



N° 2262

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE
loi de finances pour 2015 (n° 2234)

TOME X

POLITIQUE DES TERRITOIRES

VILLE

PAR M. FRANÇOIS PUPPONI

Député

Voir les numéros : **2234, 2260** (annexe 35)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE SONT PRÉSERVÉS MAIS LE FLOU ENTOURANT LEUR RÉPARTITION DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE EST SOURCE D'INQUIÉTUDES À COURT TERME	7
A. UNE ENVELOPPE MAINTENUE DE 332 M€ DE CRÉDITS D'INTERVENTION POUR LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	7
B. LA RÉPARTITION DE CES CRÉDITS, AINSI QUE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DOTATION POLITIQUE DE LA VILLE EN 2015, SONT INCERTAINES ET PLAIDENT POUR UN DISPOSITIF DE REPORT TRANSITOIRE.....	8
1. Une nouvelle répartition géographique des crédits de la politique de la ville	8
2. Une dotation politique de la ville attendue	10
3. La nécessité d'un dispositif de report transitoire	10
C. UN EFFORT HISTORIQUE DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE EN 2015 EN FAVEUR DES COMMUNES LES PLUS PAUVRES AFIN DE NEUTRALISER L'EFFET DE LA BAISSÉ DE LA DGF	11
1. Des niveaux de péréquation jamais atteints	11
2. Une baisse de la DGF véritablement neutralisée grâce à l'adoption d'amendements	12
II. LE FINANCEMENT DE L'ACHÈVEMENT DU PNRU ET DU LANCEMENT DU NPNRU N'EST PAS ASSURÉ	13
A. L'ACHÈVEMENT DU PNRU ET LE LANCEMENT DU NPNRU NÉCESSITENT UN BESOIN DE TRÉSORERIE CONSIDÉRABLE POUR L'ANRU	13
B. LES RESSOURCES PRÉVISIONNELLES NE SONT PAS À LA HAUTEUR DE CES BESOINS	14
C. LE RETARD DE LANCEMENT DU NPNRU ET LA SUPPRESSION ENVISAGÉE DES AVANCES NE SONT PAS ACCEPTABLES.....	15

III. LES OBJECTIFS AMBITIEUX EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET D'EMPLOI DANS LES QUARTIERS DOIVENT ÊTRE ACCOMPAGNÉS DES DISPOSITIFS FINANCIERS ET FISCAUX ADÉQUATS	16
A. LA FIN DE L'EXPÉRIMENTATION DES EMPLOIS FRANCS LAISSE LA PLACE À UNE MOBILISATION ACCRUE DU DROIT COMMUN ET À LA GÉNÉRALISATION DES « CLUBS JEUNES AMBITION ».....	16
1. Une fin des emplois francs regrettable.....	16
2. Une nécessaire mobilisation de Pôle Emploi.....	17
B. LE DISPOSITIF SPÉCIFIQUE D'INSERTION DE L'EPIDE, À LA SITUATION FINANCIÈRE INQUIÉTANTE, DOIT ÊTRE PRÉSERVÉ	17
C. DES MESURES SUSCEPTIBLES DE REMPLACER LES ZONES FRANCHES URBAINES DOIVENT ÊTRE PROPOSÉES AVANT LA FIN DE L'ANNÉE 2014.....	18
EXAMEN EN COMMISSION	21
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	23

INTRODUCTION

En 2015, le budget de la politique de la ville est, de nouveau, un budget transitoire dans une politique de la ville en pleine mutation. La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a, en effet, refondé cette politique autour de trois grands axes :

- une nouvelle géographie prioritaire recentrée sur 1 300 nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) contre plus de 2 500 quartiers faisant l’objet d’un contrat urbain et de cohésion sociale (CUCS) ;
- un cadre contractuel unique à l’échelle intercommunale : le contrat de ville ;
- un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) doté de 5 milliards d’euros sur dix ans.

Cette loi, portée par François Lamy, a rapidement été mise en œuvre par ses successeurs Najat Vallaud-Belkacem et aujourd’hui Patrick Kanner et Myriam El Khomri. La liste des communes incluses dans la nouvelle géographie prioritaire a ainsi été publiée fin juin 2014, à partir du travail de carroyage de l’INSEE sur le fondement du critère unique fixée par la loi : le niveau de revenu des habitants.

À partir de cette liste de 700 communes, dont 100 entrantes et 300 sortantes, des négociations entre les préfets de département et les élus locaux ont eu lieu à l’été et à l’automne pour déterminer la délimitation géographique précise des quartiers. La liste définitive et le décret permettant l’entrée en vigueur de cette nouvelle géographie seront publiés avant le 1^{er} janvier 2015, comme l’oblige la loi du 21 février 2014.

Cette politique refondée est également portée par une administration centrale renouvelée. Au 1^{er} juin 2014, le Commissariat général à l’égalité des territoires (CGET), rattaché au Premier ministre, a en effet permis le regroupement de la Délégation interministérielle à l’aménagement du territoire et à l’attractivité régionale (DATAR), de l’Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances (ACSÉ) et du Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV). Ce changement d’organisation administrative n’est pas sans conséquence : le programme 147, portant les crédits de la politique de la ville, est rattaché, pour le PLF 2015, à la mission « Politique des territoires », en lieu et place de la mission « Égalité des territoires et Logement ».

Afin d’accompagner la mise en œuvre de cette réforme, le Gouvernement a fait le choix fort de maintenir, sur les trois prochaines années, les crédits d’intervention de la politique de la ville à 332 M€ Si les crédits du programme 147 baissent globalement de 40 M€ (– 8 %) cette baisse n’est due qu’à la fin de la possibilité d’entrée dans le dispositif des zones franches urbaines

(ZFU), ce qui réduit la compensation par l'État des exonérations de cotisations sociales.

Le financement des associations locales et des politiques spécifiques de la politique de la ville est, lui, maintenu malgré la situation délicate de nos finances publiques. Un choix fort est donc fait par le Gouvernement de continuer à soutenir les quartiers et d'accompagner financièrement la mise en œuvre de la réforme de la politique de la ville.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 147

(en millions d'euros)

Actions	LFI 2014 au format 2015	PLF 2015
Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	332	332
Revitalisation économique et emploi	118	90
Stratégie, ressources et évaluation	42	33
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	2,9	0,88
Total	496	456

Source : *Projet annuel de performance 2015*

Dans ces conditions, et malgré quelques réserves quant à l'articulation entre l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 21 février 2014 et les dispositifs financiers qui les accompagnent, votre rapporteur émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 147 de la mission « Politique des territoires ».

I. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE SONT PRÉSERVÉS MAIS LE FLOU ENTOURANT LEUR RÉPARTITION DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE EST SOURCE D'INQUIÉTUDES À COURT TERME

A. UNE ENVELOPPE MAINTENUE DE 332 M€ DE CRÉDITS D'INTERVENTION POUR LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les crédits d'intervention spécifiques à la politique de la ville sont contenus dans l'action n° 1 du programme 147. Leur montant (en AE=CP) est identique à celui prévu par la loi de finances pour 2014, à savoir 332 M€. Votre rapporteur se félicite que cette enveloppe soit maintenue car elle est essentielle pour tous les acteurs des quartiers de la politique de la ville qui agissent au quotidien auprès des populations.

Ces subventions financent principalement, à hauteur de 172,9 M€, les actions locales définies dans le cadre des futurs contrats de ville. Conformément aux principes énoncés dans la loi du 21 février 2014, ces crédits devront compléter, sans se substituer à eux, les crédits des politiques de droit commun des différents signataires des contrats de ville. Ils seront mis à la disposition des préfets de département qui en détermineront, en accord avec les élus, et dans le cadre des priorités des contrats de ville, l'affectation.

D'ores et déjà, le PLF prévoit une ventilation entre huit thématiques, reprenant celle des ex-crédits Acsé. Ces thématiques correspondent aux piliers « cohésion sociale » et « développement de l'activité économique et de l'emploi » des futurs contrats de ville.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT POUR LES ACTIONS TERRITORIALISÉES DES CONTRATS DE VILLE

(en millions d'euros)

	LFI 2014	PLF 2015
<i>Emploi et développement économique</i>	43,9	46,2
<i>Éducation (hors Programme de réussite éducative)</i>	38,4	38,4
<i>Santé et accès aux soins</i>	14,5	14,5
<i>Volet « habitat et cadre de vie » des contrats de ville</i>	4	5
<i>Gestion urbaine de proximité</i>	1	/
<i>Culture et expression artistique</i>	12,5	12,1
<i>Lien social, participation citoyenne</i>	33,6	35,7
<i>Accès aux droits et prévention des discriminations</i>	13	14
<i>Programme ingénierie des contrats de ville (CUCS en 2014)</i>	7	7
Total	167,9	172,9

Source : Projets annuels de performance 2014 et 2015

Dans le détail, votre rapporteur se félicite que les crédits affectés à la participation citoyenne soient en hausse de 2 M€. Ils permettront, en effet, d'accompagner la mise en place des conseils citoyens, créés dans le cadre de la loi du 21 février 2014.

B. LA RÉPARTITION DE CES CRÉDITS, AINSI QUE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DOTATION POLITIQUE DE LA VILLE EN 2015, SONT INCERTAINES ET PLAIDENT POUR UN DISPOSITIF DE REPORT TRANSITOIRE

1. Une nouvelle répartition géographique des crédits de la politique de la ville

En accord avec la réforme de la géographie prioritaire, les crédits d'intervention du programme 147, dont le montant reste identique à celui de l'année dernière, devraient désormais être concentrés sur moins de quartiers.

**COMPARAISON ENTRE L'ANCIENNE ET LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE
DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

	Géographie prioritaire de la politique de la ville en vigueur jusqu'au 31/12/2014	Géographie prioritaire de la politique de la ville en vigueur à partir du 1/01/2015 *
<i>Population totale</i>		
Population	7 500 000	4 390 000
<i>dont population dans l'unité urbaine de Paris</i>	2 400 000	1 380 000
<i>dont population hors unité urbaine de Paris</i>	5 100 000	3 010 000
<i>Nombre de quartiers</i>		
Nombre de quartiers	2 309	1 302
<i>Revenu médian par unité de consommation des quartiers</i>		
Premier décile de revenu (10 % des quartiers ont un revenu médian inférieur à ...€)	8 200	7 300
Neuvième décile de revenu (10 % des quartiers ont un revenu médian supérieur à ...€)	17 200	11 700
<i>Communes / EPCI</i>		
Nombre de communes	920	730

*La population correspond à la population des nouveaux quartiers tels qu'ils ont été proposés à l'Etat local le 16 juin (Source RFL 2011)

Source : Insee, Revenus fiscaux localisés des ménages 2011 ; DGFIP.

En 2014, la répartition des crédits de l'Acse faisait apparaître de fortes inégalités issues de l'héritage historique des différentes générations de CUCS. Ainsi, les dotations des départements s'échelonnaient de 16 €/habitant à 144 €/habitant. Ces écarts tenaient notamment au poids relatif des programmes de réussite éducative dans certains départements, et au fait que les dynamiques d'appel à projets, souvent utilisées au cours du temps pour lancer de nouveaux programmes, ont été plus facilement mobilisées par des collectivités disposant des moyens d'ingénierie et de conception leur permettant de proposer rapidement des initiatives correspondant à ces nouvelles orientations.

Le Gouvernement s'est engagé à ce que, dans le cadre de la nouvelle géographie prioritaire, les crédits d'intervention du programme 147 soient répartis, dès 2015, selon deux nouveaux critères :

– l'importance de la population résidant dans les 1 300 nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ;

– la richesse relative de la collectivité concernée (EPCI et communes), afin que la solidarité nationale bénéficie en priorité aux collectivités disposant de ressources financières limitées.

Votre rapporteur approuve ces critères, plus justes et transparents, de même que la concentration des moyens qui devrait en résulter. Toutefois, les conséquences de l'application précise de ces deux critères restent jusqu'à aujourd'hui incertaine, à défaut de toutes simulations de la part du Gouvernement.

Ces crédits doivent, en outre, accompagner les priorités fixées **par les contrats de ville**. Or, la signature des contrats de ville, initialement prévue avant le 1^{er} janvier 2015, a été reportée à juin. Les changements d'équipes municipales en mars dernier, de même que la réflexion et la consultation nécessaires à une bonne élaboration de ces contrats ont justifié un tel report.

La conséquence de ces différents reports est que la détermination de la répartition des crédits d'intervention de la politique de la ville pour 2015 est donc, pour l'instant, inconnue. Ce flou est source d'inquiétudes pour les associations et les communes, ce que votre rapporteur regrette. Celles-ci disposaient, en effet, ces dernières années, du montant des subventions Acisé, qui leur étaient octroyées, dès l'automne, afin de pouvoir bâtir un budget prévisionnel.

2. Une dotation politique de la ville attendue

De la même manière, l'article 2 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 a prévu la création, au 1^{er} janvier 2015, d'une nouvelle dotation de l'État aux communes et EPCI intitulée « dotation politique de la ville » (DPV). Cette dotation, la première liée à la politique de la ville, est appelée à remplacer la dotation de développement urbain (DDU), dont les critères d'éligibilité et les procédures d'attribution se sont révélés complexes et inadaptés

La loi du 21 février 2014 avait prévu qu'un rapport du Gouvernement soit remis au Parlement en septembre afin de déterminer les règles d'éligibilité et les conditions d'utilisation de cette nouvelle dotation. Ce rapport n'a toujours pas été publié, ce que déplore votre rapporteur. Si l'article 58 du présent projet de loi renomme bien la DDU en DPV et la lie, juridiquement, aux futurs contrats de ville, rien n'est donc prêt pour qu'elle entre effectivement en vigueur au 1^{er} janvier prochain.

3. La nécessité d'un dispositif de report transitoire

Dans ces conditions, votre rapporteur plaide pour un report transitoire de l'entrée en vigueur de la nouvelle répartition des crédits d'intervention de la politique de la ville et de la dotation politique de la ville. Un temps de réflexion et de négociation suffisant est, en effet, nécessaire pour signer des contrats de ville pertinents au regard des besoins des différents QPV.

Il est primordial que les crédits d'intervention de la politique de la ville s'inscrivent dans la programmation de ces futurs contrats de ville. Votre rapporteur recommande donc que, pour le début de l'année 2015 et durant toute la période de négociation des contrats, les subventions aux associations et aux communes soient identiques à la programmation de l'année dernière afin de rassurer tous les acteurs locaux et leur permettre de s'adapter progressivement à la nouvelle géographie prioritaire.

Parallèlement, les règles de répartition et de notification des crédits, une fois que les contrats de ville seront signés, doivent être annoncées très rapidement par le Gouvernement.

C. UN EFFORT HISTORIQUE DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE EN 2015 EN FAVEUR DES COMMUNES LES PLUS PAUVRES AFIN DE NEUTRALISER L'EFFET DE LA BAISSÉ DE LA DGF

1. Des niveaux de péréquation jamais atteints

Les communes de la politique de la ville, qui sont majoritairement les communes les plus pauvres de France, sont presque intégralement dépendantes des dotations budgétaires de l'État, pour leur fonctionnement et leur investissement, étant donné la faiblesse de leurs recettes fiscales.

Ce sont également les premières bénéficiaires des différents dispositifs de péréquation, verticale ou horizontale. La baisse de 3,7 milliards d'euros de la dotation globale de fonctionnement (DGF), rendue nécessaire par le redressement de nos finances publiques, aurait donc pu affaiblir durablement les communes de la politique de la ville.

Comme l'a annoncé le Premier ministre avant l'été, cette baisse de la DGF est toutefois neutralisée par un effort historique de péréquation en faveur des communes pauvres. Le présent projet de loi augmente en effet la péréquation verticale de 228 M€ en 2015 à travers notamment une hausse de la dotation de solidarité urbaine (DSU) de 120 M€ et une hausse de la dotation de solidarité rurale (DSR) de 78 M€.

À cet effort de péréquation historique, s'ajoute une montée en puissance des dispositifs de péréquation horizontale, c'est-à-dire entre collectivités territoriales elles-mêmes. Le Fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF), dont le montant total en 2015 sera de 280 M€, contribuera ainsi à une hausse de ressources pour les communes éligibles à la DSU cible de 16 M€. Il en est de même pour le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), dont la montée en puissance permettra une hausse de ressources de 25 M€ pour les communes de la DSU cible.

2. Une baisse de la DGF véritablement neutralisée grâce à l'adoption d'amendements

Pour autant, en combinant les effets de la baisse de la DGF et de la hausse de la péréquation prévue par le PLF, et grâce à des simulations obtenues par votre rapporteur auprès de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), il est apparu que 73 % des 250 communes de la DSU cible voyaient leurs ressources baisser en 2015. Parmi les 65 premières communes de la DSU cible, c'est-à-dire les plus pauvres de France, 39 (soit 60 %) voyaient leurs ressources baisser.

Votre rapporteur a donc déposé un amendement, lors de l'examen de la première partie du PLF, afin de porter de 120 à 180 M€ la hausse de la DSU en 2015. Cet amendement a été adopté avec le soutien de la majorité et votre rapporteur s'en félicite.

En plus de la baisse de la DGF et des recettes fiscales, les communes de politique de la ville sont également touchées par de nombreuses exonérations de fiscalité locales décidées par la loi, qui ne sont pas intégralement compensées par le budget de l'État. C'est ainsi le cas de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dont bénéficient les logements sociaux neufs pour une durée de quinze ans. Depuis 2009, cette exonération n'est plus compensée intégralement par l'État. Votre rapporteur a donc déposé un amendement, qui a été adopté, obligeant l'État à compenser intégralement cette perte de recettes fiscales pour les 250 communes de la DSU cible. Une nouvelle fois, votre rapporteur se félicite de l'engagement fort du Gouvernement et de cette majorité en faveur des communes les plus pauvres de notre pays, dont témoigne ce vote.

Enfin, toujours dans le cadre de l'examen de la première partie du PLF, le Gouvernement a fait adopter un amendement instituant, à partir de 2015, une dotation de soutien à l'investissement local pour les communes, les EPCI et les départements, en remplacement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Au sein de cette dotation de 423 M€, 33 M€ permettront de majorer la dotation de développement urbain (DDU) et 36 M€ seront versés aux communes de la DSU cible.

Ces différentes mesures, adoptées lors de l'examen de la première partie du PLF, permettront donc de rendre la baisse de la DGF véritablement neutre pour les communes les plus pauvres de France et votre rapporteur s'en félicite.

II. LE FINANCEMENT DE L'ACHÈVEMENT DU PNRU ET DU LANCEMENT DU NPNRU N'EST PAS ASSURÉ

2015 représente une année charnière pour l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Celle-ci doit en effet achever le premier programme national de rénovation urbaine (PNRU) et lancer le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) dont les moyens ont été programmés à 5 milliards d'euros sur la période 2014-2024 par la loi du 21 février 2014.

Les besoins de trésorerie de l'ANRU seront donc importants pour les prochaines années. Or, ses ressources, provenant majoritairement d'Action Logement, sont pour l'instant incertaines en l'absence de signature d'une nouvelle convention entre l'État et Action Logement sur la période 2015-2019.

A. L'ACHÈVEMENT DU PNRU ET LE LANCEMENT DU NPNRU NÉCESSITENT UN BESOIN DE TRÉSORERIE CONSIDÉRABLE POUR L'ANRU

Le PNRU arrive à son terme le 31 décembre 2015. Les 12 milliards d'euros de dotations fixés par la loi du 1^{er} août 2003 doivent, par conséquent, être engagés avant cette date.

À la fin 2014, 11,2 milliards d'euros environ, soit 93 %, seront engagés (voir tableau ci-dessous).

BILAN DES ENGAGEMENTS DE L'ANRU AU TITRE DU PNRU

(en millions d'euros)

Engagements cumulés fin 2013	Budget 2014	Engagements cumulés fin 2014
10 330	850	11 180

Source : Ministère de la ville

Toutefois, un décalage important existe entre l'engagement et le décaissement. C'est sur cette période que les besoins en trésorerie sont les plus importants.

Sur les 11,2 milliards d'euros engagés, seuls 7,7 milliards d'euros ont en effet déjà été décaissés par l'ANRU entre 2004 et 2014 pour financer les projets de rénovation urbaine lancés dans les territoires. 4,3 milliards d'euros restent donc à être versés.

PROJECTION DE PAIEMENT DU PNRU POUR LA PÉRIODE 2014-2019

(en millions d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Projection de paiement PNRU	1 050	1 050	965	744	494	398

Source : Ministère de la ville

Si on cumule ces 4,3 milliards d'euros pour l'achèvement du PNRU aux 5 milliards d'euros promis pour le NPNRU, les besoins en trésorerie de l'ANRU, à partir de 2015, sont donc de **9,3 milliards d'euros**.

B. LES RESSOURCES PRÉVISIONNELLES NE SONT PAS À LA HAUTEUR DE CES BESOINS

Depuis 2010, les ressources de l'ANRU proviennent majoritairement d'un prélèvement sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). En 2014, le budget de l'ANRU est décomposé comme suit :

– 900 M€ de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (Action Logement) ;

– 30 M€ de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ;

– 1 M€ de la Caisse des dépôts et consignations.

Conformément à la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) qui a rétabli une démarche contractuelle entre l'État et Action Logement, une nouvelle convention portant sur la période 2015-2019 est en cours de négociation.

Celle-ci doit fixer le montant du prélèvement sur la PEEC au profit du financement des politiques publiques du logement, dont le renouvellement urbain.

Dans l'état actuel des négociations, le montant de ce prélèvement devrait être de 1,2 milliard d'euros pour les trois prochaines années, avant de baisser progressivement. Le financement de l'ANRU par Action Logement devrait s'établir à **850 M€ de 2015 à 2017**, avant de baisser à 500 M€ jusqu'en 2019.

À cette ressource devrait s'ajouter une participation de la CGLLS de 30 M€ par an jusqu'en 2019.

RESSOURCES PRÉVISIONNELLES DE L'ANRU 2015-2019

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019
UESL Action Logement	850	850	850	500	500
CGLLS	30	30	30	30	30
CDC	1	2	2	2	1
Total	881	882	882	532	531

Source : Ministère de la ville/ UESL

La comparaison de ces ressources prévisionnelles et des besoins de trésorerie nécessaires à l'achèvement du PNRU et au lancement du NPNRU montre un décalage inquiétant. Comme l'a noté la Cour des comptes, dans son rapport du 28 juillet 2014 sur l'ANRU, « *le PNRU est loin d'être achevé et son bouclage financier, ainsi que celui du nouveau PNRU adopté en 2014, demeure incertain* ».

Pire, l'analyse de la situation financière de l'ANRU laisse apparaître que, dans ces conditions, aucun décaissement d'acomptes pour le NPNRU ne pourra avoir lieu avant 2019.

C. LE RETARD DE LANCEMENT DU NPNRU ET LA SUPPRESSION ENVISAGÉE DES AVANCES NE SONT PAS ACCEPTABLES

Les besoins de trésorerie pour l'achèvement du PNRU sont tels jusqu'en 2018 que, sans nouvelles sources de financements, le NPNRU, pourtant programmé par la loi du 21 février 2014 pour la période 2014-2024, ne pourra pas commencer avant 2019.

Votre rapporteur considère que cette situation n'est pas acceptable. À l'inverse du PNRU, qui représentait une innovation et qui a donc nécessité plusieurs années d'études avant que les chantiers ne soient véritablement lancés, le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) est, en effet, prêt à démarrer dans de nombreux territoires.

Par ailleurs, la recommandation de la Cour des comptes, que semble reprendre le Gouvernement, de supprimer le système d'avances de l'ANRU mettrait en difficulté la plupart des maîtres d'ouvrage. Le système d'avances du PNRU avait, en effet, été mis en place pour encourager les maîtres d'ouvrage et leur éviter des sorties de trésorerie trop importantes. Entre 2009 et 2010, à l'occasion de la mise en place du plan de relance, le taux des avances est passé de 15 à 30 %. **Sans le maintien de ce système d'avance pour le NPNRU, les communes les plus pauvres ne pourront démarrer les chantiers, faute de trésorerie ou de capacité d'endettement.**

De nouvelles sources de financement sont donc à trouver. Votre rapporteur considère, par exemple, que les 300 M€ de prélèvements sur Action Logement au profit du Fonds national d'aides au logement (FNAL), en 2015, pourraient être réaffectés à l'ANRU. Action Logement n'a, en effet, pas vocation à financer les aides personnalisées au logement (APL), dont le financement relève avant tout de la sécurité sociale et du budget de l'État. De la même manière, afin de maintenir le système d'avances, votre rapporteur considère que la Caisse des dépôts et consignations pourrait être mobilisée.

III. LES OBJECTIFS AMBITIEUX EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET D'EMPLOI DANS LES QUARTIERS DOIVENT ÊTRE ACCOMPAGNÉS DES DISPOSITIFS FINANCIERS ET FISCAUX ADÉQUATS

Alors que la hausse du chômage dans les quartiers continue de frapper particulièrement les jeunes (45 % en 2012 contre 22,7 % hors ZUS), le Gouvernement a réaffirmé son engagement en faveur du développement économique et de l'emploi dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Dans sa circulaire du 30 juillet 2014, le Premier ministre a fait du développement économique et de l'emploi un des trois piliers obligatoires des futurs contrats de ville. Les crédits d'intervention du programme 147 augmentent à ce titre de 2,3 M€ en 2015 et votre rapporteur s'en félicite. En outre, à l'occasion des journées d'échanges sur le renouvellement urbain (JERU) de juin dernier, la Caisse des dépôts et consignation s'est engagée à consacrer 400 M€ de fonds propres sur la période 2014-2020 en faveur de l'entrepreneuriat et de la création d'emplois dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Ces objectifs ambitieux s'accompagnent d'un effort de mobilisation du droit commun de la part du Gouvernement afin de mieux territorialiser le service public de l'emploi et d'accompagner les habitants des quartiers vers les dispositifs les plus adaptés à leurs besoins.

A. LA FIN DE L'EXPÉRIMENTATION DES EMPLOIS FRANCS LAISSE LA PLACE À UNE MOBILISATION ACCRUE DU DROIT COMMUN ET À LA GÉNÉRALISATION DES « CLUBS JEUNES AMBITION »

1. Une fin des emplois francs regrettable

Le PLF 2015 met fin à l'expérimentation des emplois francs, lancée en juin 2013. Ce dispositif prévoyait une aide forfaitaire pour les entreprises qui embauchaient, sous contrat à durée déterminée et à temps plein, des jeunes résidents des zones urbaines sensibles (ZUS) âgés de moins de trente ans et en recherche d'emploi. Le principe qui avait inspiré ce dispositif était de « renverser » la discrimination à l'adresse, dont sont souvent victimes les jeunes résidents en ZUS.

Plus d'un an après son lancement, force est de constater que ce dispositif n'a pas rencontré le succès espéré. Seuls 276 emplois francs avaient en effet été signés au 29 août 2014 (source : Ministère de la Ville). Votre rapporteur le déplore et considère que cet échec est principalement dû au manque de mobilisation de Pôle Emploi et à la concurrence d'autres dispositifs comme les emplois d'avenir ou les contrats uniques d'insertion.

2. Une nécessaire mobilisation de Pôle Emploi

Le Gouvernement a décidé, à partir de 2015, de remplacer ce dispositif par une mobilisation renforcée du droit commun. À ce titre, Pôle Emploi devrait voir sa présence renforcée dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. 700 nouveaux conseillers dédiés à l'accompagnement des jeunes de 16 à 25 ans seront ainsi déployés dans toute la France, dès novembre, dont plusieurs centaines dans les agences des quartiers prioritaires. Au sein des agences Pôle Emploi, il a également été décidé de généraliser les « Clubs jeunes ambition » et votre rapporteur s'en félicite. Expérimentés pour la première fois à Marseille en 2006, ces clubs mobilisent un animateur à temps plein pour un groupe de 15 à 20 jeunes en recherche d'emploi. Des séances collectives, des entretiens individuels et des prospections d'entreprises y sont organisés. Le taux de sorties positives y est de 65 % ⁽¹⁾.

Votre rapporteur approuve cette mobilisation accrue du droit commun qui correspond à l'esprit de la loi du 21 février 2014. La politique de la ville ne doit en effet pas se substituer aux politiques de droit commun mais les compléter. À ce titre, votre rapporteur sera également vigilant à ce que la part des jeunes des quartiers dans les différents dispositifs d'insertion, comme la garantie jeune, les emplois d'avenir et les contrats uniques d'insertion, s'accroisse en 2015.

B. LE DISPOSITIF SPÉCIFIQUE D'INSERTION DE L'EPIDE, À LA SITUATION FINANCIÈRE INQUIÉTANTE, DOIT ÊTRE PRÉSERVÉ

L'Établissement public d'insertion de la Défense (EPIDE) est établissement public d'insertion de jeunes en difficulté sous la triple tutelle du ministère de la Défense, de l'Emploi et de la Ville. Il accueille des jeunes désocialisés dans des internats à la discipline stricte en vue de les accompagner vers une formation et un emploi. Depuis 2005, l'EPIDE a reçu, dans ses 18 centres, plus de 3 200 jeunes avec un taux de sorties positives de 51 %.

Votre rapporteur considère que ce dispositif est essentiel car il est le seul encore capable de s'adresser à des jeunes déstructurés ou radicalisés.

Or, sa situation financière est plus que préoccupante aujourd'hui. Son budget est en déficit de 3 M€ depuis plusieurs années et les subventions du Fonds social européen (FSE) devraient encore baisser de 3 M€ en 2015. Le fonds de

(1) Source : Ministère de l'Emploi.

roulement de l'établissement, régulièrement utilisé pour financer les investissements, sera épuisé à la fin de l'année 2014. Votre rapporteur souhaite donc attirer l'attention du Gouvernement sur la situation de cet établissement car il considère que sa survie est en jeu en 2015 et 2016. Des décisions stratégiques doivent être prises afin d'assurer son avenir à l'heure où ses méthodes sont les seules capables de traiter la question de la radicalisation de certains jeunes des quartiers.

C. DES MESURES SUSCEPTIBLES DE REMPLACER LES ZONES FRANCHES URBAINES DOIVENT ÊTRE PROPOSÉES AVANT LA FIN DE L'ANNÉE 2014

Faute de disposition législative nouvelle, les zones franches urbaines (ZFU), au nombre de 100 dans toute la France, s'éteignent au 31 décembre 2014 en application de la loi de finances pour 2010. Lors de la discussion de la loi du 21 février 2014, le Gouvernement s'était engagé à prolonger ou remplacer ce dispositif à partir du 1^{er} janvier 2015 afin de continuer à encourager la création d'entreprises et d'emplois dans les quartiers de la politique de la ville.

Pour l'instant, aucune mesure ne figure dans le présent projet de loi, ce que votre rapporteur déplore. Ce dispositif, qui permet à des entreprises de bénéficier d'exonérations fiscales et sociales si elles s'implantent dans les quartiers de la politique de la ville, est en effet essentiel pour de nombreux territoires, en particulier depuis la crise économique de 2009.

Son coût demeure limité :

COÛT DES DIFFÉRENTES DÉPENSES FISCALES ATTACHÉES AUX ZFU

(en millions d'euros)

	2014	2015
Exonérations d'impôts sur les sociétés et d'impôts sur les revenus	247	268
Exonérations de fiscalité locale	21	nc
Exonérations de cotisations sociales	87,5	68
Total	355,5	336

Source : PAP 2014 et 2015

Le coût total de 336 M€ en 2015 est à comparer avec d'autres dispositifs de réduction d'impôt, comme les réductions d'impôt pour l'investissement locatif qui coûtent, en 2015, 1,6 milliard d'euros à l'État.

À la suite d'un amendement d'appel de votre rapporteur, lors de l'examen de la première partie du PLF, qui proposait de prolonger les ZFU jusqu'en 2015, le Gouvernement s'est engagé à ce qu'un nouveau dispositif succédant aux ZFU soit créé, en concertation avec la commission des affaires économiques de notre assemblée, dans le cadre de la prochaine loi de finances rectificative pour 2014.

Votre rapporteur se félicite de cet engagement et veillera à ce qu'il soit tenu. Il est, en outre, conscient que, conformément aux préconisations du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et du rapport d'information d'Henri Jibrayel et Michel Sordi, le nouveau dispositif devra limiter les effets d'aubaine et améliorer son rapport coût-efficacité. Votre rapporteur considère, à ce titre, que le dispositif des ZFU, appliqué à l'ensemble de la nouvelle géographie prioritaire, pourrait être mieux ciblé sur l'entrepreneuriat et les petits commerces qui font tant défaut à nos quartiers.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur le rapport de M. François Pupponi (Ville), les crédits de la mission « **Politique des territoires** » (*voir le compte rendu officiel de la commission élargie du 30 octobre 2014, 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** ».

*La Commission, conformément à l'avis favorable de M. François Pupponi, donne **un avis favorable** à l'adoption des crédits de la Mission « Politique des territoires ».*

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/cr/

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

M. Pierre Sallenave, directeur général

M. Franck Caro, directeur de la stratégie et du développement des programmes

Mme Anne Peyricot, directrice des relations institutionnelles

Association des maires ville et banlieue de France

Mme Hélène Geoffroy, députée, maire de Vaulx-en-Velin

Assemblée des communautés de France (AdCF)

Mme Valérie Létard, sénatrice, membre du bureau exécutif

M. Damien Denizot, responsable des politiques urbaines

M. Atte Oksanen, chargé des relations parlementaires

Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)

Association des communautés urbaines de France (ACUF)

M. Jean Touzeau, maire de Lormont et vice-président délégué à la politique de la ville de la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB)

M. Emmanuel Heyraud, directeur cohésion sociale et développement urbain

M. Philippe Angotti, délégué adjoint

Cabinet de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique

M. Pierre Berges, conseiller budgétaire

Cabinet de M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports

M. Babak Amir-Tahmasseb, conseiller interministériel

Mme Claire Rabès, conseillère parlementaire

Cabinet de Mme Myriam El Khomri, secrétaire d'État chargée de la politique de la ville

M. Sébastien Jallet, directeur de cabinet

M. Camille Vielhescaze, directeur de cabinet adjoint

Mme Jeanne Guesdon, conseillère parlementaire

Mme Marine Courtois, Commissariat général à l'égalité des territoires

Caisse des dépôts et consignations

Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale adjointe de la Caisse des dépôts et directrice des fonds d'épargne

M. Josselin Kalifa, directeur des prêts et de l'habitat à la direction des fonds d'épargne

M. Eric Le Marec, directeur de projets, département politique de la ville et du développement urbain à la direction du développement territoriale et du réseau

Mme Marie-Michèle Cazenave, directrice adjointe de la direction des relations institutionnelles et de la coopération européenne et internationale

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

M. Raphaël Le Mehauté, commissaire général délégué à l'égalité des territoires, directeur de la ville et de la cohésion urbaine

Direction générale des collectivités locales

M. Serge Morvan, directeur

Établissement public d'insertion de la Défense (EPIDE)

M. Charles de Batz, directeur général

Mme Raphaëlle Epstein, directrice des parcours pédagogiques et de l'insertion

Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)

M. Thierry Febvay, directeur général

Observatoire national de la politique de la ville (ONZUS)

Mme Valérie Darriau, chef de bureau, observation des territoires de la politique de la ville

Mme Brigitte Baccaini, sous-directrice de l'observation et des analyses statistiques

Mme Laurence Girard, directrice des stratégies territoriales du commissariat général à l'égalité des territoires

Réseau Amadeus – Association des missions d'aménagement de développement économique, urbain et social

M. Frédéric Raynouard

Union sociale pour l'habitat (USH)

Mme Marianne Louis, secrétaire générale

Mme Béatrix Mora, directrice du service des politiques urbaines et sociales

M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières

Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement