



N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

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 2016** (n° 3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 35

POLITIQUE DES TERRITOIRES

VILLE

Rapporteur spécial : M. Dominique BAERT

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
CHAPITRE I : LA MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE POLITIQUE DE LA VILLE SE CONFORTE ET GAGNE EN COHÉRENCE	9
I. SES NOUVELLES STRUCTURES SONT, POUR L'ESSENTIEL, OPÉRATIONNELLES	9
A. UN CADRE REDÉFINI POUR UNE ACTION RECENTRÉE ET PARTAGÉE	9
1. Une nouvelle géographie prioritaire	9
2. Une nouvelle génération des contrats de ville	11
a. Une logique de concertation	11
b. Les trois piliers de la nouvelle contractualisation	12
3. Les programmes assurés par l'Agence nationale de rénovation urbaine	13
B. UN PILOTAGE PLUS INTÉGRÉ	15
1. Une association plus importante des différentes parties concernées	16
2. Une dynamique pour accentuer la transversalité de la politique de la ville	17
II. LE PROGRAMME 147 VOIT SES PRINCIPAUX CRÉDITS D'INTERVENTION LARGEMENT PRÉSERVÉS	18
A. LA COORDINATION DES MOYENS PAR L'ÉTAT SE RENFORCE	18
1. La recherche de synergies interministérielles et financières	18
2. L'évaluation des moyens mobilisés reste délicate	20
B. MAIS LES ENJEUX FINANCIERS S'ACCENTUENT EN PÉRIPHÉRIE DU PROGRAMME 147	21
1. Les dépenses fiscales représentent une part toujours plus importante du programme	21
2. Le financement de l'ANRU n'est pas pérenne	22

CHAPITRE II : POUR 2016, LE GOUVERNEMENT VEUT FAIRE FACE AUX ENGAGEMENTS PRIS ET PRÉSERVE LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	25
I. LE GOUVERNEMENT FAIT FACE AUX ENGAGEMENTS PRIS	25
A. LA PRIORITÉ, C'EST DE FAIRE LA TRÉSORERIE DE L'ANRU	25
1. Des solutions de financement pour l'ANRU sont assurées jusqu'en 2019	25
2. Les dépenses fiscales conservent une dynamique certaine.....	28
B. LES DOTATIONS PRÉVUES POUR 2016 RESTENT RELATIVEMENT STABLES.....	29
1. Les crédits demandés par le PLF préservent le programme	29
2. La sous-consommation récurrente des crédits doit cependant être surveillée	29
II. LE PLF POUR 2016 ACCROÎT LA COHÉRENCE DU PROGRAMME	31
A. UNE POLITIQUE DE LA VILLE ÉCONOME ET MIEUX PILOTÉE	31
1. Savoir économiser et mieux gérer	31
2. Les moyens affectés	33
B. DES DOTATIONS DU PROGRAMME MIEUX RÉPARTIES	34
1. L'action 1 et les trois piliers de la politique de la ville : en hausse !	34
2. Les autres actions, en légitime repli.....	40
EXAMEN EN COMMISSION	43

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. Si, à cette date, seules 29 % des réponses relatives au programme *Politique de la ville* de la mission *Politique des territoires* étaient parvenues au Rapporteur spécial, celui-ci reconnaît cependant qu'à la date du 2 novembre, 100 % des réponses, plus denses et plus précises qu'antérieurement, étaient parvenues.

INTRODUCTION

Avec la loi de programmation n°2014-173 pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, la politique de la ville, qui entre dans sa troisième décennie, s'engage incontestablement dans une nouvelle époque.

Une époque, où elle est profondément renouvelée : une nouvelle géographie prioritaire avec des quartiers redéfinis ; une nouvelle génération des contrats de ville, sur leur contenu et sur leur périmètre ; une nouvelle gouvernance, tant par la réorganisation des organismes et structures (notamment avec l'émergence du CGET), que par le pilotage local des actions ; de nouvelles méthodes de participation des habitants, avec, notamment, la mise en place de conseils citoyens. Méthode, contenu, financements, tout cela change. Mais la politique de la ville ce n'est pas, cela ne peut pas être que cela.

D'abord, parce que politique transversale, politique d'accompagnement, de mise en cohérence, de stimulation, la politique de la ville à proprement parler n'a pas vocation à traiter à elle seule tous les problèmes urbains. Elle n'en a au demeurant pas les moyens budgétaires. Même mieux dotée en 2016 en crédits budgétaires qu'elle ne l'a jamais été, la politique de la ville ne peut tout faire.

Sur le fond, elle s'appuie bien sûr sur le puissant levier de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU), financeur des colossaux programmes de rénovation urbaine.

Elle doit aussi savoir « fléchier », mobiliser, les crédits de droit commun, car pour que la ville change, ce sont toutes les politiques de l'État, et des autres collectivités territoriales, qui doivent concentrer des moyens sur ces quartiers.

Elle doit enfin avoir une âme, et le Gouvernement l'a bien compris dans ses grandes décisions de l'année 2015, à l'image :

– du Comité Interministériel à l'égalité des chances et à la citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015, qui a renforcé les mesures pour la réussite éducative, et pour la médiation sociale via l'aide aux adultes-relais ;

– du CIEC du 26 octobre 2015, où le Premier Ministre a annoncé des mesures pour mieux lutter contre les ségrégations (logement, culture, collège) et contre les discriminations, car pour Manuel Valls, « *laisser faire, c'est prendre le risque d'une explosion permanente de notre société* » ;

– du nouveau Conseil National des Villes, qui a été mis en place aux Mureaux le 26 octobre 2015 par le Premier ministre ;

– le lancement fin octobre par le Président de la République de l'Agence de développement économique, dénommée France Entrepreneurs, qui « *est un ensemble qui va servir à coordonner au niveau national les actions locales au service des entrepreneurs et en faveur du développement économique des territoires* ».

D'évidence, l'exécutif souligne l'importance qu'il accorde à la politique de la ville, une politique largement préservée des économies budgétaires du contexte national de redressement des finances publiques, une politique de la ville qui n'a pas pour seul but la transformation des quartiers, mais aussi et surtout la vie quotidienne et l'emploi des habitants. Car, comme l'a rappelé avec force à la Courneuve le 20 octobre dernier, le Président de la République, François Hollande, « *Il n'y a pas de quartier perdu dans la République. Il n'y a pas une France périphérique* ».

*

* *

CHIFFRES CLÉS POUR 2016

Le budget spécifiquement dédié à la politique de la ville devrait s'élever à 437,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 438,1 millions d'euros en crédits de paiement, diminuant, respectivement, de 11,8 millions et de 12,1 millions d'euros par rapport aux prévisions pour 2015.

Mais ce recul ne doit pas masquer le fait que **la politique de la ville n'a jamais été si bien dotée en moyens d'intervention**. Le cœur du programme, son action 1 *Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville* qui finance notamment les actions développées dans les contrats de ville, voit au contraire ses crédits augmenter de 15 millions d'euros en 2016 par rapport aux prévisions pour 2015. Cette progression de 4,6 % dans un contexte budgétaire contraint traduit **la volonté du Gouvernement de poursuivre une politique ambitieuse**, dont il s'efforce dans le même temps d'améliorer l'efficacité.

Ces dotations s'élèveront donc à 347 millions d'euros, représentant désormais près de 80 % des crédits du programme. La thématique *Lien social et participation citoyenne* bénéficiera particulièrement de ces suppléments ; vient ensuite la thématique *Education* ; tous les autres volets sont reconduits à leurs niveaux de 2015.

Le repli du programme 147 résulte, en fait, de la mise en extinction, depuis le 1^{er} janvier 2015, du dispositif d'exonérations sociales accordées aux entreprises installées dans les zones franches urbaines (ZFU) – remplacé par le nouveau régime fiscal des ZFU-Territoires entrepreneurs. Son action 2 *Revitalisation économique et emploi*, qui porte les compensations versées aux régimes sociaux, décroît ainsi de près de 26 millions d'euros entre 2015 et 2016. Ses dotations sont ramenées à 57,6 millions d'euros, avec cependant, parmi ces crédits, une hausse (+ 3,9 millions d'euros) de la subvention allouée à l'Établissement public d'insertion de la défense (ÉPIDe), conformément aux annonces du Président de la République.

Au demeurant, des interventions en faveur du développement économique et de l'emploi dans les quartiers prioritaires sont aussi financées dans le cadre de l'action 1 du programme. L'enveloppe dédiée (46,2 millions d'euros) a été renforcée en 2015 ; elle sera reconduite en 2016.

Avec 32,6 millions d'euros demandés pour 2016, l'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* participera, pour sa part, aux efforts d'économies du budget général à hauteur d'un peu plus de 1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, grâce à un pilotage plus intégré.

Enfin, si l'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* ne portera plus d'autorisation d'engagement et seulement 0,9 million d'euros de crédits de paiement en 2016, l'essentiel des interventions concernées se déploient dans le cadre des programmes de renouvellement urbain financés par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). Le Nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) devrait ainsi mobiliser une enveloppe de 5 milliards d'euros de subventions ou prêts bonifiés entre 2014 et 2024.

CHAPITRE I : LA MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE POLITIQUE DE LA VILLE SE CONFORTE ET GAGNE EN COHÉRENCE

Après un légitime temps de concertation, le Comité interministériel des villes (CIV) du 19 février 2013 a arrêté les grandes orientations et les nouvelles priorités de la politique de la ville. La loi de programmation n° 2014-173 pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 a acté ces évolutions et fixé le nouveau cadre de sa troisième décennie.

2014 et 2015 ont été des années de profonde réorganisation. Les structures dessinées en 2013 ont été progressivement installées et sont aujourd'hui, pour la plupart d'entre elles, opérationnelles. Si, évidemment, ce nouveau cycle de la politique de la ville ne peut que composer avec les engagements de la période antérieure et l'environnement budgétaire général, il n'en est, cependant, pas moins remarquable que les principales dépenses d'intervention, cœur de la politique de la ville, soient largement préservées parmi les dépenses du programme 147 *Politique de la ville*.

I. SES NOUVELLES STRUCTURES SONT, POUR L'ESSENTIEL, OPÉRATIONNELLES

Dans la continuité de l'année dernière, 2015 a permis au Gouvernement de mettre en place les cadres stratégiques et opérationnels d'une politique de la ville réformée. Il s'est d'abord attaché à définir la nouvelle carte des territoires prioritaires, conformément aux principes arrêtés par la loi. Il a ensuite installé son nouveau pilotage institutionnel et intégré les différents acteurs qui y prenaient part jusqu'alors.

A. UN CADRE REDÉFINI POUR UNE ACTION RECENTRÉE ET PARTAGÉE

Le nouveau cadre institutionnel, conventionnel et opérationnel, s'inscrit dans la continuité des années précédentes mais devrait apporter plus d'efficacité et plus de souplesse à la politique de la ville.

1. Une nouvelle géographie prioritaire

La réforme de la géographie prioritaire vise avant tout à améliorer l'efficacité d'une politique, certes appréciée sur tous les bancs politiques, mais qui était trop souvent citée comme un exemple de complexité. C'est d'abord par la simplification des cadres, la recherche d'une plus grande cohérence entre les actions et la concertation entre les différentes parties prenantes que le gouvernement a espéré atteindre cet objectif, et ainsi assurer un plus fort dynamisme de la politique de la ville.

Le décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014 précise les règles retenues pour identifier les territoires cibles en métropole. Les contours sont ainsi déterminés de façon homogène sur l'ensemble du territoire. La simplification du dispositif repose sur la **création d'une carte unique**, qui remplacera désormais les trop nombreux zonages et dispositifs qui s'étaient empilés depuis vingt ans : ZUS, CUCS, ZRU, ZFU... Ce « choc de simplification » a été obtenu par l'application d'un unique critère : l'écart de revenu par habitant entre les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et ceux de l'aire urbaine correspondante.

Il permet d'identifier les concentrations urbaines de pauvreté à travers le territoire. Cette simplification assure dans le même temps une cohérence accrue des dispositifs de la politique de la ville. En effet, elle aboutit à **une plus forte concentration des moyens dans une géographie réduite : 1 500 QPV** en métropole et dans les outre-mer, à comparer avec les 2 500 quartiers de la précédente contractualisation. De plus, **les différents dispositifs de droit commun sont rassemblés dans un zonage unique favorisant, dès lors, les synergies**. Afin de garantir une plus forte concertation, 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 doit se traduire dans des contrats de ville engageant tous les acteurs publics.

La liste de ces quartiers a été publiée dans le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014, qui fixe la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains, et le décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 qui fixe la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements d'outre-mer. Parmi les 1 500 quartiers ainsi identifiés, **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. Cela traduit une réalité de la pauvreté en France qui est loin d'être cantonnée aux territoires périphériques des grandes villes.

Parallèlement, **300 communes** précédemment accompagnées par la politique de la ville sont, elles, **amenées à sortir du nouveau zonage**, illustrant les résultats positifs d'une politique qui pour être efficace doit être dynamique. **La politique de la ville devrait être, par nature, 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 qui sortent de la carte - parce qu'ils vont mieux - seront **suivis** avec attention pour y mobiliser sans faille le droit commun à leur service.

Enfin, les zones de sécurité prioritaires (ZSP) ont été, pour la plupart, harmonisées avec les QPV. Ainsi, sur les 76 zones de sécurité prioritaire en vigueur au 1^{er} janvier 2015, seules 3 ne sont pas concernées par un quartier prioritaire. Les 73 englobent 184 quartiers prioritaires.

2. Une nouvelle génération des contrats de ville

La réforme de la géographie prioritaire n'est cependant pas une mesure « hors-sol ». La gouvernance de la politique de la ville est parallèlement réorganisée. Les contrats de ville, appelés à succéder aux contrats urbains de cohésion sociale, en sont l'instrument central. Définis à l'article 6 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, ils favorisent la concertation entre l'État, les collectivités territoriales et leurs partenaires pour mettre en œuvre les trois grands axes de la politique de la ville.

a. Une logique de concertation

La loi de programmation du 21 février 2014 réaffirme la nécessité d'inscrire la politique de la ville dans un cadre contractuel.

La signature du contrat associe l'État, représenté par le préfet, et les communes, représentées par le président de l'intercommunalité auxquels appartiennent les QPV. Concomitamment à la définition des contours précis des nouveaux quartiers prioritaires, le contrat de ville se construit autour d'un diagnostic territorial partagé et de la définition en partenariat de ses objectifs.

Afin de favoriser le compromis politique des nouveaux contrats de ville, leur temporalité a été calée sur celle du mandat municipal et intercommunal. Ainsi, la plupart des contrats ont-ils été signés dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux, en 2014, et sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2015 pour une durée de six ans. Pour les contrats non encore signés, la loi a prévu qu'ils devront l'être au plus tard courant 2015. Au 1^{er} septembre 2015, la programmation avançait bien puisque le nombre de contrats signés s'élevait à 321 sur les **438 attendus**, soit un taux de signature réalisé de 73,05 %. Le ministère de la Ville estime que 98 % des signatures seront atteints au mois de novembre 2015.

La première innovation des contrats de ville est le portage intercommunal de la politique de la ville, l'intercommunalité apparaissant comme un niveau de pilotage pertinent pour faire jouer une solidarité nationale renforcée et permettre l'intégration des quartiers prioritaires dans les dynamiques d'agglomération. Mais si la réforme confie au niveau intercommunal une mission stratégique de définition des orientations, d'animation et de coordination – comme l'a souhaité le législateur –, les communes sont pleinement parties prenantes à l'élaboration et au pilotage des contrats et, surtout, elles conservent un rôle opérationnel, garant de la prise en compte des réalités de proximité. Le maire met en œuvre toutes les actions définies par le contrat de ville qui relèvent de ses compétences.

L'idée la plus novatrice des contrats de ville est, cependant, certainement le principe de co-construction avec les habitants des quartiers. La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit ainsi « *la mise en place de conseils citoyens* » dans tous les contrats de ville et d'une « *maison du projet* » pour chaque projet de renouvellement urbain. Ces nouveaux lieux de

concertation et d'élaboration des politiques publiques ouverts aux habitants, aux associations et aux acteurs locaux devraient être les deux piliers d'une rénovation des pratiques démocratiques dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La dynamique de création des conseils citoyens a été engagée : selon les résultats d'une enquête menée par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) auprès des préfets de département, fin août 2015, quelques **300 conseils citoyens étaient déjà créés et 1 005 conseils en cours de constitution.**

b. Les trois piliers de la nouvelle contractualisation

La politique de la ville est recomposée autour de trois piliers qui définissent **les objectifs fondamentaux du programme 147** et se déclinent, au sein des contrats de ville, en dispositifs spécifiques venant compléter les politiques de droit commun.

Le pilier « Cohésion sociale » vise à renforcer la coordination des politiques de droit commun aux services des habitants des quartiers défavorisés. Les moyens de ce pilier sont donc concentrés sur l'accès aux services publics et sur la mobilisation de moyens supplémentaires dans les zones où une carence est constatée. Les « Cordées de la réussite », pour l'éducation, ou l'ingénierie des « ateliers santé ville » sont des exemples de cette accentuation.

Le pilier portant sur le « Développement de l'activité économique et de l'emploi » a pour objectif majeur 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. L'action 2 *Revitalisation économique et emploi* du programme qui lui correspond finance aussi les écoles de la deuxième chance.

Les dispositifs mis en œuvre dans le cadre du pilier « Cadre de vie » ont pour vocation de restaurer la qualité de vie dans les quartiers prioritaires. Ces actions impliquent un partenariat renforcé entre l'État, les villes, les structures intercommunales, les partenaires sociaux et les bailleurs HLM. Diversifiées, elles peuvent relever de différents champs d'intervention : amélioration de la gestion urbaine de proximité, soutien aux initiatives des habitants visant à améliorer leur cadre de vie, aide à la mobilité et aux déplacements, lutte contre les discriminations dans l'accès au logement, accompagnement du relogement et de ses suites dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) ou du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Au sein de ces « piliers », **certains dispositifs sont considérés comme plus prioritaires et bénéficient à ce titre de moyens d'action renforcés** en 2015, dans la continuité des décisions du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015 (CIEC). En matière d'éducation et d'accès aux savoirs, ce soutien prend la forme d'une extension du programme de réussite éducative aux établissements situés en réseaux d'éducation prioritaires renforcés.

Alors que les dépenses avaient atteint 72 millions d'euros en 2014, 76 millions d'euros de crédits ont été demandés pour 2015. De même, la thématique du « lien social, citoyenneté et vie publique » est également confortée à travers le dispositif des adultes relais, dont il a été décidé de revaloriser de 5 % le montant du forfait d'aide accordé par an et par poste. Cela s'est traduit par un renforcement des moyens alloués au dispositif dont la dotation a été fixée à 74,5 millions d'euros en 2015 pour une consommation de 68 millions en 2014.

3. Les programmes assurés par l'Agence nationale de rénovation urbaine

L'ANRU est l'**opérateur principal du programme 147**. Elle a été créée par la loi du 1^{er} août 2003 pour mettre en œuvre **une des actions majeures de la politique de la ville**, le programme national de rénovation urbaine (PNRU). Par des subventions qui ont représenté environ 25 % des investissements sur le PNRU ⁽¹⁾, elle aide les collectivités locales responsables des projets de renouvellement urbain en leur offrant, dans le cadre de conventions pluriannuelles, une garantie de financement dans la durée pour la transformation des quartiers en difficulté de leurs villes, en conformité avec les objectifs nationaux de développement durable et de mixité sociale. Le dernier Règlement général de l'Agence, adopté le 7 août dernier, a posé le principe que la participation financière de l'ANRU sera fonction de l'ambition du projet, appréciée au regard du diagnostic et de la stratégie d'action présentés par le porteur du projet. Le montant de l'aide sera aussi conditionné par l'effort de la collectivité locale et des autres partenaires financiers, et modulé en fonction de la situation financière de ceux-ci.

Les missions de l'ANRU ont aujourd'hui évolué :

– si le PNRU sera clos le 31 décembre 2015 en ce qui concerne le lancement des derniers projets programmés, la mise en oeuvre et, par suite, le financement des opérations engagées se poursuivra au-delà ;

490 quartiers d'habitat social auront ainsi bénéficié d'une rénovation représentant des investissements programmés d'un total d'environ 47 milliards d'euros, dont 44,7 milliards d'euros de travaux portant aux deux-tiers sur le logement social.

Les résultats attendus des opérations initialement programmées s'établissaient à 141 000 logements sociaux reconstitués, 331 000 réhabilités, 148 000 démolis et à la résidentialisation de 354 000 logements.

Fin 2014, 99 840 nouveaux logements étaient livrés et 274 920 réhabilités. En mai 2015, les projets déjà engagés comptabilisaient la démolition de 147 815 logements, la production de 139 260 autres et la réhabilitation de 322 824. Les opérations de résidentialisation devaient concerner 358 503 logements.

(1) Le reste des financements est assuré à 23 % par les collectivités concernées et à 44 % par les bailleurs sociaux.

– en parallèle, la loi de programmation du 21 février 2014 a acté le lancement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui prend la suite du PNRU et dont la mise en œuvre est également confiée à l'ANRU, et fait des QPV son territoire d'éligibilité. Selon la loi, « *dans le cadre fixé par les contrats de ville, le nouveau programme national de renouvellement urbain concourt à la réalisation des objectifs de la politique de la ville par des interventions en faveur de la requalification des quartiers prioritaires de la politique de la ville* ».

À l'instar des contrats de ville, les habitants doivent être associés à la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de renouvellement urbain ; la loi prévoit aussi, pour chaque programme, la « *mise en place d'une maison du projet permettant la co-construction du projet* » et la représentation des locataires au sein du conseil d'administration de l'ANRU.

Les moyens affectés à l'ANRU pour la mise en œuvre du NPNRU sont fixés à **5 milliards d'euros d'équivalent-subvention sur 10 ans** (2014-2024). L'Agence travaille aussi en coordination avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour la prévention de la dégradation des copropriétés et le traitement de l'habitat indigne.

Parmi les QPV, **216 quartiers d'intérêt national** ont été identifiés et environ **250 quartiers d'intérêt régional**.

Le principe a été posé que la reconstitution de l'offre sociale devra être située, sauf exception, hors des quartiers prioritaires et des communes comptant plus de 50 % de logements sociaux. En outre, 60 % de la reconstitution devra se faire sous forme de logements très sociaux.

Ce nouveau programme devrait représenter environ 20 milliards d'euros d'investissements.

Le 26 octobre 2015, le Premier ministre a annoncé l'accélération de la mise en œuvre du NPNRU.

– Depuis 2009, l'ANRU s'est également vue confier le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). Instauré par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, il vise à engager les actions nécessaires à une requalification globale des quartiers, tout en favorisant la mixité sociale et en recherchant un meilleur équilibre entre habitat et activités de service. Les moyens financiers alloués à la mise en œuvre de ce programme, dans son périmètre actuel, s'élèvent à **400 millions d'euros, dont 150 millions apportés par l'ANRU**. L'ANAH en assurerait 150 millions et l'État 40 à 60 millions.

Ils bénéficieront à **25 quartiers** pour lesquels les travaux nécessaires ont été évalués à 1,5 milliard d'euros. Fin juin 2015, l'ANRU avait engagé 61,7 millions d'euros de subventions.

– Enfin, l'ANRU a été chargée de deux des programmes d'investissements d'avenir (PIA) créés par la loi de Finances rectificative du 9 mars 2010. Le volet « Internats d'excellence » vise à créer, en partenariat avec le Ministère de l'Éducation nationale, **20 000 places** destinées à des élèves ne bénéficiant pas d'un environnement favorable à leur scolarité. Le volet « Développement de la culture scientifique, technique et industrielle » (CSTI) doit faciliter l'accès, la diffusion et la compréhension des sciences et de leurs enjeux aux jeunes. **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.

Dans le cadre du deuxième programme d'investissements d'avenir ouvert par la loi de finances pour 2014, l'ANRU s'est vue confier la mise en œuvre de trois nouveaux dispositifs :

. Les « Internats de la réussite » qui étendent le mode de scolarisation en internat. Il a été ainsi prévu, 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 avec **un objectif de 6 000 places nouvelles**. Compte tenu des décisions de redéploiement du Premier ministre, l'enveloppe dédiée a été ramenée à **138 millions d'euros**.

. Les « Projets innovants en faveur de la jeunesse » : initialement doté de 100 millions d'euros, ce programme a retenu un objectif structurant consistant à favoriser, par le biais d'appels à projets, l'émergence de politiques de la jeunesse intégrées, s'inscrivant dans un territoire par une approche décloisonnée et pilotée localement. Ces politiques de jeunesse devront participer à la transformation et à la redynamisation des quartiers de la politique de la ville. Compte tenu des décisions de redéploiement, l'enveloppe dédiée a été ramenée à **84 millions d'euros**.

. La « Ville et les territoires durables », qui vise les QPV en s'inscrivant dans les ambitions de développement durable définies par le comité interministériel des villes du 19 février 2013, est dotée à hauteur de **321 millions d'euros**.

B. UN PILOTAGE PLUS INTÉGRÉ

La loi de programmation de 2014 escomptait également renforcer l'action de la politique de la ville grâce à un pilotage réorganisé, recherchant une meilleure concertation et une plus forte coordination des acteurs qui y concourent. Deux institutions nouvelles ont été créées dans ce but : le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), et l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV).

1. Une association plus importante des différentes parties concernées

La volonté d'associer plus avant les différentes parties prenantes au sein du pilotage de la politique de la ville n'est pas nouvelle. Elle a cependant reçu une impulsion neuve avec la loi de programmation du 21 février 2014. Si l'instance décisionnelle est maintenue dans sa forme antérieure à travers le conseil interministériel des villes (CIV), les instances de conseil et d'évaluation sont réformées. **La politique de la ville doit se concevoir en prenant en compte des besoins sur le terrain en amont** grâce au conseil national des villes (CNV) **et l'évaluation de ses effets concrets en aval** par le travail de l'observatoire national de la politique de la ville (ONPV).

Créé en 1988, le **Conseil national des villes** incarne la dimension partenariale de la politique de la ville. Tous les sujets de la vie quotidienne qui prennent une résonance particulière dans les quartiers de la politique de la ville peuvent être traités par cette instance consultative. 2015 est une année transitoire pendant laquelle doit être installé le nouveau CNV. Sa composition vient d'être annoncée par décret du 23 octobre 2015. Auparavant, le décret n° 2015-77 du 25 janvier 2015 a rénové son cadre d'intervention afin d'instaurer plus de cohérence dans la gouvernance de la politique de la ville en regroupant des missions auparavant dispersées entre l'ancien CNV et le conseil d'administration de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Les informations transmises ne permettent cependant pas d'établir le niveau d'avancement de la réforme.

Le **nouveau Collège « habitants »** sera aussi chargé d'assurer cette cohérence, puisqu'il renforce la concertation dans la prise de décisions et fait écho aux conseils de citoyens constitués au sein des contrats de ville. Comprenant 12 membres titulaires et 4 membres suppléants ⁽¹⁾, ce collège est aujourd'hui en cours de constitution, les membres n'étant pas encore tous désignés. **La participation des habitants constitue un défi fondamental de la réforme de la politique de la ville** pour autant qu'elle se fixe comme objectifs de renouveler la gouvernance en la rendant plus attentive aux attentes des habitants et de favoriser l'implication citoyenne dans les contrats, à même de transformer les conditions de vie des territoires et de prendre en compte l'expertise d'usage qu'apportent leurs habitants.

L'**Observatoire national de la politique de la ville** a pour mission d'analyser la situation et les trajectoires des résidents des quartiers prioritaires, de mesurer l'évolution des inégalités et des écarts de développement au sein des unités urbaines, de contribuer, de manière indépendante, à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques en faveur de ces quartiers prioritaires et d'évaluer les

(1) Afin de mettre en place un processus de désignation équitable, transparent et homogène, il a été décidé de constituer ce collège pour moitié par des candidats volontaires tirés au sort parmi celles et ceux proposés par trois têtes de réseau nationales (la fédération des centres sociaux, la fédération des régies de quartiers, la coordination « Pas sans Nous »), et pour moitié par des habitants issus des conseils citoyens en création ou créés.

progrès en matière de participation des habitants aux instances décisionnelles de la politique de la ville. Il doit élaborer une méthodologie nationale et apporter son concours aux structures locales d'évaluation.

2. Une dynamique pour accentuer la transversalité de la politique de la ville

L'objectif de transversalité n'est pas nouveau. Mais cette dimension devrait être considérablement améliorée. Le Conseil interministériel des villes (CIV), l'instance de décision, dispose ainsi du nouveau **Commissariat général à l'égalité des territoires** (CGET), créé par le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014, pour mettre en œuvre la politique définie en assurant son pilotage national.

Regroupant les anciens Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), Délégation à l'aménagement des territoires et à l'attractivité régionale (DATAR) et Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), le CGET renforce la coordination des moyens de l'action de l'État. Il est placé sous l'autorité du Premier ministre et mis à disposition des ministres en charge de la ville et du logement.

Sa nouvelle Direction de la Ville et Cohésion Urbaine (DVCU) met **fin à la dissociation qui existait jusqu'ici entre les fonctions de conception de cette politique**, assumées par SG-CIV, **et la gestion des interventions financées par le programme 147**, prises en charge par l'ACSé. Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2013, le Rapporteur spécial avait vivement 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. Celle-ci associe 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.

Par ailleurs, le 26 octobre 2015, le Gouvernement a annoncé la **mise en place de sites expérimentaux pour un pilotage nouveau des contrats de ville**. Dix sites intégreront un délégué du gouvernement pour assurer une conduite plus efficace des contrats, mais toujours en concertation avec les instances habituelles. Ce délégué sera chargé du suivi opérationnel du contrat de ville. Un premier bilan sera établi d'ici un an pour en connaître les résultats.

II. LE PROGRAMME 147 VOIT SES PRINCIPAUX CRÉDITS D'INTERVENTION LARGEMENT PRÉSERVÉS

Malgré le contexte budgétaire contraint, la nouvelle impulsion donnée à la politique de la ville depuis 2013 se traduit dans les chiffres.

En effet, les « actions territorialisées » (action 1) qui représentent le cœur de la politique de la ville, et regroupent les interventions et subventions aux collectivités et partenaires, prennent **une part croissante**. Alors que, depuis 2014, près de 15 millions d'euros supplémentaires leur sont consacrés, leur part dans le programme s'est nettement accentuée, passant de 65 % à près de 80 %.

À l'inverse, le recul des crédits « économiques » lié à l'extinction du dispositif des zones franches urbaines (ZFU) n'est pas significatif. Il contribue cependant, par un effet d'optique, au repli du programme, alors que, paradoxalement, **la politique de la ville n'a jamais été si bien dotée budgétairement !**

(en millions d'euros)

Dotations en AE	2014	2015	2016
Programme 147	505,47	448,97	437,17
dont Actions territorialisées	332,61	331,82	346,97
<i>soit en % du programme</i>	<i>65,8</i>	<i>73,9</i>	<i>79,4</i>
dont Revitalisation économique	130,73	83,35	57,64

Source : commission des finances.

Des outils ont, par ailleurs, été mis en place pour permettre une coordination plus efficiente de ces moyens afin de **renforcer et optimiser leur mobilisation**. Cependant, des enjeux financiers importants, résultant notamment des engagements antérieurs, subsistent et ils doivent être pris en compte.

A. LA COORDINATION DES MOYENS PAR L'ÉTAT SE RENFORCE

1. La recherche de synergies interministérielles et financières

L'État a un rôle de mobilisateur des moyens de la politique de la ville, par son implication dans les contrats de ville et *a fortiori* en assurant l'animation interministérielle. Les **conventions interministérielles d'objectifs (CIO)** et la dotation politique de la ville (DPV) sont les principaux cadres de son action.

En mars 2014, un premier bilan national de l'application des conventions en 2013 a été élaboré sur la base des remontées régionales. Les bilans de l'exercice 2014 seront consolidés avant la fin de l'année 2015. Les éléments transmis en 2013 ont mis en exergue la dynamique partenariale favorisant la déclinaison locale des conventions, notamment grâce à l'impulsion donnée par les préfets de région, et leur adaptation aux différents territoires.

Il existe également un fort engagement régional et départemental dans la conduite du travail interservices, notamment grâce au rôle actif des Comités de l'administration régionale dans le pilotage local des conventions.

Enfin, le 26 octobre dernier, le chef du Gouvernement a réaffirmé avec force la nécessité de renforcer la mobilisation des politiques de droit commun au service des QPV. Qu'il s'agit, par exemple, de mieux couvrir les territoires défavorisés en termes de culture et d'éducation : des parcours d'excellence vers l'éducation supérieure seront ainsi mis en place pour les collégiens des réseaux d'éducation prioritaire (REP+). Qu'il s'agit également de prévenir la montée de la radicalisation dans les quartiers de la politique de la ville en formant ses acteurs à la transmission des valeurs de la République grâce à l'intervention du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

La **dotation politique de la ville** permet, quant à elle, de cibler plus directement les actions en faveur de la politique de la ville au niveau local. Elle est issue de la transformation de la dotation de développement urbain (DDU) par la loi de finances pour 2015. Il est prévu, par ailleurs, que l'utilisation des crédits de la dotation soit désormais inscrite dans la programmation des contrats de ville. Les actions financées doivent, en particulier, répondre aux enjeux prioritaires identifiés à l'issue du diagnostic réalisé dans le cadre du contrat.

Le montant de la DPV pour l'année 2015 est identique à celui de l'année 2014, à savoir **100 millions d'euros**. De même, les critères d'éligibilité et de répartition de la DPV sont, pour l'année 2015, ceux précédemment retenus pour la DDU, mais en faveur des nouveaux quartiers prioritaires. Entre 2011 et 2015, la DDU-DPV a connu une augmentation à la fois de son montant et du nombre de communes bénéficiaires, comme le montre le tableau ci-après :

Année	Montant de la DDU (en millions d'euros)	Nombre de communes bénéficiaires
2011	50	100
2012	50	100
2013	75	100
2014	100	120
2015	100	120

Source : CGET.

Le **doublment du montant de la DPV** au cours de cette période a permis d'accroître de 20 % le nombre de communes bénéficiaires et, dans le même temps, une augmentation de 67 % du montant moyen de la dotation versée aux communes.

2. L'évaluation des moyens mobilisés reste délicate

L'analyse des contributions des autres programmes budgétaires à la politique de la ville répond au besoin de visibilité de l'effort engagé par l'État en faveur des quartiers prioritaires ; elle offre aussi, et surtout, la possibilité de mesurer la mobilisation transversale et ses évolutions et d'apprécier les résultats au regard des moyens engagés. À ce titre le document de politique transversale « Ville » (DPT), annexé au projet de loi de finances, recense chaque année les contributions des différents programmes mobilisés en faveur des habitants des quartiers prioritaires. 34 programmes étaient cités en 2014 ; toutefois, seuls 25 étaient en mesure de fournir une évaluation chiffrée.

Ces derniers devraient représenter un effort budgétaire total de 4,47 milliards d'euros en autorisations d'engagement en 2015, dont 0,45 milliard d'euros de crédits spécifiques (programme 147) et 4 milliards d'euros de crédits de droit commun (programmes hors 147). On peut constater **une progression de la mobilisation interministérielle** aux objectifs de la politique de la ville – ou une meilleure visibilité – dans la mesure où l'exécution en 2013 et 2014 représentait, respectivement, 2,81 milliards et 4,27 milliards d'euros de dépenses.

Mais **le chiffrage des moyens de droit commun s'avérait difficile** jusqu'alors, et ses résultats insuffisants. Plusieurs rapports publics ont montré que les éléments contenus dans le DPT ne reflétaient qu'imparfaitement la réalité des crédits affectés aux quartiers prioritaires. Par ailleurs, dans le cadre de la préfiguration de la réforme de la politique de la ville, certains territoires ont travaillé au recensement de l'effort financier des politiques de droit commun bénéficiant aux habitants des quartiers prioritaires dans le cadre des différents budgets opérationnels de programme (BOP), mais se sont confrontés à des obstacles aussi bien conceptuels (notion de droit commun perçue comme ambiguë et interprétée différemment selon les services) que techniques. Au demeurant, peu de ministères intègrent la géographie prioritaire de la politique de la ville dans la gestion de leurs dispositifs de droit commun. Le chiffrage imprécis effectué par les ministères s'expliquait aussi par les écarts entre la géographie prioritaire et les périmètres d'autres politiques territoriales spécifiques (actions des Agences Régionales de Santé, crédits du Centre national pour le développement du sport, par exemple...). En dernier lieu, l'inadaptation des systèmes informatiques (tel le logiciel Chorus) à l'approche territoriale expliquait également qu'il ne soit pas possible de connaître l'utilisation des crédits de droit commun de l'État dans les quartiers d'intervention de la politique de la ville.

Mais **de nouveaux outils ont été déployés** qui devraient permettre des remontées d'informations plus exhaustives et plus fiables au niveau national. Le CGET a notamment mis en place l'outil de géo-référencement « Web service adresses » avec l'incorporation de la nouvelle géographie prioritaire. Cet outil donne aux ministères les moyens de localiser les actions et de territorialiser les données physico-financières à un niveau infra-communal.

De même, **la convergence des géographies** – visant d'abord à renforcer l'articulation des actions soutenues par les différents ministères – devrait faciliter la lecture de leurs indicateurs de résultat au regard des objectifs de la politique de la ville. Par exemple, l'instruction du Ministère de l'Éducation nationale relative à l'intégration des enjeux d'éducation au sein des contrats de ville du 28 novembre 2014 précise les méthodes favorisant la mise en cohérence entre les réseaux d'éducation prioritaires et les quartiers prioritaires. Les quartiers de la politique de la ville sont dorénavant assez proches des zones identifiées par l'Éducation nationale comme devant relever de l'éducation prioritaire : 87 % des collèves placés en REP ou REP + se retrouvent à moins d'un kilomètre d'un nouveau quartier prioritaire de la politique de la ville.

Des outils de quantification des crédits de droit commun sont parallèlement mis en place au niveau local. Un référentiel des politiques de droit commun intégré au kit méthodologique des contrats de ville facilite désormais l'identification des leviers d'action publique susceptibles d'être activés au bénéfice des quartiers prioritaires au moment de la programmation des actions des contrats de ville. De plus, la loi de programmation du 21 février 2014 prévoit qu'au niveau local, les engagements des différents partenaires au contrat doivent être formalisés dans une annexe financière à l'issue des travaux d'élaboration des contrats de ville.

B. MAIS LES ENJEUX FINANCIERS S'ACCENTUENT EN PÉRIPHÉRIE DU PROGRAMME 147

1. Les dépenses fiscales représentent une part toujours plus importante du programme

Au total, les dépenses fiscales rattachées au programme 147 *Politique de la ville* sont estimées par le projet annuel de performances à 394 millions d'euros en 2014 et 396 millions en 2015. Les dépenses fiscales du programme représentent ainsi des pertes de recettes d'**un montant assez comparable à celui des crédits de paiement demandés** pour 2015 (448 millions d'euros).

Or, cet agrégat n'est pas exhaustif si l'on considère que certains des dispositifs rattachés à la politique du logement ont également une incidence sur la politique de la ville.

En outre, la loi de finances pour 2015 a réformé plusieurs dispositifs qui devraient avoir un effet incitatif pour le développement de la mixité sociale dans les QPV mais dont **le coût ne manquera pas de s'alourdir** :

– elle a étendu 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 dans un périmètre de 300 mètres autour, alors qu'elle était auparavant cantonnée aux territoires, moins nombreux, faisant l'objet d'un programme de rénovation urbaine ;

– de même pour l'application aux 1 500 nouveaux quartiers prioritaires de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 30 % sur la base d'imposition des logements sociaux.

La loi de finances a par ailleurs acté la fin des allègements de cotisations sociales dont bénéficiaient les entreprises installées en zones franches urbaines (que finance l'action 2 du programme 147), mais a maintenu leur volet fiscal, et créé dans le même temps de nouveaux avantages fiscaux pour les petits commerces s'installant dans les nouveaux ZFU-Territoires entrepreneurs.

2. Le financement de l'ANRU n'est pas pérenne

En raison même de la nature des ressources et de la gestion financière des décaissements selon l'exécution des programmes par l'ANRU, le calendrier des échéances financières de cet acteur ne peut que susciter des réserves. Ce constat a d'ailleurs été fait régulièrement par le Rapporteur spécial. C'est plus précisément le bouclage financier entre le PNRU et le NPNRU qui concentre les difficultés. En effet, les actuelles disponibilités financières de l'ANRU ne pourraient suffire pour assurer les engagements pris par le PNRU, et mettre en œuvre le NPNRU.

L'objectif d'affectation global pour le PNRU (et son enveloppe maximale) était de 12 milliards d'euros - en incluant le financement du plan de relance mais après contribution aux dépenses de fonctionnement. Le bouclage des engagements a été fixé au 31 décembre 2015. Fin juin 2015, le montant cumulé des engagements s'élevait à 10 799 millions d'euros, soit 92 % du programme affecté.

Le montant cumulé des paiements à fin juin 2015 s'élevait à 8 242 millions d'euros. Ce montant représente 76 % des engagements cumulés à cette date. Le niveau des paiements budgétés pour l'année 2015 est de 950 millions d'euros pour le PNRU – contre 1 077 millions en 2014 ; ce ralentissement des dépenses résulterait du comportement des maîtres d'ouvrage qui présentent très tardivement leurs demandes de solde (19 mois en moyenne après la livraison des opérations).

À la même date, le solde apparent des règlements affiche donc une « impasse » de près de 2,6 milliards d'euros.

Parallèlement, les prévisions d'engagement du NPNRU ont été inscrites dans le budget initial pour 2015 à 30 millions d'euros pour les premiers protocoles de préfiguration. Le niveau des crédits de paiement budgétés en 2015 était de 10 millions d'euros.

Face à ces divers besoins, les ressources dont l'ANRU dispose réellement à ce jour apparaissent en évident décalage. **Il y a davantage de promesses de financement que de recettes encaissées par l'Agence.** Fin 2013, les contributions cumulées reçues par l'ANRU s'élevaient à 7,37 milliards d'euros, dont 150 millions d'euros pour le PNRQAD.

CONTRIBUTIONS CUMULÉES REÇUES PAR L'ANRU

	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.

Un rapport remis par la Cour des comptes au Sénat le 23 juillet 2014 estime que l'assise financière de l'ANRU est particulièrement tendue. La Cour observe que si le PNRU est, à cette date encore, loin d'être achevé (en engagements comme en paiements), selon ses calculs, **il restait, en fin d'exercice 2013, 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. En sus, **1,7 milliard pouvaient encore être engagés** au titre des conventions conclues dans le cadre de l'enveloppe financière initiale de 12,35 milliards du PNRU. En décomptant la trésorerie alors disponible de l'Agence, soit un peu plus de 0,4 milliard d'euros, les fonds nécessaires pour achever le PNRU s'élevaient donc à 5 milliards d'euros.

Les informations qui sont parvenues, depuis, au Rapporteur spécial permettent d'envisager une diminution du besoin de financement sur le PNRU puisqu'un reliquat, de l'ordre de 600 à 800 millions d'euros, ne serait pas engagé sur l'enveloppe globale du PNRU – reliquat que l'Agence envisage toutefois de transférer au financement du NPNRU. Cette diminution laisserait tout de même un besoin de financement de l'ordre de plus de 4 milliards – sans compter le financement à venir du NPNRU.

Dès lors, l'ANRU fait face à une **situation financière structurellement serrée**. Car le financement du PNRU et du NPNRU (comme du PNRQAD) repose aujourd'hui presque totalement sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC dite 1 % logement). Contrairement à ses engagements originaux – au demeurant rapidement dénoncés –, **l'État n'a lui-même contribué qu'à hauteur de 846 millions d'euros** depuis le lancement du premier programme, et **a cessé tout versement depuis 2009**. Action Logement – le réseau des collecteurs de la PEEC – a ainsi assuré 90 % environ des paiements effectués.

Le principe de la poursuite de ses contributions aux politiques de rénovation urbaine n'est pas remis en cause par le réseau ; mais le niveau de ses futurs versements a fait l'objet d'intenses discussions eu égard à l'importance des besoins combinés du NPNRU (5 milliards d'euros au total jusqu'à 2024) et de l'achèvement du PNRU. *(Ces discussions sont étudiées ci-après au Chapitre II, première partie, première sous-partie).*

CHAPITRE II : POUR 2016, LE GOUVERNEMENT VEUT FAIRE FACE AUX ENGAGEMENTS PRIS ET PRÉSERVE LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

2016 est une année charnière, qui verra la première mise en œuvre réelle de la nouvelle politique de la ville, à l'image des nouveaux contrats de ville qui entreront en application. Mais les enjeux de 2016 sont aussi financiers.

Le Gouvernement s'efforce, d'une part, d'apporter des réponses aux questions financières que posent son volet Renouvellement urbain et le poids des engagements pris sous les majorités antérieures. Il lui faut, et lui faudra, poursuivre ses efforts, car le besoin fondamental, encore insuffisamment satisfait, est de garantir l'équilibre financier à long terme.

Parallèlement, en dépit des nécessaires efforts d'économies budgétaires pour réduire le déficit du budget général, le projet de loi de finances pour 2016 préserve les crédits d'intervention de la politique de la ville, en modifiant aussi leur répartition afin d'apporter une plus grande cohérence.

I. LE GOUVERNEMENT FAIT FACE AUX ENGAGEMENTS PRIS

A. LA PRIORITÉ, C'EST DE FAIRE LA TRÉSORERIE DE L'ANRU

Comme on peut l'imaginer aisément, les charges héritées du précédent cycle de la politique de la ville, et donc des précédents gouvernements, pèsent lourdement sur les charges budgétaires du présent. **Même s'il n'en a pas eu l'initiative, le Gouvernement se devait de répondre à ces problèmes, sauf à remettre en cause la poursuite des programmes et la parole de l'État.** Des solutions ont donc été apportées sur les deux questions les plus préoccupantes : le bouclage financier de l'ANRU à court et moyen terme, et le coût et la prégnance des dépenses fiscales. Pour autant, les questions financières de fond demeurent.

1. Des solutions de financement pour l'ANRU sont assurées jusqu'en 2019

Confrontées à une situation financièrement difficile, les parties prenantes de la rénovation urbaine sont récemment parvenues à un accord sur des solutions concrètes aux échéances financières de l'ANRU.

Ainsi, **la convention quinquennale 2015-2019 signée le 2 décembre 2014 entre l'État et l'UESL** (Union des entreprises et des salariés pour le logement, la tête de réseau d'Action Logement), rappelant que la loi de programmation pour la ville prévoit une enveloppe maximale de 5 milliards d'euros d'équivalents-subventions pour le NPNRU, a précisé que la nouvelle contribution d'Action Logement à ce titre se fera sous forme de prêts bonifiés à hauteur de 40 % de son enveloppe totale.

Ultérieurement, la **convention tripartite État, ANRU et UESL–Action Logement du 2 octobre 2015** en a défini les modalités : l'enveloppe totale du NPNRU correspondra concrètement à 6,4 milliards d'euros de concours financiers, répartis en 4,2 milliards d'euros de subventions et 2,2 milliards d'euros de prêts bonifiés (devant générer un équivalent-subvention de 0,8 milliard d'euros). **Les nouveaux concours d'Action Logement au NPNRU s'élèveront**, quant à eux, **à un total maximal de 5,4 milliards d'euros** répartis entre une enveloppe de subventions plafonnée à 3,2 milliards d'euros et le solde (2,2 milliards) en prêts bonifiés.

Le milliard manquant serait assuré par :

– la poursuite de la contribution de la Caisse de garantie des risques locatifs (CGLLS) jusqu'à 0,4 milliard d'euros pour l'ensemble de la période ;

– et un reliquat des fonds du PNRU estimé aujourd'hui à 0,6 milliard d'euros. Il est précisé dans la convention que l'éventuel supplément de reliquat viendrait en réduction de l'enveloppe de subventions promise par Action Logement ; et que si, au contraire, elle s'avère inférieure, c'est l'enveloppe totale des subventions prévues sur le programme qui serait diminuée d'autant.

La convention tripartite État, ANRU et UESL–Action Logement a également défini le calendrier de versement des enveloppes financières consacrées par l'UESL **à l'ensemble des programmes de la rénovation urbaine** (pour la finalisation du PNRU et le développement du NPNRU) dans le respect des plafonds annuels prévus par la convention quinquennale précitée. Action Logement s'est ainsi engagée à contribuer au renouvellement urbain à hauteur d'une somme cumulée de 3 750 millions d'euros sur la période 2015-2019, déclinés annuellement comme suit :

LES ENVELOPPES CONSACRÉES PAR ACTION LOGEMENT À LA RU

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Concours financiers consacrés à la RU	850	850	850	700	500	3 750

Source : Convention entre l'État, l'ANRU et l'UESL du 2 octobre 2015.

Cette convention engage Action Logement, mais la protège aussi sur la période d'effet de la convention, les 3,75 milliards étant définis comme une enveloppe limitative.

La convention tripartite dit enfin qu'**entre 2020 et 2031**, Action Logement financera le renouvellement urbain à hauteur de **5 985 autres millions d'euros**, déclinés annuellement selon un montant prévisionnel de 500 millions d'euros, conformément au tableau emplois-ressources figurant dans la convention quinquennale du 2 décembre 2014. Le total représenterait, au final, 9 735 millions d'euros.

Selon les indications de la même convention, les besoins de financement pour la fin du PNRU et le soutien apporté au NPNRU se décomposeraient comme suit :

LES CONCOURS FINANCIERS CONSACRÉS AUX PNRU ET NPNRU

(en millions d'euros)

	Réalisé jusqu'au 31 décembre 2014	Prévisionnel à compter du 1 ^{er} janvier 2015	Total
PNRU Action Logement	5 897	3 765	9 662
PNRU autres ressources	2 088	0	2 088
Reliquat PNRU estimé		600	600
Total PNRU	7 985	4 365	12 350

	Prévisionnel à compter du 1 ^{er} janvier 2015
Reliquat PNRU estimé	600
NPNRU Action Logement	5 400
NPNRU autres ressources	460
Total NPNRU	6 460

Source : Convention entre l'État, l'ANRU et l'UESL du 2 octobre 2015.

Notons cependant que la convention quinquennale n'engage vraiment ses signataires que sur sa période de validité. Rien n'interdit que ces équilibres soient renégociés à l'échéance. Même s'il est vraisemblable que l'État fera de la couverture des engagements pris dans le cadre des opérations de renouvellement urbain un emploi prioritaire de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), ces recettes varient. Les projections d'Action Logement présupposent une croissance de celles-ci ; une évolution contraire pèserait d'évidence sur ses capacités contributives. Pour autant, nonobstant ces incertitudes, nul ne peut nier que **le problème du financement des programmes de renouvellement urbain paraît résolu jusqu'en 2019.**

D'ici-là, l'ANRU ne devrait pas craindre de problème de trésorerie grâce à plusieurs éléments de souplesse :

- les concours financiers provenant d'Action Logement au titre de la rénovation urbaine sont modulables : ils devraient permettre de couvrir tous les besoins du PNRU et d'assurer au moins le lancement du NPNRU ;

- compte tenu des différentes hypothèses de décaissements étudiées en fonction du rythme de déploiement opérationnel du nouveau programme, il est apparu qu'un décalage temporel pourrait survenir entre les ressources et les paiements prévus. Dans cette éventualité, seraient mobilisés successivement :

. des **compléments de trésorerie** éventuellement nécessaires sur la période 2015-2019, apportés par Action logement **dans la limite de 100 millions** d'euros en cumulé. Ces compléments de trésorerie seraient alors compensés par des moindres contributions annuelles d'Action Logement au fil du programme et sur une durée maximale de 8 ans, majorées d'un forfait de 50 000 euros pour un apport de 1 million d'euros en complément de trésorerie (soit un forfait de 5 millions d'euros maximum si 100 millions d'euros de trésorerie étaient apportés) ;

. dans l'hypothèse où, intégralement libéré, ce complément de trésorerie ne suffirait pas, le dispositif annoncé par le Premier ministre le 6 mars 2015 dans le cadre du Comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté. L'ANRU pourra ainsi mobiliser auprès de la Caisse des dépôts un **préfinancement complémentaire d'un montant maximal d'1 milliard d'euros** – sans que ne soient modifiés les clauses de la convention tripartite ni les grands équilibres du financement du NPNRU.

2. Les dépenses fiscales conservent une dynamique certaine

Pour 2016, le programme annuel de performances prévoit des dépenses fiscales estimées à 430 millions d'euros. L'augmentation serait donc de 8,6 % par rapport à 2015. C'est l'État qui en supporte la majeure partie puisque les dépenses fiscales sur ses propres impôts augmenteraient de 9,2 %. La part des dépenses fiscales pèsent dans les moyens budgétaires alloués à la politique de la ville.

Elles représentent même l'essentiel des leviers financiers en faveur du développement économique et de l'emploi au sein des zones franches urbaines (ZFU), soit au moins 262 millions d'euros de pertes de recettes fiscales, auxquelles il faut rajouter les 35 millions d'euros encore prévus en 2016 pour la compensation aux régimes sociaux des exonérations de charges sociales (action 2 du programme 147).

Face à certaines dérives et aux effets d'aubaine, le dispositif des ZFU a été réformé en loi de finances pour 2015. Le régime des nouvelles ZFU-territoires entrepreneurs concerne toujours une centaine de zones. Les exonérations sociales sont supprimées (mais sont, par ailleurs, compensées par les mesures du Pacte de responsabilité ou le CICE) au profit de dépenses strictement fiscales et plus ciblées. Ces dispositifs prévoient désormais :

– d'une part, l'exonération d'impôts sur les bénéfices des entreprises pendant 8 ans après leur installation sur le territoire à la condition qu'au moins la moitié des emplois créés bénéficient aux habitants des ZFU-TE ou des QPV ;

– d'autre part, des exonérations de taxes locales (TFPB et CFE) en faveur des petits commerces et services de proximité qui s'y implantent afin de favoriser un développement économique local.

B. LES DOTATIONS PRÉVUES POUR 2016 RESTENT RELATIVEMENT STABLES

1. Les crédits demandés par le PLF préservent le programme

Depuis 2009, les dotations spécifiquement dédiées à la politique de la Ville sont réunies dans un seul programme budgétaire. Le programme 147 *Politique de la ville* s'est substitué aux deux programmes *Rénovation urbaine* et *Équité sociale et territoriale et soutien*. Pour autant, depuis 2008, indépendamment de l'arrêt des versements de l'État au programme de rénovation urbaine, les crédits alloués ont été chaque année en baisse – surtout sous la majorité précédente. En effet, de 2008 à 2012, les crédits votés se sont réduits de 32 %, passant de 794,72 à 539,98 millions d'euros, soit une réduction de près de 225 millions d'euros !

À l'inverse, les crédits demandés et votés pour la politique de la ville connaissent **une relative stabilité depuis 2013**. Leur fléchissement est imputable à des modifications techniques, mais les moyens d'intervention, eux, sont préservés. Nonobstant l'étude plus attentive qui peut en être faite, il est clair que, dans le projet de loi de finances pour 2016, le maintien des crédits à un niveau qui ne serait en baisse que de 2,7 % (- 12 millions d'euros) par rapport à 2015 est raisonnable.

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 147

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inscrits en LFI ou en PLF pour 2016	792,72	794,57	704,85	624,32	539,98	503,69	496,18	450,13	438,05

Source : rapports annuels de performances de 2008 à 2014 et projet annuel de performance pour 2016.

Une telle modération dans un contexte marqué par les économies budgétaires est un signe supplémentaire de la volonté du Gouvernement de préserver les moyens d'action de la politique en faveur des habitants des quartiers en difficulté. Elle permet de renforcer certains dispositifs désignés comme prioritaires (*cf. partie II ci-après*), tout en limitant la diminution, voire la suppression de dispositifs actuellement déployés.

2. La sous-consommation récurrente des crédits doit cependant être surveillée

En effet, si, ces trois dernières années, les crédits demandés par le Gouvernement pour la politique de la ville sont relativement stables, ils ont **continué à être trop régulièrement rabotés en cours d'exercice** afin d'assurer des économies budgétaires. Le programme 147 apparaît ainsi **comme un « réservoir » de réduction des dépenses**. Ce phénomène se traduit de deux manières :

– d’abord par des baisses, sensibles, des crédits ouverts en loi de finances initiale par mesures de gel ou d’annulation : – 9 % en 2010, – 5,8 % en 2011, et encore – 6,3 % en 2013 et – 14 % en 2014. Certes, le dernier exercice a été marqué par l’arrêt du dispositif des « Emplois francs » (soit une économie active de 5,4 millions d’euros), mais la loi de finances rectificative d’août 2014 est allée plus loin en annulant 5,4 millions d’euros sur les actions territorialisées des CUCS et 7,6 millions sur le dispositif « Adultes relais » ;

– ensuite par la sous-consommation des crédits budgétaires : non seulement la consommation des dotations est inférieure aux prévisions, mais elle a eu tendance à diminuer d’exercice en exercice, de 8,1 % entre 2012 et 2013, de 6,7 % entre 2013 et 2014.

Sous l’effet des deux phénomènes, la consommation finale de 2014 n’a représenté que 86 % des crédits initialement votés.

Le Rapporteur spécial constate ainsi que, sur plusieurs années, les chiffres attestent que le programme 147 est soumis à une pression financière contestable, comme l’atteste le tableau ci-dessous :

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 147

(en millions d’euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inscrits en LFI	792,72	794,57	704,85	624,32	539,98	503,69	505,5	450,13
Consommés	793,72	788,40	632,14	570,52	512,25	470,56	434,9	-
% des crédits initiaux réellement consommés	100,1 %	99,2 %	89,7 %	91,4 %	94,9 %	93,4 %	86 %	-

Source : rapports annuels de performances de 2008 à 2014 et loi de finances initiale de 2015.

De 2006 à 2011 – hors 2008 et 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 revient à 86 % en 2014. Si, du point de vue des finances publiques, d’aucuns peuvent 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.

Le Rapporteur spécial recommande donc à nouveau qu’une plus grande fongibilité des crédits s’exerce entre les actions du programme 147, que l’exécution budgétaire soit mieux encadrée, et que soit évité que l’argent ayant vocation d’aider ceux qui sont les plus en difficulté ne soit pas dépensé ailleurs.

II. LE PLF POUR 2016 ACCROÎT LA COHÉRENCE DU PROGRAMME

Si les dotations demandées pour 2016 sont globalement préservées, leur répartition est modifiée, reflétant la stratégie voulue par l'exécutif. Cette redistribution des crédits en 2016 vise d'abord à améliorer le dispositif de pilotage qui était encore imparfaitement intégré. Elle s'attache ensuite à renforcer la cohérence globale de la politique de la ville.

A. UNE POLITIQUE DE LA VILLE ÉCONOME ET MIEUX PILOTÉE

1. Savoir économiser et mieux gérer

Si la réforme engagée depuis 2014 sur les organes du pilotage national de la politique de la ville vise à mieux associer et intégrer les différents acteurs, ces objectifs coïncident aussi avec la recherche d'économies budgétaires. D'abord, l'intégration de l'ACSé au sein d'une structure d'État devrait permettre **une gestion plus fine des crédits** ; ensuite le rassemblement des différents organismes devrait favoriser **des économies d'échelle**.

– La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 a prévu le transfert à l'État des activités (et des biens) de l'opérateur qu'était l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Elle sera dissoute au plus tard le 1^{er} janvier 2016.

En application de cette disposition, la cartographie budgétaire du programme 147 va être modifiée en profondeur. Jusqu'alors, la comptabilité de l'État ne retraçait que la subvention globale de l'État à l'ACSé. À compter de 2016, la gestion du programme 147 sera opérée directement dans le cadre de la comptabilité de l'État. Les préfets agiront alors en leur qualité d'ordonnateur secondaire des services déconcentrés.

Mais l'utilisation des crédits d'intervention du programme 147 continuera de **s'appuyer sur un système d'information et de gestion comptable qui a fait ses preuves** dans le suivi des paiements et des bénéficiaires des subventions. La politique de la ville repose en effet sur une forte déconcentration des décisions au niveau des préfets de département : 95 % des crédits sont gérés à cette échelle. En outre, la gestion des crédits s'effectuant dans le cadre d'enveloppes financières limitatives, cela implique un suivi en temps réel des engagements et des paiements pour les ordonnateurs secondaires, ainsi que pour le niveau central dans l'attribution de subventions. Ces contraintes particulières et l'inadaptation des systèmes de gestion centraux avaient nécessité la prolongation de l'activité de l'ACSé au-delà de la fusion opérée par le CGET.

De fait, le logiciel GISPRO, utilisé par l'ACSé pour l'instruction des subventions de la politique de la ville, intègre le maximum de contrôles dans la procédure de traitement informatique, limite le risque d'erreurs, simplifie et allège les contrôles manuels effectués aux niveaux local et national. Pour conserver l'ensemble de ces acquis, il a été décidé d'interfacer les outils GISPRO et Chorus. GISPRO restera l'outil d'instruction des subventions et assurera les étapes préparatoires à l'engagement juridique de la subvention. Les tâches opérationnelles du raccordement ont débuté dans un calendrier serré. La fin de l'année 2015 et le début de l'année 2016 verront la mise en place opérationnelle de cette nouvelle chaîne de dépense. Les premiers engagements de subventions devraient pouvoir se faire dès avril prochain.

– Depuis la loi de finances pour 2015, le budget de fonctionnement courant du CGET est inscrit sur le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* dans un souci de mutualisation des moyens. En revanche, les dépenses de titre 3 dont l'objet se rapporte intrinsèquement à la politique de la ville (études, communication, animation des réseaux et formation des acteurs de la politique de la ville, etc.) restent attachés au programme 147 au sein de son action 3 *Stratégie, ressources et évaluation*.

On relèvera que les dépenses relatives au fonctionnement courant et à la masse salariale du CGET diminueraient déjà entre 2014 et 2016 de près de 2,6 millions d'euros sur le périmètre d'ensemble, soit une baisse de 7 %. En proportion, la baisse est plus importante sur les crédits de fonctionnement courant (– 8 % soit – 1,1 million d'euros), mais en volume l'économie est plus nette sur la masse salariale qui recule de 6 %, soit – 1,4 million d'euros. Non seulement le CGET consolide les économies réalisées en 2015 (près d'1 million d'euros), mais il accentue ses efforts sur les dépenses courantes en appliquant strictement le cadrage du Premier ministre pour la construction budgétaire 2016. Le Commissariat général est en mesure d'appliquer ces diminutions sur les crédits de fonctionnement courant. Les leviers d'action pour respecter ces plafonds en baisse sont nombreux et leur mise en œuvre sera permise par la mutualisation de l'ensemble des prestations immobilières et logistiques, induite par le regroupement physique et la mise en cohérence des modes de gestion de trois administrations ainsi que par le rattachement quasi intégral aux marchés mutualisés.

Sur le volet des emplois du CGET (hors délégués du Préfet), l'ensemble des ETPT ⁽¹⁾ du périmètre des trois entités s'élevait à 312 en loi de finances pour 2014. Pour 2016, le plafond d'emplois du CGET est ramené à 291 ETPT, soit une diminution de 7 % par rapport à 2014. Cette diminution résulte du renforcement du schéma d'emploi du CGET (– 13 ETPT) et de transfert d'emplois (– 8 ETPT), dont ceux relatifs à la gestion des subventions de la politique de la ville. Ces dernières seront ainsi désormais traitées par les plateformes Chorus régionales afin de mutualiser les moyens de l'État en région.

(1) *Emplois temps plein travaillé.*

2. Les moyens affectés

L'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* du programme 147 regroupe donc l'ensemble des moyens de pilotage, d'animation et de gestion spécifiques à la politique de la ville pour un peu plus de 12 millions d'euros en AE et CP. Elle est mise en œuvre, au niveau central, par le Commissariat général à l'égalité des territoires et plus particulièrement la DVCU et, au niveau local, par les préfets, en partenariat avec les collectivités locales et le tissu associatif.

LES ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE DU PROGRAMME 147 EN 2016 PAR NATURE

(en euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses de fonctionnement	3 261 690	3 261 690
Dépenses d'intervention	8 748 729	9 032 459
Total	12 010 419	12 294 149

Source : projet annuel de performances pour 2016

– Si les dépenses de fonctionnement courant du CGET (immobilier, informatique, frais de déplacements...) sont portées par le programme 112, les crédits du programme 147 financent **le fonctionnement spécifique de la politique de la ville**, soit pour 3,3 millions d'euros :

. les dépenses de communication afférentes aux publications du Commissariat général dédiées à la politique de la ville, telles que le rapport de l'observatoire national de la politique de la ville, et à l'organisation de manifestations telles que les « rencontres de la ville » ;

. les missions d'études qui permettent au CGET et à l'ONPV d'assurer l'évaluation de la politique de la ville. En 2015, la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville mobilise la majorité de cette enveloppe ;

. la formation des 325 délégués des préfets placés auprès des préfets de département pour renforcer la présence de l'État dans les quartiers et assurer l'interface entre les habitants et les services administratifs.

Le Conseil National des Villes (CNV) est également financé sur cette dotation.

– Les **dépenses d'intervention** se décomposent, d'abord, en dépenses de formation et d'accompagnement des acteurs de la politique de la ville à hauteur de 1,2 million d'euros en AE et CP.

Vient ensuite l'animation des acteurs de la politique de la ville pour 6,2 millions d'euros en AE et CP. 2,2 millions d'euros permettent de participer au fonctionnement des 19 centres de ressources régionaux.

Enfin, une enveloppe de 1,3 million d'euros en AE et 1,6 million d'euros en CP pour, notamment, apporter un soutien financier à certaines associations dites « têtes de réseau » ou aux fédérations nationales intervenant dans le champ de la prévention, du développement social, de l'emploi et du développement économique ; financer la contribution française au programme européen URBACT ; et aider des expérimentations innovantes.

B. DES DOTATIONS DU PROGRAMME MIEUX RÉPARTIES

2016 marque une évolution nette dans la répartition des crédits. Cette recomposition des enveloppes, qui commence par une réorganisation des dispositifs autour des trois grands piliers de la nouvelle politique de la ville, vise à la fois à concentrer davantage de moyens sur les priorités et à simplifier la stratégie pour gagner en efficacité et en cohérence.

1. L'action 1 et les trois piliers de la politique de la ville : en hausse !

Les prévisions sur l'action 1 *Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville* du programme 147 révèlent deux évolutions notables :

– les dotations demandées sur cette action seraient **sensiblement renforcées de 15 millions d'euros** (+ 4,6 %) par rapport aux crédits votés pour 2015, montant à environ 347 millions d'euros en AE et CP. Notons qu'à ce titre, elles représentent près de 80 % des moyens budgétaires du programme ;

– tous les dispositifs financés n'en bénéficieraient pas dans les mêmes proportions. De fait, **les prévisions pour 2016 accentuent les arbitrages en faveur des dispositifs prioritaires.**

Le tableau suivant retrace ces évolutions :

(en millions d'euros)

Thématique et principales actions	Dépenses 2013	Dépenses 2014	LFI 2015	PLF 2016
Pilier Cohésion sociale (via les contrats de ville ou les dispositifs spécifiques)			274,2	288,8
Éducation	105,2	98,7	114,4	115,7
<i>dont Réussite éducative</i>	75,8	72	76	77,3
<i>dont Accès à la réussite pour tous (internats et cordées de la réussite...)</i>	7,1	5,2	7,8	7,8
Santé et accès aux soins	11,5	11,3	14,5	14,5
Culture	13,2	12,6	12,1	12,1
Lien social, participation citoyenne	116,1	114,8	110,2	123,5
<i>dont Adultes-relais</i>	74,7	68,3	74,5	74
Accès aux droits et lutte contre les discriminations	10,9	11,7	14	14
Programme « ville vie vacances »	8	8,7	9	9
Pilier Cadre de vie et renouvellement urbain			5	5
Habitat	4,5	4,2	5	5
Pilier Développement de l'activité économique et de l'emploi			46,2	46,2
Emploi et développement économique	34,9	36,4	46,2	46,2
<i>dont écoles de la « deuxième chance »</i>	2,6	3,3	3,5	3,5

Sources : rapports annuels de performances 2013 et 2014, projets annuels de performances pour 2015 et 2016.

On relèvera également que le budget pour 2016 s'inscrit désormais dans la logique appliquée aux contrats de villes d'une **structuration par piliers, qui rend plus lisible l'articulation des actions aux objectifs fondamentaux** de la politique de la ville.

Cette réorganisation marque en particulier les dotations de l'action 1 *Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville* du programme 147, qui regroupe l'ensemble des crédits à destination des quartiers de la politique de la ville ou de dispositifs spécifiques au périmètre plus large.

• **Le pilier « Cohésion sociale »** dispose de 288,8 millions d'euros de crédits. Il réunit six thématiques, déclinées en actions territorialisées (au sein des contrats de ville) ou à gestion nationale :

– *L'éducation* (38,4 millions d'euros, auxquels se rajoutent les 77,3 millions alloués au Programme de réussite éducative) pour laquelle plusieurs mesures ont été mises en œuvre ces dernières années, tant par le ministère de l'Éducation nationale que par le ministère de la Ville, afin de résorber les écarts entre les résultats obtenus par les élèves dans les établissements scolaires implantés dans les quartiers prioritaires et les autres territoires. D'autres mesures ont pour objectif de prévenir et de lutter contre l'échec scolaire et le décrochage, ou de promouvoir des parcours de réussite. **Un enjeu majeur consiste à**

coordonner les offres de politiques publiques, généralistes et ciblées, sur les territoires, en mettant à profit les outils issus de la loi de Refondation de l'école du 8 juillet 2013 ainsi que de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

Trois programmes principaux concourent à l'objectif d'accès à la réussite pour tous. Les « Cordées de la réussite » prennent la forme d'une mise en réseau d'établissements d'enseignement supérieur, grandes écoles, universités, IUT avec des lycées et des collèges intégrés dans une ou plusieurs cordées. 3,7 millions d'euros y sont consacrés en 2016 comme en 2015. Les « internats de la réussite » visent à favoriser la réussite des élèves et des étudiants d'origine modeste, notamment ceux qui sont issus des quartiers de la politique de la ville, tout en conservant une mixité sociale au sein de ces établissements. Les crédits prévus en 2016 sont de 3,7 millions d'euros. Les « classes préparatoires intégrées » préparent aux concours d'accès à la fonction publique. 0,4 millions d'euros y sont consacrés en 2016. De nombreuses autres actions sont financées dans le volet Éducation des contrats de ville à hauteur de 30,6 millions d'euros. Dédiés aux élèves des quartiers prioritaires engagés dans un parcours de réussite, leurs financements sont destinés au soutien scolaire, à favoriser l'accès aux savoirs de base, à la lutte contre le décrochage scolaire ou au programme « école ouverte ».

Le **programme de réussite éducative** (PRE) représente 77,3 millions d'euros. Créé par la loi de programmation du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale, il repose sur l'approche globale des difficultés rencontrées par les enfants repérés dans le cadre scolaire par une équipe pluridisciplinaire de soutien. La construction de parcours individualisés d'accompagnement social et éducatif pour les enfants (2 à 16 ans), avec leur famille, vise à surmonter ou atténuer les obstacles sociaux, familiaux, psychologiques ou sanitaires qui s'opposent à la réussite scolaire et éducative des jeunes concernés. Ce programme favorise enfin un partenariat étroit entre les acteurs locaux et le ministère de l'Éducation nationale et une approche plus territorialisée. Là où il existe, il doit constituer un axe fort des nouveaux contrats de ville.

Le territoire national compte plus de 510 PRE actifs et ce sont donc plus de 600 communes et 1 500 quartiers directement concernés par un projet de réussite éducative. Les PRE mobilisent au total près de 5 000 professionnels aux statuts divers pour mettre en œuvre le dispositif. Depuis le début de la mise en œuvre du PRE, près de 1 100 000 enfants en difficulté ont bénéficié de la réussite éducative, dont, pour 2014/2015, plus de 104 000 enfants. Pour cette période, 77,5 % d'enfants ont bénéficié d'un parcours individualisé, soit 81 150 parmi les bénéficiaires.

Le comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015 a décidé d'**intensifier l'accompagnement individuel des collégiens des établissements inscrits dans le réseau REP +** du ministère de l'Éducation nationale. De nouveaux programmes doivent être mis en place sur les territoires prioritaires de la politique de la ville qui n'en bénéficient pas encore (soit 35 sites concernés). Pour ce faire, la dotation annoncée pour 2016 est **en augmentation de 1,3 millions d'euros** par rapport au montant initialement prévu dans le cadre du triennal 2015-2017. Il doit permettre le financement des projets qui seront lancés dans les quartiers entrés dans la nouvelle géographie prioritaire et dans ceux du réseau REP +.

Sur les territoires de veille (sortis de la géographie prioritaire), il est décidé de **maintenir un financement de manière transitoire et dégressive jusqu'en 2017**. Cette période transitoire permettra aux porteurs de projets de mieux mobiliser les crédits de droit commun ou de rechercher de nouveaux cofinancements afin de ne pas compromettre la poursuite du dispositif.

– *La santé et l'accès aux soins* voit son **enveloppe stabilisée** à 14,5 millions d'euros en 2016 comme en 2015. Ce volet a pour objectif d'offrir un investissement supplémentaire en matière de santé dans les quartiers prioritaires. Dans les contrats de ville, ces financements permettront, sur la base de diagnostics locaux partagés pilotés par les agences régionales de santé (ARS), d'élaborer un véritable programme de prévention de santé publique et de développement de l'accès aux soins pour les habitants des QPV. L'ingénierie des « ateliers santé ville » (ASV) mobilise 6,5 millions d'euros et peut contribuer à assurer l'animation locale et la mise en œuvre des actions locales prévues. Un ASV peut également contribuer à l'animation locale d'un contrat local de santé (CLS) lorsque ce dernier se destine aux habitants des quartiers prioritaires. Les autres actions financées portent sur le cofinancement d'actions d'éducation à la santé, de prévention et d'accès aux soins élaborées localement.

– *La culture et l'expression artistique* bénéficieraient à nouveau de 12,1 millions d'euros en 2016. Ces actions ont fait l'objet d'une **convention triennale signée le 5 mars 2014** entre le ministère chargé de la culture et de la communication et celui chargé de la ville, afin de pouvoir opérer une déclinaison opérationnelle des objectifs fixés par le comité interministériel des villes du 19 février 2013. Les axes prioritaires pour le programme 147 sont l'accès des populations des quartiers prioritaires aux pratiques artistiques et culturelles dans tous les domaines – 5,6 millions d'euros sont mobilisés dans ce cadre –, ainsi que le développement et la pérennisation d'une offre culturelle diversifiée et ouverte aux populations qui en sont éloignées pour des raisons sociales, économiques ou territoriales – 6,5 millions d'euros contribuent à ces dispositifs.

– *Le lien social et la participation citoyenne* bénéficieraient, quant à eux, de dotations sensiblement **renforcées de près de 13 millions d'euros** entre 2015 et 2016 portant leur enveloppe à 123,5 millions, en comptant les 74 millions d'euros du dispositif des Adultes-relais. Cette thématique réunit les domaines suivants : le soutien à la vie associative, la consolidation du lien social, par des actions de proximité structurées, le sport, où l'accent est mis sur la réduction des inégalités d'accès à la pratique et aux équipements sportifs, et d'autres actions concourant à la participation citoyenne, en matière d'éducation au respect, de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Cette enveloppe doit aussi permettre de participer au **financement des conseils citoyens**.

L'enveloppe dédiée au **programme adultes-relais** serait en **très légère baisse** à 74 millions d'euros en 2016 au lieu de 74,5 millions. Créé par le comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999, le dispositif favorise le lien social par des actions de médiation sociale, culturelle, de prévention de la délinquance et de tranquillité de l'espace public dans les sites de la politique de la ville. Son deuxième objectif est de fournir une solution d'insertion sociale et professionnelle aux bénéficiaires de ces emplois.

L'essentiel des crédits (73,2 millions d'euros) financent les postes d'adultes-relais. Ils sont réservés à des personnes sans emploi ou bénéficiant d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi ou d'un contrat d'avenir, ayant au moins 30 ans, et résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville. Des enquêtes réalisées sur les sortants du dispositif au cours des dernières années montrent que 3 adultes-relais sur 5 trouvent un emploi ou une formation qualifiante à l'issue.

Les adultes-relais interviennent en complément des actions traditionnelles, notamment en matière d'aide sociale, d'éducation, de prévention, d'ouverture de droits et permettent à chacun des professionnels de se recentrer sur son champ d'intervention. **Le bilan de leurs interventions est très positif** : 40 000 personnes sont mises en relation avec les institutions chaque mois grâce à eux ; plus de 12 000 familles sont suivies dans le cadre de la médiation scolaire ; 7 500 dysfonctionnements sont constatés annuellement dans le cadre de la veille technique ; et 12 000 situations conflictuelles sont traitées chaque mois (enquête TNS Sofres 2012).

Le Comité interministériel à l'Égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015 a décidé de **revaloriser de 5 % le soutien financier aux postes d'adultes relais**. Cette mesure permettra de diminuer le coût résiduel des postes pour les structures employeuses, ce qui **facilitera l'embauche pour les petites associations**. Le montant annuel de l'aide financière de l'État aux activités des adultes relais est ainsi porté à 18 823,09 euros par adulte-relais et par an à compter de septembre 2015. En 2016, le redéploiement de ce dispositif se poursuivra sur les quartiers les plus prioritaires en conformité avec la nouvelle géographie politique de la ville.

L'enveloppe finance aussi le plan de professionnalisation des adultes relais à hauteur de 0,8 million d'euros. Afin de renforcer la logique d'insertion professionnelle, des financements sont accordés pour permettre un accompagnement professionnel des adultes relais (avec une priorité en faveur des 30-50 ans), géré au niveau régional. Il favorise la formation aux métiers de la médiation et facilite la mobilité en fin de contrat. La mise en place de ce plan a déjà produit des effets positifs puisqu'une large partie du retard de formation des adultes-relais a été désormais rattrapée. L'enveloppe est reconduite en 2016 au niveau de 2015.

– *L'accès aux droits et la prévention des discriminations*, avec une enveloppe reconduite à 14 millions d'euros, concernent les actions de prévention et de lutte contre les discriminations. Elles mobilisent en premier lieu des outils d'ingénierie : les diagnostics stratégiques territoriaux, les formations des acteurs territoriaux et les plans territoriaux de prévention des discriminations. Parallèlement, des actions sont conduites par des associations spécialisées pour garantir l'accès aux droits, telles que l'accompagnement des victimes de discriminations ou les actions de communication contre le racisme et le sexisme. Enfin, le soutien à l'histoire et à la mémoire de l'immigration et des territoires permet de construire et de s'inscrire dans une histoire partagée, notamment pour les habitants les plus jeunes.

– Enfin, le programme *Ville vie vacances* (VVV) (avec 9 millions d’euros) développe des actions destinées prioritairement aux jeunes sans activité âgés de 11 à 18 ans vivant dans les quartiers sensibles, en permettant à ceux-ci de bénéficier d’un accès à des activités culturelles, sportives et de loisirs mais aussi d’une prise en charge éducative adaptée à leur situation, durant leur temps de vacances.

• Les actions du **pilier « Développement de l’activité économique et de l’emploi »** ont 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. Les crédits mobilisés sur l’action 1 représenteraient 46,2 millions d’euros en 2016. Ils sont ainsi **maintenus au niveau de 2015**, lui-même en augmentation de 5 % par rapport à 2014.

Ces financements complémentaires aux dispositifs de droit commun sont amplifiés et prioritairement ciblés sur le développement de l’insertion par l’activité économique dans les quartiers prioritaires, le repérage et l’orientation vers les acteurs du service public de l’emploi des jeunes les plus éloignés de l’emploi, l’accompagnement renforcé vers l’emploi, en particulier des jeunes peu ou pas diplômés, le renforcement de l’accès des jeunes à la formation...

Cependant, compte tenu des inégalités fortes en matière d’accès à l’emploi et au développement économique touchant les habitants des quartiers de la politique de la ville, d’un taux de chômage double par rapport à la moyenne nationale concernant majoritairement les femmes (une femme sur deux est absente du marché de l’emploi en QPV) et les jeunes (38,4 % dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville contre 17 % dans les unités urbaines environnantes en 2014), **la priorité gouvernementale est de territorialiser les politiques de droit commun dans le champ de l’emploi** afin que les résidents des quartiers prioritaires, et notamment les jeunes, puissent bénéficier des mesures d’accompagnement nécessaires. Une circulaire conjointe des ministères de la ville et de l’emploi a été diffusée aux services le 25 mars 2015, à la suite du comité interministériel à l’égalité et à la citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015. Elle rappelle la nécessité d’orienter encore davantage les politiques de l’emploi et de développement économique vers les quartiers prioritaires de la politique de la ville et leurs habitants et prévoit la mise en œuvre de **nouvelles mesures fortes et innovantes** : le financement par le ministère du Travail, de l’emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social de 13 000 emplois CIE-Starter dans le secteur marchand pour les jeunes en difficulté d’insertion, ou encore le dispositif « Réussite apprentissage » au profit de 10 000 jeunes décrocheurs.

S’agissant du programme 147, l’accent sera mis en 2016 sur la mobilisation des entreprises en faveur de l’insertion, de l’emploi et de l’entrepreneuriat et sur le soutien à l’émergence et l’accompagnement des initiatives entrepreneuriales.

Les dotations de l'action 1 sont complétées par plusieurs autres types d'aides : mesures d'exonérations fiscales avec le dispositif rénové des ZFU-Territoires entrepreneurs, mesure spécifique de soutien aux activités commerciales de proximité dans l'ensemble des 1 500 quartiers prioritaires de la politique de la ville, prêt de la Banque Publique d'Investissement (BPI) en faveur des entreprises implantées dans les quartiers prioritaires.

Enfin, les « écoles de la deuxième chance » mobiliseraient 3,5 millions d'euros en 2016. Ce sont des structures partenariales de statut privé, créées avec l'appui des collectivités territoriales et des chambres consulaires, dans un objectif d'insertion professionnelle. L'objectif est d'offrir un parcours de formation personnalisé centré sur les savoirs de base et incluant une période en alternance aux jeunes (16-25 ans) dépourvus de qualification professionnelle ou de diplôme et qui ont quitté le système éducatif. L'État apporte principalement une aide au démarrage, accompagnée d'un financement de parcours pour des jeunes issus des quartiers prioritaires.

• Les moyens du **pilier « Cadre de vie et renouvellement urbain »** s'élèveraient à 46,2 millions d'euros en 2016. Sa mise en œuvre dans les contrats de ville repose, pour une large part, sur les actions visant à améliorer la gestion urbaine de proximité (GUP). Elles permettent notamment d'accompagner les sites en sortie de rénovation urbaine, en maintenant *via* des plans stratégiques locaux (PSL) la vigilance de l'ensemble des acteurs à l'issue des projets de rénovation urbaine, ainsi que la dynamique partenariale qui les a portés. Ces démarches, désormais intégrées dans l'élaboration du projet de territoire et dans les nouveaux contrats de ville, visent à définir précisément la place du quartier rénové dans une stratégie territoriale plus large (commune ou agglomération) sur les 10-15 prochaines années.

Rappelons toutefois que l'essentiel des financements liés au renouvellement urbain sont pris en charge par l'Agence nationale de rénovation urbaine.

2. Les autres actions, en légitime repli

La dynamique budgétaire est celle des dotations de l'action 1 pour les interventions territorialisées. Légitimement, les autres actions sont en repli.

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	2016/2015 (en %)	LFI 2015	PLF 2016	2016/2015 (en %)
Total du programme 147	448,9	437,2	- 2,6	450,1	438,1	- 2,7
Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	331,8	346,9	+ 4,6	331,8	346,9	+ 4,6
Revitalisation économique et emploi	83,3	57,6	- 30,8	83,3	57,6	- 30,8
Stratégie, ressources et évaluation	33,8	32,6	- 3,5	34,0	32,6	- 4,4
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	0,04	0	-	0,92	0,88	- 4,7

Source : rapports annuels de performances 2013 et 2014, projets annuels de performances pour 2015 et 2016.

● Ainsi, l'action 2 *Revitalisation économique et emploi*, qui regroupe les crédits dédiés à la compensation auprès des régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales des entreprises installées dans les zones franches urbaines (ZFU), poursuit son recul eu égard à l'extinction du dispositif. **Par son évolution, elle emporte à la baisse l'action 2, mais aussi le programme 147 dans son ensemble.**

– Le dispositif fiscal des ZFU–territoires entrepreneurs entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015 est un régime distinct de l'ancien régime applicable aux ZFU (*cf. supra*).

Celui-ci prévoyait, entre autres, des exonérations de charges sociales. Elles sont désormais absorbées par les dispositifs généraux issus du Pacte de responsabilité. Les entreprises s'installant dans les ZFU–territoires entrepreneurs ne jouissent plus d'un régime social spécifique et seules les entreprises des zones franches urbaines entrées dans le dispositif avant le 1^{er} janvier 2015 continuent à bénéficier des exonérations dans des conditions inchangées jusqu'au terme du dispositif.

Alors que les dépenses atteignaient encore 92,4 millions d'euros en 2014, les compensations versées par l'État aux organismes de sécurité sociale au titre des derniers ayants-droit sont évaluées à 31,6 millions d'euros en 2016. Quoique cette charge puisse durer encore 14 ans, elle est amenée à diminuer rapidement.

Toutefois, **cette décrue des dépenses ne reflète pas l'ampleur réelle des aides apportées par le programme 147 en faveur du développement économique des QPV**. Outre plusieurs dispositifs fiscaux, dont certains ont été mis en place en 2015, l'action 1 du programme porte aussi plus de 46 millions d'euros de subventions allouées à cette priorité (*cf. supra*).

Enfin, 2016 verra la création d'une nouvelle agence, France entrepreneur, qui renforcera la coordination, et, par suite, l'efficacité des dispositifs d'accompagnement des créations d'entreprises de et sur ces territoires.

La création d'une agence de développement économique des territoires avait été annoncée en février 2015. Le 20 octobre dernier, le Président de la République a indiqué qu'elle serait dénommée « **France Entrepreneur** » et précisé ses futurs contours.

Contrôlée à parité par l'État et la Caisse des Dépôts, cette agence aura pour objectif de favoriser la création d'entreprises dans les « *territoires économiquement fragiles* », à savoir les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ainsi que les zones de revitalisation rurale (ZRR). L'ambition est de multiplier par quatre les créations d'entreprises venant de ces zones et de favoriser des créations d'entreprises plus pérennes et créatrices d'emplois grâce à un accompagnement sur le long terme.

La mise en place de cette agence se fera progressivement à partir de janvier 2016. Il s'agira d'une "structure nationale légère, d'une trentaine de personnes, qui mettra en réseau les organisations existantes", a précisé le Président de la République. L'agence s'appuiera ainsi sur les réseaux d'accompagnement existants et sur les acteurs qui œuvrent pour le développement économique (Adie, réseau Entreprendre, BGE, CitésLab, chambres consulaires...), en particulier les régions. Elle fusionnera avec l'Agence pour la création d'entreprises (APCE), reprenant son personnel et certains de ses outils.

Enfin, son financement pourrait atteindre 60 millions d'euros, auxquels s'ajouteraient 50 millions d'euros issus du programme d'investissements d'avenir.

– **L'Établissement public d'insertion de la défense (ÉPIDe)** contribue à l'insertion sociale et professionnelle de jeunes adultes volontaires, âgés de 18 à 25 ans, sans qualification ni emploi et en voie de marginalisation. Une « deuxième chance » est ainsi offerte à des jeunes prêts à s'investir pour se réinsérer socialement et professionnellement.

L'ÉPIDe a une implantation nationale mais son siège social coordonne 18 centres, qui ont accueilli 3 227 jeunes en 2014 dont 37 % sont originaires des quartiers de la politique de la ville.

Le CIEC du 6 mars 2015 a confirmé l'annonce faite par le Président de la République le 16 février 2015 :

. d'une extension du dispositif avec la création de **570 places supplémentaires, permettant d'accueillir environ 1 000 jeunes de plus,**

. ainsi que l'objectif de porter la part des jeunes résidents des quartiers prioritaires à 50 % des bénéficiaires (un objectif qui figurait déjà dans la convention signée le 25 avril 2014 entre les ministères en charge de l'emploi et de la ville).

La subvention versée par le programme 147 pour le fonctionnement de l'ÉPIDe s'élève à 26 millions d'euros en AE et CP. L'augmentation des crédits en 2016 (+ 3,9 millions d'euros) répond au besoin de financement (en année pleine) de l'extension envisagée et co-porté par le ministère en charge de l'emploi.

• L'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* permet de financer un plan de rénovation des 7 collèges identifiés comme les plus dégradés afin d'offrir de meilleures perspectives de réussite scolaire à leurs élèves. Elle contribue ainsi à l'amélioration du cadre de vie dans des quartiers de la politique de la ville, en parallèle avec les dotations dédiées dans l'action 1.

Le financement total apporté par l'État s'élèvera à 19 millions d'euros sur la période 2010-2015 *via* des subventions plafonnées à 20 % du coût total d'une opération. En 2016, 880 000 euros de CP lui sont réservés. Les crédits correspondants sont confiés en gestion à l'ANRU.

Mais l'essentiel des interventions liées à cette action se déploient ailleurs, dans le cadre des programmes de renouvellement urbain (*cf. supra*).

EXAMEN EN COMMISSION

La commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2016 (n° 3096).

Après les auditions de Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et de M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports (voir le compte rendu de la commission élargie du 3 novembre 2015 à 18 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** l'amendement n° II-448 du Gouvernement.*

*Puis, suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, elle **adopte** les crédits de la mission Politique des territoires **modifiés**.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/