bien retracée par un tableau de synthèse figurant page 155 du projet annuel de performances.

La plus grande part des dotations d'intervention est concentrée au sein de la première action *Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville*, pour l'essentiel de la responsabilité de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

L'action 2 *Revitalisation économique et emploi* regroupe les dotations de compensation et des subventions de la responsabilité de la délégation interministérielle à la ville (DIV) dont les destinataires sont clairement déterminés. Il s'y ajoute depuis 2013 les crédits des « emplois francs ». Ensuite, l'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* porte sur des moyens de fonctionnement d'organismes participant à la politique de la ville. L'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* est également de la responsabilité de l'ACSé.

La ventilation des crédits par action qui a été retenue dans le projet annuel de performances pour 2014 correspond, comme l'an dernier, à la répartition des crédits entre gestionnaires. Cette présentation des crédits est déclinée selon les opérateurs et non selon les actions. Le déséquilibre entre les actions est accru par la concentration sur l'action 1 des moyens de l'ACSé. L'action 1 est dotée de 332,4 millions d'euros de crédits de paiement, l'action 3 de 25,1 millions, et l'action 4 de 2,9 millions.

Enfin, les 121 millions d'euros de l'action 2 correspondent aux compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines et en zones de redynamisation urbaine (87,5 millions) et aux 22,1 millions d'euros de subvention à l'EPIDe, ainsi que les crédits d'expérimentation des emplois francs (25,5 millions d'autorisations d'engagement et 11,3 millions de crédits de paiement). Ce sont ces crédits de l'action 2 qui entraînent, par leur diminution, les crédits du programme 147 à la baisse apparente en 2014.

## I. LA PRÉVENTION ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

L'action 1 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* regroupe des crédits de prévention de la délinquance et des projets portant sur la citoyenneté qui constituent un domaine d'action prioritaire de la politique de la ville.

Il s'agit de l'ensemble des crédits à destination des quartiers dans le cadre de contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ou de dispositifs spécifiques tels que la réussite éducative, les « adultes-relais », l'opération « Ville vie vacances », les internats d'excellence et les écoles de la « deuxième chance ».

Les autorisations d'engagement proposées sont de 332,4 millions d'euros en 2014, en légère augmentation, et les crédits de paiement également de 332,4 millions d'euros en 2014, également en légère augmentation. Dans un contexte de disette budgétaire, il convient de saluer cette progression, fut-elle légère, des dotations. Sur ces montants, 167,9 millions d'euros correspondent aux actions territorialisées des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) programmées par l'ACSé.

Les principaux financements sont ceux des programmes de réussite éducative (76 millions d'euros), des adultes-relais (79,5 millions d'euros), de l'opération Ville vie vacances (9 millions d'euros).

### A. LE PROGRAMME DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE

Dans le cadre du développement social des quartiers, le programme de réussite éducative (PRE) est un programme spécifiquement dédié aux enfants ou adolescents les plus vulnérables et à leurs familles vivant sur les territoires prioritaires de la politique de la ville. L'objectif fixé par le plan de cohésion sociale du 24 juin 2004 était la création de 750 équipes de réussite éducative et de 34 internats.

Le programme de réussite éducative à l'issue de l'année scolaire 2012-2013 représentait concrètement 514 PRE actifs, 128 316 bénéficiaires dont 79 126 parcours individualisés, environ 750 communes concernées, plus de 1 540 quartiers dont 826 classés en quartier CUCS 1, et 2 136 équipes de soutien actives.

Du point de vue qualitatif, on constate une tendance marquée à l'individualisation des actions : les parcours individualisés concernaient 62 % des bénéficiaires en 2012 à comparer à 23 % en 2007.

La loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 prévoyait que toutes les « zones urbaines sensibles » soient couvertes par un PRE. Quelques projets de PRE ont été récemment validés pour Haveluy, Sin le Noble (59), Hénin-Beaumont (62), Saint-Ouen, Gagny (93), Suresnes (92), Saint-Pierre-du-Mont (40) et Cavaillon (84).

Les départements ayant connu les plus forts engagements de crédits de réussite éducative en 2012 sont le Nord (6,9 millions), la Seine Saint-Denis (5,5 millions), les Hauts-de-Seine (3,4 millions), le Val d'Oise (3,4 millions), le Rhône (3,4 millions). Les départements les moins concernés sont la Corrèze (34 800 euros en 2012), le Lot (34 100 euros) et les Landes (52 600 euros).

Le développement des cofinancements des collectivités territoriales est un objectif recherché. Un taux de cofinancement à hauteur de 20 % est proposé aux collectivités lorsqu'aucun cofinancement n'était accordé précédemment. Si, du strict point de vue budgétaire, ce cofinancement souhaité peut paraître en effet souhaitable, encore faut-il que l'État le recherche avec discernement, et notamment tienne compte de la situation financière de la commune concernée, de son revenu moyen par habitant mais aussi et surtout de l'effort fiscal qu'elle aura déjà conduit : telle est la préconisation forte du Rapporteur spécial. Pour l'année 2012, le taux de cofinancement moyen est de 27 %, avec des disparités importantes selon les PRE.

Le budget prévu en 2014 pour la réussite éducative est de 76 millions d'euros (à comparer à 81 millions en projet de loi de finances 2013 et 85 millions en projet de loi de finances pour 2012). Les principales priorités retenues depuis 2012 seront réaffirmées : la concentration des moyens sur les quartiers les plus prioritaires, l'augmentation des cofinancements directs et la démarche de normalisation des coûts, la hausse du taux d'individualisation (objectif de 65 % en 2014), l'évolution des priorités thématiques en privilégiant la santé, la prévention de l'absentéisme et du décrochage scolaire, la prise en charge des élèves temporairement exclus et le soutien à la parentalité.

## **B. LES ADULTES-RELAIS**

La médiation sociale, fonction aujourd'hui reconnue et soutenue, repose largement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville sur les adultes-relais, pour lesquels un grand nombre de collectivités territoriales et d'associations ont créé des postes.

Le programme « adultes-relais » a pour objectif d'une part, l'insertion sociale et professionnelle des intéressés, d'autre part, la mise en œuvre d'actions de médiation portant sur des aspects sociaux et culturels mais aussi sur la prévention de la délinquance et la tranquillité de l'espace public. Les actions menées par les « adultes-relais » consistent à faciliter localement l'accès des habitants des quartiers de la politique de la ville aux services publics et à améliorer les rapports sociaux dans les espaces publics ou collectifs de ces quartiers.

En 2012, 77,5 millions d'euros ont été engagés pour assurer la rémunération des adultes-relais. Le budget consacré en 2013 au paiement des rémunérations des adultes-relais est de 70 millions.

Le contingent de postes d'adultes-relais délégués aux départements atteint 3 699 postes en 2013. Compte tenu des vacances de postes liés au renouvellement des bénéficiaires en cours de convention, le nombre de postes occupés est en moyenne de 3 450.

Pour l'année 2013, l'aide annuelle à verser pour un poste adulte-relais à temps plein est de 17 538 euros (21 923 euros en 2012).

Les principaux effectifs d'adultes-relais se situent dans les régions les plus urbanisées. Un tiers des postes de métropole est concentré sur seulement cinq départements : le Nord (337), Paris (218), la Seine-Saint-Denis (218), les Bouches-du-Rhône (157), le Pas-de-Calais (139). Si on ajoute à ces cinq premiers départements les Yvelines, la Seine-Maritime, l'Essonne, les Hauts-de-Seine, la Seine-et-Marne et le Rhône, ce total représente plus de 50 % de l'effectif de métropole. Les départements d'Outre-mer représentent un total de 494 postes, soit 13 % du total, dont près de 45 % en Guadeloupe.

L'âge médian des adultes-relais est de 42 ans et la répartition des âges varie peu selon le domaine principal de médiation. Si les adultes-relais sont à 62 % des femmes, la part des hommes est en augmentation. Près de 65 % des adultes-relais ont le baccalauréat, et près de 36 % d'entre eux ont un niveau de formation équivalent ou supérieur à bac + 2.

Le Président de la République a annoncé que 500 postes d'adultes-relais seraient créés en 2014, dont certains par anticipation en 2013.

Pour 2014, le mouvement de rééquilibrage entre départements sera poursuivi, certains devront donc restituer des postes (c'est-à-dire ne pas renouveler des conventions arrivant à échéance) pour que les départements déficitaires bénéficient d'abondements.

Par ailleurs, sur les 500 postes nouveaux, 100 ont été attribués dès l'été dernier pour répondre à des situations d'urgence ou conforter des départements très déficitaires. Le déploiement des 400 autres postes s'inscrira dans le cadre de trois priorités : d'abord l'accès à l'emploi ; ensuite la tranquillité publique avec une priorité donnée aux actions relevant de la gestion urbaine de proximité, de la médiation de nuit et de l'amélioration du dialogue entre police et population ; enfin la participation citoyenne, notamment pour renforcer les centres sociaux qui participeront à la mise en place de conseils de citoyens.

Pour 2014, compte tenu de la décision de créer 500 postes supplémentaires, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances sont prévus à 79,5 millions d'euros, soit une augmentation de 3,5 millions par rapport à ceux ouverts en loi de finances pour 2013.

### **C. LE PROGRAMME VILLE VIE VACANCES**

Les opérations « Ville vie vacances » (VVV) permettent depuis 1995 à des jeunes sans activité âgés de 11 à 18 ans en difficultés et habitant les quartiers prioritaires de la politique de la ville, de bénéficier d'un accès à des activités de loisirs et d'une prise en charge éducative durant les différentes périodes de vacances scolaires. Ville vie vacances est un dispositif intégré de prévention de la délinquance s'adressant à des jeunes qui peuvent être en situation de rupture et de conflit avec leur environnement.

Ces opérations contribuent à l'insertion sociale et à la prévention de l'exclusion, à l'éducation à la citoyenneté et à l'environnement, mais également pour une part à la prévention de la délinquance et à l'amélioration de la tranquillité publique.

Les orientations du programme VVV en 2013 s'inscrivent globalement dans la continuité de celles de 2012 :

- augmenter le ciblage des interventions sur les publics des quartiers prioritaires,
- réaffirmer la priorité accordée aux enfants et jeunes âgés de 11 à 18 ans,
- atteindre dans chaque département l'objectif de mixité dans les projets soutenus (avec 45 % de jeunes filles parmi les bénéficiaires en portant l'effort sur l'offre d'activités, l'encadrement et la mobilisation et l'implication des familles),
- poursuivre le recentrage des projets sur les axes structurants affichés dès 2011,
- apporter un soutien accru aux projets orientés vers les séjours, en particulier au mois d'août,
- conforter l'inscription des activités VVV dans un continuum de prise en charge éducative des enfants et des jeunes, en cohérence notamment avec les activités proposées dans le cadre d'autres dispositifs locaux hors vacances scolaires.

Compte tenu de la situation de certains quartiers et des besoins exprimés auprès du ministre délégué à la ville à la suite des événements de Trappes, les dotations des départements de Seine-Saint-Denis, des Bouches du Rhône, du Nord et du Var ont été abondées de 571 000 euros au cours de l'été 2013, en soutien au programme VVV.

9 millions d'euros sont prévus en 2014 au titre du programme VVV, comme depuis 2011.

Par ailleurs, plusieurs ministères assurent un soutien financier au programme VVV (jeunesse, culture, affaires étrangères, centre national de développement du sport...) représentant environ 2 % des crédits.

## **II. LES ACTIONS DE REVITALISATION ÉCONOMIQUE ET POUR L'EMPLOI**

L'action 2 *Revitalisation économique et emploi* regroupe les crédits dédiés aux compensations aux régimes de sécurité sociale des exonérations de charges en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU), aux emplois francs et à la subvention pour charge de service public de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe).

Les crédits prévus en 2014 sont de 135,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 121 millions en crédits de paiement à comparer à 141,6 millions d'euros (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) en 2013 (soit - 14,5 % pour les crédits de paiement).

Ces dotations sont la somme de mouvements distincts : une diminution en autorisations d'engagement et crédits de paiement des crédits prévus pour la compensation des exonérations de charges sociales, et une augmentation des autorisations d'engagement prévues pour les emplois francs.

Le Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) a une faible maîtrise sur ces crédits arbitrés le plus souvent par des structures qui lui sont extérieures, notamment la direction du Budget, et qui consistent en des subventions de fonctionnement ou d'intervention à des organismes extérieurs au périmètre ministériel.

Ainsi, 87,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont prévus au titre des compensations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU) et 22,1 millions d'euros sont mobilisés pour l'établissement public d'insertion de la défense.

### **A. LES COMPENSATIONS DE CHARGES SOCIALES EN ZFU ET ZRU**

Le bénéfice de l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale peut être accordé à certaines entreprises industrielles et commerciales, ou non commerciales, implantées ou créées dans les zones franches urbaines d'ici le 31 décembre 2014.

Conformément à l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale, l'État doit compenser les exonérations accordées par les organismes de sécurité sociale.

Le recentrage du dispositif a été opéré en deux temps : d'abord par l'article 190 de la loi de finances initiale pour 2009, puis par l'article 157 de la loi de finances pour 2012, qui a prorogé le dispositif d'allègements fiscaux applicable dans les zones franches urbaines (ZFU) pour une durée de trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2014, en subordonnant l'octroi de l'exonération d'impôt sur les bénéfices à une nouvelle condition d'application.

En prenant en compte l'impact du recentrage du dispositif, le montant prévisionnel de la compensation d'exonérations de charges sociales en ZFU et ZRU pour 2014 est fixé à 87,5 millions d'euros, dont 86,3 millions d'euros pour les compensations d'exonérations de charges sociales en ZFU et 1,2 million d'euros pour les ZRU.

On constate une diminution très forte du coût budgétaire des exonérations de charges sociales : la consommation des crédits en gestion 2009, de 297,6 millions, avait été supérieure aux prévisions ; la dépense 2010 a été limitée à 191,3 millions d'euros alors que la prévision s'établissait à 247 millions d'euros.

Le coût de la compensation avait été estimé à 197,7 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2011 mais l'exécution a été en 2011 également inférieure aux prévisions, et n'a atteint que 151,7 millions d'euros.

En 2012, la dotation inscrite en loi de finances initiale s'élevait à 121,1 millions. La consommation s'est élevée à 117,8 millions, donc cette fois assez proches des prévisions de la loi de finances.

Depuis 2013, une convention unique relative aux modalités de versement des dotations effectuées par l'État au bénéfice des régimes de sécurité sociale au titre de la compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de cotisations est passée entre les organismes concernés et l'État. Celle-ci prévoit le versement des dotations de l'État à l'ACOSS qui se charge de reverser la quote-part à chaque organisme concerné, sur la base d'une clé transmise par la Direction de la sécurité sociale (DSS) établie à partir des prévisions de coût des régimes, ou à défaut, de l'exécution passée. Une régularisation a lieu chaque année sur la base des acomptes versés et des montants dûs par l'État.

Au 31 décembre 2012, le reste dû par l'État aux différentes caisses s'élevait à 2,4 millions d'euros. Pour 2013, le montant prévisionnel des dépenses transmis par les différentes caisses s'élève à 117 millions d'euros pour 116,2 millions ouverts en loi de finances initiale pour 2013.

Le Gouvernement a indiqué au Rapporteur spécial que « *la baisse, à partir de 2010, du montant de la compensation d'exonérations de charges sociales en ZFU et ZRU découle de la modification du régime d'exonérations de cotisations sociales patronales dans les ZFU par l'article 190 de la loi de finances pour 2009 du 27 décembre 2008. Cette baisse sera accentuée suite à la fin de ce dispositif au 31 décembre 2014 pour les entreprises s'installant après cette date en ZFU.* » Cette indication laisse supposer que le dispositif des ZFU ne sera pas prorogé après le 31 décembre 2014. Le Rapporteur spécial estime cependant qu'une analyse d'opportunité doit être poursuivie, car – et certains rapports parlementaires l'ont souligné – pour certaines villes ou certains quartiers, la ZFU aura été un puissant stimulateur d'un développement encore fragile, lequel pourrait se trouver en tout ou partie remis en cause rapidement si le dispositif ZFU s'arrêtait définitivement.

## **B. LA PARTICIPATION AU FINANCEMENT DE L'EPIDE**

L'établissement public d'insertion de la Défense (EPIDe) est un établissement public de l'État créé par l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005 relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplôme et sans emploi. Établissement public à caractère administratif, il est placé sous la triple tutelle du ministre de la Défense, du ministre chargé de l'Emploi et du ministre chargé de la Politique de la ville. L'EPIDe met en œuvre le dispositif national « Défense 2<sup>ème</sup> chance ».

Ce dispositif s'adresse à des jeunes volontaires, garçons et filles âgés de 16 à 25 ans, en situation de retard ou d'échec scolaire, sans qualification professionnelle ni emploi et souvent en risque de marginalisation sociale. Proposé exclusivement sous le régime de l'internat du dimanche soir au vendredi après-midi, le parcours dure en moyenne entre 8 et 12 mois. En 2012, les 18 centres ont accueilli 2 884 jeunes, dont 37,2 % provenaient des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le ministère de la Ville a contribué au financement de l'EPIDe à hauteur de 23,3 millions d'euros.

Un des objectifs de la convention entre le ministère de l'emploi et le ministère délégué à la ville est de porter la part des jeunes bénéficiaires de l'EPIDe à 50 % de résidents ZUS en 2015. Le gouvernement définira d'ici la fin de l'année de nouvelles orientations en matière d'organisation de l'établissement avec des perspectives d'autonomie renforcée des centres de formation.

Les crédits de la politique de la ville ont fait bénéficier l'EPIDe d'une subvention de 26 millions d'euros en 2008, 25,2 millions d'euros en 2009 comme en 2010, 24,4 millions d'euros en 2011, 23,8 millions d'euros en 2012, et 22,9 millions ont été ouverts en 2013. Le financement de l'EPIDe par le programme 147 est prévu à 22,1 millions d'euros en 2014.

## **C. L'EXPÉRIMENTATION DES « EMPLOIS FRANCS »**

Le dispositif expérimental des « emplois francs » vise à la fois à lutter contre le chômage des jeunes des zones urbaines sensibles et contre les discriminations qu'ils subissent lorsqu'ils recherchent un emploi. Sont concernés par cette expérimentation, les jeunes âgés de moins de 30 ans, diplômés ou non diplômés, qui résident en ZUS depuis au moins six mois consécutifs, et qui font état d'une durée de recherche d'emploi d'au moins douze mois au cours des dix-huit derniers mois.

Une aide forfaitaire de 5 000 euros en deux versements de 2 500 euros chacun (à l'issue de la période d'essai et au 10<sup>ème</sup> mois d'exécution du contrat) sera accordée par Pôle emploi pour le compte de l'État à l'entreprise pour chaque création d'un emploi franc. Les employeurs bénéficiaires de cette aide relèvent prioritairement du secteur marchand (quel que soit leur lieu d'implantation) et s'engagent à embaucher un jeune répondant aux conditions d'éligibilité, sous contrat à durée indéterminée et à temps plein.

L'expérimentation qui durera trois ans a débuté en juillet 2013 avec la création de 2 000 emplois dans les ZUS des dix intercommunalités suivantes : Amiens, Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Fort-de-France, Grenoble, Lille/Roubaix, Marseille, Perpignan, Saint-Quentin, Sarcelles et Toulouse. Le 3 août 2013, le Président de la République a annoncé un développement du dispositif des emplois francs, l'objectif étant porté de 2 000 à 5 000 emplois francs en 2014. En conséquence, l'expérimentation sera étendue à 32 sites supplémentaires à l'automne 2013. La généralisation du dispositif à l'ensemble du territoire national sera envisagée après retour d'expérience et évaluation, au terme de la période d'expérimentation.

Une enveloppe de crédits à hauteur de 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagements et en crédits de paiement avait été prévue pour la mise en œuvre du dispositif à partir de juillet 2013, incluant le financement des aides, des frais de gestion de Pôle emploi, et des autres frais inhérents à la communication et à l'adaptation du système d'information. Ces montants seront réévalués en gestion en fonction des besoins réellement constatés et des rythmes de montée en charge du dispositif.

Une dotation de 25,5 millions d'euros en autorisations d'engagements et de 11,3 millions d'euros en crédits de paiement est prévue en 2014 pour le déploiement du dispositif des emplois francs.

Le Rapporteur spécial pointe la nécessaire adaptation souhaitable du lieu de résidence des candidats aux emplois francs : le seul critère de la ZUS devra disparaître rapidement, pour adopter la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville.

### **III. LES MOYENS D'ANIMATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

L'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* regroupe les moyens de fonctionnement d'organismes participant à la politique de la ville à hauteur de 25,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2014, au lieu de 28 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 25,9 millions de crédits de paiement en 2013 (- 3,1 %, pour les crédits de paiement).

Les frais de fonctionnement du SG-CIV sont ramenés à 1,7 million au lieu de 2 millions en 2013 et 2,3 millions d'euros en 2012, la subvention pour dépenses de personnel et de fonctionnement courant de l'ACSé est consolidée à 14,3 millions d'euros après une augmentation significative l'an dernier, le financement des actions d'ingénierie et d'animation en matière de politique de la ville à 8,9 millions au lieu de 9,1 millions en 2013 et 10,9 millions d'euros en 2012.

#### **IV. L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT ET DU CADRE DE VIE**

L'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* porte sur l'amélioration du cadre de vie, d'une part l'amélioration de la gestion urbaine de proximité et d'autre part l'amélioration des collèges dégradés.

La dotation prévue en 2013 est de 2,9 millions d'euros de crédits de paiement. Ces crédits sont dédiés au financement d'un programme exceptionnel d'investissements sportifs en Seine Saint Denis par l'ANRU et à des interventions de l'ACSé.

\*

\* \*

## CONCLUSION

Après un quinquennat pendant lequel les moyens budgétaires consacrés à la politique de la ville ont diminué de 340 millions d'euros (de 2008 à 2012), la préservation des crédits budgétaires sur ce programme par la loi de finances pour 2014 est un signe politique fort de l'importance que le Gouvernement apporte à cette politique.

Les instruments et la répartition des moyens font l'objet, à juste titre, d'une remise à plat salutaire : le Gouvernement espère y gagner en cohérence et en efficacité. Au saupoudrage qui peut-être satisfait beaucoup de monde en apparence, le choix du Gouvernement est de préconiser la concentration des moyens sur moins de sites, et ainsi pouvoir, là où les besoins sociaux sont les plus exacerbés, agir plus fort et plus en profondeur. C'est un choix courageux que la représentation nationale ne peut qu'approuver, et que le Rapporteur spécial partage pleinement.

Pour autant, l'enjeu clé d'une véritable politique de la ville n'est pas que de doter l'ACSé, et/ou des programmes d'intervention sociale à un niveau suffisant pour mettre du liant social dans le tissu associatif et la vie quotidienne des habitants. Elle suppose, elle implique que l'ensemble des autres ministères, que l'ensemble des politiques de droit commun, que l'ensemble des politiques gouvernementales et publiques (y compris des collectivités locales) privilégient aussi l'intervention sur ces quartiers et zones géographiques.

La politique de la ville ne peut pas, en effet, n'être qu'une politique « chapeau » qui intervienne en sus, en « résultante » en quelque sorte, des autres politiques ; mais elle se doit d'être le socle même de l'action publique qui irrigue toutes les autres politiques. La politique de la ville n'est pas qu'un carnet de chèques dont les tirages apaisent des plaies, mais elle est, elle doit être le pacte fondateur de la mobilisation de toutes les actions publiques.

Telle est, semble-t-il au Rapporteur spécial, l'ambition que doive porter une politique de la ville pour nos villes. Le Gouvernement a compris qu'il ne fallait plus baisser la garde budgétaire, qu'il fallait réorganiser les structures, les procédures, les gouvernances, et la géographie prioritaire. Tout cela va dans le bon sens. Il lui faut réussir dès lors le pari de la mobilisation interministérielle de toutes les politiques publiques, ce qui peut sous-tendre, aux yeux du Rapporteur spécial, non seulement une affirmation plus forte encore de la volonté politique, mais sans doute également, la constitution d'un ministère non plus délégué mais de plein exercice.

\*

\* \*



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de Mme Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du logement, et de M. François Lamy, ministre délégué chargé de la Ville, lors de la commission élargie du 30 octobre 2013 à 9 heures <sup>(1)</sup>, la commission des Finances examine les crédits de la mission Égalité des territoires, logement et ville.*

*Suivant l'avis favorable des Rapporteurs spéciaux pour les crédits de l'Égalité des territoires et du logement et de la ville, la Commission **adopte** les crédits de la mission Égalité des territoires, logement et ville.*

\*

\* \*

---

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions\\_elargies/cr](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/cr)