



N° 3735

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mai 2016.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

*sur la mise en **application de la loi n° 2014-173** du 21 février 2014
de programmation pour la **ville** et la **cohésion urbaine***

ET PRÉSENTÉ PAR

M. FRANÇOIS PUPPONI et M. MICHEL SORDI

Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE NOUVEAU CADRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE A ÉTÉ MIS EN PLACE DE MANIÈRE RAPIDE ET CONSENSUELLE	6
A. LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE CIBLE EFFECTIVEMENT LES QUARTIERS LES PLUS EN DIFFICULTÉ	6
1. Le décret délimitant les 1 500 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) a été publié dans les délais, à l’issue d’une concertation constructive avec les collectivités territoriales	6
2. Les nouveaux quartiers prioritaires ciblent mieux les concentrations urbaines de pauvreté	9
3. La coordination avec d’autres zonages prioritaires (REP et ZSP) pourrait être perfectionnée	11
B. LES CONTRATS DE VILLE, D’UNE VALEUR INÉGALE, ONT TOUS ÉTÉ SIGNÉS	12
1. Les contrats de ville ont été signés dans un délai relativement court grâce à la forte mobilisation des services de l’État et des collectivités territoriales	12
a. Une élaboration des contrats de ville à marche forcée.....	13
b. Une mobilisation importante des préfets	13
2. Le pilotage intercommunal et l’élargissement du nombre de signataires du contrat de ville sont globalement une réussite	14
3. La rapidité de signature des contrats de ville a pu nuire à la qualité de certains d’entre eux.....	15
a. Une précision et une originalité des contrats de ville très inégales	16
b. Certains principes de la loi ont pour l’instant été ignorés.....	17
II. LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS DE VILLE NÉCESSITE DÉSORMAIS DES ENGAGEMENTS FINANCIERS PRÉCIS ET UNE PARTICIPATION CITOYENNE ACCRUE	18
A. LA TRADUCTION FINANCIÈRE DES CONTRATS DE VILLE TARDE	18
1. Les annexes financières, permettant de distinguer les crédits spécifiques et les moyens de droit commun mobilisés dans les QPV, n’ont pour la plupart pas été publiées.....	18

2. Le contrôle des contreparties à l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les bailleurs sociaux semble inapplicable.....	19
3. La réforme de la dotation politique de la ville (DPV) est inaboutie.....	20
4. La mise en place des pactes financiers et fiscaux intercommunaux est encore balbutiante.....	21
B. LA PARTICIPATION CITOYENNE : UN ÉLAN NOUVEAU QUI DOIT SE CONFIRMER	22
1. Les conseils citoyens sont un succès même si le délai nécessaire à leur création n'a pas pu permettre de les associer à l'élaboration des contrats de ville.....	22
2. Le fonctionnement des conseils citoyens est très variable en fonction des territoires	23
3. L'État doit s'assurer que les conseils citoyens disposent de moyens financiers suffisants pour participer à la mise en œuvre des contrats de ville.....	24
III. LE NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU) ET LES « POLITIQUES DE PEUPLEMENT » SONT ENCORE EN CONSTRUCTION	24
A. LE CADRE NÉCESSAIRE AU LANCEMENT DU NPNRU EST EN PLACE	24
1. La liste des quartiers du NPNRU et son règlement ont été publiés rapidement....	25
2. Les perspectives de financement ont été définies avec Action Logement.....	26
3. Les projets locaux, en cours d'élaboration, doivent s'articuler avec les volets économiques et sociaux des contrats de ville.....	27
B. LA RÉFORME DE L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES DOIT ÊTRE POURSUIVIE	27
1. La signature des conventions d'équilibre territorial s'est heurtée à des problèmes d'articulation avec les dispositions de la loi ALUR.....	27
2. Le projet de loi « Égalité et citoyenneté » pourrait être l'occasion de renforcer les outils en faveur de la mixité sociale dans les quartiers.....	29
CONCLUSION	31
ANNEXE	33
EXAMEN EN COMMISSION	39
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53
LISTE DES DÉPLACEMENTS	57

INTRODUCTION

La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite « loi Lamy », a rénové en profondeur le cadre de la politique de la ville en faveur des quartiers populaires. Votée à une large majorité par les deux chambres du Parlement à l'issue d'une concertation nationale lancée en 2012, la loi du 21 février 2014 répondait à quatre grands objectifs :

- 1° Redéfinir et resserrer la géographie prioritaire à partir d'un critère unique, le revenu des habitants ;
- 2° Instaurer un cadre contractuel à l'échelle intercommunal : le contrat de ville ;
- 3° Lancer un nouveau programme national de renouvellement urbain ;
- 4° Et renforcer la participation des habitants des quartiers de la politique de la ville.

Ainsi rénovée, la politique de la ville devait réduire plus efficacement les inégalités entre les quartiers en difficulté et les villes dans lesquelles ils s'insèrent alors que les rapports successifs de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) avaient fait apparaître une stagnation, voire un creusement des inégalités dans les années 2000.

La mise en application de cette loi a nécessité la publication de nombreux textes réglementaires mais également la mobilisation de beaucoup d'acteurs locaux : État déconcentré, collectivités territoriales, bailleurs sociaux, organismes de sécurité sociale, entreprises et habitants des quartiers. Deux ans après la promulgation de la loi, vos rapporteurs ont donc fait le choix d'aller au-delà du simple contrôle relatif à la publication des décrets d'application par le Gouvernement et ont souhaité procéder à une première évaluation de ses effets dans les territoires.

À l'issue de deux déplacements en Seine-Saint-Denis et dans le Rhône et de seize auditions réalisées à l'Assemblée nationale, le premier bilan de la loi apparaît plutôt positif même si sa mise en œuvre reste inachevée. Si les sept décrets d'application prévus par la loi ont tous été publiés dans un délai de dix-huit mois et que tous les contrats de ville ont été signés, de nombreuses conventions locales d'application, les annexes aux contrats de ville, sont encore en cours de négociation. Des enjeux financiers importants liés à la mise en œuvre des contrats de ville ne sont, en outre, pas encore réglés.

I. LE NOUVEAU CADRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE A ÉTÉ MIS EN PLACE DE MANIÈRE RAPIDE ET CONSENSUELLE

La loi du 21 février 2014 mentionnait la publication de sept décrets d'application, dont trois devaient obligatoirement être publiés avant le 1^{er} janvier 2015. Tous ces décrets ont été publiés et les délais fixés par la loi ont été respectés. Le premier décret a été publié le 30 mai 2014 et le dernier le 3 septembre 2015, soit à peine plus de dix-huit mois après la promulgation de la loi. En revanche, les trois rapports demandés au Gouvernement par la loi n'ont pas été transmis au Parlement à ce jour. Un tableau annexé à ce rapport récapitule tous les textes réglementaires d'application de la loi.

A. LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE CIBLE EFFECTIVEMENT LES QUARTIERS LES PLUS EN DIFFICULTÉ

Un des objectifs de la loi du 21 février 2014 était de mettre fin à la complexité et au « saupoudrage » des aides publiques qui résultaient des différents zonages prioritaires mis en place depuis 1996. La Cour des comptes, dans un rapport public thématique de juillet 2012⁽¹⁾, avait fustigé la « dilution des interventions sur un nombre beaucoup trop important de quartiers ». Selon elle, cette dilution était une des raisons de l'absence de réduction des écarts de développement entre les quartiers prioritaires et les villes environnantes au cours des années 2000. L'article 5 de la loi a donc refondé la géographie prioritaire de la politique de la ville. Les cibles de cette géographie sont devenues les « quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV), en lieu et place des zones urbaines sensibles (ZUS) et des quartiers dotés d'un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Ces nouveaux quartiers devaient être identifiés à partir d'un critère unique : le revenu des habitants.

1. Le décret délimitant les 1 500 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) a été publié dans les délais, à l'issue d'une concertation constructive avec les collectivités territoriales

L'article 5 de la loi prévoyait que les modalités d'identification des QPV devaient être définies par décret.

Le décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains a ainsi :

– défini les territoires urbains comme les unités urbaines de plus de 10 000 habitants, au sens de l'INSEE ;

– fixé le nombre minimal d'habitants des QPV à 1 000 ;

(1) Cour des comptes, « La politique de la ville, une décennie de réformes », juillet 2012

– défini le seuil de bas revenus comme étant **égal ou inférieur à 60 % d’une moyenne des revenus médians de la France métropolitaine et de l’unité urbaine concernée**. Les revenus fiscaux utilisés furent ceux de l’année 2011. Le revenu médian par unité de consommation de la France métropolitaine était cette année-là de 19 000 euros par an.

Conformément à l’article 5 de la loi, la méthode d’identification retenue par le décret mêle donc bien deux références : le décrochage, d’une part, par rapport aux revenus de la France métropolitaine et, d’autre part, par rapport aux revenus de l’agglomération dans laquelle se situe le quartier. Une approche de « pauvreté » est combinée à une approche de « ségrégation »⁽¹⁾. Le décret du 3 juillet 2014 introduit toutefois une différence entre l’unité urbaine de Paris et les autres unités urbaines de France. Pour l’unité urbaine de Paris, le poids de l’écart par rapport au revenu médian de l’agglomération est davantage pris en compte que l’écart par rapport au revenu médian de la France.

À partir de ces critères, les services de l’État ont procédé à un balayage du territoire métropolitain préalablement découpé en carreaux de 200 mètres de côté afin d’identifier les carreaux, situés dans des unités urbaines de 10 000 habitants ou plus, dont plus de la moitié de la population était en dessous du seuil de bas revenus. Une fois détectés, ceux-ci ont été rassemblés entre eux et, lorsque cet ensemble dépassait les 1 000 habitants, la zone fut identifiée comme étant une zone de concentration urbaine de pauvreté.

À l’issue de ce travail, une première liste de quartiers prioritaires a été présentée par l’État aux élus locaux au cours de l’été 2014. Une phase de concertation s’est ensuite déroulée entre l’État et les élus concernés afin d’ajuster certains périmètres de quartiers. D’après tous les élus locaux rencontrés par vos rapporteurs au cours de cette mission, **cette phase de concertation fut constructive**, la plupart des remarques formulées par les élus ayant été prises en compte par l’État.

Une liste de 1294 QPV en métropole fut définitivement arrêtée par le **décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014**. Cette nouvelle géographie prioritaire est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Cette liste fut toutefois rectifiée par un décret du 14 septembre 2015, afin d’y ajouter deux quartiers (à Bègles et à Ajaccio) et de modifier le périmètre de six d’entre eux. Aujourd’hui, la métropole compte donc **1 296 QPV répartis dans 763 communes**.

Pour la définition de la géographie prioritaire dans les territoires ultramarins, une démarche spécifique a été mise en œuvre. L’article 5 de la loi avait expressément prévu que, dans les départements et les collectivités d’outre-mer, d’autres critères que le revenu des habitants pouvaient être pris en compte afin de s’adapter aux spécificités locales de l’habitat et à l’absence de statistiques sur les revenus. Le **décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014** a ainsi

(1) Valérie Darriau, Marylène Henry et Noémie Oswald, « Politique de la ville en France métropolitaine : une nouvelle géographie recentrée sur 1 300 quartiers prioritaires », in France, portrait social (2014)

arrêté une liste de 218 QPV répartis dans 96 communes dans les départements d’outre-mer, à Saint-Martin et en Polynésie française.

Au total, en métropole et en outre-mer, la nouvelle géographie prioritaire en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015 compte donc **1 514 QPV** répartis dans 859 communes.

Au moment des débats parlementaires, l’intention du législateur était de simplifier la géographie prioritaire et de réduire le nombre de quartiers visés afin de se concentrer sur les quartiers les plus en difficulté. **Cette intention a été respectée puisque la nouvelle géographie prioritaire compte environ 40 % de quartiers en moins que la géographie précédente.** Aux 2 500 CUCS et ZUS ont en effet succédé 1 514 QPV. Les QPV ont, en outre, permis de mettre fin à la coexistence de plusieurs zonages : les QPV bénéficient à la fois des avantages légaux des anciennes ZUS et des crédits contractuels des anciens CUCS.

Seules les zones franches urbaines (ZFU), renommées « territoires entrepreneurs » en 2015 et auxquelles sont attachés des avantages fiscaux pour les entreprises, n’ont pas changé de noms ou de périmètres. Ces territoires sont toutefois tous situés dans un QPV.

Le tableau suivant résume les modifications entre l’ancienne et la nouvelle géographie prioritaire :

**ÉVOLUTION DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE
DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN MÉTROPOLE ET EN OUTRE-MER**

Anciens zonages (2012)		Nouveaux zonages (2015)	
Type de zonage	Nombre de zones	Type de zonage	Nombre de zones
Zones urbaines sensibles (ZUS)	751	Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)	1 514
Zones de redynamisation urbaine (ZRU)	416		
Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)	2 492		
Zones franches urbaines (ZFU)	100	Territoires entrepreneurs	100

Source : décrets n° 2014-1750 et n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 et décret n° 2015-1138 du 14 septembre 2015

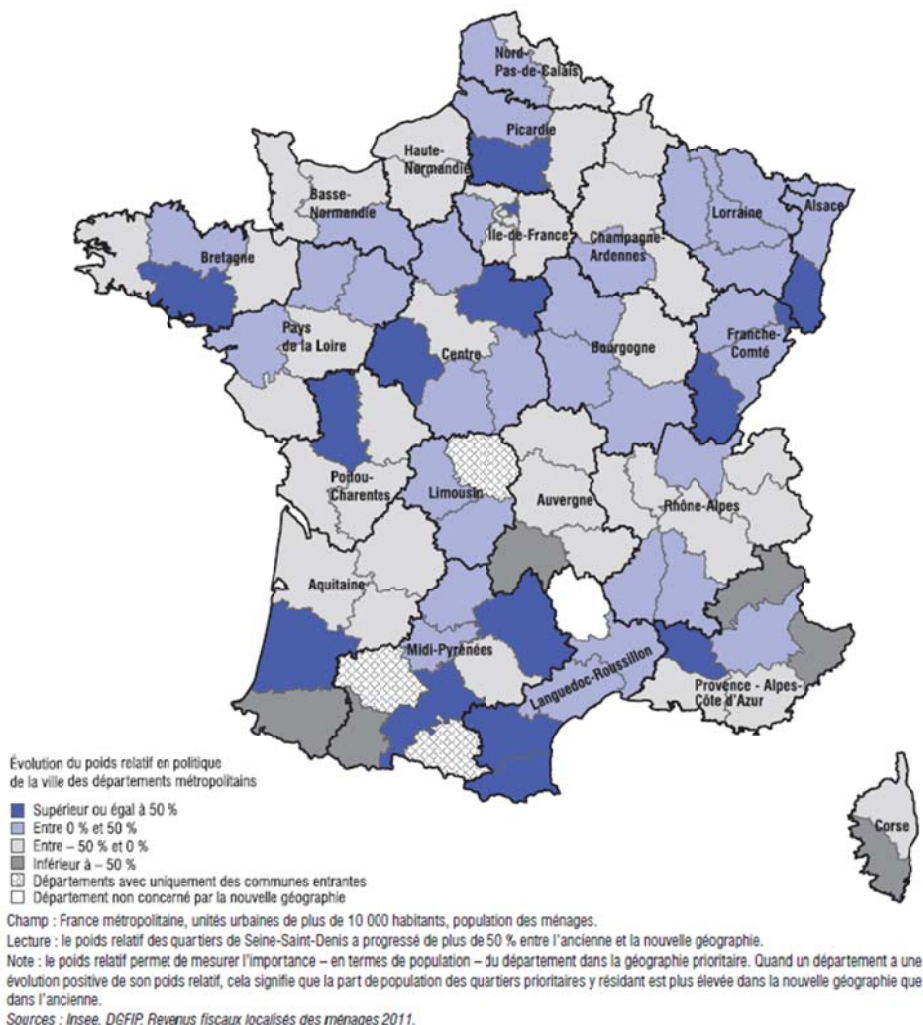
2. Les nouveaux quartiers prioritaires ciblent mieux les concentrations urbaines de pauvreté

La nouvelle géographie prioritaire constitue non seulement un resserrement sur un plus petit nombre de quartiers mais également une **adaptation à la nouvelle carte de la concentration urbaine de pauvreté en France**. Grâce à la méthode du carroyage et au critère unique de revenu des habitants, la réforme de la géographie prioritaire a permis d'identifier de nouveaux quartiers en difficulté tandis que d'autres, plus aisés, en ont été exclus. Sur les 1 069 communes de métropole et d'outre-mer qui abritaient des quartiers en politique de la ville avant la réforme, 327, soit presque un tiers, n'ont pas été retenus dans la nouvelle géographie. À l'inverse, **117 nouvelles communes sont « entrées » dans la politique de la ville**. Ces 117 nouvelles communes abritent des **quartiers en difficulté qui n'avaient pas été identifiés auparavant et qui ne bénéficiaient jusque-là d'aucune aide publique de la politique de la ville**. Par ailleurs, au sein des communes couvertes, certains quartiers sont « sortis » de la politique de la ville, tandis que d'autres ont vu leur superficie se réduire ou s'agrandir. Au total, la population concernée par la politique de la ville est ainsi passée de 8,7 millions d'habitants environ à 5,5 millions ⁽¹⁾. D'après l'INSEE et le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), 77 % des quartiers qui sont sortis de la géographie prioritaire n'ont pas été retenus car leur revenu médian était supérieur au seuil de bas revenus, tandis que les 23 % restants ont été exclus pour des raisons de taille (population inférieure à 1 000 habitants ou appartenance à une unité urbaine de moins de 10 000 habitants).

Les grands équilibres régionaux n'ont pas été profondément modifiés par cette nouvelle géographie prioritaire. Les cinq anciennes régions Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon couvrent toujours plus des deux tiers de la population en politique de la ville. La région Île-de-France concentre, à elle seule, 32 % des habitants des QPV. **De nouveaux départements, plus ruraux, comme l'Ariège, la Creuse et le Gers, ont toutefois fait leur entrée, pour la première fois, dans la politique de la ville**. L'ancienne région **Languedoc-Roussillon** est, quant à elle, la région qui accueille le plus de nouveaux quartiers prioritaires. Enfin, un certain rééquilibrage s'est opéré au sein de l'agglomération parisienne au détriment de Paris et au profit de la Seine-Saint-Denis.

(1) Source : *Cour des comptes, « La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser », rapport public annuel 2016*

ÉVOLUTION DU POIDS RELATIF DES DÉPARTEMENTS MÉTROPOLITAINS ENTRE LA NOUVELLE ET L'ANCIENNE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE



Source : Valérie Darriau, Marylène Henry et Noémie Oswald, « Politique de la ville en France métropolitaine : une nouvelle géographie centrée sur 1 300 quartiers prioritaires », in France, portrait social (2014)

D'après les données de l'INSEE, la population vivant dans les nouveaux quartiers prioritaires est marquée par une plus grande précarité. **La proportion des ménages à faibles revenus y est de 31,4 % contre 21,9 % dans l'ancienne géographie.** La proportion de jeunes est également plus élevée, de même que la part de ménages locataires en HLM.

CARACTÉRISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES ET SOCIALES DE LA POPULATION DE L'ANCIENNE ET DE LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE

en %

	Nouvelle géographie prioritaire		Ancienne géographie prioritaire			France métropolitaine
	Ensemble des quartiers prioritaires	Autres quartiers des agglomérations englobantes	ZUS	Cucs non ZUS	Ensemble des ZUS et Cucs	
Démographie						
Part de personnes âgées de moins de 14 ans	24,6	17,5	23,1	20,9	21,6	17,5
Part de personnes âgées de 65 ans ou plus ¹	12,1	17,6	13,2	14,6	14,2	18,1
Part de ménages de six personnes ou plus	7,5	2,7	6,6	4,8	5,3	2,4
Taille moyenne des ménages (en personnes)	2,7	2,3	2,6	2,4	2,5	2,3
Part de familles monoparentales avec au moins un enfant de moins de 14 ans dans l'ensemble des ménages	7,0	3,9	6,1	5,5	5,7	3,4
Logement						
Part de ménages locataires	87,0	50,5	79,1	69,4	73,0	41,6
Part de ménages locataires en HLM	64,4	19,2	58,1	39,1	46,8	13,8
Part de ménages dans le logement depuis moins de 5 ans	47,1	44,1	44,4	45,4	45,2	41,9
Surface par personne dans le logement ² (médiane en m ²)	28,7	36,0	30,5	32,0	31,7	39,0
Précarité / Revenus						
Part de ménages recevant au moins une allocation chômage	25,7	17,0	23,9	21,3	22,3	16,7
Part de ménages à « faibles revenus » ³	31,4	10,0	26,1	19,6	21,9	8,1

1. Données 2010.

2. Dans l'ensemble des quartiers prioritaires de la nouvelle géographie, la moitié des ménages disposent dans leur logement de moins de 23,7 m² par personne.

3. Le seuil de « faibles revenus » est de 5 829 euros par unité de consommation. Ce seuil correspond aux 10 % des personnes ayant les plus faibles revenus par unité de consommation vivant dans l'ensemble des agglomérations accueillant un quartier relevant de la politique de la ville.

Champ : France métropolitaine, population des ménages.

Sources : Insee, DGFIP, Revenus fiscaux localisés des ménages 2011.

Source : Valérie Darriau, Marylène Henry et Noémie Oswald, « Politique de la ville en France métropolitaine : une nouvelle géographie recentrée sur 1 300 quartiers prioritaires », in France, portrait social (2014)

L'intention du législateur consistant à recentrer la politique de la ville sur les quartiers les plus pauvres de France a donc bien été respectée par les décrets. La nouvelle géographie prioritaire fait consensus auprès des acteurs de la politique de la ville que vos rapporteurs ont rencontrés et aucune anomalie majeure n'a été détectée, preuve que la phase de concertation locale sur les périmètres a été utile. Certains élus ont toutefois regretté les **effets de seuils créés par les critères démographiques**, en particulier le seuil minimal de 1 000 habitants. Dans le Nord et le Rhône, par exemple, certaines poches de pauvreté ont été exclues de la géographie prioritaire en raison de ce seul critère et, en Seine-Saint-Denis, des quartiers pavillonnaires, moins denses mais en voie de paupérisation, n'ont pas non plus été retenus.

3. La coordination avec d'autres zonages prioritaires (REP et ZSP) pourrait être perfectionnée

Alors même que la géographie de la politique de la ville était en train d'être redessinée, un autre zonage prioritaire, celui du ministère de l'éducation nationale, a également été réformé en 2015. Depuis la rentrée 2015, les 1 076 réseaux de réussite scolaire (RRS) et les « écoles, collèges et lycées pour

l'ambition, l'innovation et la réussite » (ECLAIR) ont en effet été remplacés par **1 089 réseaux d'éducation prioritaire (REP et REP+)**. L'objectif de cette réforme était de mieux adapter la géographie de l'éducation prioritaire à la réalité des difficultés sociales et scolaires. Les critères retenus ont toutefois été différents de ceux utilisés pour la réforme de la politique de la ville. Les nouvelles zones ont en effet été identifiées à partir de **quatre paramètres**, contre un seul pour la politique de la ville : le pourcentage d'élèves issus des catégories sociales les plus défavorisées, le pourcentage d'élèves issus de zones urbaines sensibles (ZUS), le pourcentage d'élèves en retard à l'entrée en 6^e et le taux de boursiers.

La concomitance de la réforme des deux géographies prioritaires aurait pu permettre une plus grande harmonisation des zonages de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire. Même si une certaine coordination a eu lieu entre les deux ministères, les acteurs locaux de la politique de la ville, dont les délégués du préfet, ont indiqué à vos rapporteurs n'avoir pas du tout été associés à l'identification des nouveaux REP. Un certain décalage peut donc subsister entre les deux géographies même si **86 % des collèges et 84 % des écoles relevant de l'éducation prioritaire sont situés dans les QPV ou à proximité**. Ce taux est même de 99 % pour les établissements classés en REP+ (réseau d'éducation prioritaire renforcé).

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur continue à avoir une géographie prioritaire spécifique : les **zones de sécurité prioritaires (ZSP)**. 77 ZSP sur 80, soit 96 %, sont toutefois situées dans un QPV.

B. LES CONTRATS DE VILLE, D'UNE VALEUR INÉGALE, ONT TOUS ÉTÉ SIGNÉS

1. Les contrats de ville ont été signés dans un délai relativement court grâce à la forte mobilisation des services de l'État et des collectivités territoriales

Depuis sa création, la politique de la ville est une politique contractuelle entre l'État et les acteurs locaux. La loi du 21 février 2014 a renforcé cette caractéristique en faisant du contrat de ville, conclu à l'échelle intercommunale, le cadre unique de la mise en œuvre de la politique de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés.

L'article 6 de la loi a obligé ces contrats à être signés à l'échelle intercommunale qui est l'échelle pertinente du bassin de vie et de la cohésion urbaine. Les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ont, par ailleurs, reçu une compétence obligatoire en matière de politique de la ville : celle d'élaborer le diagnostic du territoire, de définir les orientations du contrat de ville et d'animer ce contrat. Les communautés de communes restent, quant à elles, libres d'exercer ou non cette compétence.

a. Une élaboration des contrats de ville à marche forcée

L'article 6 de la loi dispose que les contrats de ville sont signés dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux. Théoriquement, les premiers contrats de ville auraient donc dû être signés avant le 31 décembre 2014 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Mais le délai nécessaire à la délimitation des QPV et à l'appropriation de la loi par tous les acteurs locaux ainsi que les nombreux changements d'équipes municipales lors des élections de mars 2014 ont rendu ce délai impossible à respecter. La **circulaire du Premier ministre du 30 juillet 2014 relative à l'élaboration des contrats de ville de nouvelle génération** a donc demandé aux préfets de faire en sorte que le cadre et les objectifs stratégiques des contrats de ville soient fixés avant la fin de l'année 2014, pour que ceux-ci soient définitivement signés avant la fin du premier semestre 2015. Ce nouveau calendrier a été presque respecté puisqu'**au 1^{er} septembre 2015, 73 % des contrats de ville étaient signés en métropole et en outre-mer et que ce taux a atteint 100 % en janvier 2016**. La communauté urbaine de Nantes et la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire furent les deux premiers territoires à signer un contrat de ville, le 2 janvier 2015. Au total, **435 contrats de ville** sont aujourd'hui en vigueur. Seules deux communes ayant un quartier prioritaire ont refusé de s'engager dans la démarche du contrat de ville.

Même si les délais légaux, qui *a posteriori* semblaient irréalistes, ont été allongés, de nombreux acteurs interrogés par vos rapporteurs ont estimé que les délais accordés pour l'élaboration du contrat de ville étaient **trop courts** et qu'une pression trop importante avait été mise sur les acteurs locaux pour aller vite.

b. Une mobilisation importante des préfets

La circulaire du Premier ministre du 30 juillet 2014, puis la **circulaire du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports du 15 octobre 2014 sur les modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville** ont insisté pour que les préfets mettent en place, dans chaque département concerné, une équipe projet interservices (ou « *task force* » selon les mots de la circulaire) chargée du pilotage et du suivi des contrats de ville. Cette équipe devait être dirigée par le préfet délégué à l'égalité des chances ou le sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville.

La plupart des élus et des acteurs locaux interrogés ont estimé que la mobilisation des préfets avait été forte et que **la collaboration entre l'équipe projet de la préfecture et les services des collectivités territoriales avait été bonne**. Ces équipes ont, par ailleurs, pu s'appuyer sur des éléments méthodologiques mis à leur disposition par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), issus pour la plupart du travail de préfiguration des contrats de ville engagé dès le mois de juin 2013.

Enfin, un accompagnement spécifique a été mis en place pour les communes qui étaient concernées pour la première fois par la politique de la ville et les préfets ont demandé aux délégués du préfet de se concentrer sur ces nouveaux territoires. La qualité de cet accompagnement a toutefois été jugée **inégaie, en fonction des préfetures** par les élus locaux. L'appui des services de l'État fut notamment assez faible dans les départements où l'État n'avait pas l'expérience et la culture « politique de la ville ».

2. Le pilotage intercommunal et l'élargissement du nombre de signataires du contrat de ville sont globalement une réussite

Un des enjeux de la loi du 21 février 2014 était de renforcer le poids de l'intercommunalité dans le pilotage de la politique de la ville afin de mieux intégrer les quartiers dans leur environnement et de mieux mobiliser les différentes politiques publiques locales, comme celles des transports, du logement ou de l'emploi. Cet objectif semble avoir été atteint puisque, d'après le CGET, **63 % des contrats de ville ont été pilotés par un EPCI**, contre seulement 4 % des anciens contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Alors que la loi ne les y obligeait pas, **37 % des communautés de communes ayant un quartier prioritaire sur leur territoire ont décidé de prendre la compétence politique de la ville** et d'assurer le pilotage stratégique du contrat de ville. En outre, les communautés de communes qui n'ont pas pris cette compétence ont tout de même signé les contrats de ville en s'engageant sur les thématiques qui relevaient de leurs compétences de droit commun.

Toutefois, dans les départements de la petite couronne parisienne (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Hauts-de-Seine), qui concentrent une part importante de la population habitant en QPV, les contrats de ville ont été signés dans les **périmètres qui précédaient la mise en place de la métropole du Grand Paris** au 1^{er} janvier 2016. Dans ces départements, le développement de l'intercommunalité était très inégal et un certain nombre de contrats de ville ont donc été signés à l'échelle communale (comme à Aulnay-sous-Bois) ou dans le cadre d'EPCI qui ne regroupaient que deux ou trois communes (comme à Clichy-sous-Bois/Montfermeil). Depuis le 1^{er} janvier 2016 et l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), les communes de la petite couronne parisienne sont désormais regroupées en 11 établissements publics territoriaux (EPT), d'au moins 300 000 habitants chacun, qui exercent, de manière obligatoire, la compétence politique de la ville. **Un travail important reste donc à accomplir dans les nouveaux EPT du Grand Paris afin de compiler et de synthétiser les contrats de ville conclus à des échelles plus réduites.**

Dans les EPCI compétents en matière de politique de la ville, la répartition des rôles entre l'EPCI et les communes, qui fut l'objet d'un long débat parlementaire, s'est généralement bien passée. Un **partage des tâches** s'est mis en place : élaboration et pilotage d'un cadre de référence par l'intercommunalité et animation par les communes des projets de quartiers au plus près de la dynamique

citoyenne. D’après l’Assemblée des communautés de France (AdCF), les maires des communes abritant un QPV étaient généralement très présents dans le pilotage des contrats. L’intercommunalité a été le support à la mutualisation de fonctions et au cofinancement de postes. La qualité du pilotage intercommunal fut toutefois très inégale **en fonction du degré d’intégration préalable des EPCI**. Les intercommunalités très intégrées, qui s’étaient déjà impliquées dans les précédents CUCS, ont ainsi le plus souvent réussi à inscrire le contrat de ville dans un projet de territoire intercommunal tandis que d’autres contrats de ville intercommunaux ne sont, en réalité, qu’une compilation de plusieurs contrats communaux.

Une autre intention du législateur consistait à **élargir le nombre de signataires du contrat de ville** afin qu’il constitue le cadre unique de la mobilisation des différentes politiques publiques (sociale, économique et urbaine) en faveur des quartiers prioritaires. L’article 6 de la loi dispose ainsi que tous les contrats de ville doivent obligatoirement être signés par les conseils départementaux et les conseils régionaux. Ils peuvent l’être également, de manière facultative, par la Caisse des dépôts et consignations, les bailleurs sociaux, les organismes de protection sociale, les chambres consulaires et les autorités organisatrices de la mobilité. D’après les données du CGET, cet élargissement du nombre de signataires est globalement un succès. Ainsi, **toutes les régions ont signé les contrats de ville de leur territoire et 97 % des départements ont fait de même**. Seuls deux départements, la Côte d’Or et la Haute-Marne, ont refusé. Pour les autres signataires « facultatifs », le CGET dispose de statistiques nationales sur leur mobilisation dans les travaux préparatoires des contrats de ville. Ces données, présentées dans le tableau suivant, montrent une **mobilisation beaucoup plus importante que dans le cadre de la préparation des CUCS**.

MOBILISATION DES ACTEURS LOCAUX DANS LE CADRE DES CONTRATS DE VILLE

	Contrats de ville	Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)
Bailleurs sociaux	77,4 %	26 %
Caisse des dépôts et consignations	74,8 %	4 %
Pôle emploi	73,5 %	NC
Caisses d’allocations familiales (CAF)	83 %	42 %
Conseils départementaux	97 %	33 %

Source : Ministère de la Ville – CGET

3. La rapidité de signature des contrats de ville a pu nuire à la qualité de certains d’entre eux

L’article 6 de la loi dispose que les contrats de ville doivent fixer les objectifs et la nature des actions à conduire par les signataires dans les QPV. La

circulaire du Premier ministre du 30 juillet 2014 a précisé que les contrats de ville devaient être organisés en trois piliers :

1° Un pilier « *cohésion sociale* », avec pour objectifs prioritaires le soutien aux familles monoparentales et à la solidarité entre les générations ;

2° Un pilier « *cadre de vie et renouvellement urbain* », dans l'objectif d'une amélioration tangible de la vie quotidienne des habitants, en particulier de ceux qui résident dans le logement social. Ce pilier doit également fixer le cadre de référence des futurs projets de renouvellement urbain portés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

3° Un pilier « *développement de l'activité économique et de l'emploi* », avec pour objectif la réduction de moitié, sur la durée du contrat de ville, des écarts de taux d'emploi entre les territoires prioritaires et l'agglomération de référence, en particulier au bénéfice des jeunes.

a. Une précision et une originalité des contrats de ville très inégales

D'après tous les acteurs auditionnés par vos rapporteurs, la qualité du contenu de chacun de ces piliers dans les contrats de ville est très inégale en fonction des territoires. En raison des contraintes de calendrier, **de nombreux contrats de ville signés en 2015 ne sont, en réalité, que des contrats-cadres qui se contentent de fixer des grandes orientations.** Le pilier « cohésion sociale » de ces contrats est souvent assez classique et ne fait que reprendre les actions des anciens CUCS. Le pilier « cadre de vie et renouvellement urbain » n'est généralement développé que lorsque des QPV ont fait l'objet d'un projet de rénovation urbaine ou ont été désignés comme bénéficiaires du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Enfin, le pilier « développement économique » est jugé comme assez faible par la plupart des acteurs, même si la Caisse des dépôts et consignations propose effectivement des financements.

En outre, de nombreux signataires, comme les régions, les départements, l'éducation nationale ou les agences régionales de santé (ARS) ont eu **des difficultés à proposer des actions innovantes** ou véritablement différenciées pour les quartiers prioritaires. Certains acteurs locaux ont encore du mal à accepter la logique de la politique de la ville consistant à mettre en œuvre des actions spécifiques pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les services déconcentrés des différents ministères avaient notamment reçu pour instruction de décliner, dans chaque contrat de ville, les **conventions d'objectifs interministérielles** signées entre le ministère de la ville et les autres ministères en 2013 et 2014. Cette déclinaison locale fut difficile et parfois inexistante.

Les **agences régionales de santé (ARS)** avaient, par exemple, reçu pour instruction, dans une **circulaire de la ministre des affaires sociales et de la santé et du ministre de la ville du 5 décembre 2014**, d'élaborer le volet « santé » des contrats de ville. Cela a été fait dans la mesure où, d'après le ministère de la santé, 95 % des contrats de ville ont été signés par les ARS et contiennent un volet relatif

à la santé. Toutefois, ce volet est, le plus souvent, la poursuite d'un précédent contrat local de santé (CLS), sans véritable innovation. Le ministère de la santé continue, par ailleurs, à disposer de son propre zonage des « territoires fragiles », définis avant la loi Lamy, et utilise des outils visant à lutter contre la désertification médicale qui sont identiques pour les territoires ruraux et les QPV. Le renouvellement des médecins se fait toujours de manière désorganisée, sans anticipation au niveau local, tandis que les fermetures d'établissements hospitaliers situés dans un QPV ne sont pas empêchées.

La **Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)** semble, en revanche, avoir incité les CAF à avoir une **démarche proactive** dans le cadre de la préparation des contrats de ville. Deux circulaires, en date du 4 février 2015 et du 5 août 2015, ont été adressées en ce sens par le directeur général de la CNAF et un comité de suivi national a été mis en place pour échanger les bonnes pratiques. La CNAF a, en outre, décidé d'accorder une majoration des aides financières à la création de places d'accueil collectif des jeunes enfants dans les QPV et s'est engagée à ouvrir des centres sociaux dans les 150 QPV qui n'en disposent toujours pas.

b. Certains principes de la loi ont pour l'instant été ignorés

La loi du 21 février 2014 avait insisté sur la nécessité de développer l'**évaluation locale** de la politique de la ville afin de mesurer l'efficacité des dispositifs locaux mis en œuvre dans les quartiers prioritaires. L'article 6 de la loi oblige donc tous les contrats de ville à désigner **une structure locale d'évaluation** chargée de mesurer et d'évaluer, à partir d'indicateurs, les résultats obtenus dans les QPV. Ces observatoires locaux devaient notamment recevoir les données de tous les signataires du contrat de ville.

Or très peu de contrats de ville ont procédé à cette désignation et le principe même d'une observation locale des résultats n'a pas été mis en œuvre, ce que vos rapporteurs regrettent. Cet oubli, ou ce retard, s'explique notamment parce que l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), créé par l'article 1^{er} de la loi en remplacement de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), a mis du temps à se mettre en place. La **méthodologie nationale**, qu'il est chargé d'élaborer et de transmettre aux structures locales d'évaluation, n'est pas encore opérationnelle. Vos rapporteurs espèrent que ce chantier disposera des moyens nécessaires car l'absence d'évaluation locale des résultats de la politique de la ville était un défaut des années 2000 auquel la loi Lamy voulait mettre fin.

II. LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS DE VILLE NÉCESSITE DÉSORMAIS DES ENGAGEMENTS FINANCIERS PRÉCIS ET UNE PARTICIPATION CITOYENNE ACCRUE

A. LA TRADUCTION FINANCIÈRE DES CONTRATS DE VILLE TARDE

1. Les annexes financières, permettant de distinguer les crédits spécifiques et les moyens de droit commun mobilisés dans les QPV, n'ont pour la plupart pas été publiées

Un des objectifs de la loi Lamy était de renforcer la mobilisation du **droit commun** dans les quartiers prioritaires. Depuis la création de la politique de la ville, un phénomène récurrent est, en effet, observé : les crédits budgétaires spécifiques de la politique de la ville ont tendance à se substituer aux crédits de droit commun, si bien qu'au lieu de bénéficier de services publics plus importants, les habitants des quartiers prioritaires reçoivent le même soutien que les habitants des autres quartiers de l'agglomération, voire un soutien inférieur. À La Courneuve (Seine-Saint-Denis) par exemple, où vos rapporteurs se sont déplacés, l'agence Pôle Emploi dispose d'un conseiller pour deux cents chômeurs alors que la moyenne nationale est d'un conseiller pour quatre-vingt-dix chômeurs. Or l'objectif de la politique de la ville est bien que les moyens spécifiques de la politique de la ville viennent **en supplément** des moyens normalement mobilisés sur tout le territoire et non en substitution. C'est la raison pour laquelle l'article 1^{er} de la loi dispose que la politique de la ville « *mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres* ».

Pour traduire cet objectif, **l'article 6 de la loi oblige tous les contrats de ville à indiquer les « moyens humains et financiers mobilisés au titre des politiques de droit commun, d'une part, et des instruments spécifiques de la politique de la ville, d'autre part »**. L'élargissement du nombre de signataires des contrats de ville avait également pour objectif d'améliorer la mobilisation du droit commun.

Or, si tous les signataires des contrats de ville se sont engagés à mettre en œuvre des actions dans les QPV, très peu les ont traduites d'un point de vue financier. Les engagements financiers de chaque signataire doivent faire l'objet d'une annexe financière au contrat de ville. Très peu d'annexes ont, pour l'instant, été publiées et les négociations en cours se heurtent parfois à des difficultés techniques ou à la mauvaise volonté des acteurs locaux. Pourtant, sans annexe financière, les actions décrites dans le contrat de ville peuvent se révéler être des vœux pieux sans lendemain, qu'il est impossible de mesurer. D'après les acteurs auditionnés par vos rapporteurs, les conseils départementaux ont, par exemple, des difficultés à s'engager financièrement. Les régions, quant à elles, se sont engagées à consacrer au profit des QPV au moins 10 %, au niveau national, des fonds structurels européens qu'elles gèrent. Cet engagement est diversement

respecté. La région Île-de-France joue le jeu avec 20 % des crédits européens orientés vers les QPV tandis que la Bretagne n'atteint pas les 10 %.

Certains territoires, comme la métropole de Nantes, l'agglomération de Carcassonne ou le Grand Auch ont bien avancé et ont réussi à joindre une annexe financière à leurs contrats de ville. Mais **dans la majorité des territoires, les négociations financières piétinent et constituent l'enjeu principal de l'année 2016.**

La difficulté principale de ces négociations consiste à **mesurer la mobilisation du droit commun, en particulier celle de l'État (éducation nationale, justice, police)**. Les services départementaux de l'État ne parviennent, en effet, pas à communiquer des chiffres à l'échelle des agglomérations ou des QPV sur les effectifs de policiers ou l'absentéisme des professeurs, par exemple. Les acteurs locaux auditionnés par vos rapporteurs ont, en outre, jugé que **le modèle d'annexe financière proposé par le CGET était inapproprié et peu opérationnel**. C'est la raison pour laquelle le CGET a indiqué à vos rapporteurs être en train de travailler sur de nouveaux modèles où les engagements ne seraient pas nécessairement « monétisés » mais calculés en effectifs ou en taux de bénéficiaires habitant dans les QPV. Parallèlement, le **déploiement du géo-référencement** dans tous les systèmes d'information des services publics, et pas seulement dans ceux de l'État, devrait permettre, à terme, de mieux mesurer les actions entreprises par chaque service public dans les quartiers prioritaires.

2. Le contrôle des contreparties à l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les bailleurs sociaux semble inapplicable

L'article 26 de la loi Lamy a transféré tous les avantages légaux dont bénéficiaient les 751 zones urbaines sensibles (ZUS) aux 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). L'abattement de 30 % sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dont bénéficiaient les logements sociaux situés en ZUS s'applique donc désormais dans tous les QPV. Cet abattement a pour objectif de donner des **moyens supplémentaires** aux organismes HLM afin d'améliorer la qualité de vie quotidienne des habitants des quartiers. Toutefois, au cours de la dernière décennie, de nombreux acteurs locaux avaient pu constater que ce dispositif était détourné par certains bailleurs : ceux-ci ne dépensaient pas des sommes équivalentes en entretien et en gestion urbaine de proximité dans les quartiers concernés. Les **collectivités territoriales se voyaient donc doublement pénaliser** : non seulement elles perdaient une recette mais aucune action supplémentaire n'était mise en œuvre par les bailleurs pour la qualité de vie dans les quartiers.

La loi de finances pour 2015 a donc souhaité renforcer le contrôle des actions mises en œuvre par les organismes HLM en contrepartie du bénéfice de cet abattement. Pour bénéficier de l'abattement fiscal en 2016, les organismes HLM doivent ainsi avoir signé les contrats de ville avant le 31 décembre 2015. En

plus de cette obligation légale, le ministère de la ville et l'Union sociale pour l'habitat (USH) ont élaboré, en avril 2015, **un cadre national d'utilisation de l'abattement de TFPB** dans les QPV pour la qualité de vie urbaine. Une instruction du ministre de la ville du 12 juin 2015 a demandé aux préfets de faire appliquer ce cadre qui prévoit la signature d'une **convention d'utilisation de l'abattement de TFPB, annexée au contrat de ville**. D'après une enquête menée par l'USH en février dernier, ces conventions d'utilisation n'ont été signées que dans **seulement 29 % des QPV en 2015** mais ce taux devrait atteindre 76 % au cours du premier semestre 2016.

Toutefois, la négociation de ces conventions et le contrôle que devraient exercer les communes sur les contreparties mises en œuvre par les bailleurs se heurtent à une difficulté de taille : **l'impossibilité qu'ont les communes à mesurer exactement la somme que représente cet abattement par bailleur social et par quartier**. Les directions départementales des finances publiques (DDFIP) sont, en effet, incapables aujourd'hui de communiquer aux communes ces chiffres. En l'absence de données précises, les engagements des organismes HLM contenus dans les annexes au contrat de ville ne sont donc pas contrôlables. Les communes ne peuvent pas vérifier si les sommes supplémentaires engagées par les bailleurs sociaux sont au moins égales au montant de l'abattement. L'enjeu n'est pourtant pas mince : cet abattement représente une moins-value fiscale d'environ 150 millions d'euros, qui n'est que partiellement compensée par l'État aux communes. Au lieu d'améliorer la qualité de vie des habitants, cette exonération fiscale peut donc être une source d'appauvrissement de communes pourtant déjà en difficulté. Vos rapporteurs estiment donc essentiel qu'un groupe de travail sur le sujet, pourtant déjà promis par le secrétaire d'État au budget mais jamais mis en place, soit créé et qu'un **travail par sondage soit mené dans quelques territoires** afin de vérifier l'adéquation entre le montant de l'abattement et les dépenses spécifiques engagées par les bailleurs sociaux dans les QPV. À défaut, la loi pourrait être modifiée afin d'accorder aux communes un droit de veto sur cet abattement.

3. La réforme de la dotation politique de la ville (DPV) est inaboutie

L'article 2 de la loi prévoyait la création, à compter du 1^{er} janvier 2015, d'une dotation budgétaire de l'État, intitulée « dotation politique de la ville » (DPV). Cette dotation devait remplacer la dotation de développement urbain (DDU) et devait bénéficier aux communes et aux EPCI signataires d'un contrat de ville. Pour ce faire, le Gouvernement aurait dû remettre au Parlement, avant le 1^{er} septembre 2014, un rapport sur les modalités de création de la DPV, afin de préparer le projet de loi de finances pour 2015. **Or ce rapport n'a jamais été transmis au Parlement, ce que vos rapporteurs déplorent.**

L'article 107 de la loi de finances pour 2015 a pourtant bien procédé au changement de nom de la DDU en DPV et a expressément indiqué que la DPV devait financer des actions prévues par les contrats de ville. Toutefois, ni le montant de la dotation (100 millions d'euros), **ni les critères d'éligibilité et de**

répartition n'ont été modifiés par rapport à la DDU. La réforme n'a donc pas véritablement eu lieu. **L'instruction du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de la ville en date du 8 juin 2015** sur la dotation politique de la ville pour 2015 s'est contentée de demander aux préfets de département de financer des projets qui se situaient dans les nouveaux QPV. En outre, les circuits de distribution de cette dotation n'ont pas été modifiés. Ces crédits font toujours l'objet d'une **contractualisation spécifique** entre le préfet de département et les communes éligibles et celle-ci n'intervient que très tardivement dans l'année.

Vos rapporteurs considèrent que cette réforme a minima n'est pas satisfaisante. La DPV devrait être versée en début d'année aux communes selon une programmation triennale dès lors que les objectifs et les actions de la commune ont déjà fait l'objet d'une contractualisation avec l'État dans le cadre du contrat de ville. Par ailleurs, une partie de la DPV pourrait être versée à l'EPCI compétent en matière de politique de la ville si un accord local avec les communes éligibles était conclu.

4. La mise en place des pactes financiers et fiscaux intercommunaux est encore balbutiante

La politique de la ville doit également être une politique de solidarité locale. C'est la raison pour laquelle l'article 12 de la loi Lamy oblige désormais tous les EPCI signataires d'un contrat de ville à élaborer un pacte financier et fiscal intercommunal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres de l'EPCI. L'EPCI doit s'engager, au moment de la signature du contrat de ville, à élaborer un tel pacte. À défaut de l'avoir fait durant la première année de mise en œuvre du contrat de ville, l'EPCI est tenu d'instituer une **dotation de solidarité communautaire (DSC)**.

D'après les acteurs auditionnés par vos rapporteurs, **aucun EPCI ou presque n'a engagé, à ce jour, l'élaboration spécifique d'un pacte financier et fiscal dans le cadre des contrats de ville.** Les métropoles et les communautés urbaines, qui avaient déjà l'obligation d'instaurer une DSC avant la loi Lamy, n'ont pas modifié celles-ci à l'occasion de la négociation des contrats de ville. D'après l'association France urbaine, celles-ci n'ont pas estimé nécessaire d'élaborer un tel pacte, de prime abord plutôt complexe. Tous les élus locaux interrogés ont, en outre, estimé qu'ils avaient **besoin d'informations complémentaires et ont regretté qu'un modèle n'ait pas été proposé par l'État, sous la forme d'une circulaire ou d'une instruction ministérielle.** Le CGET a toutefois annoncé qu'un tel travail avait été engagé en collaboration avec l'Assemblée des communautés de France (AdCF).

L'enjeu de la péréquation horizontale au sein des agglomérations est pourtant crucial pour les communes et les quartiers de la politique de la ville. C'est la raison pour laquelle, l'un de vos rapporteurs, constatant le démarrage poussif des pactes financiers et fiscaux intercommunaux, a fait adopter un amendement dans le cadre de la loi NOTRe afin qu'un EPCI, qui n'a pas mis en

place un tel pacte un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, soit obligé d'instituer une DSC au profit des communes ayant un QPV, dont le montant est au moins égale à 50 % de la progression des recettes fiscales intercommunales.

B. LA PARTICIPATION CITOYENNE : UN ÉLAN NOUVEAU QUI DOIT SE CONFIRMER

1. Les conseils citoyens sont un succès même si le délai nécessaire à leur création n'a pas pu permettre de les associer à l'élaboration des contrats de ville

Un enjeu majeur de la loi du 21 février 2014 était de renforcer la participation des habitants des quartiers à toutes les étapes de la politique de la ville. L'article 7 de la loi a donc créé les **conseils citoyens** qui doivent être mis en place dans chaque QPV. Ces conseils citoyens sont des instances composées d'habitants tirés au sort et de représentants des associations et acteurs locaux. La loi dispose que ces conseils sont associés, en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. Des représentants du conseil citoyen participent, en outre, à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain.

Le fonctionnement de ces conseils citoyens devait, en théorie, en application de l'article 7 de la loi, faire l'objet d'un arrêté du ministre chargé de la ville. À la place, le ministère de la ville a décidé de publier, le 20 juin 2014, un « **cadre de référence relatif aux conseils citoyens** ». Ce document, plus pédagogique et souple qu'un arrêté ministériel, indique aux acteurs locaux les principes essentiels à respecter ainsi que les différents outils pouvant être utilisés pour procéder à leur création.

Le démarrage des conseils citoyens dans les territoires fut **relativement lent**. D'après le CGET, en février 2016, **860 QPV sur 1514, soit 57 % des QPV, sont dotés d'un conseil citoyen constitué ou en cours de constitution**. Ce bilan est à la fois encourageant et décevant : plus de deux ans après la promulgation de la loi, près de 43 % des QPV ne sont toujours pas dotés d'un conseil citoyen.

Ce retard s'explique par la nouveauté que constitue une telle instance et par le temps nécessaire pour mobiliser des habitants et trouver la structure locale la plus pertinente pour porter le conseil. La loi et le cadre de référence imposent que les habitants membres du conseil citoyen soient tirés au sort. Le cadre de référence a toutefois **laissé le choix aux acteurs locaux** entre un tirage au sort à partir de fichiers administratifs (EDF, fichier des organismes HLM, listes électorales) ou au sein d'une liste composée de volontaires identifiés à la suite d'un appel à candidatures largement diffusé. D'après les témoignages recueillis par vos rapporteurs, **la plupart des territoires ont fait le choix de procéder à un tirage au sort à partir d'une liste de volontaires**. Cette méthode semblait, en effet, la moins coûteuse à mettre en œuvre et permettait de s'assurer que les

habitants désignés pour faire partie du conseil citoyen étaient intéressés. Par ailleurs, les territoires ayant choisi d'utiliser des fichiers administratifs ont fait part de leur **difficulté à obtenir des listes de la part d'EDF ou de la Poste**.

D'après les élus locaux auditionnés par vos rapporteurs, les appels à candidatures furent un **très grand succès auprès des habitants des quartiers**. La création des conseils citoyens a permis d'attirer de nouveaux habitants qui n'étaient pas impliqués dans la vie du quartier jusqu'alors et la démarche relative aux conseils citoyens fut généralement très bien accueillie.

Toutefois, dans la majorité des territoires, le délai nécessaire à la mise en place des conseils citoyens n'a **pas permis de les associer à l'élaboration des contrats de ville signés en 2015**. La circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville a, en effet, autorisé les préfets, par souci de pragmatisme et pour ne pas retarder la signature des contrats de ville, à déroger à l'obligation inscrite dans la loi lorsqu'un conseil citoyen n'était pas encore créé. La co-construction de la première génération des contrats de ville n'a donc pas véritablement eu lieu.

2. Le fonctionnement des conseils citoyens est très variable en fonction des territoires

La loi du 21 février 2014 et le cadre de référence du 20 juin 2014 laissent une grande souplesse quant au fonctionnement précis des conseils citoyens et quant à la nature de leur structure juridique. Certains conseils citoyens ont, par exemple, créé une association de loi 1901 *ad hoc* tandis que d'autres sont adossés à une structure préexistante comme un centre social. De manière générale, les communes ont pris en charge l'accompagnement nécessaire à la création des conseils citoyens.

Des communes disposant de plusieurs QPV, comme en Seine-Saint-Denis, ont, par ailleurs, fait le choix de créer **un conseil citoyen unique à l'échelle de la commune au lieu de créer un conseil par quartier**. Même si vos rapporteurs comprennent la simplicité que représente une telle formule, ils considèrent qu'elle ne respecte pas complètement la loi. La création d'un conseil citoyen par QPV devait garantir une certaine proximité. D'autres communes ont décidé d'élargir la composition du conseil citoyen à des habitants extérieurs au QPV, ce qui peut nuire à sa représentativité.

Une fois le conseil citoyen créé, la loi Lamy indique clairement que celui-ci doit **travailler de manière autonome** par rapport aux pouvoirs publics. Les élus communaux, en particulier, ne doivent pas s'ingérer dans son fonctionnement. Si ce principe semble globalement respecté, vos rapporteurs ont pu observer que **certaines communes ne respectaient pas cette autonomie** et avaient, par exemple, fixé un programme de travail au conseil citoyen. Face à ces pratiques, il appartient au préfet de rappeler les principes de la loi. Mais, d'après les acteurs locaux

auditionnés par vos rapporteurs, les préfets ont du mal à jouer ce rôle par inexpérience en la matière ou par crainte d'entrer en conflit avec les élus.

3. L'État doit s'assurer que les conseils citoyens disposent de moyens financiers suffisants pour participer à la mise en œuvre des contrats de ville

Les conseils citoyens n'ayant pas pu participer à l'élaboration des contrats de ville, il est donc essentiel qu'ils **participent de manière effective à leur mise en œuvre** et à la négociation des différentes conventions d'application, en particulier les conventions de renouvellement urbain du NPNRU. Pour cela, **les membres des conseils citoyens doivent être formés** et bénéficier de moyens suffisants. Les membres de conseils citoyens rencontrés par vos rapporteurs ont tous témoigné de la difficulté qu'ils rencontrent à comprendre les mécanismes complexes de la politique de la ville et son jargon. Certains ont d'ores et déjà pu bénéficier de formations à l'École nationale de la rénovation urbaine. Ces formations sont toutefois longues et situées en région parisienne. Elles doivent donc être généralisées et **délocalisées en province** selon des horaires adaptés aux personnes qui ont un emploi. Des architectes-conseil pourraient également être mis à la disposition des conseils citoyens afin que ceux-ci puissent réaliser des contre-expertises sur les projets de renouvellement urbain proposés par l'ANRU et les élus locaux. Cette proposition ne fait toutefois pas consensus entre vos deux rapporteurs en raison du risque de contentieux que cela pourrait générer.

Par ailleurs, afin que l'autonomie des conseils citoyens soit assurée, ceux-ci doivent pouvoir bénéficier de **moyens financiers** leur permettant de fonctionner sans les services des collectivités territoriales ou de l'État. À ce titre, le fonds de participation des habitants, géré par les préfets de département et qui a bénéficié de financements supplémentaires dans la loi de finances pour 2016, doit être davantage mobilisé au profit des conseils citoyens.

III. LE NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU) ET LES « POLITIQUES DE PEUPEMENT » SONT ENCORE EN CONSTRUCTION

A. LE CADRE NÉCESSAIRE AU LANCEMENT DU NPNRU EST EN PLACE

Le dernier grand axe de la loi du 21 février 2014 était le lancement d'un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), géré par l'ANRU. L'article 3 de la loi a doté ce programme de 5 milliards d'euros sur la période 2014-2024. Ce nouveau programme, qui prend la suite du PNRU lancé en 2003, a pour objectif de terminer la rénovation des quartiers ayant déjà bénéficié du premier programme et de procéder à la rénovation de nouveaux quartiers particulièrement dégradés ou isolés.

1. La liste des quartiers du NPNRU et son règlement ont été publiés rapidement

L'article 3 de la loi dispose que le NPNRU vise, en priorité, les quartiers « *présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants* » et que cette liste est arrêtée par le ministre chargé de la ville, sur proposition de l'ANRU. Lors des débats parlementaires, de nombreuses interrogations avaient émergé quant à ce que recouvrait précisément cette notion de « dysfonctionnements urbains » et des doutes avaient été émis quant à la transparence du processus de désignation des quartiers par l'ANRU.

En réalité, l'agence a procédé, au cours de l'année 2014, à une analyse qualitative des QPV à partir d'une **grille de critères objectifs** prenant notamment en compte l'enclavement des quartiers, leur absence de mixité fonctionnelle ou la mauvaise qualité de l'habitat. Des visites ont ensuite eu lieu sur place et un dialogue avec les élus a permis d'ajuster le classement de ces quartiers.

Le conseil d'administration de l'ANRU a finalement proposé une liste de **216 quartiers d'intérêt national** en décembre 2014. Cette liste a définitivement été validée par un **arrêté du ministre chargé de la ville du 29 avril 2015**. Sans surprise, la région ayant le plus grand nombre de quartiers d'intérêt national est l'Île-de-France, avec 69 quartiers, suivie de l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais (17 quartiers) et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (16 quartiers). 22 quartiers sont situés en outre-mer.

À ces 216 quartiers d'intérêt national s'ajoutent, en outre, **200 quartiers d'intérêt régional** qui ont été déterminés selon la même grille de critères par les préfets, en coopération avec les élus municipaux et régionaux. Ces quartiers, dont les besoins de financement sont moins élevés, bénéficieront de 17 % de l'enveloppe de 5 milliards d'euros consacrée au NPNRU.

Le conseil d'administration de l'ANRU a ensuite adopté le **règlement général du NPNRU** qui fut approuvé par un **arrêté du ministre chargé de la ville du 7 août 2015**. Ce règlement comporte plusieurs améliorations par rapport au règlement général du premier PNRU. Il permet notamment des financements croisés sur le logement, les voiries et les équipements publics, comme l'avait prévu l'article 3 de la loi. Les subventions accordées par l'ANRU aux EPCI et aux communes pour le financement d'équipements publics seront toutefois modulées en fonction de leur richesse et de leur situation financière. Le nouveau règlement général a également instauré des **aides à la minoration de loyer** pour les locataires relogés dans des logements sociaux neufs ou conventionnés depuis moins de cinq ans afin que le relogement causé par une opération de renouvellement urbain n'entraîne pas une hausse des loyers pour les ménages concernés. Conformément aux orientations arrêtées lors du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015, le règlement a, en outre, clairement indiqué que **la reconstitution de l'offre locative sociale consécutive à des démolitions devra être située par principe hors du quartier d'intervention afin de favoriser la**

mixité sociale. Enfin, afin de traduire l'objectif de co-construction des projets de renouvellement urbain, inscrit dans la loi, le règlement général du NPNRU a conditionné l'octroi de subventions de l'ANRU au fait que les habitants, par l'intermédiaire des conseils citoyens et des maisons de projet, aient participé à l'élaboration du projet.

2. Les perspectives de financement ont été définies avec Action Logement

La loi du 21 février 2014 dispose que les moyens de l'ANRU pour la mise en œuvre du NPNRU sont fixés à 5 milliards d'euros d'équivalents-subventions, cette somme étant destinée à engendrer plus de 20 milliards d'euros d'investissements. Toutefois, depuis 2009, le PNRU est majoritairement financé par les ressources d'Action Logement (ex « 1 % Logement ») et il en sera de même pour le NPNRU. La négociation de la **convention quinquennale 2015-2019 entre l'État et Action Logement** sur l'emploi des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) était donc essentielle pour l'ANRU. Cette convention fut signée le 2 décembre 2014. Elle garantit des **ressources suffisantes** à l'ANRU pour à la fois achever le PNRU et financer le NPNRU (850 millions d'euros annuellement entre 2015 et 2017, 700 millions en 2018 et 500 millions à partir de 2019).

Une **convention tripartite spécifique au financement du NPNRU fut ensuite signée entre l'État, l'ANRU et Action Logement le 2 octobre 2015.** Dans cette convention, Action Logement s'est engagée à consacrer 3,2 milliards d'euros de subventions au NPNRU et 2,2 milliards d'euros de prêts bonifiés. Les prêts bonifiés, qui sont une nouveauté, ont vocation à générer 800 millions d'euros de subventions. À cela s'ajoutent 600 millions d'euros de reliquat du PNRU et 400 millions d'euros provenant de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), comme le prévoit la loi. Au total, 5 milliards d'euros d'équivalents-subventions seront donc bien consacrés au financement du NPNRU. Selon l'ANRU, le ratio de subvention par logement sera équivalent à celui du PNRU.

La convention signée le 2 octobre 2015 prévoit également des **contreparties accordées à Action Logement** en échange de ses concours financiers. Ces contreparties ont pour objectif de favoriser la **mixité sociale** dans les quartiers rénovés. Action Logement se verra ainsi accorder des terrains ou des droits à construire de l'ordre de 20 000 logements et des droits de réservation dans environ 12 500 logements sociaux reconstruits. Ces logements réservés bénéficieront en priorité à des salariés afin que ceux-ci restent ou s'installent dans les quartiers prioritaires.

3. Les projets locaux, en cours d'élaboration, doivent s'articuler avec les volets économiques et sociaux des contrats de ville

Tirant les enseignements du premier PNRU, un des objectifs de la loi Lamy était que les projets de rénovation urbaine du NPNRU s'inscrivent davantage dans le projet de territoire des agglomérations et **s'articulent mieux avec les volets économiques et sociaux de la politique de la ville**. Ces projets ne doivent pas simplement rénover l'habitat ou désenclaver des quartiers mais également y apporter du développement économique.

C'est la raison pour laquelle l'article 6 de la loi dispose que les contrats de ville conclus à l'échelle intercommunale doivent fixer les orientations et le cadre de référence pour la passation des conventions pluriannuelles de renouvellement urbain. Cependant, **le pilier « cadre de vie et renouvellement urbain » des contrats de ville signés en 2015 n'est généralement pas très précis** dans la mesure où les quartiers retenus pour le NPNRU ont été connus postérieurement. Une seule métropole, Rennes, a signé en même temps son contrat de ville et un protocole de préfiguration ANRU. Toutefois, dans les autres territoires, la dynamique enclenchée par l'élaboration du contrat de ville est aujourd'hui utilisée de manière positive pour la **négociation des protocoles de configuration**, qui est en cours dans de très nombreux territoires.

Afin de mieux lier le renouvellement urbain et le développement économique, l'ANRU et la Caisse des dépôts et consignations ont, en outre, signé une convention prévoyant la réalisation de co-investissements dans l'immobilier à vocation économique dans les quartiers prioritaires. Vos rapporteurs saluent cette initiative et espèrent qu'elle se concrétisera effectivement dans les territoires.

B. LA RÉFORME DE L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES DOIT ÊTRE POURSUIVIE

Dans les quartiers les plus relégués, la rénovation urbaine ne suffit pas. Afin de limiter les phénomènes de ségrégation territoriale et de concentration de pauvreté, un effort en faveur de la mixité sociale doit être entrepris. Cet effort passe inévitablement par une politique d'attribution des logements sociaux plus intelligente et mieux coordonnée afin que les ménages les plus fragiles ne soient pas tous logés au même endroit. À cette fin, la loi du 21 février 2014 avait prévu plusieurs outils, qui ont malheureusement été très peu mobilisés pour l'instant.

1. La signature des conventions d'équilibre territorial s'est heurtée à des problèmes d'articulation avec les dispositions de la loi ALUR

L'article 8 de la loi, introduit par amendement au cours des débats parlementaires, oblige tous les territoires comprenant un ou plusieurs QPV, à élaborer une convention, dite « d'équilibre territorial », sur les objectifs de mixité sociale à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux dans les quartiers prioritaires. Cette convention, annexée au contrat de ville, doit être

signée par le préfet de département, l'EPCI, les communes, les bailleurs sociaux et tous les titulaires de droits de réservation de logements sociaux sur le territoire intercommunal. Elle doit également définir les modalités de relogement et d'accompagnement social dans le cadre des projets de renouvellement urbain. L'objectif de cet article était d'inciter à l'élaboration d'une « politique de peuplement » coordonnée visant à éviter la concentration de ménages précaires dans les logements sociaux situés dans les QPV.

Toutefois, d'après le ministère du logement, près de deux ans après la promulgation de la loi, **aucune convention d'équilibre territorial n'a encore été signée** alors que 345 EPCI sont soumis à cette obligation. Le retard pris dans l'application de cette disposition s'explique en partie par un problème de **coordination avec l'article 97 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR)**. Cet article a, en effet, permis aux EPCI compétents en matière d'habitat de créer **une conférence intercommunale du logement** chargée également de définir des orientations relatives aux attributions de logements sociaux avec tous les titulaires de droits de réservation.

De nombreux acteurs locaux se sont donc interrogés sur la superposition et la coordination entre ces deux dispositifs. La clarification n'est finalement intervenue que plus d'un an et demi après la promulgation des deux lois à l'occasion d'une **instruction conjointe des ministres chargés du logement et de la ville en date du 3 novembre 2015**. Selon cette instruction, les préfets doivent d'abord demander aux élus de créer les conférences intercommunales du logement (ALUR), dont les conventions d'équilibre territorial (loi Lamy) sont une des applications.

Vos rapporteurs regrettent le retard pris dans cette clarification. Ils jugent, par ailleurs, que cette instruction **ne respecte pas parfaitement l'intention du législateur**. Dans la rédaction de l'article 8 de la loi Lamy, les conventions d'équilibre territorial doivent, en effet, être initiées par l'État et ont un caractère obligatoire alors que les conférences intercommunales du logement de la loi ALUR sont facultatives. Sur le terrain, les différents services de l'État (préfet délégué à l'égalité des chances, direction départementale de la cohésion sociale et direction départementale des territoires) se rejettent, en outre, la responsabilité de ce dossier ou attendent une initiative des EPCI. **Vos rapporteurs estiment donc qu'une impulsion forte de la part des préfets est aujourd'hui nécessaire sur ce dossier et qu'un effort de hiérarchisation doit être opéré**. Ces conventions doivent d'abord être signées dans les territoires de la politique de la ville où les problèmes de mixité sociale sont les plus importants.

**BILAN DE MISE EN ŒUVRE DES CONFÉRENCES INTERCOMMUNALES
DU LOGEMENT ET DES CONVENTIONS D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL**

	Consolidation à fin novembre 2015		Consolidation à début mars 2016	
	Nombre d'EPCI	Taux de réalisation (par rapport au nombre d'EPCI suivis)	Nombre d'EPCI	Taux de réalisation (par rapport au nombre d'EPCI suivis)
EPCI dont la conférence intercommunale a été créée	34	5 %	90	13 %
EPCI dont la composition de la conférence intercommunale a été co-arrêtée par le préfet	12	2 %	56	8 %
EPCI dont la première réunion de la conférence intercommunale s'est tenue	13	2 %	47	7 %
EPCI dont la conférence intercommunale a adopté le document cadre des orientations sur les attributions	0	0 %	1	0,15 %
EPCI ayant signé sa convention d'équilibre territorial	0	0 %	0	0 %

Source : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) – Ministère du logement et de l'habitat durable

2. Le projet de loi « Égalité et citoyenneté » pourrait être l'occasion de renforcer les outils en faveur de la mixité sociale dans les quartiers

Lors du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015, le Gouvernement a décidé d'aller plus loin pour améliorer la mixité sociale des quartiers de la politique de la ville. Afin d'éviter « d'ajouter de la pauvreté à la pauvreté » et de lutter contre la ghettoïsation, il a ainsi été décidé que les personnes dont les ressources se situaient en dessous d'un seuil de bas revenus, dont les ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO), ne devaient plus se voir attribuer de logements sociaux dans les 1 514 QPV.

Cet objectif ambitieux a été traduit dans le projet de loi « Égalité et citoyenneté » par des objectifs minimaux d'attribution de logements sociaux aux ménages les plus précaires **en dehors des QPV**. Vos rapporteurs saluent cette proposition, qui devra toutefois être précisée lors des débats parlementaires.

CONCLUSION

La loi du 21 février 2014 constitue bien un tournant dans la politique de la ville. L'intention du législateur, exprimée dans la loi et au moment des débats parlementaires, a été globalement respectée par le Gouvernement et le nouveau cadre de la politique de la ville est aujourd'hui en place.

La forte mobilisation des services de l'État, centraux comme déconcentrés, et des collectivités territoriales a permis de mettre en œuvre un très grand nombre de réformes en très peu de temps.

Toutefois, la loi n'a fait que lancer un processus qui doit se poursuivre dans le temps. Les contrats de ville notamment doivent rester vivants afin que les engagements pris par chaque acteur se concrétisent sur le terrain au profit des habitants. À ce titre, un travail important reste encore à accomplir sur la mobilisation du droit commun, sur la mixité sociale dans l'habitat, sur la participation des habitants et sur la solidarité financière intercommunale. La dynamique enclenchée par la loi Lamy doit donc être poursuivie afin que les quartiers urbains populaires deviennent enfin des quartiers ordinaires.

ANNEXE

**TABLEAU DES DÉCRETS D'APPLICATION DE LA LOI N° 2014-173 DU 21 FÉVRIER 2014
DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA COHÉSION URBAINE**

Article	Objet	Décret
5	Modalités de détermination des quartiers prioritaires de la politique de la ville	Décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains
5	Liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville en métropole	Décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains Décret n° 2015-1138 du 14 septembre 2015 rectifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville
5	Modalités particulières de détermination des QPV et liste des QPV en outre-mer	Décret n° 2014-1575 du 22 décembre 2014 relatif aux modalités de détermination des quartiers prioritaires de la politique de la ville particulières aux départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à la Polynésie française

		Décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements d’outre-mer, à Saint-Martin et en Polynésie française
6	Liste des plans, schémas et contrats territoriaux devant intégrer les objectifs spécifiques de la politique de la ville visant les quartiers prioritaires	Décret n° 2015-986 du 31 juillet 2015 fixant la liste des plans, schémas de planification et contrats conclus par les collectivités territoriales et leurs groupements prenant en considération les objectifs de la politique de la ville
11	Contenu et modalités d’élaboration du rapport sur la politique de la ville soumis à débat dans les communes et EPCI signataires d’un contrat de ville	Décret n° 2015-1118 du 3 septembre 2015 relatif au rapport sur la mise en œuvre de la politique de la ville prévu aux articles L. 1111-2 et L. 1811-2 du code général des collectivités territoriales
14	Modalités et calendrier du transfert des activités de l’Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances (Acsé) à l’État	Décret n° 2014-563 du 30 mai 2014 fixant les modalités et le calendrier de transfert des activités de l’Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances à l’État

Décrets non prévus expressément par la loi

Décret n° 2015-77 du 27 janvier 2015 relatif aux instances en charge de la politique de la ville : réforme du Conseil national des villes et du Comité interministériel des villes et création de l'Observatoire national de la politique de la ville

Décret n° 2015-299 du 16 mars 2015 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine : réforme de la gouvernance de l'ANRU

Textes réglementaires d'un niveau inférieur au décret

Contrats de ville

Instruction du Premier ministre du 26 mars 2014 relative à l'animation et à la mise en œuvre par l'administration territoriale de l'État des conventions d'objectifs interministérielles pour les quartiers de la politique de la ville

Circulaire du Premier ministre du 30 juillet 2014 relative à l'élaboration des contrats de ville de nouvelle génération

Circulaire du ministre de la ville du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville

Circulaire de la ministre des affaires sociales et de la santé et du ministre de la ville du 5 décembre 2014 relative à l'intégration des enjeux de santé au sein des contrats de ville

Instruction du ministre de la ville et du secrétaire d'État chargé des transports du 6 mars 2015 relative à la mobilisation et à l'adaptation des politiques de transport et de mobilité en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville

Instruction du ministre de l'intérieur et du ministre de la ville du 25 mars 2015 relative aux orientations en faveur de l'amélioration des relations entre la population et les forces de sécurité de l'État dans les zones de sécurité prioritaires et les quartiers de la politique de la ville

Instruction du ministre de la ville du 12 juin 2015 relative aux conventions d'utilisation de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Instruction du Gouvernement du 3 novembre 2015 relative à la mise en œuvre d'une politique intercommunale des attributions et du volet « attributions » de la politique de la ville et à l'articulation des dispositions relatives à l'attribution des logements sociaux résultant de l'article 97 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et de l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

Dotation politique de la ville

Instruction du ministre de l'intérieur et du ministre de la ville du 8 juin 2015 relative à la dotation politique de la ville (DPV) pour 2015

Conseils citoyens

Cadre de référence du ministère de la ville du 20 juin 2014 relatif aux conseils citoyens

Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)

Arrêté du 15 septembre 2014 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain en vue de la signature par l'ANRU des contrats de ville et des protocoles de préfiguration des projets

Arrêté du 8 avril 2015 relatif aux comités d'engagement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

Arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés en priorité par le nouveau programme national de renouvellement urbain

Arrêté du 7 août 2015 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 11 mai 2016, la commission a examiné le **rapport sur la mise en application de la loi n° n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine** dont MM. François Pupponi et Michel Sordi sont les rapporteurs.

Mme la présidente Frédérique Massat. Je remercie les rapporteurs de leurs travaux et je leur laisse immédiatement la parole.

M. Michel Sordi, rapporteur. Nous effectuerons une présentation à deux voix de ce rapport d'application de la loi dite « Lamy », réalisé dans le cadre défini par l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale. Le rapport intervenant un peu plus de deux ans après la promulgation de la loi, nous avons décidé d'aller au-delà du simple contrôle de la publication des décrets d'application pour procéder à une première évaluation des effets de l'application du texte dans les territoires.

Après seize auditions à l'Assemblée nationale et deux déplacements dans le Rhône et en Seine-Saint-Denis, nous pouvons affirmer que les services de l'État et des collectivités territoriales se sont fortement mobilisés pour appliquer la loi, même si beaucoup reste à faire.

Les sept décrets d'application prévus par la loi ont tous été publiés dans un délai raisonnable – le dernier l'a été le 3 septembre 2015, soit à peine plus de dix-huit mois après la promulgation de la loi.

L'un des objectifs principaux du texte était de réformer la géographie prioritaire de la politique de la ville. Dans un rapport public thématique de juillet 2012, la Cour des comptes avait en effet fustigé la complexité et le « saupoudrage » des aides publiques qui résultaient des différents zonages prioritaires instaurés depuis 1996. Aux zones urbaines sensibles (ZUS), contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et zones de redynamisation urbaine (ZRU) devait succéder un zonage unique fondé sur le revenu des habitants. Ce nouveau zonage, défini par deux décrets du 30 décembre 2014, est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015. Conformément à l'intention du législateur, cette nouvelle géographie se concentre sur les quartiers les plus en difficulté. Elle compte 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) contre plus de 2 500 ZUS et quartiers CUCS, soit 40 % de quartiers en moins par rapport à la géographie précédente. Le nombre de communes « sorties » de la politique de la ville est de 327, tandis que 117 communes y sont entrées.

Cette nouvelle géographie prioritaire fait consensus auprès des acteurs de la politique de la ville que nous avons interrogés. Une phase de concertation constructive qui a eu lieu entre les préfets et les élus locaux à l'automne 2014 a

permis d'ajuster les périmètres de certains quartiers. Certains élus locaux ont cependant regretté l'effet de seuil créé par le nombre minimal de 1 000 habitants, défini par le décret du 3 juillet 2014, qui a exclu certaines poches de pauvreté et des quartiers pavillonnaires moins denses, pourtant en voie de paupérisation. Des exemples nous ont été cités dans le Rhône, dans le Nord et en Seine-Saint-Denis.

Généralement, ces nouveaux quartiers prioritaires ciblent toutefois mieux les concentrations urbaines de pauvreté. D'après l'INSEE, la proportion de ménages à faibles revenus y est de 31,4 %, contre 21,9 % dans l'ancienne géographie. La proportion de jeunes y est également plus élevée, de même que la part de ménages locataires en HLM. Des territoires plus ruraux comme l'Ariège, la Creuse et le Gers sont entrés pour la première fois dans la politique de la ville. L'ancienne région Languedoc-Roussillon est celle qui a accueilli le plus de nouveaux quartiers prioritaires.

Le deuxième grand objectif de la loi était de renforcer le pilotage intercommunal de la politique de la ville. Les contrats de ville, chargés de définir localement la politique de la ville, devaient obligatoirement être signés à l'échelle intercommunale afin de mieux intégrer les quartiers dans l'agglomération et de mieux mobiliser les différentes politiques publiques locales – des transports, du logement ou de l'emploi. Les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ont reçu pour cela une compétence obligatoire de coordination des contrats de ville.

Depuis le début de l'année 2016, tous les contrats de ville ont été signés, soit 435 au total. Le renforcement du rôle de l'intercommunalité est *a priori* un succès : d'après le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), 63 % des contrats de ville ont été pilotés par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Dans les départements de la petite couronne parisienne, qui concentrent une part importante de la population habitant en QPV, les contrats de ville ont toutefois été signés dans les périmètres qui précédaient la création de la métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016. Un travail important reste donc à y accomplir afin de compiler et de synthétiser les contrats de ville dans le cadre des nouvelles intercommunalités.

D'après les acteurs interrogés, la répartition des rôles entre l'EPCI compétent en matière de politique de la ville et les communes, qui fit d'ailleurs l'objet d'un long débat parlementaire, s'est généralement bien passée. La qualité du pilotage intercommunal fut toutefois très inégale en fonction du degré d'intégration préalable des EPCI. Par ailleurs, conformément à l'intention du législateur, le nombre moyen de signataires des contrats de ville est beaucoup plus élevé que dans le cadre des anciens CUCS. Ainsi, toutes les régions ont signé les contrats de ville de leur territoire et 97 % des départements ont fait de même. Les bailleurs sociaux, la Caisse des dépôts et consignations, Pôle emploi et les caisses d'allocations familiales (CAF) se sont également beaucoup mobilisés.

Toutefois, de nombreux acteurs locaux ont estimé que le calendrier de signature des contrats de ville avait été très contraint et que cette rapidité a pu nuire à la qualité de certains d'entre eux. De nombreux contrats de ville signés en 2015 ne sont ainsi en réalité que des contrats-cadres qui se contentent de fixer des grandes orientations. En outre, certains signataires comme les régions, les départements, l'éducation nationale ou les agences régionales de santé (ARS) ont eu des difficultés à proposer des actions innovantes. Enfin, certains principes de la loi, comme l'obligation de désigner une structure locale d'évaluation, ont pour l'instant été ignorés.

M. François Pupponi, rapporteur. En somme, en ce qui concerne l'élaboration des contrats de ville, la loi a globalement été bien appliquée et efficacement mise en œuvre par tous les acteurs. Je me concentrerai pour ma part sur ce qui, malheureusement, n'a pas toujours bien fonctionné et sur les aspects de la loi que les opérateurs concernés n'ont pas ou ont peu appliqué.

Il s'agit d'abord des moyens financiers dévolus à la politique de la ville. Aux termes de la loi, quatre documents devaient permettre de déterminer, dans le cadre des contrats de ville, qui finance quoi.

Premièrement, le contrat de ville devait définir les moyens engagés par les acteurs et les signataires, en particulier, pour les services de l'État, le droit commun mis en œuvre pour favoriser l'action publique dans les quartiers, d'une part, et les moyens spécifiquement dédiés à la politique de la ville, d'autre part. La loi indiquait que tous ces éléments devaient figurer dans le contrat de ville ; une circulaire a précisé qu'ils devaient apparaître dans une annexe à celui-ci. Or, aujourd'hui, à deux ou trois exceptions près – dont Nantes et le Grand Auch –, aucun contrat de ville ne dispose d'une annexe financière. Autrement dit, le contrat de ville décrit les actions à mettre en œuvre, mais le volet financier manque.

Deuxièmement, le Gouvernement devait remettre au Parlement, avant le 1^{er} septembre 2014, un rapport sur la mise en œuvre de la dotation de la politique de la ville (DPV), dotation d'État affectée aux territoires qui devait remplacer la dotation de développement urbain (DDU). Ce rapport, nous l'attendons toujours. Certes la DDU est bien devenue DPV, mais les conditions d'attribution de la dotation restent les mêmes : ce sont les préfets qui déterminent les enveloppes accordées aux territoires.

Troisièmement, un pacte financier et fiscal devait être conclu entre les communes et les intercommunalités. C'était une grande nouveauté de la loi Lamy : les intercommunalités devaient prendre davantage en considération les enjeux de la politique de la ville et des contrats de ville. Or il ressort de nos travaux et de nos auditions qu'aucun pacte financier et fiscal n'a été établi.

Quatrièmement, les signataires du contrat de ville et les bailleurs sociaux devaient signer une convention sur le fameux abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dont bénéficient les bailleurs sociaux et qu'ils doivent réinvestir dans les quartiers. Or, même si des conventions ont été signées dans environ 50 % des cas – ce devrait être 75 % d'ici à la fin de l'année, d'après ce que l'on nous annonce –, nous avons découvert lors de nos auditions que la direction générale des finances publiques (DGFIP) est incapable de donner le montant des abattements avant la fin de l'année à venir. En d'autres termes, on signe des conventions portant sur un montant qui n'est pas consolidé. Ce n'est pas neutre, d'abord parce la convention peut de ce fait ne pas correspondre à la réalité, ensuite parce que la moins-value fiscale est estimée – sous-estimée, à mon avis – à environ 150 millions d'euros au niveau national. Or l'abattement, qui était compensé par l'État lorsqu'il s'appliquait dans le cadre des ZUS, ne l'est quasiment plus, malgré un amendement à la loi de finances qui a porté le taux de compensation à 40 % dans les quartiers concernés. En d'autres termes, les communes de la politique de la ville sont pénalisées financièrement, car elles perdent des recettes qui ne sont pas nécessairement réinvesties dans ces quartiers, ce qui est contre-péréquateur et contraire à la volonté du législateur.

Sur ces aspects financiers, un effort important reste donc à faire : il faut un second souffle, afin que les documents exigés par la loi soient élaborés et que l'on sache ainsi qui fait quoi et quels sont les financements que nous apportons à ces quartiers.

Un autre aspect essentiel de la loi Lamy était la participation des habitants dans le cadre des conseils citoyens. À ce jour, un peu plus de 50 % des territoires concernés se sont dotés de ces conseils. Cela a pris un peu de temps et n'a pas été sans quelques difficultés. De manière générale, les choses se déroulent maintenant de manière plutôt satisfaisante. Certes, la loi n'a pas été strictement respectée partout : elle prévoyait un conseil citoyen par QPV, par commune, autonome et doté, en particulier par l'État, de moyens de fonctionnement propres ; or, en Seine-Saint-Denis, par exemple, il a été décidé de constituer un conseil citoyen pour l'ensemble des QPV. Mais l'on peut dire que le dispositif a été installé de manière plutôt efficace, compte tenu des spécificités locales. Dans certains territoires, les conseils citoyens ne sont pas autonomes et restent pilotés par la municipalité ; dans d'autres, la loi est bien appliquée.

En revanche, aux termes de la loi, les conseils citoyens devaient participer à l'élaboration et à la signature des contrats de ville ; mais comme ils n'ont été constitués qu'après celle-ci, ils seront chargés de suivre l'évolution des contrats de ville et de participer à la préparation de la convention de rénovation urbaine qui sera ensuite signée.

Nous espérons que tous les territoires concernés auront bientôt leurs conseils citoyens.

La loi de finances pour 2016 a attribué des financements à ces conseils afin de permettre à leurs membres de se former et d'agir. À cet égard, les choses se mettent en place peu à peu, mais, dans ce domaine aussi, un effort important reste à faire. On aurait tort de croire, en effet, que les citoyens peuvent se doter du jour au lendemain des compétences nécessaires pour suivre l'élaboration et la mise en œuvre d'un contrat de ville et d'une convention de rénovation urbaine. Des moyens sont disponibles ; encore faut-il monter les formations. Précisons que certains conseillers citoyens ont toutefois déjà pu en bénéficier.

M. Michel Sordi, rapporteur. Le dernier grand axe de la loi du 21 février 2014 était le lancement d'un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), géré par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Ce nouveau programme, qui prend la suite de celui dont M. Jean-Louis Borloo eut l'initiative en 2003, est encore en phase de construction, mais le cadre national nécessaire à son lancement est en place.

L'article 3 de la loi dispose que le NPNRU vise en priorité les quartiers « présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants » et que cette liste est arrêtée par le ministre chargé de la ville, sur proposition de l'ANRU. Lors des débats parlementaires, beaucoup s'étaient interrogés sur ce que recouvrait précisément cette notion de « dysfonctionnements urbains » et des doutes avaient été émis quant à la transparence du processus de désignation des quartiers par l'ANRU. En réalité, l'agence a procédé au cours de l'année 2014 à une analyse qualitative des QPV à partir d'une grille de critères objectifs prenant notamment en considération l'enclavement des quartiers, leur absence de mixité fonctionnelle ou la mauvaise qualité de l'habitat. Des visites ont ensuite eu lieu sur place et un dialogue avec les élus a permis d'ajuster le classement.

Le conseil d'administration de l'ANRU a finalement proposé une liste de 216 quartiers d'intérêt national qui a été définitivement validée par un arrêté du ministre chargé de la ville en date du 29 avril 2015. À ces 216 quartiers d'intérêt national s'ajoutent 200 quartiers d'intérêt régional qui ont été déterminés selon la même grille de critères par les préfets, en coopération avec les élus municipaux et régionaux. Le conseil d'administration de l'ANRU a ensuite adopté le règlement général du NPNRU, qui comporte plusieurs améliorations par rapport à celui du premier PNRU. Il prévoit notamment des aides à la minoration de loyer pour les locataires relogés et, conformément aux orientations arrêtées lors du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015, indique clairement que la reconstitution de l'offre locative sociale consécutive à des démolitions devra être située par principe hors du quartier d'intervention, afin de favoriser la mixité sociale.

Je précise qu'il me semble indispensable d'associer les habitants à cette démarche ; or il ressort des discussions que j'ai pu avoir sur ce point avec ceux de ma commune que certains d'entre eux ne souhaitent pas quitter les quartiers où ils ont vieilli. Il convient de tenir compte de cet état de fait en reconstruisant sur site des logements beaucoup plus adaptés à la demande des personnes.

Le financement de ce nouveau programme semble aujourd'hui assuré grâce à la signature, le 2 octobre dernier, d'une convention tripartite entre l'État, l'ANRU et Action Logement. Grâce à cette convention, 5 milliards d'euros d'équivalents subventions seront bien consacrés au financement du NPNRU, comme le prévoit la loi.

Je le disais, le cadre national est donc en place, et des projets locaux sont en cours d'élaboration dans les territoires. Aujourd'hui, l'enjeu principal est l'amélioration de l'articulation entre les futurs projets ANRU et les volets économiques et sociaux de la politique de la ville. Pour y parvenir, il reste beaucoup à faire au niveau local, en s'appuyant sur la dynamique née de l'élaboration des contrats de ville.

M. François Pupponi, rapporteur. La loi Lamy prévoyait que les collectivités concernées signent avec les bailleurs et avec l'État des conventions d'équilibre territorial. Il s'agissait de résoudre le problème posé par la politique de peuplement, dont nous étions conscients dès l'examen du texte : la rénovation urbaine permet de rénover ou de reconstruire des logements dans les quartiers, mais, si l'on ne maîtrise pas les attributions de logements, on ne fait qu'aggraver la ghettoïsation. Les conventions devaient donc obliger les acteurs du logement à s'asseoir autour d'une table pour déterminer les conditions de la mixité sociale dans les quartiers concernés, dans le cadre de la rénovation urbaine et de l'action de la politique de la ville sur place.

Pour des raisons que nous avons du mal à comprendre, la convention d'équilibre territorial a télescopé la conférence intercommunale du logement prévue par la loi ALUR et une instruction conjointe des ministres chargés de la ville et du logement a indiqué que les conférences intercommunales du logement issues de la loi ALUR devaient précéder la rédaction de la convention d'équilibre territorial. Ce n'est pas normal : c'est la convention qui doit déterminer les conditions de la mixité et des attributions de logement, après quoi la conférence applique ces orientations. Pourtant, alors que la conférence n'est pas obligatoire, la convention, qui l'est, n'est pas mise en œuvre ! Il y a là une forme de court-circuitage de la loi que nous avons votée.

Globalement, la loi a été appliquée ; les services de l'État, les collectivités locales, tous ceux qui devaient signer les contrats de ville se sont fortement impliqués pour que ces contrats soient conclus. Il faut maintenant passer à une deuxième étape, pour traiter non seulement les aspects financiers mais aussi la question du logement. Sans doute serons-nous à nouveau saisis de la question du peuplement lors de l'examen du projet de loi « Égalité et citoyenneté », qui aura bientôt lieu à l'Assemblée. Peut-être cela permettra-t-il que la loi que nous avons votée soit appliquée, voire améliorée.

Quoi qu'il en soit, nous proposons de faire venir sans tarder le ministre chargé de la ville avec sa secrétaire d'État, mais aussi le secrétaire d'État chargé du budget, afin qu'ils nous expliquent comment et quand les textes relatifs aux aspects financiers seront enfin mis en œuvre. Que les contrats de ville soient signés, que leurs signataires affichent leur détermination, c'est très bien ; mais, sans les moyens nécessaires à la conduite des actions annoncées, nous en resterons à un document aussi intéressant qu'inefficace. Notre démarche est d'autant plus justifiée que le Gouvernement n'a pas rendu les rapports prévus et que, bien que nous ayons souvent interpellé M. Christian Eckert, dans le cadre de l'examen de la loi de finances, au sujet de la non-compensation aux communes les plus pauvres des abattements de TFPB, Bercy ne nous a jamais répondu. Si la publication de notre rapport est autorisée, il conviendra donc que nous rencontrions rapidement les ministres afin qu'ils répondent aux questions que nous y soulevons.

Mme la présidente Frédérique Massat. Votre demande est entendue ; afin de la concrétiser, nous pourrions relancer le Gouvernement au sujet des rapports qu'il devait remettre et, le cas échéant, lui demander de venir les présenter devant notre commission.

Élue de l'Ariège, un territoire rural et, pour partie, de montagne, nouvellement entré dans la politique de la ville et doté de trois contrats de ville, je confirme que nous rencontrons des difficultés du fait du manque d'ingénierie dans les structures des collectivités, qu'il s'agisse des communes ou des communautés de communes. Les choses se font, mais un peu plus lentement qu'ailleurs et à condition d'être davantage aidés. Quant au conseil citoyen, il a rencontré un grand succès, mais il suscite beaucoup d'attentes de la part des habitants et nécessite d'être animé de manière quasi professionnelle.

Je vous entends : ce dossier est à suivre, notamment grâce à l'activité parlementaire.

M. Daniel Goldberg. Je remercie nos collègues pour la qualité de leur travail, dont j'ai été témoin lors de leur déplacement dans mon département, en Seine-Saint-Denis, auprès des équipes locales qui ont mis en œuvre la nouvelle politique de la ville.

Ce nouveau zonage était nécessaire : il fallait reconnaître les difficultés des territoires en tenant compte de manière exacte du niveau de richesse de leurs habitants. En outre, parallèlement à l'examen du texte, un débat était en cours dans l'espace public, qui suggérait que les problèmes ne se situaient peut-être pas là où on le pensait ; or ce travail objectif de zonage a montré que, si de nouveaux territoires sont apparus, les autres zones de pauvreté – ou quartiers difficiles, ou quartiers populaires, selon le nom que l'on veut bien leur donner – n'en sont pas moins toujours en difficulté, malgré les efforts nombreux et variés dont ils ont déjà fait l'objet.

L'une des questions que soulève la politique de la ville depuis ses origines est la suivante : cette politique représente-t-elle l'intégralité de l'engagement de l'État dans les territoires concernés, ou faut-il solliciter les moyens de droit commun compte tenu de leurs difficultés spécifiques, auquel cas la politique de la ville ne serait qu'un élément supplémentaire et facilitateur ? Quoi qu'il en soit, à la lumière de ce qui nous a été exposé au sujet des annexes financières, on voit que le compte n'y est pas en ce qui concerne les différentes politiques publiques qui font la vie de ces villes.

Au-delà même des relations entre les villes concernées par des contrats de ville et les intercommunalités, j'aimerais prendre un point de vue plus global : j'ai toujours été surpris du fait que, quand on parle de politique de la ville, on n'englobe pas la ville au sens large, y compris ses quartiers « favorisés » ou « non sensibles ». Cela supposerait de se placer au niveau intercommunal, mais aussi à celui des métropoles nouvellement créées. Ces relations « gagnant-gagnant » permettraient une véritable péréquation.

Les conseils citoyens, qui s'installent doucement, sont parfois perçus comme des empêcheurs d'administrer en rond. Pourtant, dans les communes de même qu'à l'Assemblée nationale, il faut sans doute accorder davantage d'attention à ce qu'expriment les citoyens et à leur point de vue sur la conduite des politiques publiques. Les élus que nous sommes s'interrogent sur ce point, comme sans doute les élus municipaux ou intercommunaux. Ceux-ci ont leur propre plan de charges, leur propre fonctionnement ; or on sait que le temps des citoyens n'est pas toujours celui de nos services publics. Mais si nous avons créé ces conseils, à la suite du rapport Mechmache-Bacqué et après un débat parlementaire long et fructueux, c'était bien pour permettre aux citoyens de participer à l'élaboration des politiques publiques et d'interroger les élus sur leurs pratiques.

Il conviendrait d'interroger l'État et les différentes collectivités partenaires à propos des 200 quartiers d'intérêt régional, presque aussi nombreux que les quartiers d'intérêt national mais dont la situation est beaucoup moins claire aux yeux de leurs citoyens et de leurs élus.

Enfin, c'est aussi dans le cadre de la loi Lamy que nous avons fait du lieu de résidence le vingtième critère légal de discrimination. J'aurai le plaisir d'accueillir ce soir M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, dans ma circonscription, à Bondy, pour dresser le bilan de l'application de ce critère.

M. Alain Suguenot. Je remercie à mon tour les rapporteurs pour leur travail.

Les bonnes intentions du législateur ne suffisent pas toujours. Lorsqu'une règle est appliquée de manière uniforme sur le territoire, elle peut être pertinente en Seine-Saint-Denis, mais – je vais jouer le rôle du rat des champs – se heurter à des difficultés dans les zones rurales. J'apporte ici le témoignage d'un cumulard. J'ai

découvert que ma ville comptait un quartier prioritaire, ce qui n'était pas le cas jusque-là. Toutefois, les critères qui ont présidé à ce classement ont conduit à retenir un quartier qui n'était pas le plus prioritaire. Un autre quartier aurait pu être éligible, mais faute d'avoir tenu compte d'un îlot d'immeubles, il n'a pas été choisi. L'effet est considérable sur les contreparties à l'abattement de la taxe foncière. En effet, le quartier qui aurait pu être sélectionné si le maire avait été consulté – mais la décision a été prise dans la précipitation – était en voie de reconversion : les bailleurs sociaux étaient en train de faire des travaux importants ; ils auraient pu bénéficier de l'avantage d'une exonération de TVA. La ville aurait ensuite parfaitement pu consentir à l'abattement de la taxe foncière – pour une ville comme la mienne, cela représente 350 000 euros par an. Dans le quartier qui a été choisi, les travaux venaient d'être terminés. En outre, ce n'était pas le quartier qui posait le plus de difficultés.

Nous avons essayé de revenir sur cette décision en expliquant qu'une erreur avait été commise. La préfecture n'a rien voulu entendre, l'État non plus, si bien que nous faisons partie des deux contrats de ville qui n'ont pas été signés alors que nous y avons cru. Nous avons compris que le loueur social n'avait aucun intérêt dans ces conditions à signer et que, par contre, nous perdions la recette de la taxe foncière. Cela représentait un coût pour une collectivité qui n'a pas attendu la loi pour mettre en place des politiques de quartier.

On a déshabillé la ville de Dijon pour rendre ce quartier de ma ville prioritaire. Je n'ai toujours pas compris la raison de l'absence de concertation en amont avec les élus pour essayer de définir ensemble une politique. Je considère cela comme un échec démocratique. Cela explique certainement les difficultés liées à la TFPB qu'évoquaient notre collègue François Pupponi. D'autres signataires de contrats de ville, j'ai des échos en ce sens, s'interrogent sur le bien-fondé de leur signature.

Ce n'est pas pour autant qu'il faut jeter le bébé avec l'eau du bain. Je pense qu'une nouvelle concertation, avec les nouveaux ministres, pourrait permettre d'être plus constructif. Je ne mets pas en cause le renouvellement urbain. Alors que cette loi devait supprimer les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), qui, pour certains, profitaient d'un effet d'aubaine, je ne voudrais pas que les mêmes causes produisent les mêmes effets et qu'une énième loi sur le logement aboutisse au résultat que nous connaissons, hélas, un constat d'échec.

Ma critique est un peu dure mais elle est nourrie de mon expérience personnelle et complète l'avis exprimé par les rapporteurs.

Mme Jeanine Dubié. Messieurs les rapporteurs, au nom du groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste (RRDP), je voudrais vous remercier pour votre travail sur l'application de la loi Lamy ainsi que pour votre présentation synthétique et pédagogique. Nous connaissons tous votre expertise sur ce sujet.

Conscient des imperfections du précédent dispositif, en particulier du gaspillage et de l'inefficacité liés au fameux saupoudrage des crédits, le groupe RRDP a soutenu les grands principes de la réforme de la politique de la ville.

Dans la réforme de la géographie prioritaire, le choix du carroyage, avec des critères de pauvreté objectifs, était probablement la moins mauvaise des solutions. Cette réforme a permis de substituer 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville aux 2 500 quartiers dotés d'un CUCS et zones urbaines sensibles (ZUS).

Vous avez beaucoup évoqué les aspects financiers, je n'y reviens pas. Je partage votre appréciation et je soutiens votre demande d'entendre les ministres.

Vous soulignez dans votre rapport un manque d'harmonisation entre la réforme de la politique de la ville et celle de la géographie de l'éducation prioritaire.

En matière de santé, vous constatez également un défaut d'articulation entre le zonage des « territoires fragiles » et celui des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Vous faites état de fermetures de centres hospitaliers, ou de services, sans prendre en compte les particularismes des territoires.

Comment peut-on améliorer l'harmonisation des différents zonages afin de garantir une plus grande lisibilité et d'éviter que certaines décisions viennent annihiler les effets d'une autre politique ?

Vous connaissez bien les contrats de ville. Vous avez pu en mesurer les réussites et les insuffisances. Quel regard portez-vous sur les contrats de ruralité que certains envisagent de mettre en place ? Quelles seraient vos recommandations pour les rendre aussi utiles et efficaces que possible ?

M. Lionel Tardy. Votre rapport d'information met en lumière l'absence de coordination entre les différents zonages qui se multiplient. Comme vous le soulignez dans votre rapport, les quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui dépendent du ministère de la ville, s'ajoutent aux réseaux d'éducation prioritaire, qui relèvent du ministère de l'Éducation nationale et aux zones de sécurité prioritaire, sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur. Entre ces zonages, il semble n'y avoir aucune coordination, ni concertation même si, par la force des choses, de nombreuses zones se recoupent. Je vous cite : « La concomitance de la réforme de deux géographies prioritaires aurait pu permettre une plus grande harmonisation des zonages de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire. Même si une certaine coordination a eu lieu entre les deux ministères, les acteurs locaux de la politique de la ville, dont les délégués du préfet, ont indiqué à vos rapporteurs n'avoir pas du tout été associés à l'identification des nouveaux réseaux d'éducation prioritaire (REP et REP+) ».

Ce problème avait déjà été signalé lors de l'examen de la loi. Malheureusement, la politique de la ville continue à être considérée comme une politique autonome alors que la sécurité et l'éducation mériteraient d'y être davantage prises en compte.

M. François Pupponi, rapporteur. La difficulté qui nous est apparue lors de nos auditions et qui est aussi la raison pour laquelle, depuis tant d'années, dans notre pays, la politique de la ville a du mal à être efficace est la suivante : la volonté politique du gouvernement existe, les ministres ont fait ce qu'il fallait, la volonté du Parlement est elle aussi affichée au travers de cette loi ; on sait ce que l'on veut et on sait à peu près ce qu'il faut faire ; mais ensuite, – je vous donne un avis personnel – on se heurte à la lourdeur des administrations. Je n'ai pas été surpris car je m'y attendais un peu, mais j'ai eu confirmation que la haute administration est dans l'incapacité de nous dire ce qu'elle fait vraiment pour ces quartiers prioritaires lorsqu'on lui demande quel est le droit commun dans ces quartiers, quel est le plus qu'elle apporte. On comprend pourquoi les annexes financières ne sont pas remplies. Les responsables sont en mesure de nous dire quels sont les instruments spécifiques mobilisés, mais pour les moyens de droit commun, ils n'ont pas les outils, y compris statistiques, pour répondre. Les choses toutefois s'améliorent et vont dans le bon sens, un observatoire va être mis en place. Je ne suis pas en train de dire que rien n'est fait mais l'administration souffre d'une incapacité à analyser ce qui est vraiment fait. Donc, elle reproduit ce qu'elle a déjà fait. La grande nouveauté de la loi Lamy tenait précisément à l'obligation de distinguer dans le contrat de ville les moyens de droit commun mobilisés. Les administrations ont du mal à le faire.

L'exemple le plus criant de cette incompréhension est évidemment que la géographie prioritaire de l'Éducation nationale a été reformée quelques mois avant la signature des contrats de ville. Or, la logique aurait voulu que l'administration se mette autour de la table avec les élus et les acteurs locaux, y compris les conseils citoyens, pour déterminer ensemble quels étaient les établissements prioritaires et les inscrire dans le contrat de ville. L'Éducation nationale a choisi seule, sans concertation, les établissements prioritaires, alors qu'un dialogue s'engageait avec les habitants et les élus sur la politique de la ville. C'est révélateur soit d'une volonté de ne pas faire et accessoirement de ne pas appliquer la loi, soit d'une incompréhension de ce que sont ces quartiers et de ce qu'il faut y faire. Le Commissariat général à l'égalité des territoires, rattaché directement au Premier ministre, doit, grâce à sa fonction interministérielle, peser de tout son poids auprès des ministres concernés pour leur demander d'appliquer la règle et vaincre les réticences de l'administration. Cela avance petit à petit.

Je reviens sur l'exemple des hôpitaux. Lorsque l'AP-HP à Paris doit décider de la fermeture d'hôpitaux, elle le fait en priorité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce qui est la négation complète de la loi que nous avons votée. S'il y a des quartiers dans lesquels ne pas fermer l'hôpital, ce

sont bien ceux-là puisqu'ils sont prioritaires. Malgré la volonté politique du Gouvernement, quel qu'il soit d'ailleurs, et la volonté du législateur, la lourdeur de la haute administration aboutit à de tels résultats.

Comment peut-on arriver à faire les choses ? C'est l'intérêt des fameuses annexes financières dans lesquelles les services déconcentrés de l'État doivent renseigner des chiffres. La loi les y oblige. Peut-être les ministres doivent-ils insister de nouveau auprès des préfets de département et des préfets à l'égalité des chances, lorsqu'il y en a, pour que ces annexes financières soient enfin publiées. Nous pourrions alors nous appuyer sur un état des lieux. C'est la priorité, l'urgence, sinon nous retomberons dans les travers du passé : nous aurons signé de magnifiques contrats de ville et voté une belle loi – je ne suis pas en train de dire que la politique de la ville ne sert à rien, il se passe des choses très importantes, les services déconcentrés font du travail dans ces quartiers, les élus sont impliqués. Il faut aller plus loin, c'est-à-dire disposer au moins d'un état des lieux afin de pouvoir mobiliser les moyens de droit commun pour ces quartiers.

Monsieur Daniel Goldberg l'a dit, la concertation avance, plutôt bien d'ailleurs ; les expériences sont plutôt enrichissantes, mais les conseils citoyens posent deux questions : la formation et, très vite, puisque de nombreuses réunions sont organisées dans la journée, les participants font valoir qu'ils travaillent, qu'ils n'ont pas d'autorisation d'absence auprès de leur employeur et qu'ils ne sont pas rémunérés ou défrayés. On ne peut pas demander aux gens de s'impliquer dans la vie citoyenne et de participer sans apporter de réponses aux problèmes matériels qui se posent.

S'agissant des contrats de ruralité, qui ne sont pas de notre domaine de compétence, je pense, à titre personnel, à l'instar des contrats de ville, que les contrats de ruralité ont du sens, qu'il y a un intérêt à mettre les acteurs autour d'une table pour déterminer quelles sont les politiques efficaces pour l'avenir d'un territoire. On l'a fait pour la ville, on peut le faire aussi pour la ruralité.

M. Michel Sordi, rapporteur. Je suis d'accord avec Monsieur Alain Suguenot, il n'est pas normal que des élus ne soient pas consultés. J'ai pu constater que l'implication dans les administrations est différente d'une région à l'autre.

Quant aux fermetures de classes ou de services hospitaliers, certaines imperfections doivent être corrigées.

Concernant la reconstruction de quartiers, je l'ai dit, il faut consulter la population et être prudent.

Un grand flou demeure sur le financement mais M. François Pupponi l'a dit, il serait bon d'inviter les ministres à s'exprimer sur ce sujet crucial.

Dans ma commune, la direction départementale des territoires demande une énième étude. Depuis quinze ans, nous avons réalisé toutes les études nécessaires. Aujourd'hui, il est temps d'entrer dans une phase active.

Je suis convaincu que la réussite de ces projets passe par la mise en place d'un comité de pilotage ou un comité de suivi, avec des réunions régulières, dans lequel les élus doivent s'impliquer. Les dysfonctionnements constatés par le passé sont souvent liés à un manque de suivi.

Je regrette aussi dans certains cas le manque d'implication de l'Éducation nationale ou de Pôle emploi.

M. François Pupponi, rapporteur. Faute d'annexes financières, on n'est pas capable de dire aujourd'hui qui va payer quoi, ce qui pose déjà question. Mais le problème le plus grave est celui de la TFPB. L'abattement, évalué à 150 millions d'euros environ, non sans difficultés par les directions départementales des finances publiques, n'est pas compensé par l'État ou à hauteur de 10 ou 15 % seulement. Cela signifie que, tous les ans, les quartiers prioritaires perdent entre 100 et 150 millions au profit de bailleurs sans garantie que ces sommes y soient réinvesties. Ce sont des pertes sèches pour les collectivités locales concernées. Alors qu'on se bat pour la péréquation, ce texte est « contre-péréquateur ». Plus on fait de la politique de la ville, plus on signe des contrats de ville et plus on perd de l'argent. Bercy ne veut rien entendre. Il y a vraiment urgence à sensibiliser tout le monde à ce problème.

Mme la présidente Frédérique Massat. Je retiens que nous devons suivre particulièrement ce dossier.

La Commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Union sociale pour l'habitat (USH)

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

Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM (FNSCHLM)

M. Vincent Lourier, directeur

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

M. Camille Vielhescaze, directeur adjoint du cabinet en charge de la politique de la ville

Mme Anne Jestin, conseillère pour le renouvellement urbain et la ville durable

M. Jean-Pierre Balcou, conseiller juridique

Mme Claire Rabès, conseillère parlementaire

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

M. Raphaël Le Méhauté, commissaire général délégué, directeur de la ville et de la cohésion urbaine

M. Éric Briat, chef de service, adjoint au directeur de la ville et de la cohésion urbaine

Mme Gabrielle de Nadaillac, responsable du pôle financier

Mme Anne Beauchesne, responsable du pôle pilotage, contrats de ville et coordination

M. Pierre Gmerek, adjoint à la cheffe du bureau de la programmation

Mme Marie-Hélène Bacqué, sociologue, co-auteur du rapport sur la participation des habitants dans les quartiers de la politique de la ville

Mme Bénédicte Madelin, membre du conseil scientifique de la coordination « Pas sans nous » et du comité national de suivi des conseils citoyens

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

M. Nicolas Grivel, directeur général

Mme Anne Peyricot, directrice des relations institutionnelles

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

Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)/Association des communautés urbaines de France (ACUF)

M. Georges Mothron, maire d'Argenteuil

M. Jean Touzeau, maire de Lormont, vice-président à la communauté urbaine de Bordeaux

M. Philippe Angotti, délégué adjoint

M. Emmanuel Heyraud, directeur cohésion sociale et développement urbain, AMGVF

Assemblée des communautés de France (AdCF)

Mme Anne Terlez, vice-présidente de la Communauté d'agglomération Seine-Eure

M. Damien Denizot, responsable du Club des aggllos, politiques urbaines

M. Romain Briot, responsable des politiques urbaines

Mme Montaine Blonsard, chargée des relations parlementaires

Association des maires Ville et Banlieue de France

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

Association des maires de France (AMF)

Mme Florence Masson, conseillère technique

Association nationale des délégués du préfet (ANDP)

M. Michel Garcia, président, délégué du préfet sur la communauté d'agglomération Seine & Vexin (78)

Mme Françoise Heroult, déléguée du préfet à Hérouville-Saint-Clair et Honfleur (14)

Mme Claire Houpline, déléguée du préfet à Colombes (92)

Mme Marie-Laure Kirzin-Pradel, déléguée du préfet sur la CA de Chartres (28)

Mme Véronique Launay, déléguée du préfet à Grenoble (38)

Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain (IRDSU)

M. Khalid Ida-Ali, président, chef de projet à la ville de Vitry-le-François (51)

Mme Claire Lemeunier, vice-présidente, responsable du DSU à la ville de Cachan (94)

Mme Gaëlle Daniel, trésorière

M. Seydou M'Baye, membre du bureau

Réseau Amadeus

M. Patrice Allais, président du réseau, directeur de la proximité et de la cohésion sociale à Rennes métropole

M. Marcellin d'Almeida, directeur de la rénovation urbaine et de la politique de la ville à Plaine Commune

M. Jean-Michel Jaouen, directeur de la mission politique de la ville à Nantes agglomération

Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale adjointe du groupe Caisse des dépôts et directrice des Fonds d'épargne

Mme Gabrielle Gauthey, directrice des investissements et du développement local

Monsieur Éric Le Marec, directeur de projet à la direction des investissements et du développement local

Mme Brigitte Laurent, directrice des relations institutionnelles

Défenseur des droits

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits

M. Patrick Gohet, adjoint en charge de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité

M. Richard Senghor, secrétaire général

Mme France de Saint-Martin, attachée parlementaire

Ministère du logement et de l'habitat durable

Mme Hélène Sainte Marie, directrice de projet à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration

M. Daniel Lenoir, directeur général

M. Jean-Marc Bedon, responsable du pôle logement et vie sociale

Mme Patricia Chantin, responsable des relations parlementaires et institutionnelles

Ministère des affaires sociales et de la santé

M. Stéphane Barlerin, chef de mission à la direction générale de la santé (DGS)

M. Antoine Gueniffey, chargé de mission à la DGS

M. Gaël Raimbault, adjoint au sous-directeur à la direction générale de l'offre de soins (DGOS)

Mme Natacha Lemaire, cheffe de service au secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS)

M. Vincent Mettauer, chargé de mission au SGMAS

Agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France

M. Jean-Pierre Robelet, directeur général adjoint

Docteur Luc Ginot, adjoint au directeur de la santé publique

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

Mme Béatrice Diaz-Cohen

M. Étienne Lepage

M. Renaud Jaune

M. Philippe Zapletal

Ministère de l'intérieur

M. Pierre N'Gahane, préfet, secrétaire général du Comité interministériel de prévention de la délinquance

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Déplacement dans le Rhône le 20 octobre 2015

- M. Xavier Inglebert, préfet, secrétaire général, préfet délégué pour l'égalité des chances
- M. Guy Levi, secrétaire général aux affaires régionales
- M. Stéphane Guyon, sous-préfet de Villefranche-sur-Saône
- M. Gilles May-Carle, directeur départemental de la cohésion sociale
- M. Joël Prillard, directeur départemental des territoires
- M. Christophe Guilloteau, président du conseil départemental du Rhône
- Mme Hélène Geoffroy, députée du Rhône, maire de Vaulx-en-Velin
- M. Jean-Michel Longueval, maire de Bron
- M. Michel Le Faou, vice-président de la métropole de Lyon
- M. Alexandre Vincendet, maire de Rillieux-la-Pape
- M. Gilles Gascon, maire de Saint-Priest
- Mme Nathalie Frier, maire de Saint-Fons
- M. Paul Minssieux, maire de Brignais
- M. Martial Passi, maire de Givors
- M. Jean-Paul Bret, maire de Villeurbanne
- M. Michel Forissier, Sénateur du Rhône, maire de Meyzieu

Déplacement dans la Seine-Saint-Denis le 30 mars 2016

- Mme Fadela Benrabia, préfète déléguée pour l'égalité des chances
- M. Xavier Lemoine, maire de Montfermeil
- Mme Mousba Harb, membre du conseil citoyen de Montfermeil
- Mme Nathalie Saidi, membre du conseil citoyen de Montfermeil
- Mme Chicotot, déléguée du préfet
- M. Olivier Klein, maire de Clichy-sous-Bois
- Mme Pascale Szpiro directrice de la vie associative et des quartiers de Clichy-sous-Bois
- M. Walid Benhagouga, membre du conseil citoyen de Clichy-sous-Bois
- Mme Dounia Bsheaoui, membre du conseil citoyen de Clichy-sous-Bois

Mme Kheira Bagdadi, membre du conseil citoyen de Clichy-sous-Bois

M. Ramadier, adjoint au maire d'Aulnay-sous-Bois

Mme Le Corre, déléguée du préfet

Mme Faysa Bouterfass, vice-présidente de l'EPT Est-Ensemble

M. De la Mettrie, directeur de la politique de la ville de l'EPT Est-Ensemble

Mme Casalapro, adjointe au maire de Montreuil en charge de la politique de la ville

Mme Moulinié Lacour, directrice de la politique de la ville de Montreuil

Mme El Hakim, déléguée du préfet

M. Gilles Poux, maire de La Courneuve

Mme Bureau, membre du conseil citoyen de La Courneuve

M. Le Brasseur, délégué du préfet

Mme Hélène Chapet, chargée de mission auprès de la préfète déléguée pour l'égalité des chances