



N° 2260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

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 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 35

POLITIQUE DES TERRITOIRES

VILLE

Rapporteur spécial : M. Dominique BAERT

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHIFFRES CLÉS	7
CHAPITRE PREMIER : UNE IMPULSION VRAIMENT NOUVELLE	9
I. DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES DU 19 FÉVRIER 2013 À LA LOI DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA COHÉSION URBAINE DU 21 FÉVRIER 2014	9
A. UNE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE PROFONDÉMENT RÉFORMÉE	10
B. LES CONTRATS DE VILLE DE NOUVELLE GÉNÉRATION	11
1. Les contrats de ville	11
a. Le lancement des nouveaux contrats de ville	12
b. Le pilotage en partenariat	13
c. La mobilisation des crédits de droit commun	15
2. La mise en place de conseils citoyens	17
C. LE NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE ...	18
D. LA DOTATION <i>POLITIQUE DE LA VILLE</i> : UNE MISE EN PLACE RETARDÉE	19
E. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES	19
II. C'EST HORS BUDGET QU'EST LARGEMENT FINANCÉE LA POLITIQUE DE LA VILLE	21
A. Y A-T-IL IMPASSE FINANCIÈRE DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE ?	22
1. Des missions très diverses	22
2. Une assise financière somme toute assez tendue	24
3. Une incertitude sur l'avenir, qui doit être levée !	25
B. LE POIDS TOUJOURS ÉLEVÉ DES DÉPENSES FISCALES	27
C. LE PROGRAMME POLITIQUE DE LA VILLE, TERREAU TROP FRÉQUENT DES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES ?	28

CHAPITRE II : LES CRÉDITS DE POLITIQUE DE LA VILLE PROPOSÉS POUR 2015	31
I. LA PRÉVENTION ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL	31
A. UNE RÉUSSITE ÉDUCATIVE QUI DOIT ÊTRE SOUTENUE.....	32
B. LES ADULTES-RELAIS.....	33
C. LE PROGRAMME <i>VILLE VIE VACANCES</i>	34
II. LES ACTIONS DE REVITALISATION ÉCONOMIQUE ET POUR L'EMPLOI..	35
A. LA MUTATION PROGRAMMÉE DES ZFU.....	36
B. LA PARTICIPATION AU FINANCEMENT DE L'ÉPIDE.....	38
C. LA REGRETTABLE FIN DE L'EXPÉRIMENTATION DES EMPLOIS FRANCS.....	39
III. LES AUTRES MOYENS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : ANIMATION ET AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE	41
CONCLUSION	43
EXAMEN EN COMMISSION	45

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} 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 2014, 65 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial à comparer à 62 % en 2013, à 57 % en 2012 et 100 % en 2011.

INTRODUCTION

Le Gouvernement issu de la nouvelle majorité de 2012 entend conduire une mutation profonde de la politique de la ville. L'objectif est de la rendre plus lisible, plus juste et plus efficace. Cela suppose notamment, et c'est le soubassement même de la loi de programmation sur la ville du 21 février 2014, de concentrer les moyens budgétaires sur moins de quartiers (pour que ce soit vraiment une priorité géographique), et avec une cohérence plus forte de territoire (d'où une démarche intercommunale).

Ainsi sont redéfinis les quartiers prioritaires d'intervention avec le réexamen de la géographie prioritaire, et la disparition de zonages aux sigles aussi abscons qu'inadaptés, car trop anciens, à la réalité des besoins sociaux. Ensuite est affirmé un instrument privilégié, le contrat de ville, qui non seulement devient le contrat phare, sinon unique, et reposant de plus sur une assise intercommunale, et donc plus seulement communale. Enfin, sont reconsidérés les moyens engagés, avec la mobilisation des moyens de droit commun, la réorganisation des structures administratives, et l'affichage de fonds mobilisables pour un nouveau programme de rénovation urbaine dès la fin de l'actuel programme conduit par l'ANRU.

Cette démarche globale implique l'association de toutes les énergies et d'abord la participation des premiers intéressés, les habitants des quartiers, ainsi que la mobilisation des politiques de droit commun de tous les ministères. Il s'agit bien de donner une nouvelle impulsion au renouvellement urbain, de concentrer des moyens sur un nombre restreint de quartiers véritablement prioritaires, et de lutter contre les stigmatisations et les discriminations.

Le Gouvernement se veut répondre pleinement au défi posé par l'urgence à renforcer la cohésion sociale, et d'abord à éviter sa déliquescence, et s'est attelé immédiatement à la tâche, avec la feuille de route pour les habitants des quartiers en difficulté, présentée en Conseil des ministres dès août 2012.

Depuis c'est par grandes étapes successives que s'est structurée la nouvelle politique de la ville : le comité interministériel des villes du 19 février 2013 a tracé les perspectives et décidé des actions à mener ; la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 a traduit juridiquement les plus essentielles des décisions prises ; à l'automne 2014, seront arrêtés les quartiers qui s'inscriront dans le nouveau plan de rénovation urbaine (NPNRU).

CHIFFRES CLÉS

Le programme 147 *Politique de la ville* enregistre une nouvelle diminution apparente des crédits, mais, à la différence de 2013, et comme en 2014, 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, ce qui est notable dans un contexte global de redressement des finances publiques et de réduction des dépenses de l'État.

Les dotations proposées en projet de loi de finances pour 2015 sont de 455,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 456,9 millions d'euros de crédits de paiement à comparer à 505,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement (-9,8 %) et 496,2 millions d'euros de crédits de paiement en 2014 (-7,9 %).

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 : moyens de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), crédits de droit commun des ministères, dépenses fiscales.

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 nouveaux contrats de ville ou de dispositifs spécifiques. Les crédits proposés sont de 332,4 millions d'euros en 2015, au même niveau qu'en 2014. Sur ces montants, 172,9 millions d'euros correspondent aux actions territorialisées des contrats de ville. Les autres principaux financements sont ceux des programmes « réussite éducative » (76 millions d'euros), des « adultes-relais » (74,5 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 2015 sont de 90,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 130,7 millions d'euros en 2014) et en crédits de paiement (118,5 millions d'euros en 2014, soit -23,9 %). C'est là que s'opère la baisse « optique » des crédits du programme 147 : ainsi 68 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont prévus au titre des compensations des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU), à comparer à 87,5 millions prévus en loi de finances pour 2014 (pour une consommation effective de 116,2 millions en 2013). En effet, à compter du 1^{er} janvier 2015, il ne devrait plus y avoir de nouvelle entreprise admise dans le dispositif, ce qui explique donc l'économie prévue. Un nouveau dispositif, prolongeant certains dispositifs des ZFU est cependant envisagé, avec un régime n'ouvrant pas droit à des exonérations de charges sociales.

22,2 millions d'euros sont mobilisés pour l'établissement public d'insertion de la défense.

L'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* regroupe des crédits de fonctionnement d'organismes participant à la politique de la ville à hauteur de 33,5 millions d'euros en crédits de paiement au lieu de 42,1 millions d'euros de CP en 2014 (-20,5 %).

L'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* porte sur l'amélioration du cadre de vie. La dotation prévue en 2015 est de 0,9 million d'euros de crédits de paiement au lieu de 2,9 millions d'euros en 2014.

CHAPITRE PREMIER : UNE IMPULSION VRAIMENT NOUVELLE

L'impulsion donnée par le Gouvernement dès sa prise de fonctions se traduit par une continuité des réformes, qui structurent une politique de la ville profondément renouvelée et réorganisée.

I. DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES DU 19 FÉVRIER 2013 À LA LOI DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA COHÉSION URBAINE DU 21 FÉVRIER 2014

Le comité interministériel des villes (CIV), du 19 février 2013, avait pris des décisions 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 renouvelée 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 un nombre réduit de quartiers prioritaires, 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.

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine constitue le socle d’une refondation complète des politiques publiques en direction des quartiers défavorisés. La loi met en place une géographie prioritaire rénovée, plus resserrée, plus lisible et se voulant plus cohérente. C’est sur la base d’un critère objectif, le revenu des habitants, que cette nouvelle géographie se définit.

Elle prévoit également que c’est sur le périmètre de cette géographie rénovée qu’une nouvelle génération de contrats de ville se négociera entre l’État et les collectivités territoriales, pour leur mise en œuvre à compter de 2015 à l’échéance des actuels contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

A. UNE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE PROFONDÉMENT RÉFORMÉE

La réforme de la géographie prioritaire permet une concentration des moyens spécifiques de la politique de la ville sur 1 300 quartiers en métropole et dans les outre-mer, à comparer avec les 2 500 quartiers de la précédente contractualisation.

La nouvelle géographie de la politique de la ville a été annoncée le 17 juin 2014 par le Gouvernement.

La réforme a pour objectif que la politique de la ville soit plus efficace, moins saupoudrée et mieux comprise. Cette réforme s’imposait pour redonner à l’action des pouvoirs publics en la matière un véritable pilotage. C’est le choc de simplification appliqué à une politique de la ville, certes appréciée sur tous les bancs politiques, mais qui était trop souvent cependant citée comme un symbole de complexité, régulièrement dénoncé par l’Assemblée nationale et le Sénat, la Cour des comptes, mais aussi par les acteurs locaux et les habitants eux-mêmes.

Une seule carte remplacera désormais les trop nombreux zonages et dispositifs qui s’étaient empilés depuis vingt ans : ZUS, CUCS, ZRU, ZFU... C’est sur le critère unique de la faiblesse du revenu des habitants que sont, avec cette nouvelle carte, identifiées toutes les concentrations urbaines de pauvreté à travers le territoire.

Des marges de manœuvre sont laissées aux acteurs locaux pour définir, autour de ces poches de faibles revenus, les périmètres exacts des quartiers auxquels s’appliquera une solidarité nationale renforcée, laquelle s’exprimera dans des contrats de ville engageant tous les acteurs publics.

Parmi les 1 300 quartiers ainsi identifiés en métropole, 100 communes bénéficieront pour la première fois de la politique de la ville. Répondant comme les autres au critère de faibles revenus, leurs territoires concernés se situent tant en quartiers périphériques des grandes agglomérations, qu'en centre-ville pour certains ou encore en ville moyenne. C'est la réalité de la pauvreté en France : elle est loin d'être cantonnée aux territoires périphériques des grandes villes !

D'autres territoires précédemment accompagnés par la politique de la ville sont, eux, amenés à sortir du nouveau zonage, illustrant les résultats d'une politique qui pour être efficace doit nécessairement être dynamique : tous les quartiers ont vocation à sortir à terme de ces dispositifs d'exception. La politique de la ville est une politique de transition permettant aux territoires connaissant les dysfonctionnements les plus importants de devenir, grâce à la concentration des efforts publics, notamment en termes de rénovation urbaine, des quartiers comme les autres.

Ceux de ces quartiers qui, bien que sortant de la carte parce qu'ils vont mieux, nécessitent toutefois une vigilance prolongée de la part des pouvoirs publics, seront suivis avec attention pour y mobiliser sans faille le droit commun à leur service.

B. LES CONTRATS DE VILLE DE NOUVELLE GÉNÉRATION

Les contrats de ville de nouvelle génération reposeront sur trois piliers : un pilier « cohésion sociale », avec pour objectifs prioritaires le soutien aux familles monoparentales et la solidarité entre les générations, et comme mode d'action un investissement supplémentaire dans les domaines de la petite enfance, de l'éducation, de la prévention de la délinquance, de la santé, de la culture et du développement des activités physiques et sportives ; un pilier « cadre de vie et renouvellement urbain », avec pour objectif une amélioration tangible de la vie quotidienne des habitants, en particulier de ceux qui résident en logement social, et comme mode d'action les créations d'équipements, la mobilité dans le parc résidentiel et l'installation de nouvelles activités dans les quartiers ; un pilier « développement de l'activité économique et de l'emploi », avec pour objectif la réduction de moitié sur la durée du contrat des écarts de taux d'emploi entre les territoires prioritaires et l'agglomération de référence, en particulier au bénéfice des jeunes.

1. Les contrats de ville

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine réaffirme la nécessité d'inscrire la politique de la ville dans un cadre contractuel. Dans son article 6, elle donne une assise légale aux contrats de ville appelés à succéder aux contrats urbains de cohésion sociale, et fixe les principes qui devront guider ces nouveaux contrats : portage intercommunal pour faire jouer l'effort de solidarité entre territoires, démarche intégrée alliant les dimensions sociale, urbaine et économique, mobilisation large des acteurs institutionnels et de la société civile, co-construction avec les habitants des quartiers prioritaires et mobilisation prioritaire des moyens de droit commun.

a. Le lancement des nouveaux contrats de ville

Pour préparer la mise en œuvre des nouveaux contrats de ville, le comité interministériel des villes du 19 février 2013 a souhaité organiser, sur le second semestre 2013, leur préfiguration sur douze sites pilotes. Pour les territoires retenus, il s'est agi de conduire, de manière anticipée et dans un cadre partenarial renforcé, les travaux de préparation à la phase de négociation des contrats. Les enseignements tirés lors de la préfiguration permettent de préciser le cadrage national des contrats de ville et les outils méthodologiques utiles à leur élaboration.

Le décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains fixe la méthodologie retenue pour permettre l'identification des territoires cibles en métropole. Les contours proposés par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ont ainsi été conçus de façon homogène sur l'ensemble du territoire. Un second décret, à paraître avant la fin de l'année, fixera de façon précise et définitive les contours sur lesquels s'appuieront les avantages réglementaires et législatifs attachés précédemment aux zones urbaines sensibles (ZUS). Entre ces deux échéances et jusqu'à octobre 2014, un travail de consultation des collectivités, communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est conduit par les préfets et doit permettre d'assurer une détermination des contours des territoires cibles conformes aux réalités locales.

Concomitamment à la définition des contours de la nouvelle géographie prioritaire, le processus partenarial d'élaboration du contrat de ville se met en place autour de la construction du diagnostic territorial et de la définition des enjeux du contrat.

Au niveau national, la circulaire du Premier ministre n° 5729-SG sur la mise en œuvre des contrats de ville a été diffusée aux préfets le 30 juillet 2014. Elle rappelle notamment que les contrats devront être construits autour des trois piliers précités. Une instruction conjointe du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports et de la secrétaire d'État chargée de la politique de la ville complète la circulaire sur le cadrage général des contrats de ville. Un kit méthodologique et un dispositif spécifique d'accompagnement et de formation sont par ailleurs mis en place.

Localement, afin de favoriser le portage politique des nouveaux contrats de ville, leur temporalité sera calée sur celle du mandat municipal et intercommunal. Ainsi, ces contrats seront-ils signés dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux, soit en 2014. Ils entreront en vigueur au 1^{er} janvier de l'année suivante, soit logiquement en 2015 et pour une durée de six ans. Ils feront l'objet, en tant que de besoin, d'une actualisation tous les trois ans. La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit néanmoins que les contrats qui ne pourraient être signés dans le délai prévu pourront l'être au plus tard l'année suivant celle du renouvellement général des conseils municipaux, soit en 2015.

Une circulaire ministérielle du 15 octobre 2014 précise ainsi que « *le processus de préparation des contrats de ville doit aboutir avant la fin 2014 à la détermination du cadre et des objectifs stratégiques, et d'ici juin 2015 à la conclusion du contrat et de ses conventions d'application pour l'ensemble des signataires* ».

b. Le pilotage en partenariat

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 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, qui constitueront les signataires de premier rang, une sorte de pilotage en « triumvirat » des futurs contrats.

La réforme ne vise donc pas à dessaisir les communes de toute compétence en matière de politique de la ville, mais bien à confier au niveau intercommunal une mission de pilotage stratégique au regard du projet de territoire et de la place des quartiers (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.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine formalise cette répartition au sein de l'article 6 relatif aux contrats de ville. Le texte prévoit ainsi que l'établissement public de coopération intercommunale est chargé du diagnostic du territoire, de la définition des orientations, de l'animation et de la coordination des contrats de ville. Le maire met en œuvre les actions définies par le contrat de ville qui relèvent de toutes les compétences qui lui sont propres. Il est néanmoins également partie prenante à la gouvernance dudit contrat, via le caractère concerté de son élaboration et de sa mise en œuvre (comité de pilotage, modalités de rendu de compte, etc.).

Le contenu et les modalités du pilotage stratégique assuré par l'intercommunalité et l'articulation entre cette dernière et le rôle des communes restent à préciser. Ce cadre devra être nécessairement souple afin de pouvoir s'adapter à la diversité des situations et des contraintes locales.

Afin de donner aux intercommunalités toute légitimité dans le portage de la démarche contractuelle, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine modifie la rédaction des articles du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatifs aux compétences des différents types d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette nouvelle rédaction traduit ce processus de clarification des rôles entre la commune et l'EPCI en matière de politique de la ville et formalise la fonction ensemblière de l'EPCI dans les futurs contrats, autour de trois axes :

– élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville en concertation étroite avec les communes ;

– animation et coordination des dispositifs et des actions s’inscrivant dans le cadre du contrat de ville ;

– programmes de soutien à la mise en œuvre des actions des communes concernées.

Les communautés de communes, pour lesquelles la compétence « politique de la ville » ne figure actuellement pas parmi celles qu’elles sont susceptibles d’exercer se voient ouvrir la possibilité d’exercer cette compétence, laquelle demeure néanmoins non obligatoire. Ce rôle d’ensemblier ne sera en revanche pas assuré par les communautés de communes qui choisissent de ne pas exercer la compétence « politique de la ville ». Le contrat de ville sera dans cette hypothèse signé à titre principal par la commune. La communauté de commune en demeurera néanmoins signataire, et mettra en œuvre sur le quartier prioritaire les actions relevant de ses compétences propres.

La place et le rôle de l’État dans le cadre de la démarche contractuelle sont nécessairement particuliers, d’une part parce que l’État est responsable de la définition du cadre national, ce qui le met en position de prescripteur, d’autre part parce qu’il a une responsabilité au regard de l’enjeu de cohésion et de solidarité nationale, ce qui le rend négociateur. Malgré ces spécificités, l’État doit être, dans le cadre des nouveaux contrats de ville, un partenaire à part entière dont le rôle peut se situer à trois niveaux :

– la définition, conjointement avec l’intercommunalité et les communes, de la stratégie qui doit être conduite au bénéfice des quartiers prioritaires : à ce titre, l’État doit pouvoir forger son point de vue sur la situation de ces territoires et être en situation d’interpeller le projet de territoire, comme la prise en compte des quartiers et des habitants dans cette stratégie, et les orientations définies par l’intercommunalité et les communes ;

– la mobilisation des politiques relevant de son champ de compétences pour répondre aux problématiques des quartiers prioritaires : l’animation interministérielle constitue à ce titre un enjeu fondamental ;

– la négociation auprès des autres partenaires d’engagements en faveur des quartiers prioritaires : l’État doit également être en mesure de demander aux collectivités territoriales et aux autres partenaires une mobilisation de leurs compétences de droit commun proportionnée aux réalités sociales, urbaines et économiques des quartiers de la politique de la ville.

c. La mobilisation des crédits de droit commun

Le document de politique transversale (DPT), annexé au projet de loi de finances, permet de recenser chaque année les contributions de chacun des programmes à la mise en œuvre d'actions au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires. La contribution budgétaire de l'État s'élevait à 4,3 milliards d'euros, dont 0,5 milliard de crédits spécifiques selon le DPT annexé au projet de loi de finances pour 2014. Il est cependant indispensable, pour améliorer la connaissance des données financières territorialisées de l'État, de disposer de systèmes d'information permettant de localiser les dépenses à un niveau suffisamment fin. Pour ce faire, il est prévu de travailler dans le cadre du CGET à une mutualisation des moyens et à des analyses croisées en termes de systèmes d'information relatifs aux territoires. Par ailleurs, des travaux sont en cours au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et en partenariat avec l'Insee pour reconstituer les dépenses de l'État par région et par service d'origine de la dépense en vue de fournir aux préfets de région des informations sur les dépenses territorialisées selon la nature des dépenses et des missions couvertes. Enfin, la mobilisation des politiques de droit commun étant un enjeu majeur de la nouvelle politique de la ville, la problématique des quartiers prioritaires doit être davantage prise en compte dans les politiques sectorielles. Cela permettra d'améliorer la qualité et la fiabilisation des données fournies par les différents ministères sur leur contribution à la politique de la ville.

L'identification des crédits de droit commun passe par le déploiement d'un outil harmonisé permettant la consolidation de données recueillies localement. À ce titre, l'instruction du Premier ministre n° 5706/SG du 26 mars 2014 concernant les modalités d'animation et de mise en œuvre des douze conventions interministérielles d'objectifs 2013-2015 prévoit la remontée d'un bilan annuel de leur application. Elle a doté les préfetures de région d'un tableau de bord simplifié, standardisé et dématérialisé permettant de suivre les moyens affectés aux quartiers prioritaires dans le cadre d'une trentaine d'engagements identifiés dans les conventions interministérielles.

Un premier bilan pour 2013 transmis au printemps 2014 par onze préfets de région souligne cependant les difficultés rencontrées par les services pour recenser les dispositifs de droit commun et donc renseigner le tableau de bord. La notion de territorialisation n'est pas homogène selon les secteurs concernés (absence de statistiques à l'échelle des quartiers pour les crédits du Centre national pour le développement du sport – CNDS –, les actions de l'agence régionale de santé – ARS –, les contrats uniques d'insertion). Il est aussi fait état de l'inadaptation des systèmes informatiques à l'approche territoriale.

Dans le cadre de la préfiguration des futurs contrats de ville, certains territoires ont travaillé au recensement des crédits des politiques de droit commun de l'État bénéficiant aux habitants des quartiers prioritaires dans le cadre des différents budgets opérationnels de programme (BOP) mais se sont confrontés au même type de difficultés techniques (les données des différents services de l'État

ne sont pas toujours territorialisées et, lorsqu'elles le sont, c'est bien souvent sur des périmètres différents de ceux de la politique de la ville) et conceptuelles (notion de droit commun perçue comme ambiguë et interprétée différemment selon les services). Il en ressort qu'il est préférable de définir en premier lieu les besoins spécifiques sur chaque quartier, sur la base d'un diagnostic territorial, puis d'identifier le droit commun déjà mobilisé, et le droit commun qu'il convient de renforcer. Le recensement exhaustif des moyens de droit commun déployés sur un territoire apparaît en effet peu pertinent s'il n'est pas associé au préalable à une démarche visant à pallier les manques identifiés.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a également prévu de garantir une meilleure lisibilité des moyens affectés au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires par les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) signataires des contrats de ville. Le 3^o de l'article 11 de la loi impose à ces collectivités, l'élaboration d'un état « politique de la ville » annexé à leur budget, permettant le suivi des recettes et des dépenses engagées en faveur des quartiers prioritaires dans le cadre des contrats de ville, qu'elles relèvent des moyens spécifiques ou des politiques de droit commun. Un modèle type devrait être élaboré, en lien avec les grandes associations nationales d'élus.

La mise en place d'outils vise également à renforcer l'accompagnement des acteurs locaux dans l'identification des dispositifs de droit commun au bénéfice des quartiers. Un référentiel des politiques de droit commun intégré au kit méthodologique des contrats de ville identifiera, pour chaque politique publique, les leviers d'action susceptibles d'être activés au bénéfice des quartiers prioritaires au moment de la programmation des actions prévues dans les contrats de ville. Enfin, des modules spécifiques sur la territorialisation du droit commun seront proposés dans le cadre du dispositif de formation mis en place à l'attention des acteurs des contrats de ville.

Le fait que le chiffrage des crédits affectés aux quartiers soit particulièrement complexe ne doit cependant pas limiter l'analyse et l'évaluation du droit commun mobilisé au service des quartiers. Il est en effet important de considérer le droit commun au-delà de la question des moyens affectés en termes financiers et humains et de tenir compte des aspects qualitatifs. Dans ce cadre, le dispositif de suivi de la mise en œuvre opérationnelle des conventions interministérielles prévu par la circulaire du 26 mars 2014 prévoit également la remontée d'une analyse qualitative sur la déclinaison des conventions. Elle comprend, notamment, une description des modalités de mise en œuvre des conventions interministérielles au plan local, précisant si les instances collégiales du comité de l'administration régionale et des chefs de service ont été mobilisées autour de ces conventions respectivement par le préfet de région et le préfet de département, un état des lieux de l'appropriation des différentes conventions interministérielles et de la mobilisation des différents services de l'État pour chacune d'elle, des précisions concernant le mode d'articulation entre le niveau régional et le niveau départemental dans la mise en œuvre des conventions, et enfin, la nature des engagements ayant déjà fait l'objet d'une déclinaison locale.

En parallèle, les communes et EPCI concernés devront, aux termes du 1° de l'article 11 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, élaborer annuellement un rapport sur la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville, soumis à débat devant leurs assemblées délibérantes. Il s'agira de favoriser localement une meilleure analyse et prise en compte des enjeux des quartiers prioritaires.

2. La mise en place de conseils citoyens

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 prévoit de franchir une étape supplémentaire avec l'instauration d'une co-construction de la politique de la ville « *s'appuyant sur la mise en place de conseils citoyens* » dans tous les contrats de ville (article 1^{er}) et la mise en place d'une « *maison du projet* » pour chaque projet de renouvellement urbain (article 2). Ces nouveaux lieux de concertation et d'élaboration des politiques publiques ouverts aux habitants, aux associations et aux acteurs locaux seront les deux piliers d'une rénovation des pratiques démocratiques dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Au-delà du cadre général inscrit à l'article 7 de la loi du 21 février 2014, un cadre de référence des conseils citoyens a été élaboré pour apporter des recommandations sur leur mise en œuvre, tout en préservant les marges de manœuvre locales. Ce cadre de référence a été transmis début juillet aux préfets et aux maires des communes dans lesquelles se trouvent des quartiers prioritaires.

Dans la continuité de la « mission participation » de Mme Marie-Hélène Bacqué et de M. Mohamed Mechmache, ce cadre de référence a fait l'objet d'une large concertation. Ainsi, les élus locaux, à travers l'Association des Maires de France (AMF) et l'Association Ville&Banlieue, les professionnels de la politique de la ville représentés par les associations AMADEUS et l'inter-réseaux des professionnels du Développement Social Urbain (IRDSU), ainsi que les habitants et les associations regroupés au sein de la Coordination Citoyenne, ont été associés à sa rédaction.

Ce document est un outil méthodologique pour tous ceux qui sont prêts à s'investir dans la création des conseils citoyens au sein des quartiers prioritaires. Après les principes généraux à respecter, il précise les modalités de création (composition, tirage au sort des habitants ou volontariat), les moyens et les modalités d'accompagnement et de formation des différents acteurs concernés, à prévoir dans les contrats de ville.

À partir de ce cadre de référence, il est prévu que les conseils citoyens commencent à se mettre en place au cours du second semestre 2014 en s'appuyant sur les dynamiques participatives existantes dans les quartiers.

C. LE NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine acte le lancement du nouveau programme national de rénovation urbaine (PNRU) qui sera mis en œuvre par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et qui permettra de financer, à hauteur de 5 milliards d'euros, des interventions en faveur de la requalification des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce nouveau programme visera en priorité les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants.

Le nouveau programme national de renouvellement urbain répond au constat du Comité interministériel des villes (CIV) du 19 février 2013 selon lequel le PNRU est un succès, auquel il convient d'apporter quelques corrections.

En dépit de son ampleur, le PNRU n'a évidemment pas permis de répondre à l'ensemble des besoins en matière de rénovation urbaine ; subsistent notamment un certain nombre de quartiers insuffisamment ou encore non traités. Le CIV a donc décidé le lancement d'une nouvelle génération de projets de renouvellement urbain, s'inscrivant dans le cadre fixé par les contrats de ville, afin d'apporter une réponse aux enjeux urbains des futurs quartiers prioritaires cohérente avec l'ensemble des dimensions de la politique de la ville.

Le nouveau PNRU a pour objectif la requalification des quartiers prioritaires de la politique de la ville, dans le respect du cadre fixé par les contrats de ville. En cohérence avec la démarche générale de concentration des moyens de la politique de la ville, ce nouveau programme visera en priorité les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants, dont la liste sera arrêtée par le ministre chargé de la Ville sur proposition du conseil d'administration de l'ANRU.

Le nouveau programme couvre une période de dix ans, soit de 2014 à 2024.

Les investissements nécessaires à la réalisation du nouveau programme sont estimés à près de 20 milliards d'euros. La répartition prévisionnelle des concours financiers de l'ANRU, fixés à 5 milliards d'euros, est la suivante : 4 milliards d'euros pour les quartiers métropolitains présentant les plus forts enjeux ; 500 millions d'euros pour les quartiers ultramarins présentant les plus forts enjeux, y compris en appui des politiques de droit commun concourant à la résorption de l'habitat insalubre ou informel ; 500 millions d'euros pour mener des opérations de renouvellement urbain sur les autres quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant des enjeux moindres.

Il n'apparaît cependant pas que le bouclage du financement du nouveau programme de rénovation urbaine soit achevé, il dépend en effet des négociations toujours en cours avec *Action Logement*. Selon les éléments reçus par le Rapporteur spécial, le financement du PNRU s'inscrit dans le cadre du financement global de l'ANRU pour ses différentes missions (voir *infra*).

Aucune liste officielle connue à ce jour des nouveaux quartiers cibles du PNRU n'a été publiée et il est question d'arrêter ce zonage début novembre 2014.

D. LA DOTATION POLITIQUE DE LA VILLE : UNE MISE EN PLACE RETARDÉE

L'article 2 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, du 21 février 2014, prévoit que « *le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} septembre 2014, un rapport qui prévoit les conditions dans lesquelles est instituée, à compter du 1^{er} janvier 2015, une dotation budgétaire intitulée : « dotation politique de la ville » et remplaçant la dotation de développement urbain.* »

Le rapport doit préciser notamment l'éligibilité à cette dotation des établissements publics de coopération intercommunale et des communes signataires d'un contrat de ville ; les modalités de détermination de la liste des bénéficiaires de cette dotation ; les modalités et les critères de ressources et de charges utilisés pour la répartition de cette dotation ; les objectifs et conditions d'utilisation de cette dotation, en particulier dans le cadre du contrat de ville ; les dispositions spécifiques pour les départements et collectivités d'outre-mer.

Ce rapport étudie également la possibilité et les modalités de mise en œuvre de pénalités à l'encontre des collectivités territoriales et de leurs groupements comprenant sur leur territoire un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville et qui ne sont pas signataires, à compter de 2016, d'un contrat de ville. Les avis du comité des finances locales et du Conseil national des villes doivent être joints à ce rapport.

Il apparaît que le rapport prévu est encore en cours de finalisation et que la DPV attendra probablement le PLF 2016 pour être effectivement mise en place.

E. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

Le pilotage national de la politique de la ville est désormais assuré par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) qui a été créé par le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014. Il regroupe la délégation à l'aménagement des territoires 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). Il est placé sous l'autorité du Premier ministre et mis à disposition du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports et de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité. Le CGET comprend notamment la Direction de la ville et de la cohésion urbaine qui est plus spécifiquement en charge du pilotage et de la coordination interministérielle de la politique de la ville. Ses autres directions sont la Direction des stratégies territoriales, qui supervise la remise à plat de la géographie d'intervention et assure des missions d'observation des territoires et d'évaluation des politiques, et la Direction du développement des capacités des territoires qui pilote la politique d'égalité des territoires.

La Direction de la ville et de la cohésion urbaine (DVCU) est chargée « *de la conception et de la mise en œuvre de la politique de la ville au plan interministériel* », ainsi que de la mobilisation des moyens propres de cette politique, et notamment des crédits du programme *Politique de la ville*.

Elle conçoit cette politique au niveau national et anime son application dans les régions et les départements. Elle coordonne l'action des ministères en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), gère l'ensemble des instruments de celle-ci et assure la programmation et l'exécution de ses crédits. Elle anime les réseaux territoriaux et associatifs, conçoit et met en œuvre les actions permettant de développer la participation citoyenne et la co-construction de la politique de la ville avec les habitants des QPV. La DVCU assure le secrétariat du Comité interministériel des villes (CIV) et du Conseil national des villes (CNV), instance consultative. Elle apporte également sa contribution à la conception et à l'animation des politiques de lutte contre les discriminations, contre l'illettrisme, et pour la prévention de la délinquance. Enfin, elle assiste le ministre chargé de la ville dans l'exercice de la tutelle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), ainsi que de la cotutelle de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des établissements commerciaux et artisanaux (Epareca) et de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe).

La DVCU devra piloter l'application de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Elle devra renforcer la coordination interministérielle et partenariale avec les collectivités territoriales en faveur des habitants des QPV, pour mobiliser le droit commun de leurs interventions respectives. Elle veillera à améliorer l'articulation entre les interventions publiques dans le champ de la rénovation et du renouvellement urbain d'une part, et d'autre part, les interventions en faveur de l'accès aux droits, aux savoirs et à l'emploi. Elle intégrera enfin les dimensions européennes de la politique de la ville.

La création de la DVCU met fin à la dissociation qui existait jusqu'ici entre les fonctions de conception de cette politique, assumées par le secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV), et la gestion des interventions financées par le programme 147, prises en charge par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Lors de son rapport sur le PLF 2013, le Rapporteur spécial avait réclamé une simplification des structures par un rapprochement des organismes : il ne peut que se féliciter de la création du CGET, et de la mise en place de la DVCU qui va dans le sens des attentes du Rapporteur spécial.

La DVCU associera ainsi désormais étroitement, dans son organisation même, les fonctions de définition stratégique et de mobilisation du droit commun des interventions des ministères, avec la gestion opérationnelle et le suivi des programmes d'intervention. Dans le même temps, elle veillera à assurer la continuité dans la mise en œuvre des moyens de la politique de la ville, et à conforter et sécuriser les procédures financières et comptables, pour améliorer le soutien aux associations et à l'ensemble des bénéficiaires de cette politique.

La DVCU reprend à sa charge les activités exercées jusqu'alors par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances : suivi des dispositifs d'intervention, animation du réseau des instructeurs dans les directions départementales de la cohésion sociale.

Le transfert des activités financières nécessite de sécuriser les circuits budgétaires et comptables afin de ne pas dégrader la qualité de la gestion et d'assurer un même niveau de service pour les structures subventionnées.

L'objectif d'intégration de la gestion des crédits de la politique de la ville dans Chorus a été décalé d'un an. Dans le contexte de réforme de la politique de la ville, avec la signature de nouveaux contrats de ville dans le cadre d'une géographie resserrée, l'efficacité de la gestion doit dorénavant prévaloir sur de nouvelles réformes de structures, le Rapporteur spécial en a bien conscience (même si cela ne l'empêche pas de préconiser qu'une réflexion ultérieure s'engage sur les complémentarités entre l'ANRU et l'EPARECA : dans un contexte d'argent rare, il n'est pas déraisonnable de privilégier les crédits budgétaires utiles à des interventions pour les quartiers et les habitants, plutôt qu'au fonctionnement d'organismes dont le rapprochement ne manquerait pas en revanche d'être source d'économies de gestion). Le CGET s'engage néanmoins à fiabiliser de nouvelles procédures et à assurer la transition pour une gestion des subventions via l'outil Chorus dès la gestion 2016.

Compte tenu de ses impératifs techniques, le Gouvernement examine la création, à titre transitoire, d'un établissement public, dont les missions seront purement comptables pour assurer la gestion des crédits de la politique de la ville en s'appuyant sur les outils et procédures de l'ACSé. Une convention sera établie entre la Direction de la ville et de la cohésion urbaine et cet établissement pour déterminer les relations et les responsabilités respectives de ces deux structures.

En ce qui concerne le transfert comptable du patrimoine de l'ACSé à l'État, des travaux sont en cours entre la direction administrative et financière de l'agence, l'agent comptable, la direction du budget et le contrôleur économique général et financier pour déterminer précisément le devenir des dettes et des créances de l'établissement supprimé.

II. C'EST HORS BUDGET QU'EST LARGEMENT FINANCÉE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les financements de la politique de la ville demeurent toujours essentiellement extrabudgétaires.

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

A. Y A-T-IL IMPASSE FINANCIÈRE DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE ?

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) créé par l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine pour financer et conduire le programme national de rénovation urbaine (PNRU), dont le cadre de la mise en œuvre est fixé par cette même loi. Elle apporte ainsi son soutien aux collectivités, aux établissements publics et organismes privés ou publics conduisant des opérations de restructuration urbaine, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, tant en matière de construction ou réhabilitation de logements sociaux que d'aménagement des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

C'est l'opérateur le plus essentiel de la politique de la ville. Les réponses attendues sur l'ANRU ont été transmises par le Gouvernement seulement le 20 octobre et ne permettent pas de faire le point sur l'équilibre de financement de l'ANRU pour les prochaines années ni sur l'équilibre de trésorerie attendu à fin 2014. À défaut, le Rapporteur spécial dispose d'une enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat, et publiée en juin 2014.

1. Des missions très diverses

La Cour constate, comme chacun peut l'observer, que les missions de l'ANRU se sont diversifiées au-delà du cœur de métier de l'agence. L'ANRU a ainsi la lourde charge de la mise en œuvre et de l'achèvement du programme national de rénovation urbaine pour la réalisation duquel l'agence avait été créée (**PNRU 1**).

Au 30 juin 2013, ce sont 397 projets globaux qui ont été approuvés par l'agence et dont les conventions ont été signées. Ces projets concernent 490 zones urbaines sensibles (ZUS) ou zones définies au titre de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003, 4 millions d'habitants et un montant estimé d'investissement de 45 milliards d'euros. Ils sont financés par une participation de l'ANRU d'environ 11,7 milliards d'euros. Ces projets portent sur la reconstitution de 141 000 logements sociaux, la réhabilitation de 331 000 logements sociaux, la démolition de 148 000 logements sociaux, la résidentialisation de 354 000 logements, mais aussi le financement d'aménagements, d'équipements, de requalification d'habitat privé dégradé en quartiers anciens, de changement d'usage, de l'ingénierie.

L'ANRU est également appelée à mettre en œuvre le nouveau programme de rénovation urbaine (**NPRU ou PNRU 2**) qui a précédemment été présenté.

L'ANRU contribue à la mise en œuvre du programme national des quartiers anciens dégradés (**PNRQAD**) et a bénéficié à ce titre de ressources apportées par la contribution d'Action logement. Pour la période 2009-2016, ce programme prévoit la réalisation de 25 000 logements locatifs conventionnés et de 5 000 places de logements adaptés ou d'hébergement ; la réhabilitation de 60 000 logements privés ; le traitement d'immeubles en recyclage foncier ; les travaux d'aménagement de proximité et d'équipements publics ; les actions d'ingénierie avec l'aide à la conduite générale de projet par les communes ou EPCI. Les moyens financiers alloués à la mise en œuvre de ce programme, dans son périmètre actuel, s'élèvent à 400 millions, dont 150 millions apportés par l'ANRU.

La loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010 a défini les nouveaux programmes des investissements d'avenir (**Programme d'investissement d'avenir n° 1**) et les conditions de leur gestion. 500 millions ont été réservés pour le programme « Internats d'excellence et égalité des chances », dont la mise en œuvre a été confiée à l'ANRU. 400 millions doivent être consacrés aux opérations de création, extension et revitalisation des internats d'excellence et 100 millions au développement de la culture scientifique et technique.

La loi de finances initiale pour 2014 a prévu, dans le cadre des investissements d'avenir, (**Programme d'investissement d'avenir n° 2**), l'extension des bénéficiaires du mode de scolarisation en internat, au travers de l'action « internats de la réussite » du PIA, avec, à partir de 2014, le financement des terrains, de la construction et de la réhabilitation des internats de la réussite à hauteur de 150 millions d'euros, pour un objectif de 6 000 places nouvelles ; un programme en faveur de la jeunesse, doté de 100 millions d'euros, et un programme doté de 85 millions d'euros, dont l'ANRU est l'opérateur désigné, qui ont pour ambition de viser la très haute performance et l'innovation environnementale pour le renouvellement urbain.

Enfin, l'agence gère le programme concernant les **collèges dégradés**, qui constitue une mesure de la dynamique *espoir banlieues*.

Fin 2013, les contributions cumulées reçues par l'ANRU s'élevaient à 7,4 milliards d'euros dont 350 millions d'euros pour le plan de relance et 150 millions d'euros pour le PNRQAD et sont récapitulées dans le tableau suivant.

CONTRIBUTIONS CUMULÉES REÇUES PAR L'AN RU

	encaissements cumulés fin 2013
PNRU	6 772 367
État	846 364
Plan de relance (État)	4 997 082
Collèges dégradés (État)	603 921
Recette fiscale affectée par l'État (Grand Paris)	285 000
Action Logement	40 000
CGLLS	350 000
CDC	3 841
PAO	8 000
Qualité architecturale	15 744
PNRQAD	150 000
Produits financiers et autres	74 253
Total	7 374 205

Source : Cour des comptes.

L'objectif d'**affectation** global pour le PNRU (1), incluant le financement du plan de relance, est de 12 150 millions d'euros après contribution aux dépenses de fonctionnement, soit 11 697 millions pour les conventions pluriannuelles et 461 millions réservés pour les opérations isolées.

Le montant cumulé des **engagements** à fin juin 2014 s'élevait à 10 419 millions d'euros, soit 89 % du programme affecté. Le montant total des engagements de l'agence en 2013 a été de 889 millions. Le niveau d'engagement de l'exercice 2014 devrait être stable à environ 850 millions. L'achèvement des engagements est prévu fin 2015.

Le montant cumulé des **paiements** à fin juin 2014 s'élevait à 7 100 millions d'euros. Ce montant représente 68 % des engagements cumulés au 30 juin 2014. Les paiements effectifs de l'exercice 2013 ont été de 1 004 millions d'euros, en léger retrait par rapport à 2012.

Le niveau des paiements devrait se situer aux alentours de 1 milliard d'euros jusqu'en 2015, alors que le pic des dépenses initialement prévu était de 1,2 à 1,3 milliard. Cette modification d'estimation des dépenses résulte du comportement des maîtres d'ouvrage qui présentent très tardivement leurs demandes de solde, 19 mois en moyenne après la livraison des opérations.

2. Une assise financière somme toute assez tendue

La Cour des comptes observe, comme tous les rapporteurs successifs des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat depuis une décennie, que l'assise financière de l'ANRU est par nature tendue.

La Cour observe ainsi que le PNRU 1 est loin d'être achevé, en engagements et en paiements. À la fin de 2013, selon la Cour, il restait 3,7 milliards d'euros à payer sur les engagements déjà pris par les décisions attributives de subventions, déduction faite des avances accordées aux maîtres d'ouvrage dont l'agence attend le remboursement. Sur cette somme, les soldes non réclamés par les maîtres d'ouvrage représentaient 659 millions d'euros,

dont 327 millions en instance depuis deux ans au moins. En sus, 1,7 milliard restait à engager sur les conventions conclues dans le cadre de l'enveloppe financière de 12,35 milliards du PNRU. La Cour ajoute que cette enveloppe est considérée comme acquise, ce qui conduit à une pratique contestable de recyclage des « marges de manœuvre » dégagées sur les opérations abandonnées ou se soldant par une moins-value. En tenant compte de la trésorerie disponible, soit un peu plus de 0,4 milliard d'euros, les fonds nécessaires pour achever le PNRU 1 se montent donc à 5 milliards d'euros.

C'est donc à juste titre que la Cour constate en effet que le bouclage financier du PNRU et du NPNRU demeure incertain. L'AN RU fait face à une situation financière structurellement en décalage. Le financement du PNRU et du NPNRU (comme du PNRQAD) repose aujourd'hui principalement sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), à hauteur de 90 % environ. Or la couverture par les fonds de la PEEC, au cours des prochaines années, des besoins combinés du NPNRU (doté de 5 milliards au total jusqu'à 2024, selon les prescriptions de la loi de programmation pour la ville) et de l'achèvement du PNRU demeure problématique. Les tensions sur l'utilisation de ces fonds ne sont que très momentanément réduites par un prêt de 3 milliards à 25 ans de la Caisse des dépôts et consignations à l'UESL, tête de réseau des collecteurs, qui permet seulement de reporter à plus tard les engagements financiers indispensables.

Il est évident en effet que des arbitrages à réaliser sur les emplois de la PEEC devront inévitablement être conduits puisque ses capacités de financement ne sont pas extensibles.

C'est dans ce cadre que se pose la question du financement de l'ANRU en 2015, question pour laquelle la réponse n'a pas encore été donnée, des discussions étant en cours avec *Action Logement*.

3. Une incertitude sur l'avenir, qui doit être levée !

Ainsi, le Gouvernement a transmis au Rapporteur spécial le 20 octobre les indications suivantes :

D'abord, 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. Pour 2015, la contribution minimale d'*Action logement* est fixée par la lettre d'engagement mutuel signée par l'État et l'UESL le 12 novembre 2012, à 800 millions pour 2015. La contribution maximale est quant à elle de 1 200 millions, diminués de la participation des partenaires sociaux au Fonds national d'aide au logement (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. Par ailleurs, l'ANRU dispose d'une contribution annuelle de 30 millions de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) jusqu'à extinction du PNRU. L'AN RU disposait, à fin 2013, d'une trésorerie de 413 millions.

Ensuite, le Gouvernement indique que « *concernant le financement de l'achèvement du PNRU et du lancement du NPNRU, le Premier ministre, dans sa lettre-plafond pour le triennal, a fixé la contribution d'Action logement à hauteur de 850 millions d'euros/an en moyenne pour la période 2015 – 2017 ; pour la séquence postérieure, et à titre indicatif à ce stade, le montant des contributions d'Action logement devrait être de 700 millions d'euros en 2018, puis 500 millions d'euros en 2019 et 2020. Si le principe de la contribution d'Action logement au financement du PNRU et du NPNRU est acquis, l'échéancier des contributions, ainsi que leurs modalités d'utilisation, doivent faire l'objet d'un accord, en cours de finalisation, pour la période 2015–2019. Les contributions acquises à ce jour sont celles de la CGLLS (30 millions d'euros/an), ainsi que de la CDC, représentant 32 millions d'euros/an au total.* ». Les discussions sont en cours, et la réalité est que sur, sur fonds de financements incertains, la situation financière de l'ANRU interpelle.

Pourquoi une telle situation ? Reprenons l'historique de la situation de l'ANRU en quatre points :

- À la fin 2013, les **engagements** de l'ANRU, on l'a déjà dit, sont de 10,47 milliards d'euros (dont 10,42 milliards d'euros au titre du PNRU), alors que les ressources perçues sont de 7,37 milliards d'euros. Il y a davantage de dépenses programmées que de recettes encaissées. Dès lors, il faut appeler les choses par leur nom : l'ANRU connaît bien une insuffisance de ressources, donc une impasse financière de 3,1 milliards d'euros !

- L'ANRU doit cette impasse largement au fait que **l'État n'ait pas respecté ses engagements de dotations budgétaires**. Il n'a doté l'ANRU que de 2004 à 2008 ! Depuis 2008 (elle était alors de 180 millions d'euros), il n'a versé aucune dotation ! De fait, sur les 7,37 milliards d'euros de recettes globales de l'ANRU de 2004 à 2013, l'État n'a versé directement que 846 millions d'euros, et Action Logement 5 milliards d'euros !

- Cette impasse n'est évidemment pas le fait de l'actuel Gouvernement, non plus que de la présente majorité d'ailleurs. Car, à **fin 2012**, sur la période 2004-2012, les engagements étaient déjà de 8,48 milliards d'euros alors que les ressources encaissées n'étaient que de 5,37 milliards d'euros, soit **déjà une impasse de 3,1 milliards d'euros !**

- Cette insuffisance de ressources de l'ANRU (qui se traduit comptablement par des capitaux propres de l'Agence au 31 décembre 2013 négatifs de –2,41 milliards d'euros) suscite concrètement **une double préoccupation** du Rapporteur spécial :

– la première tient à ce que, si cette impasse est d’abord une impasse de trésorerie, bien évidemment elle pèse inévitablement sur les délais de mandatement des subventions aux maîtres d’ouvrage. Ainsi, comme le souligne la Cour des Comptes dans son rapport de juin 2014 « *le délai qui sépare la validation de la demande du maître d’ouvrage du paiement effectif a été en moyenne de 153 jours en 2013, à comparer à 112 jours en 2012* ».

– la seconde, c’est qu’il ne faudrait pas que cette impasse de trésorerie ait une incidence défavorable sur le rythme d’engagement du NPNRU. Il ne faudrait pas que l’insuffisance de ressources disponibles ne joue un rôle « incitatif » à ce que les nouveaux programmes de rénovation unitaire ne s’engagent pas trop vite. Voilà pourquoi le Rapporteur spécial, soucieux de cet enjeu financier, estime utile qu’au plus vite le Gouvernement structure le mécanisme de financement – sans doute avec l’appui de mobilisation des fonds de la Caisse des Dépôts – qui permettra d’amorcer dès 2015-2016 cette seconde phase de projets.

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 des autres programmes de la mission *Politique des territoires* portant sur les zones urbaines sensibles sont estimées à 528 millions d’euros en 2013 et 2014 et 488 millions d’euros en 2015, selon les éléments des projets annuels de performances annexés au présent projet de loi de finances. Dans cet ensemble, les coûts des dépenses fiscales principales sur impôts d’État sont réputés représenter, pour celles rattachées au programme 147 : 303 millions en 2013, 327 millions en 2014 et 358 millions en 2015.

Les seules dépenses fiscales rattachables au programme représentent donc des pertes de recettes d’un montant comparable à celui des crédits d’intervention !

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.

La politique de la ville a par ailleurs infusé deux mesures fiscales nouvelles du PLF 2015, qui ont été annoncées par le Gouvernement : l’application du taux réduit de 5,5 % de la TVA aux opérations d’accession sociale à la propriété réalisées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et l’application aux 1 300 nouveaux quartiers prioritaires de l’abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 30 % sur la base d’imposition des logements sociaux, dispositif actuellement appliqué, jusqu’au 31 décembre 2014, aux logements situés en zone urbaine sensible.

La première mesure, d'application du taux réduit de TVA, est inscrite à l'article 7 du projet de loi de finances pour 2015. Conformément au plan de relance du logement, annoncé le 29 août 2014 par le Premier ministre, cette mesure a pour objet de soumettre au taux réduit de 5,5 % de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à compter du 1^{er} janvier 2015, les opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Cette mesure prendra le relais du dispositif actuel de taux réduit de 5,5 % dans les quartiers faisant l'objet d'une convention avec l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, ces conventions arrivant progressivement à échéance jusqu'en 2018. L'objectif est de favoriser la production d'une offre de logements diversifiée pour les ménages modestes et de contribuer à développer la mixité sociale. À ce double titre, elle participe pleinement de la politique sociale du Gouvernement en faveur du logement. La dépense fiscale résultant de cette mesure devrait s'établir à 10 millions d'euros en 2015, 35 millions d'euros en 2016, 70 millions d'euros en 2017, avant de se stabiliser à 105 millions d'euros en 2018.

Le Gouvernement a par ailleurs annoncé que l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties, applicable aux logements sociaux situés en zone urbaine sensible, et qui vient en extinction en 2014, serait appliqué aux immeubles situés dans les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les logements destinés à la location appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte, attribués sous conditions de ressources, bénéficient d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties de longue durée. À l'issue de la période d'exonération prévue à l'article 1384 du CGI, à l'article 1384 A du CGI ou au II bis de l'article 1385 du CGI, en application de l'article 1388 *bis* du CGI, la base d'imposition de ces logements à la taxe foncière sur les propriétés bâties fait actuellement l'objet d'un abattement de 30 % à condition qu'ils soient situés dans une zone urbaine sensible (ZUS) et que leur propriétaire ait conclu avec l'État, avant le 1^{er} juillet 2011, une convention d'utilité sociale (CUS) définie à l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation. Cet abattement est applicable jusqu'aux impositions établies au titre de l'année 2014 sous réserve que la CUS ait été conclue avant le 1^{er} juillet 2011. La dépense fiscale générée est estimée à 89 millions en 2013 et 71 millions en 2014 selon le PAP 2015.

C. LE PROGRAMME POLITIQUE DE LA VILLE, TERREAU TROP FRÉQUENT DES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES ?

Le programme *Politique de la Ville* connaît de façon chronique 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, les crédits consommés avaient été ramenés, sous la précédente législature, de 852,9 millions en 2008 (à périmètre reconstitué) à 788 millions en 2009, à 632 millions en 2010 et 570 millions en 2011, soit une diminution d'un tiers des dépenses en trois ans. Ils ont diminué encore de 10,2 % en 2012 par rapport à 2011, avec une consommation de 512,3 millions d'euros de crédits de paiement, et de 8,1 % en 2013 par rapport à 2012 avec une consommation de 470,6 millions d'euros.

Si le programme *Politique de la ville* représentait au total 503,7 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2013, la consommation effective n'est donc que de 470,6 millions d'euros (taux de 93,4 %).

C'est que la loi de finances rectificative du 8 août 2014 a annulé 18,2 millions d'euros de crédits « *en raison de moindres besoins sur les dispositifs d'intervention* », selon le motif figurant dans le projet de loi.

5,4 millions ont ainsi été annulés sur les actions territorialisées des CUCS, 7,6 millions ont été annulés sur le dispositif « Adultes relais », 5,2 millions sur les crédits du dispositif « Emplois francs » !

Les annulations de crédits qui ont été réalisées en gestion de 2007 à 2013 au gré des décrets d'avance et des lois de finances rectificatives se sont élevées à 37,3 millions en gestion 2007, 3,4 millions en 2008, 13,4 millions en 2009, 82,9 millions en 2010, 45,7 millions en 2011, 32,7 millions en 2012 et 39,8 millions en 2013 ! Tout cela sur des crédits initiaux qui étaient, rappelons-le, orientés à la baisse.

Il est donc comptablement aisé de constater que les gels et régulations budgétaires en cours d'exercice, dans une tendance longue, et nonobstant la baisse de ces crédits votés, affectent régulièrement cette politique, ce qui ne peut que questionner.

Le Rapporteur spécial constate ainsi que, s'agissant du programme 147 *Politique de la Ville*, la réalité des chiffres atteste que ce programme est soumis à une double réalité financière, comme l'atteste le tableau ci-joint :

CRÉDITS DE PAIEMENT (PROGRAMME 147)

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inscrits LFI	793,18	790,22	792,72	794,57	704,85	624,32	539,98	503,69
Solde 0 / Annulations	- 38,58	- 29,45	+ 20,28	+ 20,11	- 64,35	- 36,03	- 19,52	- 31,55
Crédits ouverts	754,60	760,76	813,00	814,70	640,50	588,29	520,46	472,13
Corrections (%)	- 4,9 %	- 3,7 %	+ 2,6 %	+ 2,5 %	- 9,1 %	- 5,8 %	- 3,6 %	- 6,3 %
Crédits consommés	725,54	717,50	793,72	788,40	632,14	570,52	512,25	470,56
% crédits initiaux réellement consommés	91,5 %	90,8 %	100,1 %	99,2 %	89,7 %	91,4 %	94,9 %	93,4 %

– assez systématiquement, le solde des ouvertures et des annulations de crédits est négatif, ce qui signifie une amputation des crédits votés, et celle-ci est très significative : plus de 9 % en 2010, – 5,8 % en 2011, et encore – 6,3 % en 2013 ! La politique de la ville est donc bien un terreau de « gel » des crédits budgétaires en cours d'exécution.

– mais pis, tous les crédits ouverts ne sont pas consommés ! De 2006 à 2011 (hors 2008, 2009) la consommation des crédits a eu de la difficulté d'évidence à dépasser les 90 % ! Et si en 2012 et 2013, le taux de consommation est plus satisfaisant (93 à 95 %), il n'en affiche pas moins une sous-consommation des crédits. Si, du point de vue des finances publiques, d'aucuns ne pourront que se satisfaire d'une telle gestion économe, le Rapporteur spécial en revanche ne peut que considérer comme insatisfaisante cette situation ne serait-ce que sur le plan social et humain.

En effet, dans les territoires, dans nos quartiers, nombre de collectivités, d'associations et d'habitants espèrent beaucoup d'adultes-relais, de soutiens financiers supplémentaires, d'abondements de leur contrat de ville ou de renforcement de leurs crédits de réussite éducative : il est peu encourageant (et pour tout dire inacceptable), pour tous ces acteurs engagés dans une mission sociale délicate, où par nature l'argent est compté, de constater que, par-delà les régulations budgétaires, en fin d'année 2011, près de 18 millions d'euros sont annulés parce qu'ils n'ont pas été dépensés, mais encore 8,2 millions d'euros en 2012, et 1,6 million d'euros en 2013.

Le Rapporteur spécial recommande donc que s'opère en cours d'exercice une fongibilité plus grande des crédits entre les actions au Programme 147, pour éviter que de l'argent à vocation d'aider ceux qui sont les plus en difficultés ne soit pas dépensé.

*

* *

CHAPITRE II : LES CRÉDITS DE POLITIQUE DE LA VILLE PROPOSÉS POUR 2015

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 2014, avec 455,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement au lieu de 505,5 millions d'euros en loi de finances initiale 2014 (- 9,8 %) et 456,9 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 496,2 millions d'euros (- 7,9 %).

Le projet annuel de performances pour 2015 retrace les dotations d'un programme 147 organisé en quatre actions, selon une maquette inchangée.

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*.

L'action 2 *Revitalisation économique et emploi* regroupe les dotations de compensation et des subventions dont les destinataires sont clairement déterminés. 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* ne porte plus qu'une très faible part de crédits.

Le déséquilibre entre les actions est accru par la concentration sur l'action 1 des moyens d'intervention de la politique de la ville. L'action 1 est dotée de 332,4 millions d'euros de crédits de paiement, l'action 3 de 33,5 millions, et l'action 4 de 0,9 million.

Enfin, les 90,2 millions d'euros de l'action 2 correspondent aux compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (68 millions) et aux 22 millions d'euros de subvention à l'EPIDe. Ce sont ces crédits de l'action 2 qui entraînent, par leur diminution, une baisse apparente en 2015 des crédits du programme 147. Le dispositif des emplois francs est supprimé.

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 de la politique de la ville dans le cadre des nouveaux contrats de ville qui devront être conclus en 2015 ou de dispositifs spécifiques tels que la réussite éducative, les adultes relais, l'opération « ville vie vacances », les internats de la réussite et les écoles de la deuxième chance (E2C). Elle correspond aux trois piliers des nouveaux contrats de ville : le pilier « cohésion sociale », le pilier « cadre de vie et rénovation urbaine » et le pilier « développement de l'activité économique et de l'emploi ».

Les autorisations d'engagement proposées sont de 332,4 millions d'euros en 2015 et les crédits de paiement également de 332,4 millions d'euros (332,6 millions en 2014). Dans un contexte de rigueur budgétaire, il convient de saluer le maintien à niveau des dotations. Sur ces montants, 172,9 millions d'euros en AE et CP correspondent aux actions territorialisées des contrats de ville.

Les principaux financements sont ceux des programmes de réussite éducative (76 millions d'euros), des adultes-relais (74,5 millions d'euros), et de l'opération Ville vie vacances (9 millions d'euros).

A. UNE RÉUSSITE ÉDUCATIVE QUI DOIT ÊTRE SOUTENUE

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 2013-2014 représentait concrètement 502 PRE ayant répondu à l'enquête sur 515 PRE actifs, 116 552 bénéficiaires dont 83 330 parcours individualisés, environ 750 communes concernées, 1 433 quartiers dont 772 classés en quartier CUCS 1, et 1 739 équipes de soutien actives.

Du point de vue qualitatif, on constate une tendance marquée à l'individualisation des actions : les parcours individualisés concernaient 71,5 % des bénéficiaires en 2013-2014, à comparer à 23 % en 2007.

Les départements ayant connu les plus forts engagements de crédits de réussite éducative en 2014 sont le Nord (6,7 millions), la Seine Saint-Denis (5,6 millions), les Hauts-de-Seine (3 millions), le Val d'Oise (3 millions), le Rhône (3,1 millions), l'Essonne (4 millions). Les départements les moins concernés sont la Corrèze (35 000 euros en 2014), le Lot (32 000 euros) les Landes (65 000 euros), le Tarn-et-Garonne (63 000 euros).

Le développement des cofinancements des collectivités territoriales est un objectif recherché. Si, du strict point de vue budgétaire, ce cofinancement 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 2013, le taux de cofinancement moyen est de 32 %, avec des disparités importantes selon les PRE.

Le budget prévu en 2015 pour la réussite éducative est de 76 millions d'euros, comme en 2014, à comparer à 81 millions en projet de loi de finances 2013, et 85 millions en projet de loi de finances pour 2012. Si dans le contexte d'ensemble, le fléchissement des crédits n'était sans doute pas évitable, le Rapporteur spécial bien sûr le regrette, et appelle le Gouvernement à la vigilance sur l'intérêt fondamental de ces actions : celles-ci, à l'image de ce qui se fait pour l'accompagnement de l'apprentissage à la lecture (opérations « coup de pouce ») doivent se faire dans la durée. Les principales priorités retenues depuis 2012 seront réaffirmées : la concentration des moyens sur les quartiers prioritaires de la nouvelle géographie, l'augmentation des cofinancements directs et la démarche de normalisation des coûts, la hausse du taux d'individualisation (objectif de 80 % en 2015).

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 », créé en 1999, 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.

Le contingent de postes d'adultes-relais délégués aux départements devrait atteindre 4 027 postes en 2014. Cependant, le redéploiement du dispositif entamé depuis trois ans s'est poursuivi sur les quartiers les plus prioritaires (baisse du nombre de conventions sur les départements sur-dotés, c'est-à-dire les départements qui ont une dotation par habitant (population des quartiers prioritaires pondérée par le degré de priorité de ces quartiers) supérieure à la dotation moyenne ; et augmentation partielle de conventions sur les départements sous-dotés). Le nombre de conventions a donc été diminué en début d'année de 3 772 postes fin 2013 à 3 619 postes début 2014.

Pour l'année 2014, l'aide annuelle à verser pour un poste adulte-relais à temps plein est de 17 784 euros.

Les principaux effectifs d'adultes-relais se situent dans les régions les plus urbanisées : le Nord (362), Paris (202), la Seine-Saint-Denis (238), les Bouches-du-Rhône (217), le Pas-de-Calais (139), la Guadeloupe (223). 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.

En 2013, 74,47 millions d'euros ont été engagés auprès de l'Agence de services et de paiements (ASP). Force est de constater que les dépenses du programme adultes relais sont en baisse par rapport à 2012. La réalisation à ce jour et les prévisions tendent à montrer que cette baisse va se poursuivre. Il a été opéré une annulation de 7,6 millions sur la dotation de 2014 par la LFR du 8 août 2014.

Pour 2015, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour le financement des postes d'adultes-relais sont de 73,7 millions d'euros à comparer à 79,5 millions en PLF 2014. Il s'y ajoute 0,8 million pour le financement du plan de professionnalisation des adultes-relais.

C. LE PROGRAMME VILLE VIE VACANCES

Le programme *Ville Vie Vacances* (VJV) contribue, depuis 1995, à la prévention de l'exclusion et à un égal accès aux loisirs éducatifs et aux vacances des enfants et des jeunes sans activité et/ou en difficulté. Il concourt également à la prévention de la délinquance et à l'éducation à la citoyenneté.

Ce programme qui concerne toutes les périodes de vacances scolaires (dont les vacances d'été pour environ la moitié des actions soutenues) s'adresse prioritairement aux enfants et jeunes, filles et garçons, âgés de 11 à 18 ans et habitant les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les orientations du programme VJV s'inscrivent globalement dans la continuité de celles de 2013 avec quelques points de vigilance :

- recentrer plus fortement sur les actions concernant des publics des quartiers prioritaires (CUCS 1 et ZUS), 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 50 % 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) ;

- 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.

9 millions d’euros sont prévus en 2015 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...).

Pour l’année 2013, 94 départements de métropole et d’outre-mer ont engagé des crédits en rapport avec le programme VVV, pour une dotation moyenne d’environ 100 289 euros par département, les plus petites dotations s’échelonnent de 3 000 euros (Côtes d’Armor) à 10 000 euros (Deux Sèvres, Indre, Vendée) et les plus importantes s’échelonnent entre 306 000 et 913 205 euros (par ordre croissant : Rhône, Paris, Mayotte, Bouches du Rhône, Nord et Seine-Saint-Denis).

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), aux emplois francs et à la subvention pour charge de service public de l’établissement public d’insertion de la défense (EPIDe). Les zones de revitalisation urbaine (ZRU) ont été supprimées par les articles 19, 20 et 27 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

La fin de l’expérimentation des emplois francs, qui étaient financés sur l’action 2 depuis 2013, a été décidée car, d’après l’État, un constat devrait être fait que ce ne serait pas une réponse de masse aux difficultés d’insertion professionnelle dans les zones urbaines sensibles ! Certes, moins de 300 emplois francs ont été créés en 2014, pour un objectif de 5 000. Mais le constat qui sous-tend cette décision d’arrêt du dispositif, est, selon le Rapporteur spécial, une ineptie, et l’arrêt de l’expérimentation une très regrettable erreur !

Pour autant, les crédits prévus pour l’action 2 en 2015 sont de 90,2 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement à comparer à 130,7 millions d’euros en autorisations d’engagement et 118,5 millions en crédits de paiement en 2014 (soit – 23,9 % pour les crédits de paiement).

68 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 22 millions d’euros sont mobilisés pour l’établissement public d’insertion de la défense.

A. LA MUTATION PROGRAMMÉE DES ZFU

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 sur les contributions dues aux organismes de sécurité sociale.

Le recentrage du dispositif a été opéré en plusieurs 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.

Du fait de l'arrêt de cette procédure, acté antérieurement, à compter du 1^{er} janvier 2015, il n'y aurait plus de nouvelle entreprise admise dans le dispositif. Des crédits sont cependant prévus au budget de la politique de la ville afin de poursuivre le remboursement des exonérations déjà accordées, pour une durée pouvant atteindre 14 années. Dans les faits, une mutation du dispositif des ZFU pourrait survenir, et devrait, après concertation interministérielle, être intégrée à la prochaine loi de finances rectificative pour 2014. Prolongée, la ZFU serait également recadrée dans sa portée, tant sur la nature des exonérations que sur celles des activités économiques concernées.

S'agissant du PLF 2015, en prenant en compte l'impact du recentrage du dispositif, le montant prévisionnel de la compensation d'exonérations de charges sociales en ZFU pour 2015 est fixé à 68 millions d'euros.

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, celle de 2011 également inférieure aux prévisions a atteint 151,7 millions d'euros. La consommation s'est élevée à 117,8 millions en 2012.

En 2013, 109,2 millions ont été versés aux organismes de sécurité sociale au titre des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines et de redynamisation urbaine (ZFU/ZRU), alors que le montant prévisionnel s'élevait à 120 millions selon la Cour des comptes, et les crédits ouverts à 116,2 millions. Cet écart, ajouté à la dette de 2,3 millions au 31 décembre 2012 non apurée en 2013, devrait se traduire par un report de charges de 13,3 millions sur 2014, selon la Cour des comptes. Le Rapporteur spécial a demandé des précisions au Gouvernement à ce sujet.

Selon les explications données, au 20 août 2014, le reste dû par l'État aux différentes caisses au titre des années précédentes s'élevait à 12 508 989 euros. Les besoins de financement au titre de l'exercice 2014 s'élèvent à 89,44 millions alors que les crédits disponibles sont de 79,6 millions pour 85,5 millions ouverts en LFI pour 2014. L'écart s'explique par la mise en réserve de début d'année. Il est annoncé que cette dette sera traitée dans le cadre de la fin de gestion 2014.

Enfin le sort des seules exonérations fiscales en ZFU ne semblait pas réglé au moment du dépôt du projet de loi de finances, et pourrait l'être par amendement. Les dépenses fiscales en matière d'impôt sur les bénéfices, au titre des ZFU, sont estimées à 268 millions par le PAP.

Lors de la 3^{ème} séance du jeudi 16 octobre 2014, l'Assemblée nationale a examiné plusieurs amendements intéressant les ZFU, l'un d'entre eux prévoyant la prorogation du dispositif fiscal jusqu'au 31 décembre 2015. Ces amendements ont été retirés, après que le Gouvernement ait en effet indiqué qu'il était plus opportun d'élaborer un dispositif qui puisse être étudié et voté dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de fin d'année. Le Gouvernement a souhaité la mise en place d'un dispositif mieux encadré, mieux cerné, afin d'éviter un certain nombre d'effets d'aubaine, qui coûtent de l'argent et qui ne sont pas de nature à consolider l'image des zones franches urbaines en tant que facteurs d'un vrai développement endogène au service des territoires et de l'économie.

Ainsi, le ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports propose de proroger les ZFU sur la durée des contrats de ville (2015-2020) en poursuivant deux objectifs :

- l'optimisation des mécanismes fiscaux et du rapport coût-efficacité ;
- l'inscription des ZFU dans une stratégie de développement économique globale des territoires.

Afin de rénover ce dispositif, le projet d'article proposé en PLFR 2014 prévoit de :

– prolonger le dispositif pour les créations d'activité ou les implantations en ZFU jusqu'au 31 décembre 2020 ;

– limiter les effets d'aubaine par la réduction du plafond des bénéfices exonérés de 100 000 à 50 000 euros et une réduction de la durée des exonérations à 8 ans (5 ans à taux plein et 3 ans à taux dégressif) ;

– subordonner le bénéfice de l'exonération à l'emploi, le cas échéant, de salariés résidant dans les zones urbaines concernées ;

– lier la progressivité des exonérations fiscales à l'embauche locale, en augmentant de 5 000 euros le plafond des bénéfices exonérés par emploi créé ;

– introduire une conditionnalité au bénéfice des exonérations fiscales : la signature du contrat de ville qui intègre obligatoirement un pilier emploi et développement économique qui mobilise les organismes consulaires, la Caisse des Dépôts, BPI France, le service public de l'emploi et les réseaux d'accompagnement à la création d'activité.

Par ailleurs, le gouvernement pourrait mettre en place un dispositif de soutien au commerce de proximité pour l'ensemble des 1 300 quartiers de la nouvelle géographie prioritaire, financé par les économies dégagées grâce à l'optimisation de la dépense fiscale. En effet, l'appareil commercial souffre de lourds désavantages compétitifs dans les quartiers de la politique de la ville. Compte tenu des enjeux de mixité fonctionnelle et d'accès aux services sous-jacents, ce secteur d'activité justifie à ce titre un mécanisme de soutien public adapté. La mesure pourrait consister en un abattement de taxe sur le foncier bâti (TFPB) pour les commerces de proximité (nomenclatures de l'INSEE niveau 2 : section G, division 47 et section I, division 56). Elle est, à ce stade, soumise à consultation.

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.

Placé sous la triple tutelle des ministres chargés de la défense, de l'emploi et de la ville, l'EPIDe s'adresse aux jeunes de métropole sans diplôme, sans qualification ou en voie de marginalisation et qui se portent volontaires pour entrer dans le dispositif. Les jeunes retenus par l'EPIDe signent un contrat de volontariat (contrat de droit public) qui leur permet de bénéficier d'une formation comportementale, générale et professionnelle délivrée dans les centres fonctionnant sous le régime de l'internat, gérés et administrés par l'EPIDe. Le contrat est souscrit pour une durée initiale de 8 mois et dans la majorité des cas prolongé jusqu'à 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. Fin 2013, la capacité d'accueil des 18 centres était d'environ 2 085 places.

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 21,6 millions en 2013. Le financement de l'EPIDe par le programme 147 est prévu à 22,2 millions d'euros en 2014 comme en 2015.

C. LA REGRETTABLE FIN DE L'EXPÉRIMENTATION DES EMPLOIS FRANCS

Le dispositif expérimental des « emplois francs » mis en place par le décret n° 2013-549 du 26 juin 2013, est aux yeux du Rapporteur spécial, tout à fait pertinent, et doté, pour autant qu'il fonctionne efficacement auprès des personnes concernées, d'un puissant effet de levier pour les jeunes des quartiers prioritaires.

L'emploi franc part d'une idée simple : favoriser l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires, trop souvent en difficultés d'accéder aux entreprises, et ou en situation de discrimination. L'emploi franc est à la personne ce que la zone franche est au quartier. En effet, alors qu'avec les zones franches, étaient accordés des allègements fiscaux et sociaux aux entreprises qui s'installaient dans les quartiers concernés (dès lors qu'elles respectaient des conditions d'emplois des habitants de ces quartiers), les emplois francs inversent la démarche : il s'agit d'accorder un soutien financier à une entreprise qui embauche un jeune des zones urbaines sensibles.

C'est une aide à l'embauche indéniable dans son principe.

Ainsi cette expérimentation concerne des jeunes âgés de moins de 30 ans, diplômés ou non diplômés, résidant en zone urbaine sensible (ZUS) depuis au moins six mois consécutifs, et faisant état d'une durée de recherche d'emploi d'au moins douze mois au cours des dix-huit derniers mois. Est consentie une aide forfaitaire de 5 000 euros, en deux versements, 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 ciblés en priorité sont ceux 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.

Initialement déployé dans les ZUS de dix intercommunalités, le dispositif des « emplois francs » a été étendu à 33 sites supplémentaires à l'automne 2013. Au moment de leur lancement, le gouvernement avait prévu la signature de 10 000 contrats sur trois ans, pour un montant de 25 millions d'euros.

Lancé à la fin du mois de juin 2013, l'objectif initial était la signature de 5 000 contrats en 2014. Or, au 29 août 2014, environ 280 emplois francs seulement avaient été créés !

En juin 2014, une mission a été confiée au préfet Jean-François Carencu, préfet de la région Rhône-Alpes, pour identifier les freins à la montée en charge du dispositif et formuler des propositions, en vue d'assurer un accès des jeunes des quartiers prioritaires à un emploi durable dans le secteur marchand. Dans son rapport, celui-ci a identifié quatre obstacles principaux se cumulant :

– un public cible limité : peu de jeunes sont à même de justifier d'une recherche d'emploi d'une durée d'au moins 12 mois au cours des 18 derniers mois ;

– des conditions d’embauche contraignantes par rapport aux autres contrats aidés et aux pratiques du marché du travail : d’une manière générale, les embauches de jeunes directement en CDI sont relativement rares, d’autant plus pour des jeunes éloignés de l’emploi ;

– un montant d’aide peu incitatif au regard des conditions exigées et des autres contrats aidés ;

– un dispositif d’information qui ne permet pas une mobilisation forte des équipes chargées de l’accompagnement des jeunes (missions locales, Pôle emploi...) : leur système d’information ne leur permet pas en effet d’identifier instantanément les personnes localisées dans les ZUS.

Le Rapporteur spécial partage ces critiques, et il a, de fait, pu faire les mêmes observations. Mais il ne partage pas en revanche la conclusion qu’en ont tirée l’administration et les autorités gouvernementales.

En effet, au regard des freins identifiés au développement du dispositif, celles-ci ont préféré faire le choix de mettre fin à l’expérimentation des « emplois francs », car elles redoutaient soit qu’une augmentation de l’incitation financière aurait pu mettre à mal l’enveloppe budgétaire disponible, ou qu’une refonte des conditions administratives aurait trop rapproché le dispositif des contrats aidés de droit commun (tels les emplois d’avenir).

Le Rapporteur spécial ne partage pas du tout ce point de vue ; il estime au contraire que cette expérimentation a été trop freinée par des conditions d’éligibilité beaucoup trop restrictives et contraignantes, pour pouvoir porter ses fruits.

Au vu desdites conditions d’éligibilité – surtout la justification de la recherche d’emploi ! – il était certain que l’échec était programmé. Pour que ce dispositif ait un réel impact, et aide vraiment les jeunes de ces quartiers à trouver un emploi durable et à temps plein, il est indispensable que cette condition soit allégée significativement : des conditions d’âge, de résidence dans un quartier et d’inscription à Pôle Emploi ou dans une mission locale devraient être bien suffisantes ! Et si, de fait, cet instrument devient plus attractif pour rester dans l’épuration réelle d’une expérimentation il suffit de cibler davantage le nombre de zones urbaines sensibles. Telle est la conviction du Rapporteur spécial.

Car croire que les emplois d’avenir sont la réponse pour ces jeunes est illusoire. Certes, les jeunes résidant en ZUS sont particulièrement visés par ce dispositif, et l’objectif serait qu’ils représentent 30 % des bénéficiaires à horizon 2015, et 25 % dès 2014 !

Pour autant, au 31 août 2014, 117 130 emplois d'avenir ont été prescrits, dont près de 77,6 % dans le secteur non marchand. 82,4 % des signataires n'ont pas le baccalauréat. Et les résidents des ZUS ne représentent que 19,2 % des signataires. Pour atteindre l'objectif de 25 %, la circulaire de programmation des emplois aidés pour le second semestre a toutefois demandé aux préfets de veiller à ce que les nouveaux recrutements de jeunes en emplois d'avenir dans le secteur marchand bénéficient en priorité aux jeunes habitants des ZUS non diplômés.

Une subvention de 2,2 millions d'euros avait été versée à Pôle emploi en 2013 sur le programme 147 *Politique de la ville* pour le financement des « emplois francs ». Les crédits prévus à hauteur de 25,5 millions d'euros en autorisations d'engagements et à hauteur de 11,3 millions d'euros en crédits de paiement en 2014 pour le déploiement du dispositif ne seront pas consommés mais annulés ou redéployés au sein du programme : c'est tout à fait regrettable !

Le Rapporteur spécial préconise que cette suppression soit réexaminée par le Gouvernement.

III. LES AUTRES MOYENS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : ANIMATION ET AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE

L'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* regroupe les moyens de fonctionnement d'organismes participant à la politique de la ville, principalement des dotations aux centres de ressources et des crédits d'études ou d'évaluation, de formation et d'accompagnement des acteurs ainsi que des crédits du partenariat national.

Les dotations prévues sont de 33,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 33,5 millions en crédits de paiement en 2015, au lieu de 42,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2014 (- 20,5 %, pour les crédits de paiement).

Les principaux financements portent sur les 19 centres de ressources, structures support de la politique de la ville, financées à titre principal par l'État et complémentirement par les collectivités locales et d'autres partenaires, les moyens de fonctionnement de l'observatoire national de la politique de la ville qui a remplacé l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), créé par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et dont le secrétariat est assuré par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et des financements accordés aux associations « têtes de réseau » ou aux fédérations nationales.

L'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* porte sur l'amélioration du cadre de vie. La dotation prévue en 2015 est de 880 000 euros de crédits de paiement destinés à la rénovation des collèges dégradés.

CONCLUSION

Depuis 2012, la préservation des moyens d'intervention du programme *Politique de la ville* est un signe politique fort de l'importance que le Gouvernement apporte à cette politique, dans un contexte de contrainte budgétaire forte.

Le Gouvernement a également donné une véritable nouvelle impulsion à cette politique, avec la remise à plat de ses structures par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. La réforme de la géographie prioritaire, la mise en place des contrats de ville de nouvelle génération, le nouveau programme de rénovation urbaine et la mise en place du commissariat général à l'égalité des territoires sont autant de mesures ambitieuses.

Au saupoudrage qui, peut-être, satisfaisait beaucoup de monde en apparence, le choix du Gouvernement est de substituer 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. Et même plus en cohérence : d'abord avec les autres politiques de l'État car le droit commun doit lui aussi être priorisé sur ces quartiers ; ensuite avec les communes voisines, puisque le contrat de ville s'élaborera et se signera sur une base intercommunale. La représentation nationale ne peut qu'approuver ce choix de modernisation et de rationalisation, choix que le Rapporteur spécial partage pleinement.

Certes, la politique de la ville n'a pas manqué, depuis sa création, d'avoir des effets positifs. Elle a apaisé des plaies sociales, a soutenu des associations, des habitants, a engagé des péréquations de solidarité favorables aux communes à faibles ressources, a redessiné en profondeur certains quartiers en détruisant barres et tours sinistres, en réhabilitant des logements, en ramenant commerces et services publics dans des quartiers qui en étaient dépourvus. Elle a des acquis incontestables. Mais elle a aussi des insuffisances.

De la même manière qu'une maxime bien connue énonce que la culture serait ce qui reste quand on a tout oublié, la politique de la ville a souvent été conçue comme la politique qu'on mobilise quand tout a échoué, ou plus exactement n'a pas réussi. Cette logique de la politique de la ville conçue comme une politique « chapeau » qui intervienne en sus, en « colmatage » en quelque sorte, des autres politiques n'est plus acceptable. Une ambition forte, adaptée aux besoins sociaux serait que la politique de la ville soit le socle même de l'action publique et qu'elle irrigue toutes les autres politiques ! C'est affaire de volonté politique, mais aussi de structuration de l'action publique, et notamment de nos administrations centrales et déconcentrées : là est la clé de la réussite d'une réelle mobilisation interministérielle de toutes les politiques publiques destinée à mettre les moyens de droit commun au service de ceux qui en ont le plus besoin, dans nos quartiers, dans nos villes.

EXAMEN EN COMMISSION

Après les auditions de Mme Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, M. Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la jeunesse et des sports, et Mme Myriam El Khomri, secrétaire d'État chargée de la Politique de la ville (voir le compte rendu de la commission élargie du 30 octobre 2014 à 15 heures ⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Politique des territoires.

*Suivant l'avis favorable de MM. Michel Vergnier, rapporteur spécial pour la Politique des territoires, et Dominique Baert, rapporteur spécial pour la Ville, la Commission **adopte** les crédits de la mission Politique des territoires.*

*

* *

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