



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 35

POLITIQUE DES TERRITOIRES

VILLE

Rapporteur spécial : M. Dominique BAERT

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. VRAIE PRIORITÉ, LA POLITIQUE DE LA VILLE CONSOLIDE SES CRÉDITS	9
1. Fait majeur, les crédits d'intervention sont confortés, et c'est l'essentiel !.....	9
2. Et ils se renforcent de moyens supplémentaires significatifs	13
II. EN 2017, L'ACCENT EST MIS SUR L'ÉCONOMIE ET DONC L'EMPLOI	16
1. Plus de crédits en 2017 en faveur de l'emploi et du développement économique .	20
2. Alors que l'investissement reste soutenu sur les autres priorités.....	24
III. L'ÉTAT DÉCIDE D'ACCÉLÉRER LA RÉNOVATION URBAINE	28
1. Des ambitions toujours fortes, via le NPNRU	28
2. Des financements assurés jusqu'en 2019.....	32
3. L'État revient à la table des financeurs de l'ANRU	36
EXAMEN EN COMMISSION	39

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

Au 10 octobre 2016, 70 % des réponses étaient parvenues à la Commission des finances, et la totalité au 31 octobre 2016.

INTRODUCTION

Trente-cinq ans après la création des zones d'éducation prioritaire (ZEP), et vingt ans après la création des zones urbaines sensibles (ZUS), après avoir généré toute une diversité de sigles et d'instruments (ZFU, CUCS, DSUCS, ANRU, NPNRU, PNRQAD...), la politique de la ville est souvent perçue par les élus comme étant une politique à part avec son langage et ses codes spécifiques, par l'administration comme un ensemble de techniques pour initiés, et par la population au mieux comme quelque chose de long et fastidieux dont le temps de réalisation pour la vie quotidienne des habitants est très supérieur à celui de leur attente et de leurs espérances, et au pire comme un cataplasme sur une plaie ouverte qui ne guérit pas.

Tout cela n'est pas faux, et bien des rapports d'évaluation (Cour des comptes, Parlement, Revue économique...) ont pointé les faiblesses et les défaillances de la politique de la ville. Et il est courant, malheureusement, et récurrent, de voir dénoncer son « échec » ou sa « faillite » dès que des tensions ou des crises surgissent dans les cités ou quartiers de nos villes.

La réalité est qu'il ne faut pas se tromper d'échelle : il ne faut pas regarder la politique de la ville pour ce qu'elle n'est pas, à savoir toutes les politiques sur un ou des quartiers d'une ville. Elle est un maillon, plus ou moins fort, plus ou moins efficace, de la présence et de l'action de la République dans des centaines de quartiers sur notre territoire.

C'est l'honneur de la majorité de 2012 d'avoir voulu réimpulser, et rendre plus efficace et plus puissante la politique de la ville.

Ainsi, la géographie des quartiers prioritaires a été reconsidérée pour une action moins saupoudrée, plus concentrée ; les structures administratives ont été puissamment réorganisées, à l'instar de la création du CGET et de la fusion de plusieurs organismes ; les dotations de péréquation du bloc communal ont été fortement augmentées ; les contrats de ville ont été redéfinis dans leur périmètre, leurs priorités et une dimension intercommunale leur a été donnée ; une nouvelle loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a été promulguée le 21 février 2014 suivie, plus récemment, de la loi Égalité et citoyenneté ; des Conseils citoyens ont été créés pour stimuler la démocratie participative et des « services civiques » mis en place pour nos jeunes, qui se voient ouvrir le droit à la « garantie jeunes » ; un Nouveau plan national de renouvellement urbain, dit ANRU 2, a été lancé, abondé de 5 milliards d'euros de ressources, pour lancer une nouvelle phase de rénovation urbaine en profondeur ; et, tout dernièrement, alors que, sous la majorité précédente, l'État avait cessé de participer au financement budgétaire de l'ANRU, le Président de la République vient d'annoncer le retour de l'État à la table des financeurs de l'ANRU, et ce, dès 2017 !

Nouvelle impulsion, moyens supplémentaires de la politique de la ville sous cette législature, c'est incontestable ! Mais le fait majeur est sans doute les efforts qu'a conduits l'État sur cette période pour que (comme le proclame la loi de février 2014) la politique de la ville, outre ses crédits dédiés (le programme 147), mobilise également, de manière dynamique et cohérente, les crédits de droit commun des autres ministères, et par ailleurs, que convergent les zonages des géographies prioritaires de l'action publique. Le but, c'est que pour agir sur les difficultés économiques, sociales, d'urbanisme et d'aménagement de ces quartiers prioritaires, ce sont toutes les politiques publiques qui se sentent concernées, et engagées au chevet de ces quartiers.

L'objectif de la politique de la ville, c'est et ce doit être la République ! C'est la conviction de votre Rapporteur : **la politique de la ville n'est pas, ne peut pas, ne doit pas être une politique entièrement à part, mais une politique à part entière.** Elle accomplit de nouveaux pas importants avec ce projet de budget pour 2017.

CHIFFRES CLÉS

Le budget spécifiquement dédié à la politique de la ville devrait s'élever à 416,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, diminuant, respectivement, de 12,5 millions et de 13,4 millions d'euros par rapport aux dotations votées pour 2016.

Mais en réalité, **les moyens d'intervention de la politique de la ville seront consolidés**. Les crédits de son action 1 *Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville*, le cœur du programme, qui finance notamment les actions développées dans les contrats de ville, sont quasiment stabilisés, traduisant la volonté du Gouvernement de préserver une politique forte dans un contexte budgétaire contraint.

Ces dotations s'élèveront donc à environ 338 millions d'euros, représentant désormais plus de 81 % des crédits du programme. La thématique *Développement de l'activité économique et de l'emploi* est même sensiblement renforcée ; vient ensuite la thématique *Lien social et participation citoyenne* ; les autres volets sont au moins reconduits aux niveaux de leurs consommations en 2015.

Le repli apparent du programme 147 résulte de la mise en extinction, depuis le 1^{er} janvier 2015, du dispositif d'exonérations sociales accordées aux entreprises installées dans les zones franches urbaines (ZFU) – remplacé par le nouveau régime fiscal des ZFU-Territoires entrepreneurs. Son action 2 *Revitalisation économique et emploi*, qui porte les compensations versées aux régimes sociaux, décroît ainsi de plus de 9 millions d'euros entre 2016 et 2017. Ses dotations sont ramenées à 48,5 millions d'euros, avec cependant, parmi ces crédits, une nouvelle hausse (+ 2,9 millions d'euros) de la subvention allouée à l'Établissement public d'insertion de la défense (ÉPIDe).

Avec 29,9 millions d'euros demandés pour 2017, l'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* participera encore aux efforts d'économies du budget général, à hauteur de 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Enfin, si l'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* ne porte plus ni autorisation d'engagement ni de crédit de paiement en 2017, l'essentiel des interventions concernées se déploient dans le cadre des programmes de renouvellement urbain financés par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). Le Nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) devait mobiliser une enveloppe de 5 milliards d'euros de subventions ou prêts bonifiés entre 2014 et 2024.

Mais le Président de la République a annoncé le 27 octobre dernier qu'elle sera **renforcée d'1 milliard d'euros supplémentaires** sur le reste de la durée du programme.

Si le « fait urbain » a émergé à partir de la fin des années 70, et si, dans le prolongement des élections municipales de 1983, certains maires, tels Hubert Dubedout, ont clairement posé la problématique spécifique de la ville, ce n'est que sous le Gouvernement de Michel Rocard, au tout début des années 90, que la Ville est devenue une priorité politique et s'est trouvée dotée d'un ministère spécifique, avec Michel Delebarre pour premier ministre de la Ville.

L'objectif des politiques mises en œuvre est d'améliorer le cadre de vie et les conditions d'existence des habitants des quartiers défavorisés et de réduire les écarts de développement économique et social entre ces quartiers et les territoires dans lesquels ils s'inscrivent. Ces objectifs ont été réaffirmés par la loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 qui, prenant acte des résultats et enseignements des décennies écoulées, en a redessiné la géographie prioritaire et réformé les instruments.

Le programme 147 *Politique de la ville* est le cadre financier dédié aux instruments spécifiques de cette politique. Il est le troisième programme de la mission *Politique des territoires* à laquelle il est rattaché depuis 2016. Sous la co-tutelle du chef du Gouvernement et du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, il est porté par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) auquel sa position de service du Premier ministre permet une meilleure coordination des contributions interministérielles de cette politique de solidarité.

I. VRAIE PRIORITÉ, LA POLITIQUE DE LA VILLE CONSOLIDE SES CRÉDITS

1. Fait majeur, les crédits d'intervention sont confortés, et c'est l'essentiel !

Certes, avec 416,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) demandés pour 2017, le programme 147 affiche des dotations en recul apparent de 12,5 millions d'euros en AE et de 13,4 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2016. Cela traduit de fait une baisse nominale de, respectivement, - 2,9 et - 3,1 %.

Toutefois, ces dotations **consolident les crédits d'intervention**, et le **fléchissement budgétaire résulte simplement de la mise en extinction de dispositifs antérieurs**.

ÉVOLUTIONS DES DOTATIONS DU PROGRAMME 147

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Dépenses 2015	LFI 2016	PLF 2017	2017/16 (en %)	Dépenses 2015	LFI 2016	PLF 2017	2017/16 (en %)
Total du programme 147	409	428,7	416,2	- 2,9 %	409,3	429,6	416,2	- 3,1 %
Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	303,2	338,7	337,7	- 0,3 %	303	338,7	337,7	- 0,3 %
Revitalisation économique et emploi	92,8	57,6	48,5	- 15,8 %	92,8	57,6	48,5	- 15,8 %
Stratégie, ressources et évaluation	13	32,4	29,9	- 7,6 %	12,6	32,6	29,9	- 7,6 %
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	0	0	0	-	0,9	0,9	0	-

Hors fonds de concours.

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

Principal poste budgétaire du programme 147, **l'action 1 Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville**, qui finance, en particulier, l'ensemble des crédits spécifiquement destinés aux quartiers de la politique de la ville (QPV), est quasiment stable. Son fléchissement de 0,9 million d'euros ne représente que - 0,3 % des dotations votées pour 2016 ! Les crédits demandés pour 2017 mobiliseraient donc toujours 337,7 millions d'euros en AE et CP, soit un montant encore supérieur aux dotations inscrites les exercices antérieurs (autour de 332 millions d'euros) ainsi qu'aux 318,8 millions d'euros de dépenses constatées en 2015⁽¹⁾. De fait, **les dotations prévues consolident clairement les moyens d'intervention qui constituent un des piliers de la politique de la ville. Là est l'affirmation de la priorité politique gouvernementale.** Si, comme on le verra plus loin (*cf. II*), la répartition des crédits entre les diverses thématiques devrait évoluer en fonction des inflexions données aux priorités définies par les comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC), celles-ci verront souvent **leurs moyens dédiés renforcés**.

Les 9,1 millions de moins sur les dotations de **l'action 2 Revitalisation économique et emploi**, en recul de - 15,8 % par rapport aux crédits votés pour 2016 en AE et en CP, ne sont que la conséquence de l'extinction progressive des droits à exonération de charges sociales dont bénéficiaient les entreprises installées en zones franches urbaines (ZFU-territoires entrepreneurs depuis la refonte du dispositif en 2015). Ces exonérations ayant été absorbées par les dispositifs de droit commun issus du Pacte de responsabilité, le régime propre aux ZFU n'admet plus de nouvelles entrées depuis le 1^{er} janvier 2015. Pour les entreprises inscrites avant cette date, le bénéfice peut encore durer jusqu'à quatorze ans, mais son impact budgétaire diminue au fil des sorties.

(1) Ces 318,8 millions, réellement engagés par l'ancienne Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, ont été ramenés à un montant de 303 millions d'euros inscrit au budget de l'État grâce à la mobilisation du solde du fonds de roulement de l'agence, désormais totalement intégrée au CGET.

L'action 2 du programme 147 finance ainsi précisément la compensation des pertes de recettes pour les organismes de sécurité sociale. Ces dépenses atteignaient 92,4 millions d'euros en 2014 ; elles ont reculé à 69,2 millions en 2015 (- 23,2 millions d'euros). La LFI pour 2016 les a estimées à 31,6 millions et le présent projet annuel de performances envisage un montant de 19,7 millions d'euros pour 2017. Le Rapporteur spécial observe que les prévisions des régimes sociaux ont souvent dû être révisées à la hausse. La consommation de 2016 pourrait à nouveau s'avérer supérieure aux crédits demandés étant donné l'importance du retrait opéré (- 37,6 millions d'euros). En revanche, **les dotations demandées pour 2017 sont plus cohérentes** avec la trajectoire que semblent suivre ces dépenses (en retrait de 49,5 millions d'euros par rapport à la consommation de 2015, elles supposeraient un recul annuel moyen de 24,8 millions).

Quoi qu'il en soit, le projet annuel de performances prévoit une moindre dépense de 11,9 millions d'euros par rapport aux crédits votés pour 2016, qui sera **partiellement neutralisée** par l'augmentation de + 2,9 millions d'euros des dotations allouées à l'Établissement public d'insertion de la Défense (ÉPIDe – cf. II) inscrites sur cette même action 2. **La baisse des crédits de l'action 2 sera donc inférieure à celle que l'on pouvait initialement attendre.**

Enfin, **l'action 4 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie** ne porterait plus de crédits de paiement en 2017 et il n'y aurait pas davantage d'autorisation d'engagement demandée en 2017 que pour 2016. Cette action est en principe dédiée aux interventions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) mais depuis 2009 les programmes gérés par l'agence sont généralement financés soit par des ressources extérieures, soit par des programmes d'investissement d'avenir (*voir III ci-après*).

Ces dernières années, l'action 4 du programme 147 n'aura porté que les opérations de « démolition-reconstruction des collèges les plus dégradés ». L'exercice 2016 devait solder le règlement de ce programme développé entre 2010 et 2015 pour un coût total de 19 millions d'euros. Il n'est donc pas envisagé, selon le projet annuel de performances actuellement soumis au Parlement, de mobiliser de nouveau crédit de l'État pour 2017.

En réalité, seule l'action 3 Stratégie, ressources et évaluation supporte une réduction de ses dotations : le projet annuel de performances prévoit 29,9 millions d'euros en AE et CP en 2017 contre 32,4 millions d'euros votés pour 2016. Les crédits diminueraient ainsi d'à peine 2,4 millions d'euros. Cette action regroupe diverses dépenses de fonctionnement :

– les dépenses (de communication, formation, études *etc.*) du CGET, et plus particulièrement de la direction de la ville et de la cohésion urbaine, ainsi que les frais de formations des acteurs, d'animation régionale et d'évaluation, pour 5 millions d'euros au lieu des 6 prévus pour 2016 ;

– la participation aux 21 centres de ressources de la politique de la ville pour un montant maintenu à 4,2 millions d’euros ;

– le paiement des primes des *délégués du préfet* mis à disposition par des établissements publics, le remboursement (sur une base forfaitaire) des rémunérations des délégués du préfet mis à disposition par des ministères et la prise en charge du dispositif expérimental des *délégués du Gouvernement*.

La mission des délégués du préfet est de coordonner les services de l’État et de créer un lien entre l’État et les acteurs de terrain. Ils sont recrutés par le préfet pour une durée renouvelable de trois ans.

À la suite du CIEC du 26 octobre 2015, un dispositif complémentaire est expérimenté depuis la mi-2016 : dix délégués du Gouvernement, encadrés par une coordinatrice nationale, sont recrutés pour un an renouvelable afin d’intervenir dans les quartiers qui nécessitent une présence particulièrement renforcée et coordonnée de l’État. Un seul de ces emplois est directement recruté sur les crédits du programme 147. Les autres feront l’objet de remboursement aux administrations d’origine. Ces nouveaux délégués percevront également une prime spécifique de fonctions. La dotation pour 2017 prévoit une enveloppe de 1 million d’euros pour l’ensemble.

En 2015, ces dépenses ont représenté respectivement 1,5 et 16,8 millions d’euros pour 319 ETPT (emplois temps plein travaillé). 20,8 millions d’euros ont été budgétés pour 2016. Ces dotations sont ramenées à 20,4 millions d’euros pour 2017, tirant les conséquences d’une diminution du plafond d’emplois de 3 ETPT ⁽¹⁾.

Le programme 147 ne supporte que ces dépenses de titre II. Les autres dépenses de fonctionnement, et notamment de personnel, induites par la politique du logement relèvent du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d’aménagement du territoire* de la même mission, au titre du CGET, et du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, s’agissant des agents œuvrant au sein des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

Les prévisions de l’action 3 du programme 147 sont cohérentes avec ces **évolutions qui participent aux efforts des administrations gouvernementales tendant à réduire leurs frais de fonctionnement**. Le Rapporteur spécial s’étonne toutefois que cette action ne semble plus couvrir les dépenses induites par le programme européen URBACT pour lesquelles 1,3 million d’euros avaient été budgétés en 2016.

(1) Soit la suppression de 4 ETPT parmi les délégués du préfet et la création d’1 EPTP parmi les délégués du Gouvernement.

2. Et ils se renforcent de moyens supplémentaires significatifs

Outre les dépenses des personnels gestionnaires, qui auraient atteint **44,7 millions d’euros en 2015**, la politique de la ville est en effet étayée par plusieurs autres dispositifs financiers.

- En premier lieu, ainsi, **quatorze dépenses fiscales** sont rattachées au programme 147. Deux réformes entrées en vigueur à compter de 2015 ont sensiblement alourdi les moindres recettes pour l’État :

- pour contrebalancer la mise en extinction du régime d’exonération sociale accordée aux entreprises exerçant une activité en zones franches urbaines (ZFU), le dispositif d’exonérations fiscales leur bénéficiant avait été prolongé jusqu’en 2020. Si sa réforme, dans le cadre de la création des 100 ZFU-« *territoires entrepreneurs* » a resserré ces exonérations⁽¹⁾, elle a créé de nouveaux avantages en faveur des petits commerces situés dans les territoires plus larges des quartiers politique de la ville (QPV)⁽²⁾ ;

- par ailleurs, la loi de finances pour 2015 a étendu le périmètre d’application du taux réduit de TVA (à 5,5 %) pour les ménages accédant à la propriété d’un logement situé en zone de rénovation urbaine (dite zone ANRU), aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (dits QPV) – couvrant déjà un territoire plus large – ainsi qu’aux 300 mètres autour.

Ces dépenses fiscales ont connu depuis une croissance dynamique avec l’entrée massive des nouveaux bénéficiaires. Le total atteignait 390 millions d’euros en 2015 ; il pourrait être de 453 millions en 2016, soit plus que les dotations budgétaires du programme 147. Selon le projet annuel de performances pour 2017, l’exercice 2017 marquerait toutefois un certain recul – ou une stabilisation – en revenant à **un total de 442 millions d’euros**, vraisemblablement en raison de la sortie des entreprises arrivant au terme de leurs droits à exonération.

- Comme cela a été évoqué, si les interventions de l’Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), principal opérateur du programme 147, ne sont plus financées sur crédits de l’État, des dispositifs ouverts par les programmes d’investissement d’avenir qui totalisent **près d’un milliard d’euros ont été confiés à l’Agence**.

À la suite de la loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010, qui a créé le Programme d’investissement d’avenir (PIA), l’ANRU a en effet été chargée de la réalisation du programme 324 relatif aux *internats d’excellence et à*

(1) Les entreprises se créant ou s’implantant dans une ZFU-TE entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2020 peuvent bénéficier pendant 8 ans d’une exonération d’impôts sur les bénéfices sous certaines conditions.

(2) Depuis le 1^{er} janvier 2015, les très petites entreprises exerçant une activité commerciale dans un des nouveaux QPV peuvent bénéficier d’exonérations temporaires de cotisation foncière des entreprises (CFE), de cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

l'égalité des chances, doté de 500 millions d'euros, notamment pour créer 12 000 places destinées aux élèves ne bénéficiant pas d'un environnement favorable à leur scolarité. Il est prévu que plus de 383 millions d'euros auront été engagés et plus de 248 millions d'euros consommés sur ces dispositifs à fin 2016. 12 182 places seraient finalement prévues ; 5 000 étaient déjà ouvertes au 31 juillet 2016.

L'Agence s'est ensuite vue confier la mise en œuvre sur la période 2014-2024 de trois nouveaux programmes (PIA2) créés par la loi de finances pour 2014 :

– le programme 408 *Internats de la réussite* doté initialement de 150 millions d'euros mais ramenés à 88 millions pour la création ou la réhabilitation de 3 000 places. Un appel à projets est en cours ;

– le programme 411 *Projets innovants en faveur de la jeunesse* doté de 84 millions d'euros ;

– et le programme 414 *Villes et territoires durables* avec 71 millions pour « *viser la très haute performance et l'innovation environnementale pour le renouvellement urbain* » et 250 millions de fonds propres pour la « *diversification des fonctions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville* ».

Les dotations des PIA2 pourraient être engagées à près de 204 millions d'euros et consommés à hauteur de 65 millions à la fin de l'année 2016.

Quant aux autres champs d'intervention de l'ANRU, nous verrons que ce sont **plus de 880 millions d'euros « extra-budgétaires » qui sont mis à disposition de l'Agence chaque année.**

• D'autres programmes budgétaires de l'État sont également mobilisés en faveur de la politique de la ville. Un document de politique transversale s'attache à identifier l'étendue de leurs contributions. Fin 2015, les prévisions pour 2016 s'établissaient à **un total de 4,6 milliards d'euros en AE et de 4,7 milliards en CP** pour les 25 programmes ayant fourni une évaluation chiffrée sur les 35 recensés – programmes 147, 112 et 124 compris, mais hors PIA.

– Parmi ces contributions, la **dotation politique de la ville (DPV)**, inscrite au programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales*, est directement ciblée sur les quartiers prioritaires. Elle est issue de la transformation de la dotation de développement urbain (DDU) par la loi de finances pour 2015. Ces crédits doivent permettre de consolider les actions menées au niveau local ; leur utilisation est désormais inscrite dans la programmation même des contrats de ville. Les actions financées doivent, en particulier, répondre aux enjeux prioritaires identifiés à l'issue du diagnostic réalisé dans le cadre du contrat.

Entre 2011 et 2015, la DDU-DPV a connu une augmentation à la fois de son montant et du nombre de communes bénéficiaires.

ÉVOLUTION DE LA DDU-DPV ENTRE 2011 ET 2016

Année	Montant de la DDU (en millions d'euros)	Nombre de communes bénéficiaires
2011	50	100
2012	50	100
2013	75	100
2014	100	120
2015	100	120
2016	100	120

Source : CGET.

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

Dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2017, le montant de la DPV pour 2017 restait identique à celui des années 2014, 2015 et 2016, à savoir **100 millions d'euros**. Or, lors des débats sur la première partie du projet de loi de finances pour 2017, avec l'assentiment du ministre en charge du budget, un amendement parlementaire a abondé **cette dotation de 50 millions d'euros supplémentaires**. Si votre Rapporteur conteste les critères d'éligibilité de cette DPV (qui ne tiennent pas compte de la situation financière de la commune bénéficiaire, et qui, s'ils prennent en considération la part de la population en QPV, ne tiennent pas compte des « quartiers de veille », et n'ont donc qu'une perception imparfaite de la réalité sociale de la commune), il approuve évidemment l'abondement de cette DPV de 50 % pour 2017 !

– Au-delà de ces dotations spécifiques, le Gouvernement n'a eu de cesse de renforcer **la mobilisation des politiques de droit commun**. Si des crédits dédiés permettent de viser des populations ou des publics, d'allouer plus de moyens aux priorités propres à la politique de la ville, ils ne doivent pas se substituer aux dispositifs de droit commun mais les compléter.

Et bien que les cibles et les actions soient largement territorialisées, l'État joue un rôle central en assurant l'animation interministérielle et en organisant les partenariats. Au niveau national, des *conventions interministérielles d'objectifs* (CIO) ont été signées avec les différents ministères et certains acteurs comme la Caisse des dépôts et consignations et Pôle Emploi. Assorties d'indicateurs, elles permettent aux acteurs de terrain de réinterroger leurs politiques de droit commun dans les quartiers. Le CGET a mis en place un comité de pilotage avec chaque direction d'administration centrale pour en assurer le suivi.

Au niveau local, la conduite du travail interservices incombe aux Comités de l'administration régionale. De nombreux contrats de ville se sont par ailleurs attachés à intégrer des « fiches » d'engagements des services publics locaux, voire à décliner les conventions interministérielles. Pour systématiser ces démarches,

l'ensemble des contrats de ville devraient désormais définir des « *annexes d'engagements des services publics* » qui traduiront annuellement les modalités de leur mobilisation au bénéfice des quartiers.

En tout état de cause, on peut constater à la lecture du document de politique transversale *Ville*, que l'ensemble des moyens mobilisés en faveur des quartiers prioritaires sont en progression constante depuis 2012, où l'on évaluait leur poids budgétaire autour de 3,9 milliards d'euros contre 4,5 milliards constatés en 2015 et 4,58 prévus en 2016, alors que dans le même temps, le volume global des dotations du programme 147 diminuait. Ainsi, en 2016, en sus des 0,44 milliard d'euros de crédits spécifiques (programme 147), 34 autres programmes envisageaient la mobilisation de 4,14 milliards d'euros de crédits de droit commun.

La convergence des zonages prioritaires a nettement amélioré le recensement de ces contributions à un échelon infra-communal. L'éducation prioritaire est désormais arrimée à la géographie de la politique de la ville : 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, les zones de sécurité prioritaire (ZSP) sont positionnées sur les QPV pour 77 d'entre elles (sur 80) avec une efficacité accrue des services de police et de gendarmerie et des moyens supplémentaires pour la prévention de la délinquance.

II. EN 2017, L'ACCENT EST MIS SUR L'ÉCONOMIE ET DONC L'EMPLOI

Le programme 147 est, en 2017, plus que jamais le cadre des instruments les plus structurants et des interventions les plus massives de la politique de la ville. Ses subventions, ses dépenses fiscales ou les interventions de ses opérateurs ciblent les quartiers sensibles ou leurs habitants.

Dans un contexte de forte contrainte budgétaire, **la réforme de la géographie prioritaire** réalisée par la loi de programmation de 2014 a recentré ces moyens sur 1 500 quartiers au lieu des 2 500 précédents. Les communes métropolitaines concernées sont ainsi passées de 900 à un effectif de 700 (pour 1 300 quartiers) – les 300 communes sortantes faisant, cependant, toujours l'objet d'une « veille active ».

La loi de programmation de 2014 et la loi de finances pour 2015 ont parallèlement opéré un **alignement des autres périmètres cibles** : désormais, les nouvelles zones de renouvellement urbain doivent s'inscrire dans un territoire couvert par un contrat de ville, soit un ou plusieurs quartiers prioritaires de la ville (QPV) ; de même pour les 100 ZFU-Territoires entrepreneurs. Et les avantages fiscaux accordés aux petits commerces ou aux accédants à la propriété sont calés sur les nouveaux QPV (voire un peu au-delà).

Et comme nous l'avons vu, l'État s'est aussi attaché à rapprocher du périmètre des QPV les réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+) où se développent en priorité les dispositifs de réussite éducative financés par le programme 147.

L'objectif assumé est de rechercher une plus grande efficacité en renforçant les ressources mobilisées sur chaque territoire.

Nul ne peut oublier que lors de la législature précédente, les crédits de la politique de la ville ont été fortement réduits. Ainsi, votre Rapporteur souhaite qu'on se rappelle que de 2009 à 2012, les crédits d'intervention (hors compensation ZFU) ont diminué de -13 % (- 57 millions d'euros), - 30 % avec la compensation ZFU (soit - 215 millions d'euros), et que les dotations du programme 147 ont diminué sur la période de 243 millions d'euros !

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'INTERVENTION DU PROGRAMME ENTRE 2009 ET 2012

(en millions d'euros)

Dotations d'AE en LFI	2009	2010	2011	2012
Actions territorialisées	410,5	381,5	366,4	355,2
Subvention ÉPIDe	25,2	25	24,4	23,7
Total crédits d'intervention, hors compensations ZFU	435,7	406,5	390,8	378,9
Remboursement des exonérations sociales ZFU	280	247	197,7	121,1
Total crédits d'intervention	715,7	653,5	588,5	500
Total programme 147	769,6	716,6	618,4 hors Grand Paris	526 hors Grand Paris

Source : Reconstitution de la commission des finances.

Depuis, le cours des choses a été inversé : les crédits ont été **stabilisés, et même renforcés** (en hausse de + 5,4 % de 2013 à 2017) dans un second temps – si l'on neutralise l'impact budgétaire négatif de la mise en extinction du dispositif d'exonérations sociales en ZFU (*cf. supra*) et hors le dispositif expérimental des emplois francs lancé en 2013 et arrêté (malheureusement, d'après votre Rapporteur) dès 2015.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INTERVENTION DU PROGRAMME ENTRE 2013 ET 2017

(en millions d'euros)

Dotations d'AE en LFI ou prévisions de dépenses	2013	2014	2015	2016	2017
Action 1 - Actions territorialisées	332	332,6	331,8	338,7	337,8
Action 2 - Subvention ÉPIDe	22,9	22,1	22,2	26	28,9
Total crédits d'intervention, hors compensations ZFU	354,9	354,7	354	364,7	366,7
Action 2 – Remboursement des exonérations sociales ZFU	116,2	87,5	68	31,6	19,7
Total crédits d'intervention	471,1	442,2	422	396,3	386,3
Dépenses fiscales	412	411	390	453	442
Total dépenses pour l'État	883,1	853,2	812,02	849,3	828,3
Total dépenses pour l'État, hors compensations ZFU	766,9	765,7	744,02	826	808,6
Total programme 147	503,6	505,5	449	428,7	416,2

Source : commission des finances.

Le projet de budget pour 2017 traduit la volonté du Gouvernement de préserver une action soutenue.

Toutefois, la ventilation des dotations budgétaires évolue en fonction d'une redéfinition des priorités. Le tableau ci-après retrace ces redistributions s'agissant des dispositifs financés par l'action 1 du programme.

Cette action 1 regroupe l'ensemble des crédits pour les « actions territorialisées » à destination des quartiers de la politique de la ville, ou des publics dont les problématiques sont très similaires lorsque le champ d'action du dispositif – tel le programme de Réussite éducative – dépasse le périmètre des QPV. Cette action mobilise plus que jamais une large partie des ressources budgétaires du programme (81,2 % en 2017).

ÉVOLUTION DES DOTATIONS PAR VOLET D' ACTIONS ENTRE 2013 ET 2017

(en millions d'euros)

Thématique et principales actions	Dépenses 2013	Dépenses 2014	Dépenses 2015	PLF 2016	PLF 2017
Pilier Cohésion sociale (via les contrats de ville ou les dispositifs spécifiques)					
Éducation	105,2	98,7	89,3	115,7	99,6
<i>dont Réussite éducative</i>	75,8	72	67,5	77,3	77,3
<i>dont Accès à la réussite pour tous (internats et cordées de la réussite...)</i>	7,1	5,2	5,4	7,8	5,8
Santé et accès aux soins	11,5	11,3	10,2	14,5	10,1
Culture	13,2	12,6	16,9	12,1	14,9
Lien social, participation citoyenne	125,1	123,5	132,7	132,5	133,6
<i>dont Adultes-relais</i>	74,7	68,3	64,3	74	67,2
<i>dont programme « ville vie vacances »</i>	9	8,7	7,7	9	nc
Accès aux droits et lutte contre les discriminations – parentalité et droits sociaux	10,9	11,7	12,4	14	12,4
Total Pilier	265,9	257,8	261,5	288,8	270,6
Pilier Cadre de vie et renouvellement urbain					
Total Pilier	4,5	4,2	8,6	5	8,6
Pilier Développement de l'activité économique et de l'emploi					
Total Pilier	34,9	36,4	40,3	46,2	48,6
<i>dont écoles de la « deuxième chance »</i>	2,6	3,3	3,9	3,5	4
<i>dont Insertion par l'activité économique</i>	6,3	6,4	6,1	nc	nc
Pilotage, ingénierie des contrats de ville	nc	nc	8,4	7	10
TOTAL global	nc	nc	318,8	347	337,8

Source : rapports annuels de performances 2013, 2014 et 2015 et les projets annuels de performances pour 2016 et 2017.

Plus de 57 % de ces dotations (193,3 millions d'euros contre 195,7 en 2016) sont allouées aux actions développées dans le cadre des *contrats de ville*. Nouveaux cadres conventionnels des politiques menées localement, ils sont désormais signés à l'échelle intercommunale entre les représentants de l'État, de l'établissement public de coopération intercommunale et des communes concernées. **435 contrats de ville ont ainsi été conclus sur la période 2015-2020**. Ils sont établis sur un périmètre intercommunal, et sur la base d'un diagnostic préalable et définissent les engagements réciproques des partenaires.

Les 144,5 autres millions d'euros de l'action 1 financent des dispositifs spécifiques tels la réussite éducative, les adultes-relais, l'opération « ville vie vacances », les internats de la réussite et les écoles de la deuxième chance (E2C).

1. Plus de crédits en 2017 en faveur de l'emploi et du développement économique

Les contrats de ville – mais cette structuration inspire l'ensemble de la politique de la ville – sont construits autour de trois piliers :

– un pilier *Cohésion sociale*, qui a pour objectifs prioritaires le soutien aux familles monoparentales et la solidarité entre générations, mais regroupe aussi des volets substantiels comme l'éducation, la santé, la culture, la citoyenneté *etc.* ;

– un pilier *Cadre de vie et renouvellement urbain* avec pour objectif une amélioration de la vie quotidienne des habitants, en particulier ceux qui résident dans le logement social. Il mobilise peu de ressources au niveau des contrats de ville (2,5 % des crédits prévus pour 2017), l'essentiel des financements étant pris en charge par l'Agence nationale de la rénovation urbaine à travers les programmes de renouvellement urbain ou certaines dépenses des PIA ;

– et un pilier *Développement de l'activité économique et de l'emploi* qui vise la réduction de moitié sur la durée du contrat des écarts de taux d'emploi entre les territoires prioritaires et l'agglomération de référence, en particulier au bénéfice des jeunes.

Des priorités transversales doivent aussi être déclinées dans chacun de ces trois piliers : la jeunesse, l'égalité femmes-hommes et la lutte contre les discriminations liées à l'origine et à l'adresse.

• **Si le volet économique** mobilise une part minoritaire des crédits d'interventions de l'action 1 du programme, **sa part croîtra en 2017 en valeur relative comme en valeur absolue** ! En passant de 34,9 à 48,6 millions d'euros entre 2013 et 2017, ces lignes budgétaires pour l'économie auront progressé de 40 %, ce qui atteste bien la priorité qui leur a été donnée sur cette législature.

Le volet économique représentait 12 % des dotations de l'action 1 en 2016 ; il atteindra 14 % en 2017. L'enveloppe même augmente de 46,2 à 48,6 millions d'euros, soit une progression de 8,3 millions d'euros par rapport aux consommations de 2015.

C'est qu'en effet, dans la mise en œuvre de la nouvelle politique de la ville, le Gouvernement a tenu à souligner l'importance des enjeux de l'emploi et du développement de l'activité économique pour des populations qui connaissent un taux de chômage double par rapport à la moyenne nationale, en particulier chez les femmes et les jeunes. **L'engagement gouvernemental contre ces inégalités a été réaffirmé à plusieurs reprises** lors des comités interministériels pour l'égalité et la citoyenneté des 6 mars et 26 octobre 2015 et du 13 avril 2016. A également été rappelée la nécessité de faciliter l'accès des habitants des QPV aux différents dispositifs de droit commun.

Les Comité interministériels pour l'égalité et la citoyenneté (CIEC) des 6 mars et 26 octobre 2015 et du 13 avril 2016 ont notamment lancé de nouvelles mesures telles que :

– le *CIE-starter*. Déclinaison du contrat aidé initiative emploi, il a pour but, grâce à une aide financière accordée aux employeurs (entreprises du secteur marchand ou groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification), de faciliter l'accès durable à l'emploi des jeunes (de moins de trente ans) en situation d'insertion professionnelle et sociale difficile. Ils peuvent être résidents d'un QPV sans que ce soit une condition incontournable. Ils sont sélectionnés en liaison avec Pôle emploi, les missions locales ou les Cap emploi pour être recrutés en CDI ou CDD de plus de six mois. Le montant de l'aide est fixé au niveau régional à hauteur de 45 % du Smic horaire brut ;

– le parcours « *Réussite apprentissage* ». Cette initiative vise à permettre à 10 000 jeunes d'accéder à l'apprentissage, quel que soit leur lieu de vie même s'il s'agit en particulier de renforcer les effectifs des résidents des QPV aujourd'hui sous-représentés parmi les apprentis. D'une durée de douze mois, c'est un dispositif intégré allant de la définition du projet au suivi du jeune durant son contrat. Après un appel à projets lancé fin 2015, 146 projets ont été retenus concernant majoritairement des missions locales.

– ou le dispositif « *déclic pour l'action* ». Associant l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, il vise à accueillir chaque année au niveau national 2 000 jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans, dont un tiers au moins doivent être issus des QPV, dans les centres de l'AFPA pour les sensibiliser à la découverte des métiers et des entreprises, mais aussi d'héberger ceux en attente d'un logement tout en leur offrant un appui social et un accès à la citoyenneté.

Le caractère très récent de ces expériences ne permet pas d'en apprécier encore l'efficacité. Si, il y a peu, un rapport de la Cour des comptes publié le 5 octobre 2016 s'est montré très critique à l'encontre de dispositifs d'insertion des jeunes, il n'intégrait pas ces nouveaux instruments. Observons que la Cour a préconisé, en particulier, de réduire le nombre et les effectifs des contrats aidés et de redéployer les moyens dégagés vers les solutions les plus intensives et courtes, comme l'alternance, la garantie jeunes et les dispositifs de deuxième chance.

Or, l'enveloppe économique de l'action 1 du programme 147 soutient ou contribue précisément à ces dispositifs.

La *Garantie jeunes* s'adresse aux jeunes de seize à vingt-cinq ans qui se trouvent ni en emploi, ni en études, ni en formation mais en grande précarité. Elle leur propose un parcours intensif d'insertion professionnelle sur un an, avec un accompagnement collectif, des immersions régulières en entreprise et une aide financière d'environ 462 euros mensuels. Elle affiche un taux de sortie vers l'emploi de 49 %.

La loi n° 2016-1088 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels du 8 août 2016 a prévu sa généralisation en 2017. On estime qu'il y aurait 100 000 à 150 000 bénéficiaires potentiels, sans que leur nombre soit contingenté.

En 2016, 21 % des bénéficiaires résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville, les crédits du programme 147 apportent des financements complémentaires aux dispositifs de repérage et d'orientation des publics cibles vers les acteurs du service public de l'emploi. Un guide a été publié par le CGET en septembre.

Le volet « *Développement économique, emploi et soutien entrepreneurial* » du pilier *Emploi et développement économique* des contrats de ville devrait être abondé d'environ 2 millions d'euros par rapport aux crédits demandés pour 2016, pour atteindre 44,6 millions d'euros. Cela doit permettre d'**amplifier les renforts apportés aux dispositifs de droit commun**, en ciblant prioritairement le développement de l'insertion par l'activité économique, la généralisation des clauses d'insertion dans les marchés, l'accompagnement renforcé vers l'emploi, le renforcement de l'accès des jeunes à la formation (notamment dans le cadre du plan « *500 000 formations supplémentaires en 2016* »), de l'accès à l'alternance et aux mises en situation professionnelle, le soutien au parrainage *etc.*

Ce même pilier cofinance par ailleurs les *écoles de la deuxième chance*. Structures partenariales de statut privé, elles offrent un parcours de formation de 6 mois, personnalisé, centré sur les savoirs de base et incluant une période en alternance, aux jeunes de seize à vingt-cinq ans dépourvus de qualification ou de diplôme et qui ont quitté le système éducatif. L'État apporte une aide au démarrage et un financement de parcours pour des jeunes issus des QPV. Le dispositif compte désormais 44 écoles sur 110 sites. 14 575 jeunes, dont 32 % issus des quartiers prioritaires, y ont été accueillis en 2015. Le taux de sortie en formation qualifiante ou en emploi est de 56 % (59 % en métropole). Le soutien financier du programme 147 est renforcé en 2017 à 4 millions d'euros contre 3,5 en 2016 avec l'objectif assigné aux E2C d'atteindre un effectif de 40 % de formés issus des quartiers cibles.

- Au demeurant, au sein même du programme 147, le pilier économique de la politique de la ville est également soutenu par les crédits inscrits à l'action 2 *Revitalisation économique et emploi*.

Pour partie, ces dépenses sont en diminution rapide dans la mesure où elles assurent la compensation des exonérations accordées par les organismes de Sécurité Sociale à certaines entreprises, industrielles et commerciales ou non commerciales, implantées ou créées dans les zones franches urbaines (ZFU) avant 2015. Ce dispositif ayant perdu une grande partie de sa spécificité après le Pacte de responsabilité, il a été mis en extinction. Il doit progressivement perdre ses

bénéficiaires au fil des quatorze prochaines années. Le projet annuel de performances prévoit déjà une baisse des besoins de 31,6 à 19,7 millions d'euros entre 2016 et 2017.

Toutefois en parallèle, plusieurs dispositifs d'exonérations fiscales ont été sensiblement étendus afin de préserver ou favoriser le développement de l'activité économique dans les ZFU-territoires entrepreneurs (*cf. supra*).

Par ailleurs, l'action 2 porte également une contribution au fonctionnement de **l'Établissement public d'insertion de la Défense (ÉPIDe)**.

L'ÉPIDe a été créé par l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005 relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplôme et sans emploi. Établissement public à caractère administratif, il est placé sous la triple tutelle du ministre de la défense, du ministre chargé de l'emploi et du ministre chargé de la politique de la ville. L'ÉPIDe met en œuvre le dispositif national « Défense 2^{ème} chance ».

Il s'adresse à des jeunes volontaires, garçons et filles âgés de 18 à 25 ans révolus, en situation de retard ou d'échec scolaire, sans qualification professionnelle ni emploi et souvent en risque de marginalisation sociale, en règle avec leur journée d'appel de préparation à la défense.

Les 18 centres gérés actuellement par l'ÉPIDe, implantés dans la plupart des grandes régions, ont accueilli 3 170 jeunes en 2015, dont 33 % viennent des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

L'an dernier, le budget de fonctionnement de l'ÉPIDe s'est élevé à 81 millions d'euros. Pour accroître les capacités d'accueil de l'établissement de 570 places (soit environ 1 000 jeunes supplémentaires par an), conformément à l'annonce du Président de la République du 16 février 2015, le programme 147 a porté sa subvention de 22,2 à 23,7 millions d'euros en 2015 et les dotations pour 2016 ont été votées à 26 millions.

Le ministère chargé de l'emploi en reste le principal financeur avec une subvention de 45 millions d'euros sur le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*. Cependant, **la contribution de la politique de la ville devrait être à nouveau renforcée en 2017 à 28,9 millions d'euros** pour répondre au besoin de financement (en année pleine) de la récente création de **deux nouveaux centres**, à Nîmes et à Toulouse, de 150 places chacun. Un complément de subvention sera octroyé avant la fin de la présente année afin d'accompagner les investissements nécessaires.

• Enfin, bien que relevant d'un autre programme budgétaire, un autre dispositif s'attache aussi au développement économique des territoires fragiles – sans se limiter toutefois aux quartiers prioritaires. L'**Agence France Entrepreneur** (AFE), annoncée par le Président de la République le 5 février 2015, est opérationnelle depuis le 13 avril 2016. Son objectif est de renforcer et mieux coordonner l'action nationale et locale en faveur de la création et du soutien

des entreprises. Le CIEC du 13 avril 2016 a fixé pour objectif à l'AFE d'augmenter de 50 % la part des actions des réseaux d'accompagnement à la création d'activités réalisées dans les QPV et de 43 à 50 % la part des entrepreneurs accompagnés issus des territoires fragiles.

Lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2016, 660 000 euros avaient été prélevés sur les dotations initialement demandées sur le programme 147 pour être transférés au programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* qui centralise les 3,2 millions d'euros de crédits d'État dédiés à cette agence.

2. Alors que l'investissement reste soutenu sur les autres priorités

Le pilier économique des contrats de ville bénéficiant d'un renforcement budgétaire, les autres dispositifs ne se tiennent pas mal non plus.

- Ainsi, le pilier *Cadre de vie et renouvellement urbain* verrait également ses dotations augmenter de 5 à 8,6 millions d'euros entre le projet de loi de finances pour 2016 et 2017. Elles seraient donc alignées sur le niveau de leur consommation en 2015. Ce pilier a financé jusqu'en 2016 des diagnostics concertés dits « en marchant » qui permettent de dresser, en partenariat, le constat de dysfonctionnements et des ressources des territoires ciblés. Il finance aussi la mise en œuvre de leurs recommandations, ainsi que les actions d'accompagnement des sites en sortie de rénovation urbaine, maintenant *via* des plans stratégiques locaux la vigilance de l'ensemble des acteurs, ou encore celles qui visent à améliorer la mobilité des habitants des quartiers.

Il finance également des dispositifs répondant à certaines des priorités plus particulièrement mises en avant par le Gouvernement et les CIEC :

- **le renforcement de la participation des habitants** à l'amélioration de leurs quartiers. Le pilier *Cadre de vie* soutient ainsi les initiatives des résidents pour arranger leur espace de vie (auto-réhabilitation des immeubles, aménagement des espaces communs, jardins partagés...).

Cette préoccupation s'affirme progressivement à différents niveaux de la politique de la ville. Notamment l'une des innovations majeures des contrats de ville par rapport aux précédents contrats urbains de cohésion 2006-2013 est leur co-construction avec les citoyens des territoires concernés à travers les *conseils citoyens* créés par la loi de programmation de 2014 – parallèlement à la mise en place de *maisons du projet* pour chaque programme de renouvellement urbain. Plus de 850 conseils citoyens sont en place. 150 nouveaux restent à installer.

En 2017, le volet *Lien social, participation citoyenne* du pilier *Cohésion sociale* leur apportera 1 000 euros pour leur fonctionnement la première année, ainsi qu'un appui par des actions de formation, d'animation, de communication et d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

– **la lutte contre les discriminations** inspire également plusieurs dispositifs au sein des différents piliers d'intervention des contrats de ville. S'agissant du *Cadre de vie*, ils visent par exemple à mieux articuler les politiques locales d'attribution des logements sociaux avec les contrats de ville.

Au sein du pilier *Cohésion sociale*, une enveloppe de 6,6 millions d'euros lui est spécifiquement dédiée. Elle préserve exactement le niveau des dépenses engagées en 2015.

En outre, le projet de loi *Égalité et citoyenneté*, actuellement en discussion au Parlement, prévoit plusieurs mesures visant au renforcement de l'égalité réelle. Les conseils citoyens pourront notamment relayer les difficultés particulières rencontrées par les résidents des quartiers et faire adapter les contrats de ville.

• Quoiqu'il en soit, pour 2017 c'est le pilier *Cohésion sociale* qui connaît un fléchissement de ses crédits. Certes, en intégrant les dispositifs « Réussite éducative » et « Adultes-relais » – qui relèvent de la même finalité –, ses dotations reculeraient de 18,2 millions d'euros par rapport aux crédits demandés pour 2016. Mais ce pilier reste le cœur des contrats de ville, mobilisant 80 % des ressources de l'action 1 ; et l'on peut à nouveau observer qu'**à 270,6 millions d'euros, les moyens alloués sont d'un montant nettement supérieur aux dépenses engagées en 2015** (261,5 millions d'euros), comme à celles des exercices antérieurs (257,8 en 2014 et 265,9 en 2013). La vérité budgétaire a sans doute gagné sur la présentation 2017.

Aucun de ses volets thématiques ne verra donc son enveloppe budgétaire descendre sous le niveau de sa consommation en 2015 (hormis la Culture, qui regagnerait tout de même des crédits avec 14,9 millions d'euros au lieu de 12,1 millions en 2016). Certains volets vont même progresser (*cf. le tableau supra*). En réalité, **les moyens d'intervention de cet important pilier sont explicitement consolidés, rappelant que le cœur de la politique de la ville, c'est précisément de conforter et de faire progresser la cohésion sociale.**

Enfin, deux ensembles d'actions conservent l'enveloppe renforcée que leur avait attribuée le projet pour 2016. Une telle préservation des moyens d'action dans un contexte budgétaire contraint confirme l'importance que leur accorde le Gouvernement.

– En premier lieu, le volet *Lien social, participation citoyenne* pourrait augmenter de 132,5 à 133,6 millions d'euros. Il regroupe, entre autres, les financements à la vie associative, dont 3,9 millions pour 760 postes FONJEP⁽¹⁾, aux ateliers socio-linguistiques, aux dispositifs mis en place pour améliorer l'accès aux droits et aux services publics, ainsi qu'à toutes sortes d'actions contribuant au **développement de la citoyenneté.**

(1) *Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire.*

Ces actions visent à encourager les démarches participatives, et pas seulement à travers les conseils citoyens. À ce titre, on peut citer les *fonds de participation des habitants* (FPH) qui soutiennent des actions locales à faible coût qui réalisent des projets portés par les habitants des quartiers. Ils auront mobilisé plus de 1,5 million d'euros en 2015. Ils sont d'autant plus fondamentaux alors même que, suite aux élections régionales, certains nouveaux exécutifs régionaux remettent en cause le financement de ces initiatives.

Les actions de ce volet *Lien social* travaillent aussi sur l'éducation morale et civique, le respect et l'engagement citoyen. Comme l'ont exprimé le ministre en charge de la ville et sa secrétaire d'État dans leur présentation du budget pour 2017, « *le Gouvernement a la volonté de soutenir le développement d'une véritable culture de l'engagement dans notre pays* ».

Dans cet objectif, le *service civique* devrait être renforcé en 2017 avec un budget cumulé évalué à 390 millions d'euros – réparti entre toutes les administrations concernées – et l'objectif de déployer 150 000 jeunes (5 fois plus qu'en 2012 !). Le projet de loi Égalité et citoyenneté propose parallèlement de diversifier les structures d'accueil, de créer de nouvelles missions et de simplifier les procédures. Le service civique est en effet un levier fort de l'apprentissage de la citoyenneté, mais également un des outils essentiels pour réussir à diviser par deux le nombre des « décrocheurs ».

Intégré au code du service national, il s'agit d'un engagement volontaire d'une durée continue de six à douze mois au service de l'intérêt général ouvert aux 16-25 ans, élargi à 30 ans pour les jeunes en situation de handicap. Accessible sans condition de diplôme et ouvert aux étrangers en situation régulière, le Service Civique est indemnisé (467,34 euros versés par l'État et 106,31 euros versés par l'organisme d'accueil sous la forme d'une prestation en nature ou en espèce) et s'effectue en France ou à l'étranger dans les ministères, administrations ou entreprises publiques – mais pas en entreprises privées.

Il a pour ambition première d'offrir aux jeunes l'opportunité de s'engager, de donner de leur temps à la collectivité et aux autres. Il représente également la possibilité de vivre une expérience formatrice et valorisante, en particulier pour des jeunes ayant décroché du système scolaire. Il a enfin pour objectif de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale.

Le statut de volontaire en service civique a été créé par loi n°2010-241 relative au service civique du 10 mars 2010. Depuis juin 2015, le service civique est devenu universel, ouvert à tous les jeunes qui en font la demande. Le dispositif est rapidement monté en charge. On comptait 29 883 volontaires en 2012 ; 52 394 en 2015. Le Gouvernement en escompte 110 000 en 2016.

Lors de la présentation de ses vœux à la jeunesse et aux forces de l'engagement en janvier 2016, le Président de la République a annoncé que d'ici trois ans la moitié d'une classe d'âge sera accueillie en service civique, soit près de 350 000 jeunes par an, avant une généralisation en 2020. Le budget de l'État passera alors à un milliard d'euros d'ici 2018.

Le volet *Lien social* des interventions portées par l'action 1 du programme 147 finance enfin l'un des plus importants dispositifs de la politique de la ville, avec plus de 2 961 actions soutenues en 2015 et environ 400 000 jeunes bénéficiaires : le programme « *ville vie vacances* ».

Les opérations « *ville vie vacances* » (VVV) permettent depuis 1995 à des jeunes sans activité âgés de 11 à 18 ans et vivant dans les quartiers sensibles de bénéficier d'un accès à des activités de loisirs et d'une prise en charge éducative adaptée durant leur temps de vacances scolaires. Il s'agit d'un dispositif intégré de prévention de la délinquance, tout autant que de prévention de l'exclusion et d'éducation à la citoyenneté et à l'environnement, s'adressant à des jeunes qui peuvent être en situation de rupture et de conflit avec leur environnement.

Le projet annuel de performances ne précise pas l'enveloppe allouée pour 2017, mais depuis plusieurs années, elle est reconduite à 9 millions d'euros.

Par ailleurs, plusieurs autres ministères assurent un soutien financier au programme.

– Ensuite, les crédits du programme « *Réussite éducative* » (PRE) seraient reconduits à 77,3 millions d'euros, quand ses dépenses n'atteignaient que 67,5 millions en 2015. Il s'agit du programme le plus important budgétairement de la politique de la ville (hors rénovation urbaine). Votre Rapporteur le soutient activement, tant dans son volume que dans sa durée. L'action en profondeur pour les enfants en difficultés sociales et scolaires, à qui on veut donner de meilleures chances de réussir, ne se satisfait pas de l'annualité budgétaire : elle a besoin d'être durable, pluriannuelle, à l'image du formidable travail fait pour la lecture avec les Clubs « Coups de pouce ».

Il a été instauré par la loi de programmation n° 2005-32 du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale et est dédié aux enfants ou adolescents en difficulté scolaire qui sont pris en charge, avec leurs familles, par des équipes pluridisciplinaires de soutien. Les parcours sont individualisés à 80 %.

Depuis 2005, près de 1 200 000 enfants auront bénéficié d'une intervention PRE.

Les crédits du programme 147 viennent co-financer ces dispositifs avec les collectivités territoriales signataires des nouveaux contrats de ville.

Les territoires de « *veille active* » bénéficient d'un financement transitoire et dégressif jusqu'en 2017, dégressivité que déplore votre Rapporteur.

Il existe 510 PRE sur l'ensemble du territoire national, dont 27 nouveaux projets lancés en 2016. Ils auront accompagné environ 92 000 enfants sur l'année scolaire 2015-2016. Le programme devrait poursuivre son extension aux établissements situés en réseaux d'éducation prioritaires renforcés (REP+).

Le second dispositif le plus massif de l'action 1, les « *Adultes-relais* », avec une enveloppe budgétaire à 67,2 millions d'euros en 2017, est au-delà de sa consommation constatée en 2015 (64,3 millions d'euros).

Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, la médiation sociale repose largement sur les adultes-relais, pour lesquels un grand nombre de collectivités territoriales et d'associations ont créé des postes depuis la création du dispositif en 1999. Ce programme poursuit un double objectif :

– d'abord, la mise en œuvre d'actions de médiation portant sur des aspects sociaux et culturels mais aussi sur la prévention de la délinquance et la tranquillité de l'espace public. Ils interviennent en complément des actions traditionnelles pour faciliter l'accès des habitants des QPV aux services publics et améliorer les rapports sociaux dans les espaces publics ou collectifs de ces quartiers, avec des résultats probants ;

– ensuite, l'insertion sociale et professionnelle des intéressés. Ces postes sont en effet réservés à des personnes sans emploi ou bénéficiant d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi ou un contrat d'avenir, ayant au moins trente ans et résidant dans un quartier prioritaire. Dans cette logique, une enveloppe de 0,8 million d'euros est consacrée à la formation et à l'accompagnement professionnel des intéressés. Elle est reconduite en 2017 au même niveau. De fait, des enquêtes réalisées ces dernières années montrent que 3 adultes-relais sur 5 trouvent un emploi ou une formation qualifiante à l'issue de leur contrat.

Le contingent autorisé est fixé à 4 000 postes, ce qui représentera 3440 ETPT (équivalents temps plein travaillé).

Dans le cadre du comité interministériel « *Égalité et citoyenneté* » du 6 mars 2015, il a été décidé de revaloriser de 5 % le montant de l'aide attribuée aux employeurs par poste et par an. En diminuant le coût résiduel des postes, la mesure facilite l'embauche pour les petites associations.

III. L'ÉTAT DÉCIDE D'ACCÉLÉRER LA RÉNOVATION URBAINE

1. Des ambitions toujours fortes, via le NPNRU

Le renouvellement urbain est l'autre axe essentiel de la politique de la ville – et l'on peut dire, le plus visible. L'organisation de ces programmes et le suivi de leurs financements, même s'ils sont presque entièrement extrabudgétaires, sont confiés à l'opérateur principal du programme 147, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Établissement public à caractère industriel et commercial, l'Agence a été créée par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, précisément pour conduire le premier programme de rénovation urbaine (PNRU).

Grâce à des subventions « nationales » apportées par l'ANRU, couvrant environ 25 % des investissements locaux, le PNRU est venu aider les collectivités territoriales à transformer leurs quartiers en difficulté en conformité avec les objectifs nationaux de développement durable et de mixité sociale.

Une enveloppe d'environ 12 milliards d'euros ⁽¹⁾ a permis de construire 399 projets globaux entre 2004 et 2015. Ils concernent 593 zones urbaines sensibles, ou assimilées, et 4 millions d'habitants. Ils représentent un montant total d'investissements estimé à 45 milliards d'euros, portant aux deux-tiers sur l'habitat social.

Fin 2015, 74 % de ces subventions (11,8 milliards d'euros) étaient engagées et 73 % des opérations programmées livrées.

Les objectifs finaux des opérations initialement programmées s'établissaient à 141 000 logements sociaux reconstitués, 331 000 réhabilités, 148 000 démolis et à la résidentialisation de 354 000 logements. Il avait été décidé qu'après le 31 mars 2015, les ressources attribuées mais non encore engagées seront désaffectées et reportées en subvention au bénéfice du NPNRU.

Mais en décembre 2015, les projets déjà engagés comptabilisaient la démolition de 166 000 logements, la production de 144 000 autres et la réhabilitation de 410 000. Les opérations de résidentialisation devraient concerner 388 000 logements.

Les territoires visés par le PNRU étaient des quartiers classés en zones urbaines sensibles (ZUS) – ou exceptionnellement quelques autres présentant des caractéristiques économiques et sociales similaires. Ces ZUS pouvaient correspondre à des quartiers reconnus prioritaires par la politique de la ville, mais étaient définies indépendamment.

Pour optimiser l'impact des moyens mobilisés, la nouvelle loi de programmation de 2014 fait désormais converger les territoires qui bénéficieront des investissements du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) et les nouveaux quartiers politiques de la ville : les premiers ne concerneront plus que des périmètres s'inscrivant dans le cadre de contrats de ville.

Le succès du premier programme, l'ampleur et la qualité de ses résultats ont en effet convaincu les responsables publics et leurs partenaires de reporter à fin 2015 la date limite des engagements du PNRU – les décaissements correspondants se poursuivant au-delà au rythme des réalisations, sachant qu'à fin 2015 les paiements réalisés représentaient 74 % des engagements – et de lancer un NPNRU sur la période 2014-2024.

(1) 11,75 milliards d'euros pour les opérations programmées, 12,15 milliards avec les opérations isolées, affectés à 60 % à l'habitat social. Quant au reste des investissements, 23 % sont financés par les collectivités territoriales et 44 % par les bailleurs sociaux.

Le NPNRU vise en premier lieu des quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants. Il peut s'agir de territoires déjà concernés par l'actuel PNRU ou de quartiers n'ayant pas encore fait l'objet d'interventions.

Parmi les 1 500 nouveaux quartiers prioritaires (dits QPV) ont été identifiés 216 quartiers d'intérêt national (pour lesquels 4,15 milliards d'euros sont réservés sur l'enveloppe ANRU) et environ 274 quartiers d'intérêt régional.

Le principe a été posé que la reconstitution de l'offre sociale devra être située, sauf exception, hors des quartiers prioritaires et des communes comptant plus de 50 % de logements sociaux. En outre, 60 % au moins de la reconstitution devra se faire sous forme de logements en PLAI. Il n'y a plus de règle du 1 pour 1 systématique.

On rappellera aussi que ce nouveau programme a l'ambition d'associer activement les habitants à la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des projets locaux, notamment dans le cadre des *maisons de projet* créées à cet effet.

2015 et 2016 ont été consacrées à l'élaboration des protocoles de préfiguration précisant l'ampleur et la feuille de route des projets. Les conventions de renouvellement urbain (avec leurs volets financiers) seront signées à partir de 2017.

Étant donné le contexte budgétaire contraint, il était originellement prévu que ce deuxième acte de la rénovation urbaine soit cofinancé grâce à une enveloppe limitative de **5 milliards d'euros d'équivalent-subvention** également gérée par l'ANRU, qui se décomposera précisément en 4,2 milliards d'euros de subventions et 0,8 milliard d'équivalent-subvention généré par l'octroi de 2,2 milliards d'euros de prêts bonifiés (les financeurs du NPNRU devront donc mobiliser 6,4 milliards d'euros de concours financiers initiaux et ne seront remboursés qu'ultérieurement de leurs prêts).

Cette mobilisation financière servira de levier à **20 milliards d'euros d'investissements publics**. En outre, la mise en œuvre du programme devra être étroitement articulée avec les actions que peuvent mener d'autres acteurs, tels l'ANAH intervenant pour la prévention de la dégradation des copropriétés ou le traitement de l'habitat indigne. ⁽¹⁾

Les modalités d'intervention de l'ANRU sont également optimisées pour accroître l'efficacité de l'intervention publique : sa participation financière sera notamment déterminée par l'ambition du projet porté par la collectivité s'agissant d'intégration du quartier dans les dynamiques de leur agglomération et de développement durable. Elle sera aussi exigeante en termes de mixité fonctionnelle et de l'habitat. Ces règles ont été précisées dans le règlement général de l'Agence approuvé par arrêté du 7 août 2015.

L'ANRU porte encore d'autres programmes, financièrement plus modestes mais non moins importants pour l'amélioration du cadre de vie des territoires fragiles et la lutte contre les inégalités : outre les programmes d'avenir et le dispositif œuvrant à la rénovation de sept collèges très dégradés (mesure de la

(1) Une convention de partenariat a été signée à cette fin entre l'ANRU et l'ANAH le 4 mai 2015.

dynamique « *Espoir banlieues* »), précédemment évoqués, l'Agence contribue à la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), avec un apport de 150 millions d'euros sur des investissements qui atteindraient aujourd'hui un total cumulé de 400 millions d'euros.

Lancé par la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion n° 2009-323 du 25 mars 2009, il a pour objectif de traiter les quartiers anciens concentrant les situations d'habitat indigne et les plus grandes difficultés sociales et urbaines au moyen d'une action globale.

Pour la période 2009-2016, il prévoit la réalisation de 25 000 logements locatifs conventionnés et de 5 000 places de logements adaptés ou d'hébergement, la réhabilitation de 60 000 logements privés, le traitement d'immeubles en recyclage foncier, les travaux d'aménagement de proximité et d'équipements publics, ainsi que les actions d'ingénierie associées.

L'ANRU est également associée aux opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) lancées à compter de 2015.

Ces opérations sont par nature pluriannuelles ; les engagements comme *a fortiori* les règlements correspondants s'étalent sur plusieurs exercices budgétaires. Le tableau ci-après retrace leur état d'avancement financier, tel qu'il était envisagé dans le budget prévisionnel *initial* pour 2016 :

(en millions d'euros)

	Enveloppes ANRU	AE cumulés fin 2015	CP cumulés fin 2015	Prévisions initiales AE 2016	Prévisions initiales CP 2016	Prévisions AE cumulés fin 2016	Prévisions CP cumulés fin 2016
PNRU	12 350 ⁽¹⁾	11 780,5	8 707,9	0,4	873,2	11 780,9	9 581,1
NPNRU	6 400 ⁽²⁾	0	0	75,8	20,7	75,8	20,7
PNRQAD	150	70,2	21,9	30,1	25,1	100,3	47
Collèges dégradés	19	18,8	15,2	-	3,5	18,8	18,7
TOTAL	18 919	11 869,4	8 745,1	+ 106,3	+ 922,47	12 430,3	9 667,6
PIA 1	452	348,2	213,6	34,9	35	383,1	248,6
PIA 2	493	1,8	0	191,8	55,1	193,6	55,1

(1) Avec l'abondement du Plan de relance de 2009.

(2) 6,4 milliards d'euros de concours financiers valant 5 milliards d'euros d'équivalent-subvention.

Un budget annexe assure l'étanchéité entre les procédures des investissements d'avenir et celles relevant des autres missions de l'ANRU.

Source : Commission des finances et projet annuel de performances pour 2017.

Lors des discussions menées en 2014 avec Action logement qui est le principal financeur des trois grands programmes nationaux (PNRU, NPNRU et PNRQAD), il a été décidé que le reliquat de l'enveloppe de subventions allouée au premier programme de rénovation urbaine serait réutilisé pour financer les 5 milliards d'euros prévus pour le NPNRU. Ce solde est actuellement évalué à environ 600 millions, ce qui porterait le cumul des enveloppes dédiées (hors PIA) à 18 319 millions d'euros.

En déduisant le reliquat, il apparaîtrait qu'à fin 2016, environ 5,9 milliards d'euros, au total, pourraient être encore engagés et que **les besoins en décaissements futurs pourraient représenter jusqu'à 8,6 milliards d'euros sur les 15 prochaines années** – dont 1,97 milliard pour le PNRU.

À la demande de votre Rapporteur, l'ANRU a détaillé les montants engagés pour les opérations programmées encore en cours :

(en millions d'euros)

Opérations	Engagements
Démolition de logements sociaux	740,9
Production de logements sociaux	621,2
Changement d'usage de logements sociaux	0,6
Requalification d'îlots anciens dégradés	94,9
Réhabilitation	278,1
Résidentialisation	246,5
Amélioration qualité de service	15,8
Aménagements	998,1
Équipements publics	378,7
Équipements d'espaces commerciaux ou artisanaux	39,8
Intervention sur l'habitat privé	201,4
Conduite de projet	90,5
Total général	3 706,7

Source : ANRU.

2. Des financements assurés jusqu'en 2019

– Le dispositif de rénovation des collèges les plus dégradés a été entièrement financé sur crédits de l'État.

– S'agissant du PNRQAD, l'État est censé apporter 40 à 60 millions d'euros et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) 150 millions d'euros. Mais les 150 millions d'euros déjà confiés à l'ANRU sont issus du réseau des collecteurs de la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction, dite 1 % logement), autrement dénommé Action logement.

– Quant au PNRU, jusqu'en 2008, il était prévu à l'origine que son financement soit assuré à parts égales par l'État et Action logement. Cependant, la loi de finances pour 2009 a mis un terme aux contributions directes de l'État transférant l'entièreté de la charge financière sur son partenaire, l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) – Action logement.

À titre exceptionnel, le Plan de relance 2009-2010 est venu abonder de 350 millions d'euros issus du budget de l'État l'enveloppe du PNRU. De même, une partie de la taxe sur les bureaux franciliens a été fléchée un temps sur le

programme de rénovation urbaine, représentant une contribution totale de 285 millions d'euros (ce à quoi, malheureusement, l'actuel projet de loi de finances pour 2017 met un terme, *via* son article 17).

L'ANRU a reçu ou reçoit également pour les actions de renouvellement urbain des versements de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), de 30 millions d'euros par an, et de la Caisse des dépôts et consignations, à raison de 4 millions d'euros annuels jusqu'en 2013.

Mais l'essentiel des contributions perçues par l'agence pour mener à bien ses missions et contribuer à la mise en œuvre des grands programmes nationaux est issu d'Action logement. À fin 2015, celles-ci représentaient déjà 58 % des financements du PNRU.

De 2009 à 2014, les montants de ses versements annuels, variant entre 770 et 900 millions d'euros, étaient fixés par un décret. Puis une convention a été signée le 2 décembre 2014 entre l'État et l'UESL pour fixer les nouvelles règles d'utilisation des ressources issues de la PEEC, ainsi que les plafonds de ses contributions aux deux programmes de renouvellement urbain sur la période 2015-2019. Une convention tripartite État-UESL-ANRU a ensuite été signée le 2 octobre 2015 pour préciser les modalités de ces versements.

Afin de préserver dans la durée la puissance d'intervention financière d'Action logement, il a notamment été décidé de limiter la part des subventions directes dans la nouvelle enveloppe du NPNRU et de développer l'offre alternative de prêts – dont le remboursement ultérieur permet de reconstituer les réserves de trésorerie du réseau – mais dont la bonification par le « 1 % logement » lui-même assure une équivalence-subvention élevée pour les investisseurs. Il est ainsi prévu que l'UESL apporte 3,2 milliards d'euros en subventions et 2,2 milliards en prêts bonifiés représentant l'équivalent de 0,8 milliard d'euros de subventions (4 milliards au total). Cela supposera pour Action logement la mobilisation de **5,4 milliards d'euros de concours financiers initiaux**.

Le bouclage du programme serait réalisé avec les apports de la CGLLS (30 millions par an pour atteindre 460 millions d'euros) et le reliquat prévisionnel du PNRU (600 millions d'euros) – en tout état de cause, versé par Action logement.

BOUCLAGE FINANCIER DU NPNRU

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

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

Toutefois, les contributions des partenaires sociaux du 1 % logement ne sont encore que des promesses.

Certes, la convention signée en octobre 2015 a aussi précisé le rythme de ces versements – appelé dans le tableau ci-dessous.

(en millions d'euros)

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

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

Est prévu qu'au-delà de 2019, l'UESL verserait à l'ANRU environ 500 millions d'euros par an jusqu'en 2031, pour atteindre un montant complémentaire de 5,985 milliards d'euros.

En contrepartie de ces contributions, Action Logement a obtenu - outre des terrains, des droits à construire ou des réservations de logements sociaux - d'intervenir dans la gouvernance du NPNRU aux différents stades de la contractualisation *via* son implication dans les comités d'engagement et sa participation au conseil d'administration de l'ANRU.

Les deux conventions (de 2014 et 2015) apporte ainsi des garanties fortes sur les capacités à agir de l'ANRU – au moins – jusqu'en 2019.

Pour autant, elles ne prémunissent pas l'Agence contre des difficultés de trésorerie. En effet, à fin 2016, les recettes encaissées par l'ANRU n'auront atteint qu'un peu plus de 10 milliards d'euros (*cf. ci-après*) alors que les engagements cumulés représenteraient déjà 12,4 milliards.

CONTRIBUTIONS CUMULÉES REÇUES PAR L'ANRU

(en millions d'euros)

	Encaissements cumulés fin 2015	Encaissements prévus en 2016
PNRU-NPNRU	8 585,17	
État	846,36	
Action Logement	6 747,08	+ 850
CGLLS	663,92	+ 30
Recette fiscale affectée (Grand Paris)	285,00	
Caisse des dépôts et consignations	42,80	+ 1,4
Plan de relance (État)	350,00	
PAO	3,84	
Qualité architecturale	8,00	
Collèges dégradés (État)	18,05	+ 0,7
PNRQAD (État/Action logement)	150,00	
Produits financiers et autres	76,42	+ 5,8
Total	9 191,48	+ 887,9

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

Or, dans le courant de l'année, ces ressources se sont avérées **insuffisantes** même pour couvrir les décaissements prévisibles pendant l'exercice ainsi que les autres frais nécessaires aux missions de l'agence (dont ses dépenses de fonctionnement qui s'élevaient à 17,9 millions d'euros en 2015).

Les effectifs de l'ANRU ont progressé ces dernières années pour faire face aux nouvelles missions qui lui ont été confiées (PIA2 et gestion du programme européen URBACT). Ils atteignaient 93,1 ETPT au 31 décembre 2015 représentant une charge budgétaire de 7,9 millions d'euros. En 2017, après quelques ajustements entre programmes, son plafond d'emplois sera de 96 ETPT sous plafond et 12 hors plafond.

Le budget initial pour 2016 prévoyait bien un déficit de 63 millions d'euros qu'aurait couvert son fonds de roulement. Mais, en avril, remettant à jour la trajectoire financière des différents programmes, le comité de suivi financier de l'ANRU a révélé un besoin de crédits de paiement (CP) de 157 millions d'euros supplémentaires sur le PNRU.

Il a donc été décidé en juin, en concertation avec Action logement, que :

– l'enveloppe 2016 du PNRU serait portée de 873 à 1 029 millions d'euros ;

– le « 1 % logement » verserait un **complément de trésorerie** de 60 millions d'euros en juillet, portant sa contribution annuelle à 910 millions (au lieu de 850) ;

– et que le calendrier de versement des ressources de la PEEC serait ajusté en 2017 pour répondre aux besoins de la trésorerie de l'ANRU, pilotée au plus juste. L'ensemble de ces renforts ne devant pas dépasser 100 millions d'euros, le complément s'élèverait à 40 millions d'euros.

Ces décisions ont été formalisées dans un avenant à la convention tripartite d'octobre 2015. Elles ne remettent pas en cause l'enveloppe globale des contributions de la PEEC, mais anticipent leur mise à disposition.

De fait, les projections actualisées en avril 2016 imposent un renforcement des dotations pour le renouvellement urbain même au-delà de 2016 :

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019
PNRU - CP	1 029	800	550	environ 670 soldés plusieurs années
NPBRU - AE	76	environ 400	650 en moyenne	650 en moyenne
NPNRU - CP	21	110 en moyenne	110 en moyenne	110 en moyenne
Total CP nécessaires	1 050	910 possibles	660 possibles	-

Source : Ministère de la ville.

En outre, cette accélération des décaissements exige **l'activation du préfinancement** mobilisable auprès de la Caisse des dépôts jusqu'à 1 milliard d'euros. Prévu pour accélérer la mise en œuvre du NPNRU, ou à tout le moins ne pas la ralentir par des limites financières, il permettra, dans un premier temps, de sortir l'ANRU de son impasse financière.

3. L'État revient à la table des financeurs de l'ANRU

Dès le 77^{ème} congrès de l'Union sociale de l'habitat en septembre dernier, le Premier ministre avait annoncé qu'il présentera « *dans les prochaines semaines un plan d'accélération de la rénovation urbaine.* » « *Le Gouvernement proposera, dans le budget, d'amplifier la force de frappe de l'ANRU* ». Parallèlement, pour « *accompagner les collectivités, (...) l'État répondra présent, avec une nouvelle hausse de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de la politique de la ville. (...) Ces chiffres prendront effet dès 2017.* »

De fait, le ministre en charge du budget a confirmé que la dotation de la politique de la ville (DPV) sera également abondée de 50 millions d'euros par amendement.

Le Premier ministre avait également ajouté : « *En 2009, un choix politique a été fait : sortir l'État du financement de l'ANRU. Et moi je pense qu'il faut organiser son retour !* » Il s'agirait notamment de favoriser des approches « *parfaitement globales qui intègrent à la fois la rénovation sur l'habitat et le bâti, mais aussi la restructuration des équipements publics, et notamment des écoles.* » a précisé la Secrétaire d'État, Hélène Geoffroy.

Choix politique de la majorité précédente, la sortie de l'État du tour de table financier de l'ANRU, outre qu'elle signifiait le non-respect par l'État de ses engagements lors de la mise en place de l'Agence, a eu pour conséquence évidente de laisser à Action logement le rôle de financeur (quasi) exclusif de la rénovation urbaine. Votre Rapporteur salue l'annonce gouvernementale qui est une excellente nouvelle à la fois symbolique et financière : elle réaffirme que la politique de renouvellement urbain est une co-production ; de plus, en apportant des fonds supplémentaires, et donc en abondant le plan de financement en cours, par effet de levier elle influencera nécessairement favorablement les programmes et les calendriers de réalisation concrète des travaux.

Le Président de la République, le jeudi 27 octobre 2016, devant le Forum national des conseils citoyens, à la Villette, a précisé la hauteur de cet abondement. Il s'agira d'une dotation supplémentaire d'1 milliard d'euros, dont 100 millions d'euros dès 2017. Ce milliard s'ajoute ainsi aux 5 milliards d'euros déjà prévus jusqu'en 2025 au programme NPNRU.

En outre, le Chef de l'État a ajouté : « *De la même manière, on va mettre davantage de moyens pour que le numérique, les nouvelles technologies, soient à la disposition de tous les quartiers* », pour que « *la création d'entreprises, le développement économique soient également possibles* » dans ces quartiers, car, pour ces quartiers, « *ce que je veux, c'est qu'on puisse parler réussite, emploi, capacité à créer, talents, culture.* »

Ces affirmations présidentielles confortent, et mettent positivement en perspective les observations de votre Rapporteur sur les priorités affichées dans ce PLF 2017 sur le programme 147, et donc la politique de la ville, pour la stratégie économique et l'emploi.

*

* *

L'annonce par le Président de la République du retour de l'État dans le financement de l'ANRU, et de l'inscription budgétaire immédiate, dès 2017, de 100 millions d'euros, a une forte portée symbolique.

D'abord, parce qu'elle symbolise une volonté, un volontarisme de l'engagement des pouvoirs publics, au plus haut niveau, avec ainsi l'idée, réaffirmée, que la main de l'État doit savoir se traduire concrètement pour exprimer l'envie que cela change dans les quartiers, dans les cités, car ce changement ne peut venir de la seule « main invisible », non plus que du seul engagement de ce partenaire privilégié – dont l'engagement est louable et remarquable au demeurant – qu'est Action Logement. Pour faire vivre, pour maintenir et consolider la République, il faut que l'État s'en mêle, que l'État soit là. C'est le premier message.

Le second est que ce réengagement pour l'ANRU, en plus de crédits budgétaires consolidés pour la politique de la ville tout au long de cette législature (contrairement aux 250 millions d'euros en moins sur la période 2009-2012 !), tout cela dans un contexte de redressement des comptes publics nationaux, atteste que jamais, sous cette législature, la Ville n'aura été délaissée, et qu'elle est restée, vaille que vaille, une priorité gouvernementale forte.

Enfin, et c'est peut-être l'essentiel, et le Président de la République lui-même le rappelait, parler des quartiers dits difficiles de nos villes, ce n'est pas que mettre en avant des images de dégradations, de squats ou de violences, c'est aussi savoir mettre en avant que « *dans les quartiers, il y a plein de talents* ». Pour leur permettre d'éclore, de se développer, de se faire connaître et reconnaître, plus que jamais, il y a besoin que dans nos institutions, mais aussi dans les villes et les quartiers eux-mêmes, cette conviction soit partagée. Cette conviction du refus du fatalisme, du rejet du déclin, de la stigmatisation et du ghetto. Cette conviction qu'il faut y croire toujours, et ne renoncer jamais. Cette conviction que la République est belle et forte quand elle est unie, et qu'elle n'oublie aucune de ses filles, aucun de ses fils, aucun de ses quartiers, aucune de ses villes.

Cela suppose des moyens, des structures, des organismes, bien sûr. Mais cela repose surtout sur des énergies, des initiatives, des citoyens qui s'engagent dans et pour la vie de leur quartier. Loin des slogans et des polémiques, avec la seule volonté de croire à l'avenir. À ces femmes et à ces hommes, le Président de la République, ce 27 octobre 2016, disait : « *la République a besoin de vous et vous faites la République* ».

Là est l'ambition d'une politique de la Ville : donner à ces acteurs mobilisés (élus, citoyens, organismes) les moyens de faire, et surtout de faire vite et bien. Pour construire de nouvelles libertés, pour faire vivre une égalité réelle, et bâtir une fraternité durable.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, et de Mme Hélène Geoffroy, secrétaire d'État à la ville (voir le compte rendu de la commission élargie du 8 novembre 2016 à 16 heures 15⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Politique des territoires.

La commission est saisie d'un amendement II-479 du Gouvernement.

*Suivant l'avis favorable de M. Dominique Baert, rapporteur spécial pour la ville, la commission **adopte** cet amendement.*

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

Après l'article 58 : Augmentation des moyens de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

*Suivant l'avis favorable de M. Dominique Baert, rapporteur spécial, la commission **adopte** l'amendement II-480 du Gouvernement.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/