

N° 662

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2017

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) évaluant l'application de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de **programmation** pour la **ville** et la **cohésion urbaine**,*

Par Mmes Annie GUILLEMOT et Valérie LÉTARD,

Sénatrices

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, *président* ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, *vice-présidents* ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Pierre Cuypers, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loisier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Sophie Primas, M. Yves Rome, Mme Laurence Rossignol, M. Henri Tandonnet.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	11
<b>I. UNE NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE PLUTÔT ADAPTÉE</b> .....	15
A. L'INSTAURATION DE CRITÈRES PLUS OBJECTIFS.....	15
1. <i>L'objectif de la loi Lamy : simplifier la géographie prioritaire</i> .....	15
2. <i>La mise en place d'un zonage unique : les quartiers prioritaires de la politique de la ville</i> .....	16
B. UNE CONVERGENCE DES ZONAGES À POURSUIVRE .....	18
C. LE CLASSEMENT EN QUARTIER DE VEILLE ACTIVE : UN DISPOSITIF SANS RÉELS MOYENS.....	19
1. <i>Une définition des quartiers bénéficiaires du dispositif de veille active qui varie selon les       contrats de ville</i> .....	19
2. <i>Le contenu du dispositif de veille active : des moyens et un suivi insuffisants</i> .....	21
<b>II. LES CONTRATS DE VILLE : UNE MEILLEURE GOUVERNANCE AU NIVEAU   INTERCOMMUNAL MAIS UNE MOBILISATION INSUFFISANTE DES   MOYENS FINANCIERS ET D'ÉVALUATION</b> .....	23
A. UN PILOTAGE À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE DES CONTRATS DE VILLE QUI ASSOCIENT DE NOMBREUX ACTEURS.....	23
1. <i>Des contrats de ville adossés au mandat municipal qui associent de nombreux acteurs</i> .....	23
a) <i>Une contractualisation adossée au mandat municipal</i> .....	23
b) <i>Une démarche contractuelle qui a vocation à mobiliser de nombreux acteurs</i> .....	24
c) <i>La participation des conseils citoyens à l'élaboration des contrats de ville : un         rendez-vous manqué</i> .....	25
2. <i>Un pilotage des contrats de ville au niveau intercommunal</i> .....	26
a) <i>Le principe du pilotage intercommunal</i> .....	26
b) <i>Les conséquences des réformes territoriales sur les contrats de ville</i> .....	27
(1) <i>Les conséquences de la création des métropoles à statut particulier</i> .....	27
(2) <i>Les conséquences de l'évolution des périmètres intercommunaux</i> .....	29
3. <i>L'importance du rôle des délégués du préfet dans la mise en œuvre des contrats de ville</i> .....	30
B. LE CONTENU DU CONTRAT DE VILLE : DES MOYENS FINANCIERS ET D'ÉVALUATION À RENFORCER .....	32
1. <i>Un contrat de ville qui repose sur trois piliers</i> .....	32
a) <i>Le pilier « cohésion sociale »</i> .....	32
b) <i>Le pilier « cadre de vie et renouvellement urbain »</i> .....	36
c) <i>Le pilier « développement économique et emploi »</i> .....	36
2. <i>Une identification et un déploiement des moyens financiers et notamment des crédits de       droit commun qui doivent être améliorés</i> .....	39
a) <i>Les moyens financiers qui résultent du classement en géographie prioritaire</i> .....	39
b) <i>Des contrats de ville souvent silencieux quant aux moyens de droit commun         mobilisés</i> .....	43
3. <i>Des modalités d'évaluation des contrats de ville qui doivent être consolidées</i> .....	46

<b>III. LE CONSEIL CITOYEN : UNE INSTANCE ENCORE BALBUTIANTE.....</b>	<b>47</b>
A. LA MISE EN PLACE DES CONSEILS CITOYENS DISCUTÉE.....	48
1. Les réticences de certains élus pour mettre en place les conseils citoyens.....	48
2. Un principe « un conseil citoyen par quartier » pas toujours respecté.....	49
B. LA COMPOSITION DES CONSEILS CITOYENS : UN RECRUTEMENT ORIENTÉ VERS L'APPEL AUX VOLONTAIRES .....	50
1. Des règles de composition fixées dans un « cadre de référence ».....	50
2. Les difficultés liées au recours au tirage au sort.....	51
C. UN RÔLE À CONFORTER POUR ÉVITER UN ESSOUFFLEMENT DES CONSEILS CITOYENS.....	54
1. Les difficultés du conseil citoyen à se positionner par rapport à d'autres instances préexistantes de démocratie participative .....	54
2. Un rôle de participation aux instances du contrat de ville à conforter .....	56
3. Une procédure pour surmonter les éventuels blocages qui demeure théorique .....	58
D. DES MOYENS POUR GARANTIR LE FONCTIONNEMENT DES CONSEILS CITOYENS.....	59
1. Les demandes récurrentes de formation .....	59
2. Un accompagnement technique par des professionnels.....	60
3. Les moyens matériels de fonctionnement .....	61
<b>IV. LE NPNRU : ACCÉLÉRER SA MISE EN ŒUVRE PAR UN FINANCEMENT     RENFORCÉ ET PÉRENNE DE L'ÉTAT .....</b>	<b>62</b>
A. UN NOUVEAU RÈGLEMENT QUI RALENTIT LA MISE EN ŒUVRE DU NPNRU .....	62
1. De nombreuses attentes en raison du succès du PNRU .....	62
2. Un NPNRU centré sur les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants.....	63
3. Une nouvelle procédure en deux phases qui ralentit les projets de rénovation .....	63
4. De nouvelles règles financières qui contraignent les projets de rénovation .....	65
B. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE PORTÉE À LA MIXITÉ SOCIALE ET FONCTIONNELLE ET AU TRAITEMENT DES COPROPRIÉTÉS DANS LE CADRE DU NPNRU .....	67
1. Favoriser la mixité sociale et fonctionnelle.....	67
2. Le traitement des copropriétés, le défi du NPNRU .....	69
C. UN FINANCEMENT DU NPNRU QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX.....	71
1. Action Logement premier contributeur du PNRU et du NPNRU.....	71
2. Une enveloppe financière pour le NPNRU qui demeure insuffisante.....	73
3. Des moyens qui ne sont pas au rendez-vous pour les quartiers d'intérêt régional.....	75
4. Une participation financière de l'État au NPNRU qui doit être enfin concrétisée .....	77
<b>ANNEXE : MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT POUR APPLIQUER LA LOI LAMY .....</b>	<b>79</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>85</b>
<b>Liste des personnes auditionnées .....</b>	<b>107</b>

---

<b>LISTE DES ORGANISMES AYANT TRANSMIS UNE CONTRIBUTION ÉCRITE.....</b>	<b>109</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>111</b>



---

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires économiques a désigné vos rapporteures pour procéder à l'évaluation de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite « loi Lamy ».

Outre qu'elle a inscrit dans un article unique les grands principes de la politique de la ville, la loi Lamy comprend cinq axes de réforme qu'avait soulignés notre regretté collègue Claude Dilain, alors rapporteur du projet de loi pour le Sénat :

- une simplification de la géographie prioritaire ;
- la mise en œuvre de nouveaux contrats de ville qui couvrent l'ensemble des aspects de la politique de la ville, la cohésion sociale comme la rénovation urbaine ;
- la nécessité de mobiliser les crédits de droit commun et de n'utiliser les crédits spécifiques de la politique de la ville qu'en complément et non en substitution des crédits de droit commun ;
- l'affirmation d'un nouveau principe en matière de participation des habitants : la coconstruction ;
- une réforme des structures d'évaluation.

Pour sa mise en œuvre, douze mesures réglementaires étaient attendues. Vos rapporteures ont tout d'abord constaté que ces mesures ont rapidement été prises par le Gouvernement. Elles ont été complétées par de multiples circulaires et instructions. Le détail de ces mesures est présenté en annexe de ce rapport.

Aujourd'hui, la loi est applicable à 92 % en raison de la non-parution d'une mesure réglementaire relative au conseil citoyen dont le Gouvernement a estimé qu'elle n'était pas strictement nécessaire à l'application de la loi, optant pour l'adoption d'un cadre plus souple servant de référence.

Sur le plan qualitatif, vos rapporteuses ont cherché à répondre à plusieurs questions : la nouvelle géographie prioritaire est-elle pertinente ? La méthode retenue a-t-elle laissé de côté des quartiers de façon inopportune ? Comment sont pris en charge les quartiers sortants ? Comment se sont mis en place les contrats de ville ? Les acteurs de la politique de la ville ont-ils été au rendez-vous ? Quel est leur niveau d'engagement ? Les crédits spécifiques de la politique de la ville interviennent-ils en complément des crédits de droit commun ? Le niveau intercommunal est-il pertinent ? Comment se sont déployés les conseils citoyens ? Ont-ils les moyens de fonctionner ? Enfin, comment est mis en œuvre le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) ?

Pour répondre à ces questions, vos rapporteuses ont non seulement entendu l'ensemble des acteurs de la politique de la ville (CGET, Anru, bailleurs sociaux, Action Logement, élus locaux...) mais aussi effectué plusieurs déplacements à Lille, à Valenciennes, à Mons-en-Barœul, à Nantes, à Marseille, au Blanc-Mesnil, à La Courneuve, à Aulnay-Sous-Bois et enfin à Lyon et à Bron afin de constater sur le terrain la mise en œuvre de la loi Lamy.

À l'issue de ces auditions et déplacements, elles sont parvenues à la conclusion, présentée à votre commission des affaires économiques le 19 juillet 2017, que la **réforme de la politique de la ville était bien engagée mais qu'elle souffrait d'un manque de moyens.**

En effet, vos rapporteuses considèrent que les nouveaux critères de la géographie prioritaire, plus objectifs, sont globalement adaptés à l'objectif de resserrement et de simplification de la géographie prioritaire poursuivie par la loi Lamy. En revanche, les moyens et le suivi des quartiers sortants demeurent insuffisants.

S'agissant des contrats de ville, vos rapporteuses sont satisfaites des modalités de pilotage à l'échelle intercommunale mais très réservées quant aux modalités d'évaluation des contrats de ville auxquelles l'État commence à peine à s'intéresser. S'agissant des moyens financiers, les crédits de droit commun étant peu ou pas détaillés dans les contrats de ville, il est difficile pour vos rapporteuses de dire si les crédits de la politique de la ville viennent en complément et non en substitution des crédits de droit commun comme le prévoyait la loi.

Le conseil citoyen, qui a vocation à réunir au sein d'une même instance des habitants des quartiers et des associations et acteurs locaux, demeure quant à lui une instance balbutiante. Certains élus ont pu faire preuve d'une certaine réticence à le mettre en place notamment lorsque préexistent dans certains territoires des instances de participation. Vos rapporteuses estiment que le rôle du conseil citoyen demeure largement à conforter. L'articulation entre les conseils citoyens et les autres dispositifs de démocratie participative doit ainsi être précisée. Elles estiment que les



---

moyens dont bénéficient les conseils citoyens seront également décisifs pour éviter leur essoufflement.

Enfin, la mise en œuvre du NPNRU concentre de nombreuses critiques s'agissant de son règlement mais surtout du montant qui lui est alloué dont chacun s'accorde à dire qu'il est insuffisant. Vos rapporteures constatent un décalage de plus en plus important entre la perception qu'a l'Anru de la mise en œuvre du NPNRU et celle des élus et acteurs de terrain.

C'est pourquoi vos rapporteures ont émis **27 recommandations** afin d'améliorer la mise en œuvre de la loi Lamy.



---

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

### Sur le volet de la géographie prioritaire

- Ne pas revenir sur les critères de la géographie prioritaire mais identifier les poches de pauvreté non retenues dans la géographie prioritaire en raison du seuil d'habitants et évaluer si elles nécessitent la mise en place d'outils spécifiques (*recommandation n° 1*).

- Poursuivre la convergence des critères de zonage de la géographie prioritaire de la politique de la ville et les géographies prioritaires relevant des autres ministères (*recommandation n° 2*).

- Préciser le dispositif de quartier de veille active : en distinguant dans les contrats de ville les quartiers de veille active des autres territoires d'observation et en instaurant un suivi obligatoire par l'État de tous les quartiers sortants indépendamment de l'existence d'un contrat de ville (*recommandation n° 3*).

### Sur les contrats de ville

#### *Sur le pilotage du contrat de ville*

- Évaluer les conséquences de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des contrats de ville et de la politique de la ville en Île-de-France (*recommandation n° 4*).

*Sur les piliers du contrat de ville et les questions de politique de la ville qui leur sont rattachées*

- Renforcer la présence des gardiens d'immeuble et des dispositifs de médiation en journée et en soirée mis en place par les bailleurs sociaux dans les quartiers prioritaires (*recommandation n° 5*).

- Identifier les quartiers en extrême difficulté dans lesquels les politiques publiques sont en échec et mettre en place un dispositif de traitement global des difficultés (*recommandation n° 6*).

- Développement de l'activité et de l'emploi dans les QPV : rechercher la meilleure articulation entre aides à la personne (type contrat franc) et aides liées à l'implantation géographique (type ZFU) (*recommandation n° 7*).

- Évaluer l'opportunité d'une extension du périmètre des ZFU-territoires entrepreneurs pour l'aligner sur le périmètre des quartiers prioritaires (*recommandation n° 8*).

### *Sur les moyens financiers*

- Maintenir le niveau des crédits du programme 147 (politique de la ville) (*recommandation n° 9*).
- Mobiliser les ministères dans l'identification des crédits de droit commun (*recommandation n° 12*).
- Mettre en place des outils d'identification et de suivi du déploiement des crédits de droit commun pendant la durée du contrat de ville (*recommandation n° 13*).
- Informer les présidents des intercommunalités et les maires des communes entrantes dans la géographie prioritaire des conséquences du classement en géographie prioritaire (*recommandation n° 11*).
- Mener une étude nationale sur les contreparties de l'abattement de TFPB et sur l'opportunité d'instaurer un mécanisme de suspension de l'abattement en cas de contreparties déficientes (*recommandation n° 10*).
- Veiller à ce que les collectivités aient les outils et les moyens d'ingénierie nécessaires pour évaluer les contrats de ville (*recommandation n° 14*).

### Sur les conseils citoyens

- Faciliter le fonctionnement des conseils citoyens : en inscrivant dans la loi la possibilité de recourir à certains fichiers administratifs (fichiers électoraux, fichiers des impôts locaux et/ou des bailleurs sociaux) pour réaliser le tirage au sort des membres du collège « habitants » ; en menant une étude sur les vacances et démissions au sein des conseils citoyens et expliquant les raisons de ce phénomène ; en facilitant le remplacement des membres démissionnaires ; et enfin en veillant, dans un contexte budgétaire contraint, à ce que l'État maintienne sa participation au fonctionnement des conseils citoyens (*recommandations n° 15 et 17*).
- Mener une étude nationale sur l'articulation entre les conseils citoyens et les dispositifs de démocratie participative (*recommandation n° 16*).

### Sur le NPNRU

- Porter le montant du NPNRU à 10 milliards d'euros (*recommandation n° 24*).
- Rétablir la parité de financement entre l'État et Action Logement (*recommandation n° 26*).

---

- Veiller à ce que la composition du conseil d'administration de l'Anru soit le reflet des contributions financières des différents partenaires du NPNRU, et notamment des collectivités territoriales (*recommandation n° 23*).

- Veiller à ce que le financement apporté par l'Anru puisse concerner n'importe quel volet du projet de renouvellement urbain (école, autres équipements, logement...) et pas seulement le volet logement (*recommandation n° 27*).

- Favoriser le versement de subventions par l'Anru plutôt que le versement de fonds sous forme de prêts bonifiés (*recommandation n° 20*).

- Mettre en place un dispositif de convention cadre avec des volets territoriaux au niveau de l'intercommunalité pour faciliter la mise en œuvre effective d'un projet de renouvellement urbain sur un territoire donné (*recommandation n° 18*).

- Mettre en place une clause de revoiture pour les quartiers d'intérêt régional permettant à mi-parcours du NPNRU de réaffecter à des projets de rénovation urbaine d'une région des fonds initialement attribués à des quartiers d'intérêt régional ou d'intérêt national de la même région et dont il apparaît qu'ils ne pourront être engagés (*recommandation n° 25*).

- Adapter le règlement du NPNRU : Rationaliser les études demandées pour les projets de rénovation du NPNRU qui s'inscrivent dans la continuité du PNRU et réexaminer le dispositif de scoring qui pénalise les communes les plus vertueuses ainsi que les montants des aides octroyées aux bailleurs sociaux (*recommandation n° 19*).

- Afin de favoriser la mixité sociale, veiller à ce que les ménages les plus modestes ne soient pas systématiquement orientés vers les quartiers faisant l'objet d'un programme de rénovation urbaine, et mener une étude nationale sur la politique de peuplement menée dans ces quartiers (*recommandation n° 21*).

- En lien avec l'Anah, mettre en place un outil pour évaluer le nombre de copropriétés situées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que ceux relevant plus spécifiquement du NPNRU et mener une étude sur les outils de traitement des copropriétés dans le cadre du NPNRU (*recommandation n° 22*).



---

## I. UNE NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE PLUTÔT ADAPTÉE

### A. L'INSTAURATION DE CRITÈRES PLUS OBJECTIFS

#### 1. L'objectif de la loi Lamy : simplifier la géographie prioritaire

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite « loi Lamy », la géographie prioritaire dans laquelle s'appliquait la politique de la ville était constituée de multiples zonages qui ne se recoupaient pas nécessairement et auxquels étaient attachés des avantages différents.

Ainsi, l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire définissait trois zonages :

- les **zones urbaines sensibles (ZUS)** « *caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi* » ;

- les zones de redynamisation urbaine définies comme un sous-ensemble des ZUS et caractérisées par « *des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique* » ;

- les zones franches urbaines situées « *dans des quartiers de plus de 8 500 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine* ».

À ces zones, il convenait d'ajouter les **zones définies par les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)** qui bénéficiaient des crédits de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

Cette géographie prioritaire faisait l'objet de plusieurs critiques. Tout d'abord, la multiplicité des zonages était source de complexité. Outre qu'elle réduisait la lisibilité de la politique de la ville, elle ne permettait pas de favoriser « *les synergies susceptibles d'accroître l'efficacité des dispositifs* » comme le rappelait l'étude d'impact jointe au projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. En outre, les ZUS n'avaient pas été révisées depuis leur création en 1996, faute de précision suffisante dans la loi et les décrets d'application sur les critères de détermination. Ainsi, les zones définies ne correspondaient plus à la situation réelle des quartiers. Enfin, les zones étaient très disparates qu'il s'agisse de leur périmètre ou de leur nombre d'habitants, ce qui ne facilitait ni les évaluations ni le déploiement des politiques publiques.

## 2. La mise en place d'un zonage unique : les quartiers prioritaires de la politique de la ville

L'article 5 de la loi Lamy a réformé la géographie prioritaire dans un souci de simplification en retenant un zonage unique : les **quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)**. Pour être qualifié de quartier prioritaire, un quartier doit répondre à plusieurs critères cumulatifs :

- être situé en territoire urbain ;
- comprendre un nombre minimum d'habitants fixé à 1 000 par décret<sup>1</sup> ;
- être caractérisé par « un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants. Cet écart est défini par rapport, d'une part, au territoire national et, d'autre part, à l'unité urbaine dans laquelle se situe chacun de ces quartiers, selon des modalités qui peuvent varier en fonction de la taille de cette unité urbaine. »

Ce sont ainsi **1 514 quartiers prioritaires qui ont été retenus** et qui ont remplacé 2 492 quartiers couverts par un Cucs lesquels couvraient 741 des 751 ZUS. Ainsi, 6 quartiers sur 10 ont été retenus dans la nouvelle géographie prioritaire, 9 sur 10 pour les ZUS et 4 sur 10 pour les Cucs.

La liste de ces quartiers prioritaires a été arrêtée par le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains et le décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 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.

La majorité des personnes entendues par vos rapporteuses, et notamment les associations d'élus, **ont reconnu la pertinence des critères proposés pour définir ces quartiers prioritaires**. En effet, le critère du revenu des habitants a le mérite de l'objectivité car il permet d'identifier grâce à la technique du carroyage des zones de concentration de pauvreté sans que la forme urbaine interfère.

### L'IDENTIFICATION PAR CARROYAGE

Celle-ci s'est basée sur le critère de concentration de population à bas revenus, déterminée à partir de la source Revenus Fiscaux Localisés de l'Insee (...) de 2011, disponible à la maille infracommunale du « carreau » de 200 m de côté.

Dans un premier temps, la méthode retenue détermine, pour chaque unité urbaine, un seuil de bas revenus, qui est calculé à partir du revenu médian métropolitain et du revenu médian de cette unité urbaine (...)

<sup>1</sup> Article 2 du 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



La méthode recherche ensuite, par un balayage du territoire métropolitain découpé en carreaux de 200 m de côté, les carreaux dont plus de la moitié de la population est en dessous de ce seuil de bas revenus.

Une fois détectés, ceux-ci sont agglomérés entre eux et, lorsque cet agglomérat dépasse les 1 000 habitants, la zone est identifiée comme étant une zone de concentration urbaine de population à bas revenus.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a ensuite dessiné un premier tracé du contour du quartier. Ce contour a été soumis aux acteurs locaux, par le biais des préfets de départements, qui ont eu en charge la consultation sur cette base. Les modifications apportées aux contours devaient respecter des critères de population et de bas revenus.

*Source : extrait du rapport annuel 2015 de l'ONPV, page 14.*

Cependant, lors de leur déplacement dans le département du Nord, l'ensemble des acteurs locaux ont indiqué à vos rapporteuses que ces critères n'étaient pas adaptés à ce territoire où la pauvreté est diffuse et où l'habitat est moins dense, les habitations étant beaucoup plus horizontales que verticales. Selon la Métropole de Lille, 109 000 personnes à l'échelle de la métropole, soit 53 % des personnes pauvres, habitent en dehors des quartiers prioritaires.

De même, la Métropole d'Aix-Marseille Provence a indiqué à vos rapporteuses que certains quartiers de Marseille marqués par une forte précarité mais enclavés dans des zones de mixité sociale n'avaient pu être retenus dans la géographie prioritaire faute de pouvoir répondre au critère du nombre d'habitants. La commune d'Aulnay-Sous-Bois a porté le même constat en indiquant que la méthode retenue avait exclu une poche de pauvreté située dans le tissu pavillonnaire de la commune. Selon l'Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain (IRDSU), les critères retenus ont « *pour effet de pénaliser certains secteurs où des efforts de mixité sociale ont été faits mais où réside toujours une population précaire, et notamment des quartiers qui, avec l'Anru, ont diversifié leurs logements avec de l'accession à la propriété.* »

Vos rapporteuses ont envisagé de modifier le critère d'habitants pour en abaisser le seuil. Cependant, un tel choix, qui conduirait à augmenter le nombre de quartiers prioritaires, présenterait l'inconvénient de revenir à une politique de saupoudrage, ce qu'elles ne souhaitent pas. Néanmoins, elles demandent au Gouvernement d'examiner cette question et invitent le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) à identifier les poches de pauvreté non retenues dans la géographie prioritaire en raison du seuil d'habitants et à évaluer si elles nécessitent la mise en place d'outils spécifiques.

**Recommandation n°1 : Ne pas revenir sur les critères de la géographie prioritaire mais identifier les poches de pauvreté non retenues dans la géographie prioritaire en raison du seuil d'habitants et évaluer si elles nécessitent la mise en place d'outils spécifiques.**

## **B. UNE CONVERGENCE DES ZONAGES À POURSUIVRE**

Si des efforts ont été faits pour aboutir à un seul zonage au titre de la politique de la ville avec l'instauration des quartiers prioritaires, en revanche, le Gouvernement n'est pas allé jusqu'au bout de la logique en maintenant des zonages différents pour l'application d'autres politiques publiques dans ces quartiers. Ainsi, les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs, le zonage de l'éducation prioritaire ou encore les zones de sécurité prioritaires ne se superposent pas complètement aux quartiers prioritaires. Dans son rapport annuel de 2016, la Cour des comptes relevait que « sur les 216 quartiers d'intérêt national du NPNRU, seulement 60 correspondent à la fois à des quartiers prioritaires, à des zones de sécurité prioritaires (ZSP) et à des zones d'éducation prioritaire (ZEP). »

Des efforts de convergence peuvent cependant être mis au crédit du Gouvernement.

Ainsi, en **matière de sécurité**, 73 des 76 zones de sécurité prioritaires sont situées sur le périmètre d'un quartier prioritaire. Demeurent trois exceptions à Libourne (Gironde), St-Maurice de Beynost et Miribel (Ain), Fosses et Louvres (Val d'Oise).

En **matière d'éducation**, la carte de l'éducation prioritaire a été revue en 2015 pour mieux correspondre à la géographie prioritaire de la politique de la ville. Ainsi, comme l'avait noté votre corapporteuse Annie Guillemot dans son avis budgétaire<sup>1</sup> sur le projet de loi de finances pour 2017, 99 % des collèges appartenant au réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+) et 81 % des collèges du réseau d'éducation prioritaire (REP) sont situés dans un quartier prioritaire ou à moins de 1 000 mètres. 84,8 % des écoles REP+ et 54,7 % des écoles REP sont situées dans un quartier prioritaire ou à moins de 200 mètres.

L'Association des maires Ville et Banlieue de France a cependant souligné l'incohérence des zonages qui conduisent dans certains cas à ce qu'une commune perde le classement en REP pour ses groupes scolaires primaires, qui pourtant accueillent uniquement des enfants issus des quartiers prioritaires, parce que le collège de rattachement (relevant par exemple de plusieurs communes) n'appartient pas à ce réseau. L'Association propose de revoir le classement en REP ou REP+ des écoles afin que ce

<sup>1</sup> Avis n° 141 (2016-2017) sur le projet de loi de finances pour 2017 - Tome VIII Politique des territoires (Ville)

---

**classement soit fonction de leur propre situation et non fonction du classement du collège dont elles dépendent.**

Lors de leurs déplacements, vos rapporteuses ont également pu constater la persistance de divergences entre les zonages. Ainsi, dans le département du Nord, si une convergence des zonages concernant les réseaux d'éducation prioritaire a été engagée, ces réseaux ne sont pas toujours en cohérence avec les quartiers prioritaires. La préfecture du Nord a donné l'exemple de la commune de Wattrelos dont des quartiers sont entrés dans la géographie de l'éducation prioritaire, alors même qu'ils sont sortis de la géographie prioritaire de la politique de la ville, ce qui n'est pas sans poser la question du financement du dispositif de réussite éducative. La préfecture de Loire-Atlantique a également posé le constat des difficultés avec les collectivités en raison des différences de périmètre entre le zonage de la politique de la ville et le zonage de l'éducation prioritaire.

Sur le **plan économique**, des divergences de zonage apparaissent s'agissant des zones franches urbaines-territoires entrepreneurs. Ainsi, la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole a précisé que le zonage des quartiers prioritaires et celui des ZFU-territoires entrepreneurs ne coïncidaient pas exactement sur son territoire. En Loire-Atlantique, les périmètres des ZFU-territoires entrepreneurs sont plus larges que le périmètre des quartiers prioritaires qu'ils recouvrent. Vos rapporteuses proposeront *infra* d'examiner l'opportunité d'aligner le périmètre des ZFU-territoires entrepreneurs sur celui des quartiers prioritaires.

En conclusion, vos rapporteuses invitent le Gouvernement à poursuivre ses efforts de convergence, tout particulièrement en matière d'éducation prioritaire.

<p><b><i>Recommandation n° 2 : Poursuivre la convergence des critères de zonage de la géographie prioritaire de la politique de la ville et les géographies prioritaires relevant des autres ministères.</i></b></p>
--

### **C. LE CLASSEMENT EN QUARTIER DE VEILLE ACTIVE : UN DISPOSITIF SANS RÉELS MOYENS**

#### **1. Une définition des quartiers bénéficiaires du dispositif de veille active qui varie selon les contrats de ville**

Bien que favorables à un resserrement de la géographie prioritaire, les parlementaires se sont inquiétés de la situation des quartiers sortants de la géographie prioritaire.

Le Gouvernement a proposé la mise en place d'un dispositif de veille active. Il s'agissait ainsi « *de consolider la situation des territoires appelés à sortir de la politique de la ville en prévoyant des dispositions permettant d'entretenir la mobilisation locale des acteurs pour consolider les dynamiques engagées localement et prévenir tout nouveau décrochage de ces quartiers* ».

Ce dispositif de veille active, prévu à l'article 13 de la loi Lamy, concerne les quartiers qui relevaient, au 31 décembre 2014, **d'un zonage de la politique de la ville mais ne répondaient pas aux critères leur permettant d'être qualifiés de quartier prioritaire de la politique de la ville** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Toutefois, vos rapporteuses ont constaté que la définition des quartiers de veille active retenue dans plusieurs contrats de ville qu'elles ont consultés était plus large que celle qu'en donne l'article 13 précité. Ainsi, dans le contrat de ville de la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole, il est indiqué que les quartiers de veille active sont constitués de certains des anciens quartiers sortants et de quartiers repérés comme présentant des difficultés sociales à l'issue d'une étude stratégique d'évaluation menée par la métropole. De même, dans le contrat de ville de la Métropole de Lille comme dans celui de la Métropole d'Aix-Marseille Provence, les quartiers de veille active sont ceux « *sur lesquels les partenaires locaux s'accordent à considérer qu'il est nécessaire de maintenir une attention particulière. Ces territoires peuvent correspondre à des quartiers sortants de l'actuelle géographie prioritaire (art 13 de la loi 2014-173) [et à] des territoires qui ne bénéficient pas à l'heure actuelle de la politique de la ville, mais dont la situation sociale, urbaine ou économique apparaît suffisamment dégradée pour craindre leur basculement dans la géographie prioritaire à moyen ou long terme, incitant ainsi à développer une "veille active" vis-à-vis de ces territoires.* »

Le ministère avait lui-même diffusé une telle définition élargie des quartiers de veille active dans un document intitulé « la nouvelle étape de la politique de la ville : les réponses à vos questions » et publié en décembre 2013, soit avant l'adoption définitive de la loi.

Vos rapporteuses estiment que le fait de définir des territoires en difficultés dans le contrat de ville en complément des quartiers sortants peut s'avérer opportun. Néanmoins, elles attirent l'attention sur les risques d'ambiguïté qui résultent des contrats de ville qui mêlent sous un même vocable quartiers sortants et quartiers non sortants. Elles appellent à une **clarification de la notion de quartier de veille active** en distinguant dans les contrats de ville les quartiers de veille active et les autres territoires d'observation, comme l'a fait le contrat de ville de l'agglomération nantaise.

---

## 2. Le contenu du dispositif de veille active : des moyens et un suivi insuffisants

La loi Lamy prévoit, d'une part, que tous les quartiers sortants bénéficient du dispositif de veille active et, d'autre part, que c'est à la demande du président de l'établissement public de coopération intercommunale et des maires concernés que le quartier fait l'objet d'un contrat de ville lequel précise **les moyens mobilisés dans le cadre des politiques de droit commun de l'État et des collectivités territoriales.**

Vos rapporteuses constatent que l'application du dispositif varie selon les territoires. Ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, à la Ciotat, et à Salon de Provence, les quartiers de veille active bénéficient de moyens spécifiques de la part de la métropole tandis qu'à Marseille, les quartiers de veille active n'ont en revanche pas été pris en compte, les dispositifs en cours étant simplement menés jusqu'à leur terme.

Vos rapporteuses ont constaté qu'il leur était **impossible de connaître le nombre de quartiers sortants bénéficiant de dispositions d'un contrat de ville.** Selon le CGET, une très grande majorité des quartiers sortants auraient été intégrés à des contrats de ville dans le cadre d'un dispositif de veille active ou plus exceptionnellement font l'objet d'un contrat de ville spécifique comme à Boulogne-Billancourt ou à Commeny. L'IRDSU estime au contraire que **nombre de contrats de ville ne mentionneraient pas ces quartiers de veille active.** Faute de suivi de ces quartiers, il est difficile de trancher entre ces appréciations.

Quant aux **moyens de droit commun mobilisés**, le Gouvernement a précisé dans la circulaire du 15 octobre 2014 sur les modalités opérationnelles des contrats de ville que **l'implication des politiques de droit commun en direction des quartiers de veille active intervenait après leur mobilisation préalable en direction des quartiers prioritaires!** L'IRDSU ajoute que « *même lorsqu'ils sont concernés par la contractualisation ces quartiers ne font pas l'objet d'engagements réels et précis au titre du droit commun, y compris de l'État local* ». En pratique, les moyens mobilisés semblent dérisoires.

Par ailleurs, les quartiers de veille active ne **bénéficient plus par définition des crédits spécifiques de la politique de la ville.** L'État a néanmoins décidé de maintenir de façon transitoire pour les quartiers sortants – lorsqu'ils font l'objet d'un contrat de ville – les aides accordées au titre :

- du dispositif des adultes-relais jusqu'au terme des conventions ;
- et des programmes de réussite éducative jusqu'en 2017, à charge pour les élus locaux de trouver d'autres financements.

Vos rapporteuses ne peuvent que partager le scepticisme de l'association France Urbaine sur ce dispositif de veille active.

Elles considèrent que, **si les collectivités locales sont les mieux à mêmes d'apprécier si un quartier sortant a besoin d'un accompagnement spécifique dans le cadre d'un contrat de ville, en revanche tous les quartiers sortants doivent faire l'objet d'un suivi de leur situation économique et sociale.**

Or, il semble que les bases de données des acteurs locaux mais aussi de l'État ne soient pas configurées pour extraire des données statistiques sur le périmètre des territoires en veille. En l'absence d'indicateurs socioéconomiques à l'échelle des quartiers, il n'est donc pas possible de constater s'il y a ou non un décrochage du quartier.

Vos rapporteuses considèrent qu'il revient à l'État d'**assurer le suivi de tous les quartiers sortants de la géographie prioritaire, qu'ils fassent ou non l'objet d'un contrat de ville.** Elles se félicitent que le CGET s'intéresse enfin à la question en menant des travaux avec l'Insee pour produire et diffuser des données sur ces quartiers. Elles souhaitent que les outils de suivi soient rapidement mis en œuvre, si possible avant l'évaluation à mi-parcours des contrats de ville, afin de permettre d'identifier les quartiers en décrochage et ainsi mettre en place des solutions pour remédier rapidement à cette situation, sous peine que ces quartiers ne soient de nouveau intégrés dans la géographie prioritaire à court terme.

Un suivi complémentaire au niveau local pourrait également être envisagé par les collectivités territoriales lorsque le quartier de veille active est couvert par des dispositions du contrat de ville. C'est le choix fait par la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole qui a prévu que les quartiers de veille active feraient l'objet d'un suivi spécifique par des chargés de missions « animation territoriale » tant pour faciliter la déclinaison locale du contrat de ville que **pour assurer le suivi de l'observation de ces quartiers et ainsi pouvoir émettre des alertes si des difficultés apparaissent.** Les chargés de mission aident les communes à déterminer des indicateurs d'observation et de suivi permettant de mesurer l'évolution du quartier de veille. Cependant et comme le reconnaît la communauté d'agglomération, ce travail est difficile à mettre en œuvre dans les communes qui ne comportent plus que des quartiers en veille et qui bien souvent ne disposent plus de chef de projet politique de la ville. Vos rapporteuses ont conscience qu'un tel suivi local, qu'elles encouragent, nécessite des moyens d'ingénierie conséquents que les collectivités n'ont pas nécessairement.

**Recommandation n° 3 : Préciser le dispositif de quartier de veille active : en distinguant dans les contrats de ville les quartiers de veille active des autres territoires d'observation et en instaurant un suivi obligatoire par l'État de tous les quartiers sortants indépendamment de l'existence d'un contrat de ville.**

## **II. LES CONTRATS DE VILLE : UNE MEILLEURE GOUVERNANCE AU NIVEAU INTERCOMMUNAL MAIS UNE MOBILISATION INSUFFISANTE DES MOYENS FINANCIERS ET D'ÉVALUATION**

La contractualisation de la politique de la ville est un principe ancien revendiqué par les acteurs de cette politique.

Les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) avaient pour objectif de « *mettre en cohérence les politiques à destination des quartiers prioritaires* ». Ils étaient répartis en trois catégories selon le niveau de difficultés rencontrées et le niveau des moyens à mobiliser. Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, ces contrats faisaient l'objet de critiques. Outre une défaillance dans la mise en cohérence des outils de la cohésion sociale et ceux de la rénovation urbaine, on relevait de nombreuses insuffisances qu'il s'agisse des engagements sur les crédits de droit commun, de la mobilisation des partenaires de la politique de la ville, du pilotage intercommunal ou encore de l'évaluation.

La loi Lamy a cherché à remédier à ces difficultés au travers des nouveaux contrats de ville.

### **A. UN PILOTAGE À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE DES CONTRATS DE VILLE QUI ASSOCIENT DE NOMBREUX ACTEURS**

L'article 6 de la loi Lamy précise que les contrats de ville mettent en œuvre la politique de la ville. Ils présentent plusieurs caractéristiques en termes de périmètre, d'acteurs associés et de période d'application.

#### **1. Des contrats de ville adossés au mandat municipal qui associent de nombreux acteurs**

##### *a) Une contractualisation adossée au mandat municipal*

Parmi les caractéristiques des nouveaux contrats de ville, le Gouvernement signalait « *le calage des échéances contractuelles sur les mandats municipaux afin de mettre en évidence l'enjeu politique fort de ces contrats, le*

*contrat de ville devant être adossé au projet de territoire porté par l'intercommunalité ou, à défaut, la commune* ». Ainsi, ces contrats **d'une durée de six ans doivent être signés dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux** et entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante. Si ces délais ne peuvent être respectés, les élus disposent d'un délai supplémentaire, les contrats devant alors être conclus au plus tard l'année suivant celle du renouvellement précité. Ces contrats **peuvent être actualisés tous les trois ans** si « *la rapidité des évolutions observées le justifie* ».

Selon le CGET, **435 contrats de ville ont été signés** dans les délais impartis. Ils concernent 5,5 millions de personnes et couvrent le périmètre de 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville situés dans environ 850 communes.

Il convient de noter que seules **deux communes**, comprenant chacune un quartier prioritaire, ont refusé de s'engager dans ce processus contractuel. La commune de Beaune (Côte-d'Or) a indiqué à vos rapporteuses avoir refusé de signer le contrat de ville pour des raisons budgétaires, les pertes des recettes fiscales se révélant, selon elle, supérieures aux dotations attendues de l'État et aux dépenses liées aux obligations imposées par ces contrats. Pour la commune de Sarrebourg (Moselle), c'est un désaccord avec le CGET sur le découpage du quartier prioritaire qui a conduit au refus de signer le contrat.

*b) Une démarche contractuelle qui a vocation à mobiliser de nombreux acteurs*

L'article 6 de la loi Lamy précise que les contrats sont signés par les régions et les départements et qu'ils peuvent l'être 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. La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a complété, à l'initiative du Gouvernement, cette liste par l'ajout des établissements d'enseignement supérieur. L'objectif de la loi Lamy de mobiliser un grand nombre d'acteurs autour des contrats de ville est atteint comme le montre le tableau ci-dessous.



**TAUX DE CONCLUSION DES CONTRATS DE VILLE PAR LES ACTEURS  
DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

Bailleurs sociaux	98 %
Conseils départementaux	98 %
Caisses d'allocations familiales	97 %
Caisse des dépôts et consignations	96 %
Conseils régionaux	95 %
Agences régionales de santé	94 %
Pôle Emploi	93,5 %
Chambres de commerce et d'industrie	58 %

*Source : CGET*

En pratique, les contrats de ville consultés par vos rapporteuses ont été signés par de nombreux intervenants, par exemple 22 signataires pour le contrat de ville de l'agglomération nantaise, 40 signataires pour le contrat de ville de la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole, 51 pour celui de la Métropole d'Aix-Marseille Provence ou encore 57 signataires pour celui de la Métropole de Lyon.

Si la liste des signataires paraît cohérente avec les orientations du contrat de ville et notamment les enjeux urbains, sociaux, économiques de la politique de la ville, plusieurs personnes entendues ont souligné que demeuraient posées la question de la mobilisation de ces acteurs dans la durée et celle de leur capacité réelle à mobiliser des moyens.

*c) La participation des conseils citoyens à l'élaboration des contrats de ville : un rendez-vous manqué*

Les conseils citoyens n'ont participé à l'élaboration des contrats de ville que très exceptionnellement, alors même l'article 7 de la loi Lamy en faisait une obligation.

Il semble que la signature des contrats des villes ait été privilégiée au détriment de la constitution préalable des conseils citoyens et de leur participation à leur élaboration.

Toutefois, certaines intercommunalités ont essayé de compenser l'absence de conseils citoyens en mettant en place des processus de participation des habitants qui s'appuyaient sur des instances préexistantes.

Vos rapporteuses prennent acte de cette situation liée à l'entrée en vigueur de la loi Lamy et estiment que cette situation ne devrait en principe pas se reproduire lors de l'élaboration des prochains contrats de ville.

## 2. Un pilotage des contrats de ville au niveau intercommunal

### a) *Le principe du pilotage intercommunal*

La loi Lamy a tiré les leçons des difficultés rencontrées par les CUCS qui, selon le Gouvernement, demeureraient pour une grande majorité d'entre eux « *aux mains des maires, ce qui ne facilit[ait] pas le rattachage des quartiers aux dynamiques d'agglomération, les EPCI n'étant signataires que dans seulement 4 CUCS sur 10* ».

Les contrats de ville doivent être conclus à l'échelle intercommunale entre l'État, les communes et les établissements publics à fiscalité propre concernés. Les EPCI sont pleinement associés à l'élaboration du contrat de ville puisqu'ils sont chargés :

- d'élaborer le diagnostic du contrat de ville ;
- d'en définir les orientations ;
- de l'animer et de le coordonner.

Le maire est chargé de mettre en œuvre le contrat de ville sur le territoire de sa commune et dans la limite de ses compétences.

Une instance de pilotage doit être mise en place pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du contrat de ville. Son organisation et son fonctionnement doivent être précisés dans le contrat de ville. Ces dispositions ne semblent pas avoir posé de problèmes d'application en pratique.

Par souci de cohérence, la loi Lamy a renforcé la compétence des EPCI en matière de politique de la ville. Ainsi, la compétence « politique de la ville » est devenue une compétence obligatoire des EPCI et a été inscrite dans la liste des compétences que peuvent exercer les communautés de communes.

En pratique, **plus de 70 % des contrats de ville sont pilotés à l'échelle intercommunale**. Même si un nombre croissant d'intercommunalités se sont investies dans la politique de la ville l'Association des maires de France (AMF) souligne que, dans certaines intercommunalités, le contrat de ville « *reste l'affaire* » d'une ou de deux communes membres. L'Assemblée des communautés de France (AdCF) a

---

également attiré l'attention de vos rapporteuses sur le fait que, lorsque le contrat de ville de communautés de communes concerne uniquement la ville centre, des difficultés peuvent apparaître, telles qu'un déficit d'ingénierie ou une sous-mobilisation des politiques portées par l'intercommunalité. L'Association regrette que l'appui des services de l'État qu'elle estime dans ce cas indispensable soit en pratique « *de qualité très variable* ».

S'agissant des contrats de ville pilotés à l'échelle communale, 33 % d'entre eux concernent l'outre-mer, 29 % l'Île-de-France<sup>1</sup> et enfin 38 % concernent des communes rattachées à des communautés de communes n'ayant pas choisi d'exercer la compétence « politique de la ville ».

#### *b) Les conséquences des réformes territoriales sur les contrats de ville*

Les différentes réformes territoriales engagées avec la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) examinée en même temps que la loi Lamy, puis avec la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), concernent des territoires relevant de la géographie prioritaire de la politique de la ville.

##### (1) Les conséquences de la création des métropoles à statut particulier

S'agissant des conséquences de la **création des métropoles à statut particulier sur la politique de la ville**, il convient de distinguer plusieurs cas.

La **métropole de Lyon**, créée au 1<sup>er</sup> janvier 2015, exerce de plein droit la compétence « politique de la ville ». Elle est chargée :

- de l'élaboration du diagnostic du territoire et de la définition des orientations du contrat de ville ;
- de l'animation et de la coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- des programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

La création de la Métropole, qui cumule les compétences du Grand Lyon et du Conseil départemental du Rhône sur le territoire géographique de la communauté urbaine ne s'est pas accompagnée de la création de conseils de territoires. Selon le CGET, le contrat de ville a été élaboré et signé conformément aux règles applicables aux intercommunalités. Toutefois, le

---

<sup>1</sup> Il convient de souligner pour l'Île-de-France que les contrats ont été signés majoritairement par des communes isolées avant la mise en œuvre de la réforme territoriale qui a créé les établissements publics territoriaux désormais chargés de la politique de la ville

Conseil départemental n'a pas signé le contrat dans la mesure où ses compétences allaient être transférées à la Métropole.

La création de la **Métropole d'Aix-Marseille-Provence** au 1<sup>er</sup> janvier 2016 s'est accompagnée de la création de conseils de territoires dont les périmètres correspondent aux anciens EPCI. Si l'élaboration du schéma d'ensemble des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale demeure de la compétence de la métropole, la loi prévoit que les conseils de territoires sont compétents pour élaborer et participer à la définition du contrat de ville métropolitain, pour animer et coordonner des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance, et pour mettre en œuvre des programmes d'actions définis dans le contrat de ville. La loi a prévu une période de transition jusqu'en 2020 pendant laquelle s'effectueraient les transferts de compétences.

En pratique, les contrats de ville élaborés et signés avant la création de la Métropole n'ont pas été remis en cause. Selon le CGET, l'animation, la coordination et leur mise en œuvre seront assurés par les conseils de territoires.

S'agissant de la **Métropole du Grand Paris**, la loi a confié aux établissements publics territoriaux (EPT) la compétence en matière de politique de la ville. Il convient de souligner que, sauf pour les cas des anciens EPCI de Plaine Commune et d'Est Ensemble en Seine-Saint-Denis, les EPT franciliens ont des périmètres différents de ceux des anciens EPCI.

Devant une telle évolution des périmètres, se posait la question d'une fusion des contrats de ville. Le Gouvernement n'a pas estimé, sauf exception, opportun de réviser immédiatement et automatiquement les contrats de ville qui ont souvent constitué une charge de travail importante pour les services. Une telle révision aurait en outre pu casser la dynamique engagée.

Dans certains cas, l'EPT assure déjà le co-pilotage du contrat de ville et s'est engagé dans des travaux pour définir une nouvelle stratégie à l'échelle de son territoire. À titre d'exemple, comme l'a indiqué la préfecture de Seine-Saint-Denis, l'EPT Terres d'Envol coordonne la programmation des quatre contrats de ville (deux intercommunaux et deux communaux) qui relèvent de son territoire.

Au vu des conséquences de cette nouvelle organisation territoriale, vos rapporteuses estiment qu'une évaluation plus approfondie des conséquences de cette réforme en Île-de-France sur les contrats de ville et la politique de la ville serait nécessaire. Elles invitent donc votre commission des affaires économiques à se saisir du sujet.

**Recommandation n° 4 : Évaluer les conséquences de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des contrats de ville et de la politique de la ville en Île-de-France.**

(2) Les conséquences de l'évolution des périmètres intercommunaux

**S'agissant de l'évolution des périmètres intercommunaux à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, 273 communes, soit plus d'un tiers des communes en politique de la ville, sont concernées par cette réforme.**

Le CGET a indiqué à vos rapporteuses que cette réforme de la carte intercommunale pourrait conduire à une minoration du poids d'une commune relevant de la politique de la ville au sein d'une intercommunalité comprenant un nombre plus important de communes. En outre, avec la réforme, les nouvelles intercommunalités comprendront plus qu'avant à la fois des communes urbaines et des communes rurales. Bien que le risque d'une relégation au second plan des questions de politique de la ville par l'intercommunalité doive être relativisé en raison du poids démographique des communes en politique de la ville dont certaines seront encore « la ville-centre », le risque d'une opposition entre ces communes au sein de l'intercommunalité ne doit pas être négligé.

Pour vos rapporteuses, un important travail de pédagogie doit être mené avec les intercommunalités pour ne pas opposer communes rurales et communes relevant de la politique de la ville. En effet, les problématiques de ces deux catégories de communes ne sont parfois pas si éloignées. Présence des services publics, mobilité, enclavement, accès au numérique, accès aux services de santé ou encore présence d'activité économique et notamment de commerces de proximité sont autant de sujets communs.

S'agissant des conséquences de cette réforme sur les contrats de ville, le CGET estime que le régime de **continuation des contrats en cours** doit conduire à considérer que les contrats de ville s'exécutent jusqu'à leur échéance, sauf accord des parties. Toutefois, la loi Lamy a prévu une clause de revoyure après trois années, afin de permettre aux acteurs de réviser un contrat de ville lorsque « *la rapidité des évolutions le justifie* ». Cette condition pourrait être considérée comme remplie avec la nécessité d'adapter les stratégies définies dans le contrat de ville suite à l'évolution des périmètres intercommunaux.

La réforme de la carte intercommunale a également eu des conséquences sur la **mise en place du pacte financier et fiscal de solidarité** que l'article 12 de la loi Lamy a rendu obligatoire, en retardant la mise en place au début de l'année 2017. Ce pacte a vocation à renforcer la solidarité entre les communes de l'EPCI.

Selon l'AMF, les intercommunalités « *très intégrées et installées depuis plusieurs années* » n'auront pas de difficultés à élaborer ce pacte, mais tel ne sera pas le cas dans les autres intercommunalités. L'Association a ainsi été saisie à plusieurs reprises des difficultés rencontrées par des communes qui constatent que la dotation de solidarité communautaire, qui doit pallier l'absence de pacte, ne se met pas en place facilement.

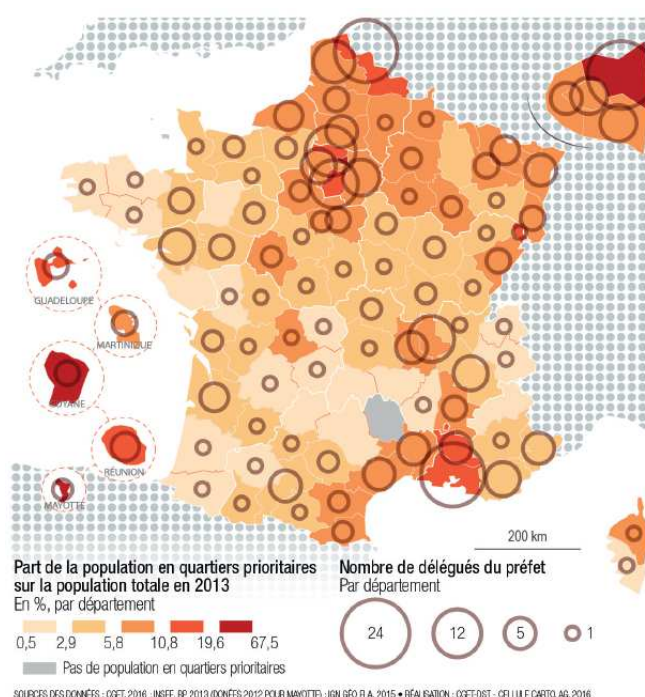
Vos rapporteuses souhaitent que le Gouvernement soit attentif à cette situation afin de faire le départ entre les difficultés qui résultent de la réforme de la carte intercommunale et celles qui relèvent d'autres causes.

### 3. L'importance du rôle des délégués du préfet dans la mise en œuvre des contrats de ville

Créés en 2008, les délégués du préfet sont chargés de réaffirmer la présence de l'État dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il existe aujourd'hui 316 délégués, placés sous l'autorité directe du préfet de département, qui représentent l'État dans les quartiers prioritaires.

Le dispositif des délégués du préfet n'a pas vocation à couvrir l'ensemble des quartiers prioritaires : il se **concentre sur les quartiers les plus en difficulté dans un souci d'efficacité**. Les départements les mieux pourvus sont le Nord, les Bouches-du-Rhône, le Rhône, la Seine-Saint-Denis, le Val-d'Oise et l'Essonne.

#### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES DÉLÉGUÉS DU PRÉFET



---

Les délégués du préfet sont majoritairement des agents de la fonction publique mis à disposition par leur administration d'origine. 10 % des postes sont également ouverts à des contractuels issus d'autres organismes ou de la société civile. Ils sont recrutés pour une durée de trois ans, renouvelable une fois.

Certains délégués du préfet se sont inquiétés du manque de reconnaissance de leurs compétences par leur administration d'origine. En effet, lors de leurs déplacements, il a été indiqué à vos rapporteuses que certaines administrations n'hésitent pas à proposer aux délégués du préfet qui sont réintégrés le même poste que celui occupé précédemment, faisant ainsi fi de l'enrichissement apporté par l'exercice des fonctions de délégué du préfet. Pour remédier à cette situation, le Gouvernement a dans la circulaire du 21 avril 2017 relative aux missions, aux conditions d'exercice, aux modalités d'accompagnement et à la gestion administrative des délégués du préfet, invité les administrations à mieux valoriser cette expérience lors des procédures de recrutement et de promotion. Vos rapporteuses demeureront très attentives à cette question car **il ne faudrait pas que l'absence de reconnaissance ou de valorisation de l'expérience acquise dans leurs parcours professionnels décourage des agents de s'engager ou de rester dans ces fonctions de délégué du préfet.**

Les délégués du préfet ont un champ d'action plus large que les délégués du Gouvernement mis en place en mars 2016 : ces derniers interviennent sur douze agglomérations seulement et concentrent leur action sur deux à trois priorités maximum chaque année.

Les délégués du préfet participent à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville et sont associés à la programmation financière. Ainsi, ils doivent veiller à la mise en œuvre des actions des différents piliers du contrat de ville. Ils sont les interlocuteurs directs des acteurs locaux, des associations et des conseils citoyens. Comme l'a souligné la commune du Blanc-Mesnil, ils constituent « *de formidables relais avec l'État et les associations* » grâce à leur « *capacité à allier les connaissances de terrain et les rouages administratifs et financiers* ». Ils veillent à la mise en place et au bon fonctionnement des conseils citoyens. Ils contribuent également à la mise en œuvre des plans de prévention de la radicalisation et ont vocation à favoriser l'amélioration des relations entre les habitants des quartiers prioritaires et les forces de l'ordre.

Vos rapporteuses ont pu constater lors de leurs déplacements l'intérêt de ce dispositif. À Nantes et à Lyon, elles ont noté que les délégués étaient à la fois affectés au suivi d'un ou plusieurs quartiers prioritaires et chargés d'un suivi thématique pour l'ensemble des quartiers. Elles ont trouvé cette organisation très intéressante et appellent le Gouvernement à développer dans la mesure du possible cette double affectation géographique et thématique.

## **B. LE CONTENU DU CONTRAT DE VILLE : DES MOYENS FINANCIERS ET D'ÉVALUATION À RENFORCER**

L'article 6 de la loi Lamy précise que les contrats de ville doivent fixer :

- les objectifs, notamment chiffrés, que les signataires s'engagent à poursuivre ;
- la nature des actions à conduire et, le cas échéant, les modalités opérationnelles de leur mise en œuvre ;
- les moyens humains et financiers mobilisés au titre des politiques de droit commun et des instruments spécifiques de la politique de la ville ;
- les moyens d'ingénierie pour l'élaboration, la conduite et l'évaluation du contrat de ville ;
- les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus ;
- la structure locale d'évaluation chargée de mesurer et d'évaluer ces résultats.

### **1. Un contrat de ville qui repose sur trois piliers**

Une circulaire du 15 octobre 2014 a précisé les modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville. Ainsi, le contrat de ville peut prendre deux formes différentes : un contrat unique ou un contrat-cadre intercommunal qui met en cohérence plusieurs conventions territorialisées par commune.

Les contrats de ville reposent sur trois piliers : un pilier « cohésion sociale », un pilier « cadre de vie et renouvellement urbain » et un pilier « développement économique et emploi ». Les thèmes de la jeunesse, de l'égalité femmes-hommes et la prévention de toutes les discriminations doivent être abordés de manière transversale dans les trois piliers.

Ne pouvant aborder tous les thèmes rattachés à chacun des piliers, vos rapporteuses ont fait le choix d'aborder à l'occasion de chacun d'eux un ou plusieurs sujets particuliers.

#### *a) Le pilier « cohésion sociale »*

Selon la circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville, le pilier « cohésion sociale » a pour objectif de mettre en place des actions visant « à réduire la pauvreté, à tisser le lien social et à renforcer la solidarité entre les générations ». Ce volet doit permettre d'aborder les questions d'éducation, de politiques



---

sociales, de santé, d'accès aux services publics mais aussi de prévention de la délinquance et de présence judiciaire.

Vos rapporteuses ont constaté lors de leurs déplacements combien la **question de la tranquillité publique était prégnante et récurrente pour les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville.**

Outre que les services de police et la justice doivent amplifier leurs efforts pour assurer la tranquillité des habitants dans les quartiers, les bailleurs ont également un rôle à jouer en la matière. Les bailleurs dont les locaux remplissent certaines conditions doivent en effet, en application de l'article L. 271-1 du code de la sécurité publique, prendre des mesures afin d'assurer le gardiennage ou la surveillance de leurs locaux afin « *d'éviter les risques manifestes pour la sécurité et la tranquillité des locaux.* » L'article R. 271-1 du même code précise que cette obligation s'applique aux bailleurs qui gèrent au moins cent logements locatifs situés dans un immeuble ou un groupe d'immeubles collectifs formant un ensemble situé soit dans une zone urbaine sensible, soit dans une commune dont la population dépasse 25 000 habitants ou qui est comprise dans une aire urbaine d'un seul tenant regroupant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes comptent plus de 15 000 habitants. On ne peut que regretter que ces textes n'aient pas été mis à jour pour prendre en compte les nouveaux quartiers prioritaires. Les bailleurs peuvent également recourir en complément à des agents de prévention et de médiation ou à des correspondants de nuit.

Interrogée sur la mise en œuvre de ces dispositions, l'Union sociale pour l'habitat (USH) a indiqué à vos rapporteuses que le ratio des personnels de proximité par rapport au nombre de logements se situait en moyenne entre 0,6 et 0,8. En effet, selon l'USH, certains bailleurs ont remplacé les gardiens par des responsables de site aux tâches plus variées, d'autres ont préféré développer des dispositifs de médiation en journée et en soirée, enfin d'autres ont recours à des sociétés de sécurité privée. Ces postes restent des postes difficiles et 333 agressions de personnel de proximité suivies d'un arrêt de travail ont été recensées en 2015 par l'Observatoire des faits d'incivilités. En outre, les organismes HLM les plus concernés par ces questions se sont dotés d'un référent sécurité à temps plein ou à temps partiel et 57 % ont équipé leurs biens de dispositifs de vidéoprotection.

Si vos rapporteuses ne méconnaissent pas les difficultés des postes de gardiennage dans les quartiers prioritaires, elles considèrent néanmoins que la présence d'un gardien et/ou de dispositifs de médiation en journée et en soirée sont essentiels pour assurer le lien social. Ces dispositifs doivent être encouragés. Elles rappellent également que ces dispositifs sont la nécessaire contrepartie de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) que les bailleurs sociaux ont obtenu.

**Recommandation n° 5 : Renforcer la présence des gardiens d'immeuble et des dispositifs de médiation en journée et en soirée mis en place par les bailleurs sociaux dans les quartiers prioritaires.**

Cependant, dans certains cas, la présence de gardiens ne peut suffire et des mesures plus fortes doivent être engagées. Les zones de sécurité prioritaires (ZSP) peuvent ainsi être instaurées sur des territoires « *dans lesquels des actes de délinquance et d'incivilités sont structurellement enracinés* » et qui sont « *particulièrement frappés par une dégradation de l'ordre et de la tranquillité publics* »<sup>1</sup>. Les actions et moyens mis en œuvre dans ce cadre doivent être adaptés à la situation locale et être concentrés sur un nombre limité d'objectifs.

La mise en œuvre de ce dispositif suppose une coordination renforcée grâce à la mise en place d'une cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure et d'une cellule de coordination opérationnelle du partenariat chargée de mener des actions de prévention de la délinquance.

On dénombre 76 ZSP en France métropolitaine, mises en place en trois étapes depuis 2012 après consultation des élus locaux. À l'exception de trois zones, les ZSP correspondent à un périmètre de la géographie prioritaire. 82 délégués à la cohésion police-population ont été affectés dans ces zones afin de favoriser un climat de confiance entre la police et les habitants des quartiers. Vos rapporteuses ont rencontré le délégué à la cohésion police-population qui officie à Bron. Elles tiennent à souligner l'importance de ce référent pour faciliter le dialogue entre la police et les habitants.

Les résultats des ZSP sont globalement encourageants dans la lutte contre la délinquance mais ils semblent plus nuancés s'agissant de la prévention de la délinquance.

Vos rapporteuses estiment que la lutte contre les incivilités et les actions en faveur de la tranquillité publique doivent s'accompagner d'une réponse judiciaire rapide.

Enfin, dans **certains quartiers** « *en difficulté extrême* » où on constate l'échec des politiques publiques, où les conditions de vie des habitants et celles des personnels de proximité sont devenues dangereuses et où la mise en place d'une ZSP ne suffit pas, une autre solution doit être envisagée. Ainsi, l'Union sociale pour l'habitat propose pour ces quartiers,

---

<sup>1</sup> Circulaire du 30 juillet 2012.

---

dont le nombre est estimé entre 50 et 60, la mise en place d'un dispositif de traitement « *de type OIN<sup>1</sup> de solidarité* ».

Vos rapporteuses invitent le Gouvernement à identifier avec les acteurs de la politique de la ville ces quartiers et à réfléchir à la mise en œuvre d'un dispositif de traitement global des difficultés.

**Recommandation n° 6 : Identifier les quartiers en extrême difficulté dans lesquels les politiques publiques sont en échec et mettre en place un dispositif de traitement global des difficultés.**

Par ailleurs, s'agissant des activités en direction de la jeunesse, le Conseil national des villes, dans un avis rendu le 22 juin 2016 sur la prévention de la (des) radicalisation(s), faisait le constat, partagé par vos rapporteuses, que dans nombre de quartiers prioritaires « *“le terrain” est occupé par des organisations communautaires, souvent prosélytes, qui offrent aux jeunes et à leur famille gratuitement ou à bas coût des animations ou des activités éducatives ou occupationnelles dans des temps et des espaces désertés par les institutions. Paradoxalement au vu des enjeux, l'offre républicaine pourtant conséquente en termes de dispositifs s'amenuise, et laisse le champ libre à cette « autre offre » le soir, le week-end, ou lors des vacances scolaires (notamment au mois d'août) ».*

Lors de leur déplacement dans le quartier de la Duchère à Lyon, vos rapporteuses ont pu mesurer l'importance de mettre en œuvre des activités en direction des jeunes. Ainsi, le club de football Lyon Duchère AS, présidé par M. Mohamed Tria, propose un projet socio-éducatif axé autour de quatre piliers : remettre le club autour du quartier, favoriser l'accès à l'emploi et à la formation en organisant par exemple un forum des métiers ou encore un *Job Dating*, allier sport et projet éducatif grâce à l'ouverture d'une section sportive au collège et enfin encourager un comportement citoyen.

De même, la commune de La Courneuve, où se sont rendues vos rapporteuses, a ouvert une Maison pour Tous au cœur du quartier des 4 000 Nord, qui accueille notamment une équipe du centre social, l'unité territoriale Rénovation urbaine de Plaine Commune et une antenne du service jeunesse qui propose des activités sportives et culturelles.

Vos rapporteuses tiennent à rappeler l'importance, pour les habitants des quartiers, que l'État et les collectivités territoriales continuent d'intervenir dans ces territoires et que soient maintenus dans ces quartiers des activités pour les jeunes mais aussi des services publics et des commerces, comme vos rapporteuses ont pu le voir à Bron dans le quartier

---

<sup>1</sup> Opération d'intérêt national

Terraillon où l'action de l'EPARECA a permis d'installer une crèche, un bureau de poste, un pôle « lecture » associé à un pôle « emploi proximité » et la maison de la Métropole point d'entrée vers les services de la Métropole de Lyon.

*b) Le pilier « cadre de vie et renouvellement urbain »*

Le pilier « cadre de vie et renouvellement urbain » a pour objet de relayer les actions relatives au cadre de vie, qu'elles s'inscrivent dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) ou non.

On peut se féliciter que le NPNRU soit clairement identifié dans le contrat de ville permettant ainsi une meilleure cohérence entre des actions menées au titre du volet social et celles menées au titre du volet urbain.

La problématique du NPNRU sera traitée plus longuement dans la partie IV du présent rapport.

*c) Le pilier « développement économique et emploi »*

Selon le rapport annuel 2016 de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, le taux de chômage atteint 26,4 % contre 10,1 % dans les unités urbaines englobantes ; le taux d'activité est également très inférieur à celui des unités urbaines englobantes puisqu'il atteint 59 % contre 72 %. Ces chiffres expliquent que le développement économique et l'emploi, qui représente un enjeu majeur pour ces quartiers, soient obligatoirement déclinés dans les contrats de ville.

La Caisse des dépôts et consignations, acteur historique de la politique de la ville, s'est fortement mobilisée sur le volet économique des contrats de ville, notamment sur les aspects relatifs à la création d'activités et à l'investissement immobilier. La Caisse a financé un expert qui est intervenu dans un grand nombre de territoires pour aider les parties à élaborer ce volet du contrat de ville. Elle a également déployé des crédits d'ingénierie pour mener des réflexions stratégiques sur l'immobilier d'entreprise ou sur les stratégies commerciales.

L'EPARECA est également intervenu afin d'aider les collectivités dont les quartiers font l'objet du NPNRU à affiner leur stratégie de développement économique et à favoriser la mixité fonctionnelle. Un recensement et une analyse du tissu économique, artisanal et commercial des 216 quartiers d'intérêt national du NPNRU ont été réalisés et communiqués aux préfets, maires et présidents des EPCI concernés.

Vos rapporteuses constatent que les dispositifs relatifs au développement de l'économie et à l'emploi sont multiples en direction de ces

---

quartiers, qu'il s'agisse de favoriser la formation ou la requalification des jeunes des quartiers prioritaires, l'accompagnement vers l'emploi ou la création d'entreprise ainsi que de faciliter le développement économique et la création ou le maintien de l'activité dans ces quartiers. On citera par exemple l'école de la deuxième chance, l'EPIDE, les contrats spécifiques pour les jeunes, les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises, le dispositif de zones franches urbaines (ZFU)-territoires entrepreneurs, le dispositif d'accompagnement à la création d'activité (NACRE) ou encore le soutien de BPI France ou de l'Agence France Entrepreneur. Ces dispositifs ont pour partie été présentés dans les avis budgétaires<sup>1</sup> de votre corapporteuse Annie Guillemot.

Vos rapporteuses souhaitent cependant attirer l'attention des pouvoirs publics sur le fait qu'une des principales difficultés rencontrées par les habitants dans leur recherche d'emploi, mais aussi dans l'accès aux services publics qui est de plus en plus souvent dématérialisé, réside dans l'absence de maîtrise du français et des nouvelles technologies numériques, comme l'ont confirmé plusieurs acteurs rencontrés lors de leurs déplacements et notamment les responsables de la régie de quartier « Réussir l'Insertion à Bron » (RIB). Vos rapporteuses souhaitent que l'État mais aussi les collectivités territoriales soient attentifs aux moyens alloués aux associations, comme les régies de quartier, qui accompagnent les habitants dans leur accès aux droits et à l'emploi, ainsi qu'aux moyens dédiés à la lutte contre l'illettrisme, la maîtrise des savoirs de base étant en effet un préalable pour pouvoir suivre une formation ou occuper un emploi.

Dans le cadre du présent rapport, vos rapporteuses ont choisi de concentrer leur examen sur le **dispositif de zones franches urbaines (ZFU) - territoires entrepreneurs** créé par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, avant d'être réformé en 2014. Une centaine de ZFU - territoires entrepreneurs ont été instaurées, qui concernent des quartiers rencontrant des difficultés importantes comme un déficit d'activités économiques et un taux de chômage élevé. Vos rapporteuses se sont rendues dans les ZFU de Saint-Herblain et de La Duchère à Lyon. Les entreprises qui se créent ou s'installent dans ces zones jusqu'au 31 décembre 2020 -soit la durée du contrat de ville- bénéficient d'exonérations d'impôt sur les bénéfices dans une certaine limite et sous réserve de respecter une clause locale d'embauche.

Les ZFU-territoires entrepreneurs font l'objet d'appréciations diverses : pour certaines personnes entendues, le dispositif est très satisfaisant mais pas suffisant pour relancer l'activité ; pour d'autres, la refonte du dispositif en 2014 en a limité l'intérêt. En outre, il convient de

---

<sup>1</sup> Avis n° 109 (2014-2015) sur le projet de loi de finances pour 2015 - Tome VIII Politique des territoires (Ville) ; Avis n° 165 (2015-2016) sur le projet de loi de finances pour 2016 - Tome VIII Politique des territoires (Ville) ; Avis n° 141 (2016-2017) sur le projet de loi de finances pour 2017 - Tome VIII Politique des territoires (Ville)

rappeler que les dispositifs fiscaux ne sont pas le seul critère pris en compte par les entreprises pour s'installer ou rester dans les quartiers prioritaires. D'autres éléments interviennent dans la prise de décision comme le fait d'avoir des locaux fonctionnels, un réseau numérique adapté, ou une mobilité facilitée par l'accès à des moyens de transport accessibles, comme le montre l'exemple de la cour artisanale de Saint-Herblain présenté à vos rapporteuses.

#### L'EXEMPLE DE LA COUR ARTISANALE DE SAINT-HERBLAIN

La cour artisanale de Saint-Herblain en Loire-Atlantique s'inscrit dans le projet de renouvellement urbain du quartier Bellevue.

Cette cour artisanale située sur l'emprise de l'ancien centre commercial et dans une zone franche urbaine-territoires entrepreneurs a été conçue pour répondre aux besoins des artisans et des personnes exerçant une activité tertiaire. Elle accueille des PME et des jeunes entreprises, et présente l'avantage d'avoir un accès facile aux grands axes de circulation.

La Caisse des dépôts et consignations et l'entreprise publique locale Loire Océan développement sont intervenues dans le montage financier et opérationnel. Pour faciliter l'installation des entreprises, des baux dérogatoires de deux ans reconductibles ont également été mis en place aux côtés de baux classiques.

Source : Commission des affaires économiques

Le dispositif de ZFU-territoires entrepreneurs fait actuellement l'objet d'une évaluation par une mission de l'IGAS-IGF qui devrait rendre ses conclusions à l'été 2017.

Lors de la campagne présidentielle, M. Emmanuel Macron, alors candidat, a annoncé vouloir restaurer<sup>1</sup> un dispositif d'emplois francs qui permettrait « *lorsqu'une entreprise, où qu'elle soit située, embauchera un habitant des quartiers prioritaires de la politique de la ville en CDI, [de] bénéficier d'une prime de 15 000 euros, étalée sur les trois premières années (...). En CDD, la prime sera de 5 000 euros sur les deux premières années.* »

Vos rapporteuses ne savent pas si ce nouveau dispositif d'emplois francs a vocation à remplacer le dispositif des ZFU-territoires entrepreneurs, mais elles considèrent en tout état de cause qu'il ne faut pas opposer aides à la personne (comme les emplois francs) et aides en fonction de l'implantation géographique (comme les ZFU), chaque dispositif présentant ses avantages et ses inconvénients. Elles invitent le Gouvernement à **mener une réflexion sur ces deux formes d'actions afin de pouvoir déterminer les dispositifs les plus efficaces pour développer de l'activité et des emplois au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires, tout en évitant, ou du moins en limitant le plus possible, les effets d'aubaine.**

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, une expérimentation d'un dispositif d'emplois francs a été arrêtée en 2014 par le Gouvernement qui estimait que le dispositif nécessitait d'être refondu.

Si la mission de l'IGAS-IGF concluait au maintien des ZFU-territoires entrepreneurs, elles demandent également au Gouvernement d'examiner les conséquences d'un alignement des périmètres ZFU-territoires entrepreneurs sur celui des quartiers prioritaires afin d'examiner si ce changement permettrait une meilleure lisibilité du dispositif et de meilleurs résultats.

**Recommandation n° 7 : Développement de l'activité et de l'emploi dans les QPV : rechercher la meilleure articulation entre aides à la personne (type contrat franc) et aides liées à l'implantation géographique (type ZFU).**

**Recommandation n° 8 : Évaluer l'opportunité d'une extension du périmètre des ZFU pour l'aligner sur le périmètre des quartiers prioritaires.**

## **2. Une identification et un déploiement des moyens financiers et notamment des crédits de droit commun qui doivent être améliorés**

### *a) Les moyens financiers qui résultent du classement en géographie prioritaire*

Le classement en géographie prioritaire déclenche l'application de dispositifs financiers au bénéfice des collectivités territoriales, des habitants des quartiers ou des acteurs qui agissent dans ces quartiers. Sans prétendre à l'exhaustivité, on mentionnera parmi les leviers financiers :

- une mobilisation des **crédits de droit commun** ;
- les **crédits budgétaires spécifiques** (Programme 147 politique de la ville) en complément des crédits de droit commun. Vos rapporteuses constatent une relative stabilité de ces crédits sur les trois dernières années. Ils atteignent 514,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 429,4 millions d'euros en crédits de paiement pour 2017. Dans un contexte d'économies budgétaires, elles invitent le Gouvernement à **ne pas sacrifier ces crédits** qui permettront de soutenir les actions des associations qui agissent en direction des habitants des quartiers prioritaires ;
- les **sommes allouées au programme national de rénovation urbaine et au programme national de renouvellement urbain** ;
- des **dotations aux collectivités locales concernées par la géographie prioritaire de la politique de la ville : dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et dotation politique de la ville**

(DPV). Chaque année vos rapporteuses sont interpellées par les élus locaux sur leur montant. La DSU a été réformée à l'occasion de la loi de finances pour 2017 afin de revoir la répartition de la dotation entre communes bénéficiaires dont le nombre a été diminué. S'agissant de la DPV, l'article 2 de la loi Lamy prévoyait la remise d'un rapport sur les conditions de mise en place d'une dotation « politique de la ville » en remplacement de la dotation de développement urbain. Vos rapporteuses ont constaté que le Gouvernement n'avait pas remis ce rapport et s'était contenté de rebaptiser la DDU en DPV dans la loi de finances pour 2015 sans cependant en modifier les conditions. La réforme de la DPV annoncée pour 2016, dont le montant a été augmenté de 50 % en 2017, a été reportée en 2017. Vos rapporteuses seront extrêmement attentives aux effets de ces deux réformes.

En outre, les élus locaux peuvent également demander à bénéficier des **crédits européens**. L'article 1<sup>er</sup> de la loi Lamy prévoit que sont intégrées dans les contrats de ville les actions relevant des fonds européens structurels et d'investissement. Les régions doivent en effet consacrer environ 10 % de leur enveloppe FEDER-FSE au financement des actions concernant le développement urbain intégré durable, dont la politique de la ville. En complément, 10 % du programme FSE seront consacrés par l'État à des actions en direction des habitants des quartiers prioritaires. Selon le CGET, 769 millions d'euros du FEDER-FSE sont ainsi mobilisés. En période budgétaire contrainte, vos rapporteuses rappellent l'utilité pour les élus locaux de solliciter ces crédits.

En outre, les communes ou EPCI comportant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville peuvent demander à bénéficier du surclassement dans une catégorie démographique supérieure, prévu par l'article 88 de loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ce surclassement permet une augmentation de la capacité de recrutement de certains emplois. Les fonctionnaires territoriaux peuvent bénéficier de la nouvelle bonification indiciaire dès lors qu'ils exercent à titre principal certaines fonctions dont la liste est précisée par décret dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou dans les services et équipements « *situés en périphérie de ces quartiers et assurant leur service en relation directe avec la population de ces quartiers* ».



---

Plusieurs mesures concernent plus spécifiquement les habitants de ces quartiers et les acteurs économiques et sociaux qui interviennent dans ces quartiers. On citera notamment :

- l'exonération pour les entreprises implantées en ZFU-territoires entrepreneurs (pour un montant de 214 millions d'euros<sup>1</sup>) ;
- l'exonération de cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les petits commerces dans les quartiers prioritaires (pour environ 24 millions d'euros) ;
- la TVA au taux réduit de 5,5 % pour l'achat d'un logement en accession sociale à la propriété (soit 139 millions d'euros) ;
- l'exonération de supplément de loyer de solidarité ;
- l'abattement de 30 % sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des bailleurs sociaux (soit 66 millions d'euros).

Vos rapporteuses souhaitent revenir plus longuement sur la mise en œuvre de **l'abattement de TFPB** qui a donné lieu à d'importantes critiques de la part des élus. Pour mémoire, cet abattement octroyé aux bailleurs sociaux est la contrepartie de leur engagement à améliorer la qualité de vie des habitants des quartiers prioritaires. Il est soumis à plusieurs conditions qui ont été renforcées à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2016 : la conclusion d'un contrat de ville par le bailleur et la conclusion d'une convention, annexée au contrat de ville, conclue avec la commune, l'EPCI et le préfet, relative à l'entretien et à la gestion du parc et ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires. Cette convention doit être signée au plus tard le 31 mars 2017.

Plusieurs communes peuvent légitimement s'estimer perdantes en raison de ce manque à gagner. En effet, la compensation par l'État même si elle atteint 40 % - taux dérogatoire au taux fixé pour les autres dépenses fiscales - **demeure insuffisante à compenser les pertes, le reste à charge pour les communes étant estimé à 99 millions** par le CGET. Certains élus regrettaient de ne pas pouvoir connaître le montant exact de cet abattement. Depuis juin 2017, la Direction générale des finances publiques, sur la demande de la Cour des comptes et de la commission des finances de l'Assemblée nationale, met à la disposition des collectivités locales un état détaillé récapitulant l'ensemble des allocations compensatrices d'exonérations fiscales versées aux collectivités locales et aux EPCI. Vos rapporteuses saluent cette démarche qui permettra désormais à chaque collectivité concernée de connaître les montants en jeu.

En outre, plusieurs acteurs locaux ont indiqué à vos rapporteuses que le **niveau des contreparties mises en place par les bailleurs sociaux n'était pas toujours à la hauteur du manque à gagner.**

---

<sup>1</sup> Les évaluations financières ont été transmises par le CGET et concernent l'année 2017 sauf lorsque les données ne sont pas disponibles, l'année de référence étant alors celle de 2016.

Le manque à gagner lié à l'abattement de TFPB combiné à des contreparties parfois jugées insuffisantes explique que certains élus locaux aient pu se montrer réticents, voire même opposés à la signature de cette convention d'abattement ou au contrat de ville. La préfecture du Nord a ainsi donné l'exemple de la communauté de communes de Cœur d'Ostrevent, où la convention relative à l'utilisation de la TFPB a été signée *in extremis*, ainsi que l'exemple des élus de la communauté d'agglomération du Douaisis qui n'ont pas souhaité signer la convention d'abattement. La préfecture de Loire-Atlantique a indiqué qu'un travail de pédagogie avait été nécessaire auprès de la commune de Châteaubriant, notamment pour expliquer l'objet et le contenu de la convention d'utilisation de l'abattement, et pour démontrer que le manque à gagner pour la collectivité était trois fois inférieur aux crédits spécifiques qui seraient mobilisés par l'État. Notre collègue Vincent Capo-Canellas, sénateur-maire du Bourget, ville entrante dans la géographie prioritaire, a indiqué à vos rapporteuses que l'accompagnement de l'État pour expliquer les conséquences du classement en quartier prioritaire lui avait paru insuffisant.

Vos rapporteuses souhaitent que le Gouvernement mène une étude sur les contreparties de l'abattement de TFPB et sur l'opportunité d'instaurer un mécanisme de suspension de l'abattement en cas de contreparties déficientes. Elles invitent également le CGET à rédiger un guide à destination des nouvelles collectivités entrantes dans la géographie prioritaire dans lequel seraient indiquées l'ensemble des conséquences juridiques et financières de ce classement afin d'éviter autant que possible les refus de contractualiser des communes.

***Recommandation n° 9 : Maintenir le niveau des crédits du programme 147 (politique de la ville).***

***Recommandation n° 10 : Mener une étude nationale sur les contreparties de l'abattement de TFPB et sur l'opportunité d'instaurer un mécanisme de suspension de l'abattement en cas de contreparties déficientes.***

***Recommandation n° 11 : Informer les présidents des intercommunalités et les maires des communes entrantes dans la géographie prioritaire des conséquences du classement en géographie prioritaire.***

---

*b) Des contrats de ville souvent silencieux quant aux moyens de droit commun mobilisés*

La loi Lamy a souligné à plusieurs reprises la nécessité de mobiliser les actions de politiques publiques relevant du droit commun. Ainsi, il est rappelé à l'article 1<sup>er</sup> 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.* »

Il est également précisé dans la définition des contrats de ville, à l'article 6, que « *les signataires du contrat de ville s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mettre en œuvre les actions de droit commun concourant à la réalisation des objectifs* » de la politique de la ville. Les contrats de ville doivent comporter « *les moyens humains et financiers mobilisés au titre des politiques de droit commun et des instruments spécifiques* ».

Vos rapporteuses ne peuvent à ce stade évaluer la mobilisation des crédits de droit commun et garantir que les crédits spécifiques ne viennent pas en substitution de ces crédits de droit commun. En effet, il résulte de la lecture de différents contrats de ville et des auditions menées par vos rapporteuses que si de nombreux contrats de ville prévoient des « *fiches d'engagement* » qui indiquent les politiques mobilisables et des objectifs à atteindre, en revanche, les moyens financiers et humains, à l'exception de ceux mobilisés par les bailleurs sociaux qui sont clairement identifiés dans la convention d'abattement de TFPB<sup>1</sup>, sont peu ou pas détaillés dans les contrats de ville. Le CGET reconnaît que la formalisation des moyens mobilisés **porte, dans une part significative des contrats, essentiellement sur les crédits spécifiques de la ville.**

Plusieurs explications ont pu être avancées à cette absence d'identification formelle des moyens dans les contrats de ville. Ainsi, les délais impartis pour conclure le contrat de ville n'auraient pas toujours permis de réaliser un diagnostic exhaustif des moyens de droit commun. Certains acteurs ont souligné la difficulté de lister des moyens pour une période de cinq ans, dans un contexte de contrainte budgétaire non stabilisé pour l'ensemble des partenaires et en contradiction avec le principe de l'annualité budgétaire. L'absence d'outils adaptés pour déterminer les moyens de droit commun applicables sur le territoire et les délais nécessaires pour les définir en raison de moyens d'ingénierie insuffisants ont également été avancés. Le contexte politique – avec changement de majorité au sein des conseils départementaux et régionaux – a également pu retarder les engagements de certaines collectivités. Enfin, certains ont relevé la difficulté de traduire localement les conventions interministérielles qui ont pour objet

---

<sup>1</sup> Cette convention qui doit être rattachée au contrat de ville doit identifier les moyens de droit commun que les bailleurs sociaux mettent en place dans les quartiers et indiquer les moyens qu'ils proposent pour renforcer ce droit commun et ceux qui relèvent de dispositifs spécifiques.

de « *territorialiser les politiques sectorielles pour concentrer les moyens de droit commun dans les quartiers prioritaires* ».

Vos rapporteuses notent cependant une **volonté de certains élus locaux et de l'État d'avancer sur ces questions d'identification des moyens de droit commun**. Ainsi, si les contrats de ville du département de Loire-Atlantique ne précisent pas les moyens humains et financiers mobilisés au titre des politiques de droit commun et des instruments spécifiques, la préfecture a néanmoins procédé en 2016 à un recensement des moyens mobilisés au titre des politiques de droit commun et a conclu avec les principaux services et opérateurs de l'État des conventions départementales d'objectifs pour les quartiers prioritaires qui déclinent au niveau départemental les conventions interministérielles.

De même, la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole comme le département du Nord mènent un travail de recensement de leurs crédits et actions relevant de leurs politiques de droit commun. De l'aveu des différents interlocuteurs, ce travail s'avère très complexe et demande du temps dans la mesure où il nécessite la mise en place d'une nouvelle démarche d'analyse financière territorialisée des politiques menées et d'outils adaptés. La Métropole d'Aix-Marseille Provence a indiqué réfléchir au recours à une aide extérieure pour travailler sur l'évaluation de l'ensemble des contributions qui relèvent des politiques de droit commun comme de la politique de la ville.

Le CGET a apporté plusieurs solutions pour remédier à cette absence d'identification formelle des crédits.

D'une part, en réponse à la Cour des comptes qui soulignait en 2016<sup>1</sup> l'absence de progression dans l'identification des crédits de droit commun et imputait cette situation « *à l'incapacité technique des acteurs à déterminer de façon précise les bénéficiaires des dispositifs de droit commun qui résident dans les quartiers prioritaires* », le CGET a mis en place un **outil de géo-référencement** qui pourra être mis à disposition de l'ensemble des services déconcentrés de l'État et des collectivités à compter de l'été 2017.

D'autre part, le CGET a indiqué qu'à partir de 2017, les engagements de droit commun seraient désormais répertoriés dans « **des annexes d'engagements de services publics** » en lieu et place des précédentes annexes financières. Ces annexes indiqueront les moyens financiers, humains et techniques déployés et préciseront ceux qui font l'objet d'un renforcement pour répondre aux difficultés rencontrées dans les quartiers. Ces nouvelles annexes doivent, selon le CGET, faciliter le pilotage des crédits de droit commun et leur éventuel renforcement, et montrer leur complémentarité avec les crédits spécifiques de la politique de la ville.

---

<sup>1</sup> Rapport annuel de la cour des comptes 2016 - La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser

---

Ces nouvelles annexes devraient également répondre aux critiques selon lesquelles tous les engagements ne seraient pas nécessairement monétisables, le CGET ayant donné l'exemple selon lequel il serait moins pertinent de traduire sur le plan financier le nombre d'emplois policiers que de prévoir la pérennisation d'une ZSP.

Vos rapporteuses s'interrogent sur ces nouvelles annexes et souhaitent que les contrats eux-mêmes restent suffisamment précis. Elles estiment que l'identification des crédits de droit commun est un élément essentiel d'appréciation pour les acteurs de la politique de la ville mais aussi pour les parlementaires de la mise en œuvre de la politique de la ville. En effet, en l'absence d'éléments précis comment vérifier que les crédits spécifiques de la politique de la ville ne s'appliquent pas à la place des crédits de droit commun ?

Quant au niveau d'engagement, l'État a un rôle majeur à jouer dans la mobilisation des crédits de droit commun des partenaires du contrat de ville, les intercommunalités n'ayant pas nécessairement les moyens de mobiliser fortement les partenaires du contrat. Mais cela suppose également que l'État donne l'exemple. Or, pour l'Association France Urbaine, « *force est de constater que la mobilisation des droits communs de l'État reste, une nouvelle fois, le maillon faible de la politique de la ville, faute d'une impulsion suffisante au plus haut niveau du gouvernement* ». Vos rapporteuses souhaitent que l'État veille à ce que les ministères se mobilisent dans l'identification des crédits de droit commun et qu'il développe des outils d'identification et de suivi du déploiement des crédits de droit commun pendant la durée du contrat de ville. La signature d'une nouvelle génération de conventions interministérielles pour la période 2016-2020 au niveau national et l'élaboration annuelle du rapport « politique de la ville » par les collectivités territoriales sera l'occasion de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés.

**Recommandation n° 12 : Mobiliser les ministères dans l'identification des crédits de droit commun.**

**Recommandation n° 13 : Mettre en place des outils d'identification et de suivi du déploiement des crédits de droit commun pendant la durée du contrat de ville.**

### 3. Des modalités d'évaluation des contrats de ville qui doivent être consolidées

Le contrat de ville doit prévoir ses modalités d'évaluation en précisant :

- les moyens d'ingénierie mis en place pour l'élaboration, la conduite et l'évaluation du contrat de ville ;

- les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus. Outre les indicateurs disponibles au niveau national pour chaque quartier prioritaire, les contrats de ville incluent des indicateurs et éléments d'appréciation qualitative issus de l'observation locale ;

- la structure locale d'évaluation chargée de mesurer et d'évaluer ces résultats selon la méthodologie nationale élaborée par l'Observatoire national de la politique de la ville, à laquelle tous les signataires du contrat doivent communiquer leurs données.

Le comité de pilotage chargé d'élaborer et de mettre en œuvre le contrat de ville doit assurer l'évaluation du contrat. Le conseil citoyen participe également à cette évaluation.

Pour aider les acteurs locaux à évaluer les contrats de ville, le CGET et l'ONPV ont diffusé début 2017 un kit méthodologique sur les modalités d'évaluation des contrats de ville. Le guide rappelle que les contrats devront être évalués à mi-parcours afin, selon le guide, « *de réajuster la stratégie déployée, en réinterrogeant ses orientations et en actualisant la programmation des actions* » puis au terme du contrat de ville. Certains acteurs locaux ont regretté que ces outils n'aient pas été élaborés plus tôt. Selon l'IRDSU, « *la question de l'évaluation n'a pas été suffisamment prise en compte dans la conception même de nombre de contrats de ville* ».

Par ailleurs, à partir de 2017, un **rapport politique de la ville** doit être élaboré par les collectivités locales. Ce rapport, qui est présenté par le maire et le président de l'EPCI à leur assemblée respective, porte sur « *la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville, les actions qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation.* » Les conseils citoyens sont consultés au préalable. Le CGET a formulé en mars 2017 des orientations méthodologiques pour l'élaboration de ce rapport. Il a rappelé à cette occasion qu'une partie des éléments de ce rapport a vocation à être utilisée dans le cadre de l'évaluation du contrat de ville. Le rapport doit notamment comprendre une analyse transversale qui rappelle les orientations du projet de territoire ainsi que les modalités de gouvernance, les modalités de participation des conseils citoyens et l'ingénierie déployée pour assurer le suivi des contrats de ville. Le rapport doit en outre faire le bilan des actions mises en œuvre et préciser les moyens financiers engagés.

Certaines collectivités ont décidé de s'impliquer pleinement dans cette évaluation. Ainsi, la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole a décidé de mettre en place une mission spécifique sur ce sujet, intitulée « OSE » (observation-suivi-évaluation), assurée par les chargées de mission « animation territoriale », qui a pour objectif de mobiliser l'ensemble des partenaires au contrat de ville.

Si cette mobilisation des élus locaux est louable, vos rapporteuses sont conscientes que toutes les collectivités n'ont pas nécessairement les moyens pour mener dans de bonnes conditions cette évaluation. L'ADCF a d'ailleurs attiré l'attention de vos rapporteuses sur le nombre de documents de *reporting* demandés, estimant qu'ils étaient « *en décalage avec les données à disposition et le temps que les équipes peuvent y consacrer* ». Vos rapporteuses demandent au Gouvernement de veiller à ce que les collectivités aient les outils et les moyens d'ingénierie nécessaires pour évaluer les contrats de ville.

**Recommandation n° 14 : Veiller à ce que les collectivités aient les outils et les moyens d'ingénierie nécessaires pour évaluer les contrats de ville.**

### III. LE CONSEIL CITOYEN : UNE INSTANCE ENCORE BALBUTIANTE

L'affirmation du principe de coconstruction avec les habitants, au travers notamment de la création des conseils citoyens et des maisons de projet dans le cadre du NPNRU, est un des grands axes de la réforme de la loi Lamy.

Si lors de l'examen de la loi Lamy, les parlementaires ont volontiers reconnu l'expertise d'usage des habitants et l'utilité de les faire participer à la mise en œuvre de la politique de la ville, en revanche ils avaient exprimé des positions divergentes sur les modalités de cette coconstruction. À cet égard, on ne peut que regretter qu'une disposition aussi importante ait été introduite par le Gouvernement en cours de navette et n'ait donc pas fait l'objet d'une étude d'impact préalable.

L'article 7 de la loi Lamy instaure les conseils citoyens et précise que les modalités d'application de ces dispositions seront précisées par arrêté du ministre chargé de la ville. Toutefois, le Gouvernement n'a pas jugé nécessaire de prendre cet arrêté, lui préférant dans un premier temps la mise en place d'un « cadre de référence » diffusé sur le site Internet du ministère pour accompagner les partenaires du contrat.

Cependant, à la demande des acteurs locaux, ce « cadre de référence » a été complété par une circulaire publiée le 2 février 2017 visant « à préciser le cadre de création et de fonctionnement des conseils citoyens afin d'assurer une plus grande harmonisation des pratiques, une animation et des modes de fonctionnement qui garantissent la pérennité de cette nouvelle institution et de l'engagement personnel de ses membres ». Pour vos rapporteuses, la publication de cette circulaire apparaît bien tardive à l'heure où une majorité de conseils citoyens ont déjà été installés.

Le Gouvernement a décidé en 2015 d'installer un Comité national de suivi des conseils citoyens réunissant les principaux acteurs de la politique de la ville<sup>1</sup> et chargé, d'une part, d'accompagner la mise en œuvre et le déploiement des conseils citoyens et, d'autre part, de repérer et diffuser les pratiques innovantes. À ce titre, il a été consulté sur la circulaire précitée. Afin d'assurer la pérennité de ce comité, celui-ci a été rattaché au Conseil national des villes.

## A. LA MISE EN PLACE DES CONSEILS CITOYENS DISCUTÉE

### 1. Les réticences de certains élus pour mettre en place les conseils citoyens

Dans son rapport<sup>2</sup> sur le projet de loi, Claude Dilain déclarait « que la participation [des habitants] ne doit pas être vue comme un obstacle et une source de délais supplémentaires mais comme une possibilité d'améliorer le projet comme d'éviter des risques de blocages ou d'insatisfaction ultérieurs ».

Pourtant, certains élus sont encore peu motivés par l'installation des conseils citoyens, comme l'a indiqué l'Association nationale des délégués du préfet à vos rapporteuses.

Ces réticences ont plusieurs causes. La première d'entre elles tient à l'existence d'un tissu participatif important sur le territoire concerné. Dans ces cas, les élus ont en effet eu le sentiment de se voir imposer un modèle au mépris des dispositifs existants sur leur territoire et ont craint qu'il ne soit instrumentalisé par leur opposition locale.

---

<sup>1</sup> Sont membres du comité de suivi : Les grands réseaux associatifs présents dans les QPV (le Mouvement associatif, la Coordination nationale Pas Sans Nous) ; Le Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ) ; La Fédération des centres sociaux et socioculturels de France (FCSSF) ; MozaïkRH ; L'inter-réseaux des professionnels du développement social urbain (IRDSU) ; Les centres de ressources de la politique de la ville (CRPV) ; L'Association des maires Ville & Banlieue ; L'Association des Maires de France ; France urbaine ; L'association nationale des délégués du préfet (ANDP) ; Des délégués du préfet ; Des représentants des préfets délégués pour l'égalité des chances ; Des sous-préfets ville ; Des membres du collège Habitants du Conseil national des villes (CNV) ; L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

<sup>2</sup> Rapport n° 250 (2013-2014) sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine



---

La réticence des élus peut également venir de leurs difficultés à mettre en œuvre ce nouveau dispositif de démocratie participative notamment quand ils ont connu des difficultés avec de précédents dispositifs participatifs ou lorsque ces précédents dispositifs n'ont pas fonctionné sur leur territoire. En outre, le Conseil national des villes, porteur du Comité national de suivi des conseils citoyens, a indiqué que les membres des conseils citoyens siégeant au conseil avaient souligné les difficultés des élus à trouver la bonne méthode pour travailler avec des habitants et plus seulement des techniciens.

Néanmoins, fin 2016, selon l'enquête sur la mise en œuvre des conseils citoyens du CGET/ONPV, on dénombrait **1 054 conseils citoyens installés ou en cours de constitution. Trois quartiers prioritaires sur quatre sont ainsi couverts par un conseil citoyen.**

## **2. Un principe « un conseil citoyen par quartier » pas toujours respecté**

L'article 7 de la loi Lamy pose le principe selon lequel **chaque quartier prioritaire de la politique de la ville doit avoir un conseil citoyen.**

Selon l'enquête du CGET/ONPV précitée, 74 % des conseils citoyens couvrent un quartier prioritaire, 17 % couvrent plusieurs quartiers et 9 % couvrent une partie de quartier.

**Le principe « un conseil citoyen par quartier » n'est donc pas toujours respecté**, comme l'ont constaté vos rapporteuses lors de leurs déplacements. À titre d'exemple, deux conseils citoyens ont été constitués à Saint-Nazaire couvrant trois quartiers. Dans l'agglomération nantaise, cinq conseils citoyens ont été créés dans les quartiers nantais de Malakoff et Nantes nord (couvrant trois quartiers prioritaires), du Sillon de Bretagne à Saint-Herblain, de Château-Mahaudières à Rezé et de Plaisance à Orvault. Dans le département du Nord, il convient de noter l'exemple de la commune de Vieux-Condé qui est revenue sur son choix initial d'accompagner la création de conseils citoyens distincts pour ses deux quartiers prioritaires.

Plusieurs raisons ont été avancées à vos rapporteuses pour expliquer le non-respect de cette règle. Tout d'abord, la taille du quartier a pu jouer sur le nombre de conseils citoyens, un rapprochement avec d'autres conseils citoyens étant privilégié lorsque le quartier est trop petit ou plusieurs conseils citoyens étant créés lorsque le quartier est trop important. Tel est le cas de Marseille qui comprend à la fois des quartiers prioritaires composés d'environ 1 000 habitants ou très peuplés pouvant atteindre 87 000 habitants.

Ensuite, certains élus ont souhaité dans un contexte de réduction des moyens financiers des communes rationaliser la mise en place de ces nouvelles instances afin de faciliter la mobilisation des services locaux de la

politique de la ville qui en pratique accompagnent la création de ces conseils et en assurent le suivi.

Enfin, des élus ont cherché à favoriser la mobilisation d'un nombre suffisant d'habitants dans les conseils citoyens, notamment dans les communes où existent déjà des dispositifs de participation des habitants.

Vos rapporteuses notent que la circulaire du 2 février 2017 précitée a entériné cette situation en précisant que ce choix du nombre de conseils citoyens était laissé à l'appréciation des acteurs du contrat de ville sous couvert du préfet !

## **B. LA COMPOSITION DES CONSEILS CITOYENS : UN RECRUTEMENT ORIENTÉ VERS L'APPEL AUX VOLONTAIRES**

### **1. Des règles de composition fixées dans un « cadre de référence »**

La loi Lamy a donné peu de précision sur la mise en œuvre des conseils citoyens. Elle indique seulement que le conseil citoyen doit être composé de deux collèges :

- un collège composé d'habitants ; ces derniers étant tirés au sort et la parité devant être assurée ;
- un collège composé des représentants des associations et acteurs locaux.

Faute d'arrêté du ministre chargé de la ville, les élus ont dû pour mettre en œuvre ces conseils se reporter à un « cadre de référence » du ministère, complété depuis le début de l'année 2017 par une circulaire.

Ce « cadre de référence » a ainsi précisé que le collège « habitants » devait constituer au moins 50 % des membres du conseil citoyen et qu'il devait être « *représentatif des différentes composantes de la population du quartier* » et notamment des jeunes.

Il a également préconisé de réaliser le tirage au sort, d'une part, à partir d'une liste de bailleurs, d'EDF ou de la liste électorale et, d'autre part, à partir d'une liste composée de volontaires. La circulaire précitée a de nouveau invité les élus à recourir à plusieurs listes pour procéder au tirage au sort.

Le collège des associations et acteurs locaux doit, selon le « cadre de référence », « *garantir la représentation d'associations et de collectifs directement implantés dans le quartier prioritaire concerné ainsi que des acteurs de terrain, exerçant une activité professionnelle ou non lucrative au sein du quartier et ne présentant pas de lien direct avec l'un des acteurs institutionnels déjà représentés au sein des instances du contrat de ville* ».

---

La loi ne précise pas le nombre de membres que doit comporter un conseil citoyen, laissant ainsi toute latitude aux élus locaux pour déterminer ce nombre en fonction des nécessités du terrain. Cependant, la circulaire du 2 février 2017 précitée a conseillé d'en avoir entre 15 et 50 membres.

## 2. Les difficultés liées au recours au tirage au sort

Vos rapporteuses ont pu constater lors de leurs déplacements la diversité des solutions retenues par les acteurs locaux pour mettre en place les conseils citoyens.

Le bilan de la composition du conseil citoyen par tirage au sort préconisé par le « cadre de référence » est mitigé. En effet, selon l'enquête du CGET/ONPV précitée, **seuls 45 % des conseils citoyens ont été constitués suivant les modalités de recrutement requises par le « cadre de référence » en réalisant un tirage au sort sur des listes administratives complété d'un appel à volontaires (33 %) ou un tirage au sort sur des listes administratives (11 %). Une majorité de conseils citoyens (48 %) a été constituée avec un appel à volontaires, sans tirage au sort pour 29 % de ceux-ci et avec tirage au sort sur des listes de volontaires pour 19 %.**

L'importance du recours au volontariat est pour vos rapporteuses révélateur des difficultés rencontrées par les élus pour procéder au tirage au sort à partir de listes neutres.

Une première difficulté réside dans **le choix de la ou des listes retenues pour réaliser ce tirage au sort**. En effet, ce choix n'est pas anodin, chaque type de liste n'étant pas représentatif à lui seul des habitants des quartiers prioritaires. Ainsi, les listes électorales ne prennent pas en compte les non-inscrits, les mineurs, ou les personnes de nationalité étrangère. Les listes scolaires tendent à écarter les personnes sans enfants et les personnes âgées. Les listes des bailleurs sociaux ne permettent pas de prendre en compte les habitants du quartier qui résident dans le parc privé. Pour obtenir la meilleure représentation possible, les élus locaux auraient dû mixer différentes listes. Tel n'a pas été le cas en pratique, seule une minorité de conseils citoyens ayant été composée à partir de listes mixées.

Plusieurs élus ont souligné les difficultés à obtenir ces listes. Faute d'avoir inscrit dans la loi la possibilité d'utiliser certains fichiers pour la constitution des conseils citoyens, les bailleurs sociaux comme EDF se sont légitimement interrogés au regard de la loi informatique et liberté sur la légalité de transmettre des listes nominatives pour la constitution des conseils citoyens.

Ainsi, dans une résolution à destination de ses bailleurs, l'USH a précisé que le recours aux fichiers de locataires était « **une possibilité et non une obligation**. D'ailleurs, le cadre de référence n'a aucune valeur juridique.

*Aussi, la solution qui consiste à transmettre uniquement des numéros de logements à la ville, paraît pertinente. »*

Une seconde difficulté réside dans la **procédure elle-même**. La procédure du tirage au sort sur des listes neutres est plus complexe qu'un tirage au sort à partir d'une liste de volontaires. En effet, le tirage au sort sur les listes précitées suppose d'obtenir des listes, de tirer au sort, d'informer les personnes tirées au sort, voire de les relancer pour obtenir une réponse et éventuellement de refaire un tirage au sort. Certaines communes ont été conduites en raison d'une série d'abandons à procéder à plusieurs tirages au sort successifs.

Pour faciliter le taux de réponses positives, plusieurs communes ont procédé à une campagne de communication au préalable en distribuant des courriers dans les boîtes aux lettres, en affichant et en distribuant des flyers explicatifs, en faisant insérer des articles dans la presse locale, en organisant des réunions d'information, certaines allant même jusqu'à réaliser du porte à porte. Le Conseil national des villes, porteur du Comité national de suivi des conseils citoyens, a indiqué à vos rapporteuses que ces démarches de sensibilisation préalable permettaient une mobilisation plus importante.

On peut dès lors comprendre que ce mode de désignation par tirage au sort sur des listes neutres soit demeuré limité en raison **de sa lourdeur et de sa lenteur de mise en œuvre** mais aussi en raison de sa **moindre visibilité** par rapport à un appel à candidatures plus large.

Malgré ces difficultés, nombre d'acteurs se sont montrés satisfaits de l'introduction d'un tirage au sort à partir de listes neutres ou de listes de volontaires. Le recours au tirage au sort a en effet **permis dans un certain nombre de villes un renouvellement des instances de démocratie participative** et a **suscité de nouvelles vocations en attirant des personnes qui ne s'étaient jusque-là pas engagées dans les instances de démocratie locale**.

Néanmoins, si le recours au tirage au sort garantit la représentation de l'ensemble de la population concernée, **il n'empêche ni les absences ni les démissions**. Vos rapporteuses regrettent que l'enquête menée par le CGET sur les conseils citoyens n'ait pas abordé la question du turnover qu'elles ont constaté lors de leurs déplacements. Interrogé sur cette question, le Conseil national des villes, porteur du Comité national de suivi des conseils citoyens, a indiqué que les membres de son collège habitants n'avaient pas constaté de désaffection massive bien que des cas soient constatés comme à Montpellier, par exemple, où 95 % des habitants tirés au sort ne viennent pas.

Plusieurs raisons expliqueraient la désaffection des membres des conseils citoyens :

- le mode de désignation par tirage au sort et plus particulièrement l'impréparation en amont ;

---

- les modalités de fonctionnement du conseil citoyen (horaires inadaptés, équilibre au sein du groupe, longues discussions sur le mode de fonctionnement) ;

- le manque de reconnaissance soit par les élus soit par les habitants du quartier.

L'Association nationale des délégués du préfet a proposé de mettre en place un « système plus souple d'entrées et de sorties » dans les conseils citoyens pour faciliter les remplacements au sein du conseil. Cette souplesse permettrait d'éviter un essoufflement du conseil et de permettre que les nouvelles personnes bénéficient rapidement des droits spécifiques qui leur sont accordés en leur qualité de membre de conseil citoyen (formation, congé..).

La **constitution du collège « associations et acteurs locaux »** semble avoir suscité moins de difficultés.

La présence de ces acteurs historiquement très présents dans les quartiers devait permettre au collège « habitants » de bénéficier de l'expertise et des ressources de ces acteurs en matière de politique de la ville.

Vos rapporteuses ont cependant eu écho de conseils citoyens où les acteurs associatifs ne jouaient pas nécessairement le jeu de la complémentarité et de la formation des habitants, voire étaient peu mobilisés et peu présents au sein du conseil citoyen. Elles souhaitent que le CGET analyse ces cas pour savoir s'ils sont exceptionnels ou non.

**Recommandation n° 15 : Faciliter le fonctionnement des conseils citoyens :**

**- en inscrivant dans la loi la possibilité de recourir à certains fichiers administratifs (fichiers électoraux, fichiers des impôts locaux et/ou des bailleurs sociaux) pour réaliser le tirage au sort des membres du collège « habitants » ;**

**- en menant une étude sur les vacances et démissions au sein des conseils citoyens et expliquant les raisons de ce phénomène ;**

**- en facilitant le remplacement des membres démissionnaires.**

## C. UN RÔLE À CONFORTER POUR ÉVITER UN ESSOUFFLEMENT DES CONSEILS CITOYENS

### 1. Les difficultés du conseil citoyen à se positionner par rapport à d'autres instances préexistantes de démocratie participative

La question du positionnement des conseils citoyens parmi les autres instances de démocratie participative a été évoquée lors de l'examen du projet de loi. Claude Dilain, rapporteur du Sénat, avait même proposé de renommer les conseils citoyens « coordinations citoyennes de quartier » afin d'éviter toute confusion avec les conseils de quartiers.

L'article 7 de la loi Lamy rappelle que la mise en place du conseil citoyen doit se faire « *sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives* ».

Selon l'enquête du CGET/ONPV, 84 % des conseils citoyens ont été précédés d'une réflexion sur les dynamiques participatives existantes sur le territoire. Toutefois, cette réflexion a conduit peu d'élus à transformer leur conseil de quartier en conseil citoyen comme le permet la loi. En effet, seuls **5 % des conseils citoyens sont issus des conseils de quartier.**

Les élus ont ainsi préféré créer une structure nouvelle qui leur a donné l'opportunité de mobiliser de nouveaux habitants pouvant apporter un regard nouveau. Une autre raison expliquant ce choix réside dans le fait que seuls les membres du quartier prioritaire peuvent siéger au sein du conseil citoyen ; dès lors fusionner conseils de quartier et conseils citoyens aurait, dans bien des cas, conduit à exclure les habitants ne résidant pas dans le quartier prioritaire.

La circulaire du 2 février 2017 précitée a précisé l'articulation entre conseils citoyens et conseils de quartier ou autres instances de participation en rappelant que « *le conseil citoyen peut faire le lien ou compléter les autres formes de participation des habitants tout en s'articulant avec les démarches déjà développées localement, pour éviter une démultiplication ou une concurrence des instances existantes. Le conseil citoyen peut aussi constituer un "sous-conseil" ou une commission au sein du conseil de quartier à condition que les trois principes cités [indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, présence d'acteurs locaux et associatifs et présence d'habitants tirés au sort, représentation dans les instances de pilotage] soient également respectés.* » Pour vos rapporteuses, ce rappel, bien que nécessaire, paraît cependant tardif dans la mesure où une grande majorité des conseils citoyens ont été institués.

Lors de leurs déplacements, certains acteurs ont indiqué à vos rapporteuses que les conseils citoyens avaient pu rencontrer des difficultés de positionnement au regard d'autres instances participatives.

En effet, les conseils citoyens souhaitent aborder des thématiques plus larges que la mise en œuvre du contrat de ville et le renouvellement urbain, comme l'insertion sociale et professionnelle, l'emploi, le cadre de vie, la propreté du territoire, la gestion urbaine de proximité, l'éducation et la convivialité, l'image des quartiers et la lutte contre les discriminations, la sécurité routière, la tranquillité, la lutte contre le trafic de drogue, le vivre ensemble ou encore l'appropriation par les femmes de l'espace public.

Or, ces sujets relèvent également du champ d'intervention des conseils de quartier. Ainsi, le maire peut associer en application de l'article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales les conseils de quartiers « à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier *celles menées au titre de la politique de la ville* ».

#### LES CONSEILS DE QUARTIER

Les conseils de quartier sont des structures associant les habitants d'un quartier à la gestion municipale.

Ces instances ont été créées par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Les conseils de quartier sont institués par le conseil municipal. Ils sont obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants, et facultatifs pour les communes de 20 000 à 79 999 habitants.

La dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement de chaque conseil de quartier sont fixées par le conseil municipal de la ville. Ils comprennent généralement des élus municipaux, représentés à la proportionnelle, ainsi que des membres d'associations d'habitants, des personnalités représentatives et des habitants.

Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et formuler des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut également les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.

*Source : Commission des affaires économiques.*

La création des conseils citoyens a pu créer une certaine confusion pour certains conseils de quartier qui ont eu le sentiment d'un manque de reconnaissance.

**Dès lors, éviter la concurrence entre les conseils citoyens et les conseils de quartier est un enjeu majeur pour ne pas décourager les habitants siégeant dans chacune de ces instances et pour éviter d'épuiser les équipes techniques qui, à devoir se démultiplier dans les différentes instances, risquent de ne plus être en mesure de répondre aux attentes des habitants.**

Vos rapporteuses estiment que l'absence d'étude d'impact préalable à la création des conseils citoyens est regrettable car l'articulation entre instances locales de démocratie participative et conseils citoyens n'a pu de ce fait être examinée avant leur instauration. Elles souhaitent que soit menée une étude nationale sur cette articulation.

**Recommandation n° 16 : Mener une étude nationale sur l'articulation entre les conseils citoyens et les dispositifs de démocratie participative.**

## **2. Un rôle de participation aux instances du contrat de ville à conforter**

L'article 7 de la loi Lamy confie aux conseils citoyens plusieurs missions. Le conseil citoyen est associé à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. Il participe à toutes les instances de pilotage du contrat de ville et à celles relatives au projet de renouvellement urbain.

Selon le CGET, les membres des conseils citoyens sont représentés dans une partie des instances, sans pour autant que **cette représentation soit systématique**.

Selon l'enquête du CGET/ONPV précitée, **75 % des conseils citoyens ont des représentants au sein des comités de pilotage**. Cependant, seul un tiers des conseils citoyens représentés participerait à la prise de décision ; pour les autres, **leur rôle demeure encore largement consultatif**.

Le Conseil national des villes a rappelé à vos rapporteuses qu'en 2012, il avait proposé dans un avis sur la participation des habitants une « échelle de mesure de la dynamique de participation, allant de l'information à l'évaluation », ce qui pourrait se traduire ainsi :

« - Niveau "**Information**" (clés nécessaires à la compréhension d'une décision) ;

« - Niveau "**Consultation**" (participe au processus décisionnel, mais n'accède pas à la prise de décision) ;

« - Niveau "**Concertation**" (intervention des membres du conseil citoyen tout au long de la constitution d'un dossier, de l'instruction à la décision. Reconnaissance de l'expertise d'usage pour des questions qui les concernent, au même titre que les professionnels techniciens) ;

« - Niveau "**Participation-décision**" (partage du pouvoir de décision de la coconstruction de la décision à la gestion d'un budget ou d'un projet) ;



---

« - Niveau "**Évaluation**" (ultime niveau de participation permettant aux participants de faire le point sur l'effectivité de ce qui a été fait tout au long de ce processus) ».

Le Conseil national des villes, porteur du Comité national de suivi des conseils citoyens, a proposé aux membres de son collège habitants, de se prêter à cet exercice. Il en ressort que quatre membres se situent au niveau « Information », mais tendent vers le niveau « concertation », deux se situent au niveau « Consultation », et cinq au niveau « Concertation ». Vos rapporteuses soutiennent la proposition du Conseil national des villes d'utiliser cette échelle lors de l'évaluation des contrats de ville.

S'agissant de la mise en œuvre et de l'évaluation du contrat de ville, l'AMF comme le CGET ont rappelé à vos rapporteuses que le conseil citoyen n'a pas vocation à être uniquement une instance de consultation et d'information mais doit être partie prenante du processus de décision et d'évaluation au même titre que les autres partenaires signataires.

Vos rapporteuses considèrent que les conseils citoyens ne pourront passer de la phase « information/consultation » à celle de décision qu'à la condition d'être formés.

Les membres du conseil citoyen doivent en outre disposer de toutes les informations nécessaires à la prise de décision. Le rôle du préfet est décisif : non seulement il doit veiller à ce que les conseils citoyens soient représentés dans les différentes instances, mais une attention particulière doit être portée sur le fait de leur transmettre les documents en amont. Les équipes de la politique de la ville jouent également un rôle fondamental dans l'aide à la compréhension des documents. Ce travail préparatoire que doivent mener les conseils citoyens en amont des discussions pour pouvoir peser dans les instances de décision de la politique de la ville suppose que les membres des conseils citoyens aient les moyens de le faire (garde d'enfants, congés professionnels...). À défaut le risque est grand de voir les membres du conseil citoyen se désinvestir.

Parmi les missions des conseils citoyens, s'est posée la question de la gestion des fonds de participation des habitants (FPH) qui permet selon le ministère « de financer des projets ponctuels de faibles coûts qui contribuent au renforcement du lien social dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ». 31 % des conseils citoyens se sont approprié le dispositif. Toutefois, dans un avis du 22 juin 2016 sur les fonds de participation des habitants, le Conseil national des villes a recommandé que ce dispositif ne soit pas « réservé à l'appréciation du conseil citoyen ». Il précisait qu' « il serait dommageable et mal compris des acteurs des FPH que ceux-ci deviennent un simple outil sous la coupe des conseillers citoyens ; lesquels par ailleurs ont moins à s'occuper de l'animation du quartier ou d'éducation populaire que des thèmes structurants du contrat de ville, et gagneraient en termes de positionnement à s'investir dans les budgets participatifs à l'échelle de la ville ou de l'agglomération là où ils se mettent en place. »

Dans la circulaire du 2 février 2017 précitée, le Gouvernement s'est montré prudent quant à l'exercice de cette mission estimant qu'il fallait « éviter [un] risque de dilution ou de détournement des missions principales du conseil citoyen, qui demeure avant tout un acteur de la coconstruction et de l'évaluation de la politique de la ville dans le cadre des contrats de ville (et non pas un gestionnaire de dispositifs) ».

### **3. Une procédure pour surmonter les éventuels blocages qui demeure théorique**

L'article 155 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a complété la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine en donnant aux conseils citoyens la possibilité de saisir le préfet en cas de difficultés particulières rencontrées par les habitants.

En fonction de la nature et de l'importance des difficultés rencontrées, le préfet peut alors saisir le comité de pilotage du contrat de ville afin de lui soumettre le diagnostic de la situation et les actions préconisées. Notre collègue Mme Dominique Estrosi-Sassone, rapporteur du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, avait conclu que « ce dispositif de saisine, antinomique avec le principe de coconstruction constitutif de la loi du 21 février 2014, ne répond[ait] (...) à aucune difficulté réelle ou anticipée ».

Le CGET a indiqué à vos rapporteuses ne pas encore disposer de remontées sur la mobilisation effective de cette nouvelle disposition. L'Association France urbaine a réaffirmé à vos rapporteuses qu'elle continuait de s'interroger sur la nature et l'étendue du pouvoir d'interpellation accordé aux seuls conseils citoyens. Selon l'Association des Missions d'Aménagement et de Développement Économique Urbain et Social (AMADEUS), le dispositif est encore « théorique, peu opérationnel et part d'un présupposé de méfiance assez regrettable ».

Interrogées sur la mise en œuvre de ce dispositif, les personnes rencontrées par vos rapporteuses ont indiqué, d'une part que les conseils citoyens n'avaient pas nécessairement connaissance de cette faculté, et d'autre part, que le recours à cette saisine traduirait un climat de défiance entre les habitants et les institutions locales alors que l'objectif est de coconstruire. Certains ont souligné qu'en cas de difficultés, les membres du conseil citoyen auraient plutôt tendance à se retirer des instances plutôt qu'à actionner le dispositif.

Si vos rapporteuses ne nient pas que dans certains cas le dialogue avec les élus locaux puisse être difficile, elles n'ont cependant pas eu connaissance de blocages manifestes. Elles ont constaté que les délégués du préfet étaient à l'écoute des membres des conseils citoyens et qu'ils tentaient de répondre au mieux aux difficultés que ces derniers pouvaient rencontrer.

---

Selon la préfecture du Nord, ces délégués permettent ainsi « *d'apaiser le dialogue avec les mairies* ». Dès lors, pour vos rapporteuses, **la procédure d'interpellation leur paraît à ce stade très théorique.**

#### **D. DES MOYENS POUR GARANTIR LE FONCTIONNEMENT DES CONSEILS CITOYENS**

On l'a vu la question des moyens est déterminante pour éviter un essoufflement des conseils citoyens.

La loi Lamy précise que l'État participe à leur fonctionnement et que **le lieu et les moyens nécessaires à leur fonctionnement ainsi que les actions de formation doivent être prévus dans les contrats de ville.** Elle indique également que les conseils citoyens peuvent faire **appel à des personnalités extérieures** en raison de leur expertise dans les domaines relevant de leur compétence. Dans les contrats de ville consultés, vos rapporteuses ont pourtant constaté que les contrats étaient peu développés sur les moyens accordés à ces conseils.

##### **1. Les demandes récurrentes de formation**

Le suivi de la mise en œuvre des contrats de ville comme la participation aux instances de pilotage de la politique de la ville nécessitent d'être formé. C'est une demande récurrente des conseils citoyens rencontrés par vos rapporteuses de pouvoir comprendre le fonctionnement de la politique de la ville.

Le Gouvernement a d'ailleurs consacré en 2016 plus de 5 millions d'euros à la formation des conseils citoyens. En outre, le CGET a mis en place une formation spécifique à destination des membres des conseils citoyens habitant les quartiers objet du NPNRU. Cette formation a été confiée à l'École du renouvellement urbain pour un montant de 1,5 million d'euros.

Certains conseils citoyens ont souligné la difficulté de leurs membres pour trouver des solutions de garde d'enfants ou se libérer de leurs obligations professionnelles en journée afin de préparer et participer aux réunions des comités de pilotage ou des comités techniques, ou pour assister à des formations. Il serait souhaitable que les contraintes des membres des conseils citoyens soient prises en considération notamment par l'organisation de réunions en soirée ou le samedi.

Le Conseil national des villes dans son avis, en date du 17 mars 2016, avait proposé d'instaurer un droit à indemnisation compensatoire à la perte de jours travaillés pour les habitants des quartiers prioritaires siégeant

bénévolement dans les conseils citoyens et la valorisation des compétences acquises dans le cadre de leur parcours professionnel. L'article 10 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 est resté en deçà de cette préconisation en créant un congé d'engagement associatif ouvert de droit aux membres du conseil citoyen. Les conditions du maintien de la rémunération du salarié sont renvoyées à une convention ou un accord de branche. Vos rapporteuses souhaitent que l'État incite à la conclusion de ces accords car, sans indemnisation, rares seront les membres des conseils citoyens qui demanderont à bénéficier de ce congé.

## 2. Un accompagnement technique par des professionnels

Comme le rappelle la circulaire du 2 février 2017 précitée, « *l'autonomie du conseil citoyen ne doit pas conduire à son isolement* ».

Vos rapporteuses ont pu constater que plusieurs conseils citoyens qui revendiquaient initialement une autonomie forte ont rapidement constaté qu'ils avaient en réalité besoin d'accompagnement de la part des pouvoirs publics.

Les communes ont dans l'ensemble consacré beaucoup de temps à la création des conseils citoyens avec l'appui des délégués du préfet et des chefs de la politique de la ville, parfois au détriment d'autres projets. Si elles reconnaissent qu'un accompagnement est indispensable, certaines communes admettent néanmoins ne pas avoir l'ingénierie nécessaire pour le faire ou considèrent que cet accompagnement ne peut se faire qu'au détriment d'autres missions.

La circulaire précitée a rappelé que « *ni les représentants de l'État ni les élus ou leurs agents en charge de la politique de la ville ne peuvent être membres de cette instance. (...) Ils peuvent être invités en fonction de l'ordre du jour pour échanger avec les membres ou apporter une expertise méthodologique, technique ou juridique.* » La présence d'agents de l'État ou des autorités locales ne doit donc être que temporaire, le temps de l'installation et avant de passer la main à des tiers neutres comme des adultes-relais. Le CGET a indiqué à vos rapporteuses que 1 000 volontaires du service civique seront déployés auprès de ces conseils tant « *sur les aspects méthodologiques que techniques* ». À titre d'exemple, la commune du Blanc-Mesnil a indiqué à vos rapporteuses avoir octroyé avec le concours du CGET des fonds permettant au conseil citoyen d'être accompagné pour se structurer, s'organiser et se former.

Enfin, vos rapporteuses ont pu constater en pratique que **les délégués du préfet jouaient un rôle important d'accompagnement**. Au travers de ses délégués, l'État assure ainsi une présence active auprès des conseils citoyens en leur apportant conseils, connaissances techniques et administratives, soutien.

---

### 3. Les moyens matériels de fonctionnement

Les conseils citoyens bénéficient de moyens financiers et logistiques, comme l'a indiqué l'Association nationale des délégués du préfet.

Selon l'enquête du CGET/ONPV, 63 % des conseils citoyens ont bénéficié d'un **budget de fonctionnement** autour de 3 500 euros en moyenne. Ces moyens peuvent paraître modestes mais semblent à ce stade proportionnés aux besoins des conseils citoyens.

Vos rapporteuses n'ont pas entendu de récrimination quant à leur montant. La circulaire du 2 février 2017 précitée a précisé que les conseils citoyens devraient progressivement disposer d'un budget de fonctionnement annuel.

Selon le Conseil national des villes, porteur du Comité national de suivi des conseils citoyens, **l'attribution pérenne de locaux** est une demande récurrente importante. Outre que ces locaux permettent aux membres de se réunir, ils donnent également de la visibilité pour les habitants du quartier. En pratique, le conseil citoyen peut siéger dans la maison de projet mise en place dans le cadre du NPNRU, ou bénéficier de locaux mis à disposition par la ville, le centre social ou encore une maison de quartier. Une difficulté survient cependant lorsque le conseil citoyen se réunit dans un local privé, le coût de la location, les charges et assurances grevant nécessairement leur budget de fonctionnement.

Toutefois, vos rapporteuses se sont interrogées en période budgétaire contrainte sur les arbitrages auxquels les acteurs locaux devraient procéder entre l'octroi de moyens plus importants aux conseils citoyens et le financement d'autres actions proposées par des associations. Vos rapporteuses rappellent que **l'État doit participer au fonctionnement des conseils citoyens** et l'invitent à y consacrer les moyens nécessaires afin d'éviter que ces conseils citoyens ne s'essoufflent faute de moyens.

<p><b><i>Recommandation n°17: Veiller, dans un contexte budgétaire contraint, à ce que l'État maintienne sa participation au fonctionnement des conseils citoyens.</i></b></p>
--

#### **IV. LE NPNRU : ACCÉLÉRER SA MISE EN ŒUVRE PAR UN FINANCEMENT RENFORCÉ ET PÉRENNE DE L'ÉTAT**

##### **A. UN NOUVEAU RÈGLEMENT QUI RALENTIT LA MISE EN ŒUVRE DU NPNRU**

###### **1. De nombreuses attentes en raison du succès du PNRU**

Lancé par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, le programme national de rénovation urbaine « *vis[ait] à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible* ». Il s'est traduit par la conclusion de 399 conventions pluriannuelles entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) et les différents porteurs des projets, villes ou EPCI. Les dernières conventions ont été signées en 2014.

Fin 2015, 67 % des investissements avaient été consacrés à des opérations relatives à l'habitat et notamment à la démolition de 158 000 logements, à la reconstitution de l'offre locative sociale à hauteur de 138 000 logements, à la réhabilitation de 337 000 logements et à la résidentialisation de 346 000 logements.

La loi du 1er août 2003 précitée prévoit que 12 milliards d'euros seront consacrés à la mise en œuvre du PNRU entre 2004 et 2015. L'Anru est chargée de recevoir l'ensemble des financements dédiés au programme. Au total, avec l'effet levier, ce sont 45,2 milliards d'euros de travaux et d'interventions qui ont été investis, l'Anru apportant un financement à hauteur de 25,4 %.

L'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) a réalisé un bilan du PNRU afin de mettre en avant les aspects positifs de ce premier programme mais aussi ses lacunes et difficultés. Le PNRU a ainsi permis grâce à la mise en place d'un guichet unique national que des projets ambitieux de rénovation urbaine contribuant à une amélioration sensible de la qualité de vie dans ces quartiers soient menés sur une période de temps relativement courte comprise entre cinq et dix ans. Cependant, ce premier programme présentait des limites : le manque de portage intercommunal, l'insuffisante connexion entre les aspects sociaux et urbains, c'est-à-dire entre le Cucs, le PNRU et les ZFU, la faible participation des habitants et une mixité sociale moins importante que souhaitée. Ce bilan a servi de base pour élaborer les nouvelles règles du NPNRU.

Malgré ces limites, vos rapporteuses ont pu constater chez l'ensemble des personnes rencontrées une réelle satisfaction quant à la mise en œuvre de ce premier programme.

---

## 2. Un NPNRU centré sur les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants

L'article 3 de la loi Lamy a prévu de mettre en œuvre un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) pour la période 2014-2024. Ce nouveau programme ne vise pas l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville mais est centré sur « *les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants* ».

La liste de ces quartiers dits d'intérêt national a été arrêtée par le ministre chargé de la ville, sur proposition de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru). Ce sont ainsi 216 quartiers qui ont été retenus.

En complément des quartiers d'intérêt national, **274 quartiers dits d'intérêt régional** ont été choisis parmi les quartiers prioritaires de la politique de la ville à l'issue d'un dialogue entre les préfets et les conseils régionaux dans le cadre des conventions de plan État-Région. Ces quartiers bénéficieront dans une moindre mesure de concours financiers de l'Anru.

La loi Lamy a tenté d'améliorer la mise en œuvre du nouveau programme au regard des difficultés rencontrées par le premier programme. De nouveaux principes ont en conséquence été affirmés :

- le portage au niveau intercommunal du NPNRU ;
- le lien entre les politiques de cohésion sociale et la rénovation urbaine par le biais du contrat de ville ;
- la mise en place du principe de coconstruction avec les habitants et la création de maisons de projet.

## 3. Une nouvelle procédure en deux phases qui ralentit les projets de rénovation

La nouvelle procédure du NPNRU se décompose en deux phases : dans un premier temps est élaboré un **protocole de préfiguration**, puis dans un second temps sont conclues des **conventions d'engagement** qui déclinent le projet.

Le protocole de préfiguration comprend notamment la présentation du projet, son contexte, les modalités du pilotage du contrat de ville, la présentation de l'articulation des orientations stratégiques du volet urbain du contrat de ville avec les politiques d'agglomération telle que le plan local de l'habitat et le plan local d'urbanisme, **les principes de la convention d'équilibre territorial en matière de peuplement**, enfin les modalités de la coconstruction avec les habitants. Ce protocole oblige à une importante réflexion préalable sur le projet proposé et à inscrire celui-ci dans le

périmètre plus large de l'intercommunalité. Dans bien des cas, de nouvelles études préalables ont dû être réalisées et ont été intégrées au protocole.

Cette phase de préfiguration doit ainsi permettre d'établir des projets mieux définis et mieux chiffrés avant leur passage devant le comité d'engagement de l'Anru et ainsi éviter une multiplication des avenants, ce qu'ont souligné plusieurs interlocuteurs rencontrés par vos rapporteuses.

Cependant, pour certaines personnes auditionnées, cette multiplication des études s'avère contreproductive car elle ralentit le processus et risque de casser la dynamique engagée tout particulièrement lorsque les projets du NPNRU s'inscrivent dans la continuité du premier programme. Vos rapporteuses s'inquiètent des sommes engagées pour la production des études et souhaitent qu'elles soient rationalisées.

L'Anru a indiqué à vos rapporteuses comprendre l'impatience des élus mais elle considère que le temps passé à préparer le projet permettra d'en gagner lors de son exécution.

Au 15 décembre 2016, 95 % des quartiers d'intérêt national avaient un protocole de préfiguration en cours d'instruction ou signé. Le rythme de contractualisation s'agissant des quartiers d'intérêt régional est le même. Au 1<sup>er</sup> mars 2017, 82 % des protocoles avaient été signés ou étaient en cours de signature par l'Anru.

La deuxième phase de signature des conventions vient de débiter, les deux premières conventions pluriannuelles ayant été signées au printemps 2017 avec Rennes et Pau. Selon l'Anru, la majeure partie des conventions sera conclue en 2018 et 2019.

Plusieurs collectivités locales se sont inquiétées des conséquences pratiques du portage intercommunal du NPNRU. En effet, il paraît difficilement envisageable d'attendre que l'ensemble des projets intercommunaux soient prêts pour pouvoir lancer la phase opérationnelle. De même, pour des raisons évidentes de mise en œuvre, il peut être nécessaire de faire plusieurs programmes de rénovation s'agissant d'un même quartier prioritaire. Tel est le souhait émis par la Métropole d'Aix-Marseille Provence pour son quartier prioritaire situé en centre-ville qui compte environ 87 000 habitants. Des projets séparés permettraient en effet de travailler avec « *un nombre raisonnable d'acteurs et une temporalité maîtrisée d'opérations à réaliser* ».

Vos rapporteuses attirent l'attention de l'Anru sur le fait que **l'examen des projets à l'échelle intercommunale, aussi pertinent soit-il, ne doit pas conduire à bloquer l'ensemble des projets de rénovation. Elles souhaitent en conséquence la mise en place d'un dispositif de convention cadre avec des volets territoriaux qui permettrait de ne pas bloquer sur le plan opérationnel l'ensemble des projets d'une intercommunalité.**



**Recommandation n° 18 : Mettre en place un dispositif de convention cadre avec des volets territoriaux au niveau de l'intercommunalité pour faciliter la mise en œuvre effective d'un projet de renouvellement urbain sur un territoire donné.**

#### **4. De nouvelles règles financières qui contraignent les projets de rénovation**

Selon le règlement du NPNRU, l'enveloppe financière sera distribuée entre les projets en fonction notamment de l'ambition du projet, des difficultés rencontrées par le quartier, ou encore de la situation financière de la collectivité.

Certains élus ont, semble-t-il, eu des difficultés à comprendre les enjeux financiers en cause en raison de l'utilisation des notions de subvention, d'équivalents-subventions<sup>1</sup> et de concours financiers de l'Anru. En effet, contrairement au premier programme, les concours financiers de l'Anru se décomposent en deux catégories : les subventions et les prêts bonifiés distribués par Action Logement. Ils devraient atteindre 6,4<sup>2</sup> milliards qui se décomposent en 4,2 milliards de subventions et 2,2 milliards de prêts bonifiés permettant un équivalent-subvention de 0,8 milliard d'euros. En cas d'augmentation des fonds consacrés au NPNRU, vos rapporteuses souhaitent que **soit privilégié le recours aux subventions plutôt qu'à des prêts bonifiés**, sous peine d'accroître plus encore l'endettement des communes.

Pour déterminer le niveau des subventions attribuées aux collectivités, l'Anru prend en considération la situation financière, l'effort fiscal et la richesse des collectivités territoriales concernées. Ces éléments permettent de déterminer un « scoring » et donc le taux de financement appliqué par l'Anru pour les opérations dont les collectivités sont maîtres d'ouvrage. Ainsi, plus une collectivité a des ressources ou est peu endettée moins l'Anru l'aidera. Plusieurs élus et acteurs de la politique de la ville ont regretté que ce **règlement pénalise les communes les plus vertueuses ayant fait ou faisant des efforts de maîtrise de leur endettement.**

En outre, **les aides allouées dans le cadre du NPNRU sont plus restreintes que dans le cadre du premier programme.** Ainsi, le taux maximum de subvention pour les démolitions de logements locatifs sociaux est passé de 100 % à 70 % ; le comité d'engagement ou le directeur général de

<sup>1</sup> Selon le règlement du NPNRU, « l'équivalent-subvention a pour objectif de rendre comparable les différentes formes d'aides (subvention, dotation fonds propres, prêt amortissable, prêt in fine, etc.) compte tenu des caractéristiques financières de celles-ci. »

<sup>2</sup> Sans compter le milliard supplémentaire de l'État

l'agence pouvant le porter sous certaines conditions à 80 %. L'Anru attribue des concours financiers pour la reconstitution de l'offre de logements locatifs sociaux sous forme de prêts bonifiés par Action Logement et sous forme de subventions pour les seuls prêts locatifs aidés d'Intégration (PLAI). S'agissant de la requalification de logements locatifs sociaux, l'agence attribue désormais ses aides (subventions et prêts bonifiés) sous conditions de montant et de respect d'un label, seules les requalifications les plus ambitieuses étant prises en charge par l'Anru. Enfin, le taux de financement applicable aux opérations de résidentialisation de logements locatifs sociaux est passé de 50 % à 40 %.

L'Union sociale pour l'habitat (USH) a ainsi regretté la mise en place de ces nouvelles règles, soulignant que les pertes financières des bailleurs sociaux ne seraient pas complètement couvertes. Selon des projections réalisées par l'Union, le taux de couverture intégrant les pertes financières par la subvention se situerait en moyenne entre 49 % dans une hypothèse basse et 58 % dans une hypothèse haute.

Il n'est pas exclu en conséquence que les bailleurs sociaux réduisent l'ampleur de leurs projets en refusant les démolitions projetées par les élus et en proposant à la place des opérations de réhabilitation. Pour éviter ce phénomène, l'USH propose que le montant de la subvention soit augmenté quand les collectivités ne peuvent apporter d'aide complémentaire.

Procédures « tatillonnes », « complexité administrativo-comptable et juridique » des nouvelles règles, « lenteur de la procédure », « règlement complexe à déchiffrer », « règlement plus rigide », telles sont les critiques entendues par vos rapporteuses à propos du règlement du NPNRU. **Vos rapporteuses constatent un décalage de plus en plus important entre la perception qu'a l'Anru de la mise en œuvre du NPNRU et celle des élus et acteurs de terrain.** Elles appellent l'Anru à revoir ses pratiques et notamment à rationaliser les études demandées pour les projets de rénovation du NPNRU qui s'inscrivent dans la continuité du PNRU et à réexaminer le dispositif de scoring qui désavantage les communes vertueuses, ainsi que les montants des aides octroyées aux bailleurs sociaux. Elles constatent qu'au-delà de ces nouvelles règles, c'est en réalité la question du financement qui est posée.

**Recommandation n° 19 : Adapter le règlement du NPNRU : Rationaliser les études demandées pour les projets de rénovation du NPNRU qui s'inscrivent dans la continuité du PNRU et réexaminer le dispositif de scoring qui pénalise les communes les plus vertueuses ainsi que les montants des aides octroyées aux bailleurs sociaux.**

**Recommandation n° 20 : Favoriser le versement de subventions par l'Anru plutôt que le versement de fonds sous forme de prêts bonifiés.**

---

## **B. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE PORTÉE À LA MIXITÉ SOCIALE ET FONCTIONNELLE ET AU TRAITEMENT DES COPROPRIÉTÉS DANS LE CADRE DU NPNRU**

En matière d'habitat, lors de l'examen des projets, l'Anru est notamment attentive :

- à la diversification de l'habitat dans ces quartiers ;
- au niveau de reconstitution de l'offre de logements locatifs sociaux démolis et notamment à la typologie des logements reconstruits ;
- à la reconstitution hors site de la totalité des logements démolis sauf exception ;
- aux modalités de traitement des copropriétés dégradées.

### **1. Favoriser la mixité sociale et fonctionnelle**

Les politiques de peuplement sont essentielles à la réussite du projet de rénovation. Pour favoriser la mixité sociale, plusieurs modes d'action sont envisageables : agir sur les attributions de logements sociaux ou encourager les démolitions et inciter à construire des logements privés.

S'agissant des **attributions de logements sociaux**, vos rapporteuses ne peuvent que constater les contradictions de l'État pris en étau entre la nécessité de loger le plus grand nombre de personnes et l'objectif de favoriser la mixité sociale dans les quartiers prioritaires.

De même, vos rapporteuses ont pu constater suite aux opérations de renouvellement urbain une tentation de reloger les habitants dans des quartiers non encore réhabilités par l'Anru où les loyers demeurent peu élevés, ajoutant ainsi de la pauvreté à la pauvreté. Elles appellent l'État et l'Anru à être particulièrement attentifs aux propositions de reconstitution de l'offre en dehors des quartiers prioritaires à des coûts abordables pour les habitants.

Elles souhaitent que l'État veille à ce que les ménages aux ressources les plus modestes ne soient pas systématiquement orientés vers les quartiers faisant l'objet d'un programme de renouvellement urbain. Elles demandent également au Gouvernement de mener une étude sur la politique de peuplement des quartiers faisant l'objet d'un programme de renouvellement urbain.

---

Un autre moyen de favoriser la mixité sociale passe par la **multiplication des démolitions**. En effet, selon l'ONPV, « *c'est dans les quartiers [concernés par le PNRU] où les démolitions ont été les plus intenses que l'évolution du peuplement des quartiers a été la plus grande* »<sup>1</sup>.

Cependant, lors de leurs visites, vos rapporteuses ont pu constater que la démolition n'est pas forcément le choix le plus répandu, soit parce que les bailleurs préfèrent faute de moyens suffisants procéder à des réhabilitations, soit par choix des élus locaux qui considèrent la démolition « *comme l'ultime solution à des problématiques sociales ou urbaines identifiées* » localement. Vos rapporteuses se sont interrogées sur ce choix. Plusieurs raisons ont été avancées : un manque de capacité à reloger les ménages dans des conditions financières supportables, une volonté de ne pas fragiliser plus encore certaines résidences, caractérisées par un nombre important de ménages sous les plafonds PLAI et de bénéficiaires des APL, en y relogant des personnes aux revenus très modestes, ou encore le souci de ne pas fragiliser plus encore des équipements « à l'image dégradée » ainsi que les commerces de proximité en diminuant le nombre d'utilisateurs et de clients. Pour plusieurs acteurs, certains sites supposeraient plutôt qu'une démolition une restructuration lourde que n'encouragerait pas le nouveau règlement du NPNRU.

Cependant, pour l'Union sociale pour l'habitat, le traitement du quartier doit être entièrement repensé lorsque le PNRU n'a pas permis de « *surmonter les lourds handicaps cumulés (bâti non entièrement traité, image très dégradée, espaces extérieurs délaissés, aggravation de la situation économique et augmentation de la pauvreté, aggravation de la ségrégation sociale, délinquance et trafics de drogue)* ». Ainsi, outre des restructurations lourdes avec des démolitions, vos rapporteuses estiment qu'il **ne faut pas hésiter dans certains cas à laisser des jachères urbaines** pendant quelques années avant de pouvoir reconstruire des logements dans un souci de mixité sociale et fonctionnelle.

Enfin, si l'application d'un taux réduit de TVA peut contribuer à la construction de logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers prioritaires afin d'y favoriser la mixité sociale, la **diversification de l'habitat** suppose souvent un contexte porteur, par exemple l'arrivée de gares de Grand Paris Express en Ile-de-France ou un marché de l'habitat tendu, et surtout un changement d'image du quartier (présence de services publics, école, tranquillité publique...).

---

<sup>1</sup> Étude du rapport annuel 2016

**Recommandation n° 21 : Afin de favoriser la mixité sociale, veiller à ce que les ménages les plus modestes ne soient pas systématiquement orientés vers les quartiers faisant l'objet d'un programme de rénovation urbaine, et mener une étude nationale sur la politique de peuplement menée dans ces quartiers.**

## **2. Le traitement des copropriétés, le défi du NPNRU**

Le traitement des copropriétés est un des défis majeurs du nouveau programme de renouvellement urbain. Ce n'est pas une question entièrement nouvelle puisque dans le cadre du PNRU, les pouvoirs publics ont été amenés à traiter des copropriétés lorsque leur situation avait des conséquences fondamentales sur la réussite du renouvellement urbain du quartier comme à Clichy-sous-Bois ou à Bron.

### **UN EXEMPLE DE TRAITEMENT DE COPROPRIÉTÉS DANS LE CADRE DU PNRU : LE CAS DU QUARTIER TERRAILLON À BRON**

Le quartier Terrailon est un ensemble urbain enclavé au nord de la commune de Bron. Le quartier était composé en majorité de copropriétés en difficulté (1 500 logements) devenues des logements sociaux de fait. Il était bordé d'un ensemble de logements sociaux (environ 400 logements) et d'un foyer CADA.

Dans le cadre du PNRU, un plan d'aménagement global comprenant des opérations pour désenclaver le quartier, rénover le parc existant et diversifier l'offre pour un montant de 103 millions d'euros a été élaboré en associant l'Anru, l'Anah, l'EPARECA et les collectivités territoriales.

L'acquisition par la Métropole de Lyon et le bailleur social Alliade Habitat du groupe Action Logement, de logements en diffus au sein des copropriétés a permis de consolider la gestion des copropriétés et de mieux maîtriser le peuplement avant d'envisager dans un second temps une restructuration urbaine forte. Des acquisitions massives en vue d'une démolition (500 logements) ont concerné deux copropriétés parmi les plus fragiles tandis que cinq copropriétés situées aux limites du secteur en renouvellement ont fait l'objet de plans de sauvegarde successifs (1 000 logements, 15 millions d'euros).

Un travail important d'accompagnement des copropriétaires (mission SOLIHA) a dû être mené, notamment pour les opérations de relogement rendues complexes en raison de la diversité des statuts des occupants.

*Source : Commission des affaires économiques.*

Ainsi, selon les informations transmises par le CGET, dans le cadre du PNRU, l'Anru a consacré 320 millions d'euros à diverses actions concernant les copropriétés comme des aides à l'ingénierie, des actions sur les structures des copropriétés pour favoriser leur redressement ou pour

mettre fin au statut de copropriété. 97 projets sur 400 comprenaient des actions concernant des copropriétés ; les deux tiers de ces projets concernaient des copropriétés récentes, construites après 1948, situées dans des ZUS et présentant des caractéristiques proches du parc locatif social.

Le rapport<sup>1</sup> faisant le bilan du PNRU remis à M. François Lamy en 2013 soulignait la complexité de cette question en raison des enjeux publics et privés concernés. Il soulignait que la coordination des politiques de traitement des copropriétés, notamment entre l'Anah et l'Anru était indispensable. Il invitait, d'une part à mener un travail d'études sur la coordination de ces deux politiques et, d'autre part, dans le cadre de la nouvelle géographie prioritaire à identifier les copropriétés dégradées afin d'en tenir compte dans le nouveau programme de renouvellement urbain.

La loi Lamy en a tiré les conséquences en précisant **que le NPNRU devait ainsi s'articuler avec les actions menées, notamment par l'Anah, pour prévenir la dégradation des copropriétés et participer au traitement des copropriétés dégradées et au traitement de l'habitat indigne.** Une convention de partenariat a été conclue entre l'Anru et l'Anah le 4 mai 2015 pour préciser les conditions d'intervention de chacune des deux agences. Ainsi, sont du ressort de l'Anah les actions visant à accompagner les copropriétaires privés pour redresser ou consolider la copropriété (ex. aides aux travaux de réhabilitation, programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés,...). En revanche, sont de la compétence de l'Anru les actions visant à mettre fin au statut de la copropriété ou à modifier sa structure ou son fonctionnement durablement (ex. démolition de copropriété, portage massif...). Toutefois, la commune d'Aulnay-Sous-Bois a indiqué rencontrer plusieurs difficultés s'agissant du portage massif, soulignant un manque de précision des conditions d'intervention de l'Anru et d'opérateurs pour mettre en œuvre le dispositif.

Vos rapporteuses s'étonnent de l'absence **de recensement exhaustif des copropriétés dégradées situées dans les quartiers prioritaires. Selon le CGET, cette situation résulte de l'impossibilité actuelle de pouvoir croiser les données de l'Anah avec les critères de la géographie prioritaire.** Le CGET a indiqué à vos rapporteuses qu'il travaillait avec l'Anah et la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) à l'amélioration de ce recensement.

**L'intervention sur les copropriétés dans le cadre d'un programme de renouvellement urbain est un processus complexe.** Les procédures d'acquisition à l'amiable ou par voie d'expropriation sont souvent longues et difficiles. Le portage de la vacance des logements n'est pas évident à mettre en œuvre en raison des coûts et de la durée difficilement mesurables. La diversité des situations des occupants (propriétaires occupants/propriétaires

---

<sup>1</sup> Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives - Rapport de la mission d'évaluation confiée au Conseil d'Orientation de l'Onzus - 4 mars 2013

bailleurs) complexifie les opérations de relogement. L'accompagnement des copropriétaires constitue un travail très important.

Selon la Caisse des dépôts et consignations, des outils mieux adaptés doivent être mis en place pour faire face à l'augmentation du nombre de copropriétés très en difficulté. En effet, « *la spécificité de l'intervention publique sur une somme de propriétaires privés est un savoir encore mal assis et mal maîtrisé. Ce type d'intervention exige donc, pour en assurer l'efficacité, de disposer de moyens financiers sans précédent et d'une assistance nationale à la maîtrise d'ouvrage locale.* » Pour la Caisse, le modèle de l'acquisition/démolition sera difficile à reproduire dans tous les territoires concernés en raison de son coût important. Elle invite dans la mesure du possible à réhabiliter le bâti, redresser les syndicats de copropriétaires lorsqu'ils sont viables et transformer les logements en logements sociaux.

Vos rapporteuses invitent les pouvoirs publics à être attentifs aux causes conduisant des copropriétés à se dégrader. Dans un contexte de recherches d'économies budgétaires, il peut être tentant d'inciter fortement les bailleurs sociaux à vendre plus de logements sociaux pour alimenter leurs fonds propres. Vos rapporteuses s'interrogent sur les conséquences de **telles ventes à des locataires qui n'auraient pas les moyens d'assurer ultérieurement l'entretien du logement.**

Vos rapporteuses souhaitent que votre commission des affaires économiques examine plus avant les questions relatives au traitement des copropriétés dans le cadre du NPNRU et puisse évaluer à cette occasion les conséquences des ventes de logements sociaux sur la création de copropriétés dégradées.

***Recommandation n° 22 : En lien avec l'Anah, mettre en place un outil pour évaluer le nombre de copropriétés situées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que ceux relevant plus spécifiquement du NPNRU et mener une étude sur les outils de traitement des copropriétés dans le cadre du NPNRU.***

## **C. UN FINANCEMENT DU NPNRU QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX**

### **1. Action Logement premier contributeur du PNRU et du NPNRU**

L'État et Action Logement devaient contribuer à parité au financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU). Cependant, la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions a acté la sortie de l'État du

financement du PNRU, celui-ci reposant pour l'essentiel sur Action Logement et dans une moindre mesure sur des participations de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). La contribution de l'État s'élève ainsi à 846 364 euros au PNRU, soit moins de 1 % du financement global.

Selon la Caisse des dépôts et consignations, le désengagement rapide de l'État et le financement du programme en quasi-totalité par Action Logement a nécessairement « *modifié la gouvernance et le fonctionnement de la structure* », Action logement souhaitant peser sur les règles de financement.

Vos rapporteuses s'étonnent que la composition du conseil d'administration de l'Anru n'ait pas été revue pour être en adéquation avec les contributions des différents financeurs du PNRU/NPNRU. Elles souhaitent que cette composition soit à l'avenir le reflet des contributions financières des différents partenaires du NPNRU, et notamment des collectivités territoriales.

**Recommandation n° 23 : Veiller à ce que la composition du conseil d'administration de l'Anru soit le reflet des contributions financières des différents partenaires du NPNRU, et notamment des collectivités territoriales.**

La mise en œuvre du premier programme devrait s'étaler jusqu'en 2020. L'article 3 de la loi Lamy a fixé au 31 décembre 2015 le terme des engagements dans le cadre du PNRU. En conséquence, les opérations non engagées ou qui ne pouvaient être réalisées dans les délais prévus ont été abandonnées.

Les économies réalisées sur le PNRU doivent venir abonder le NPNRU, sous forme de subventions. Ce reliquat est estimé à 600 millions d'euros. Toutefois, Action Logement a fait part à vos rapporteuses de ses craintes d'une réduction de ce reliquat et d'une accentuation des difficultés qui pourraient être rencontrées pour financer le NPNRU en raison d'une modification des dates de clôture des opérations réalisées dans le cadre du PNRU. L'Anru s'est voulue rassurante sur le montant du reliquat, précisant qu'en avril 2017, 400 millions d'euros avaient déjà été constatés.

Au 31 décembre 2016, le PNRU était engagé à hauteur de 11,7 milliards d'euros, et il restait selon les informations transmises par Action Logement et confirmées par l'Anru, 2 milliards d'euros à payer aux maîtres d'ouvrage.

La convention quinquennale 2015-2019 du 2 décembre 2014 entre l'État et l'UESL-Action Logement détaille la contribution d'Action Logement au paiement du PNRU et du nouveau programme. Le rythme des paiements



devant s'accélérer jusqu'en 2018, les prévisions budgétaires et la contribution d'Action Logement ont été réévaluées en conséquence. En outre des modalités spécifiques ont été prévues pour aider au financement actuel de l'Anru. Outre une avance de trésorerie de 60 millions d'euros par Action Logement qui a permis de restaurer la trésorerie de l'Anru, cette dernière bénéficie également de la possibilité de mobiliser des fonds à hauteur d'un milliard auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Le calendrier conventionnel de financement des programmes de renouvellement urbain s'établit ainsi :

En millions d'euros	Jusqu'en 2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PNRU	8 708	1 029	862	552	255	134	7
NPNRU	-	57	129	221	399	603	736
Financement d'Action Logement	6 897	910	890	700	500	440	455

Source : Action Logement

## 2. Une enveloppe financière pour le NPNRU qui demeure insuffisante

Vos rapporteuses notent que le montant du financement du PNRU a été modifié à plusieurs reprises. Si à l'origine 2,5 milliards d'euros lui étaient consacrés sur la période 2004-2008, ce sont 12 milliards d'euros qui ont finalement été inscrits dans la loi pour la période 2004-2013, la loi Lamy portant le terme du programme à 2015.

Au vu de ces éléments, on ne peut que s'interroger sur le montant de 5 milliards d'euros prévus pour la mise en œuvre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) par l'article 3 de la loi Lamy.

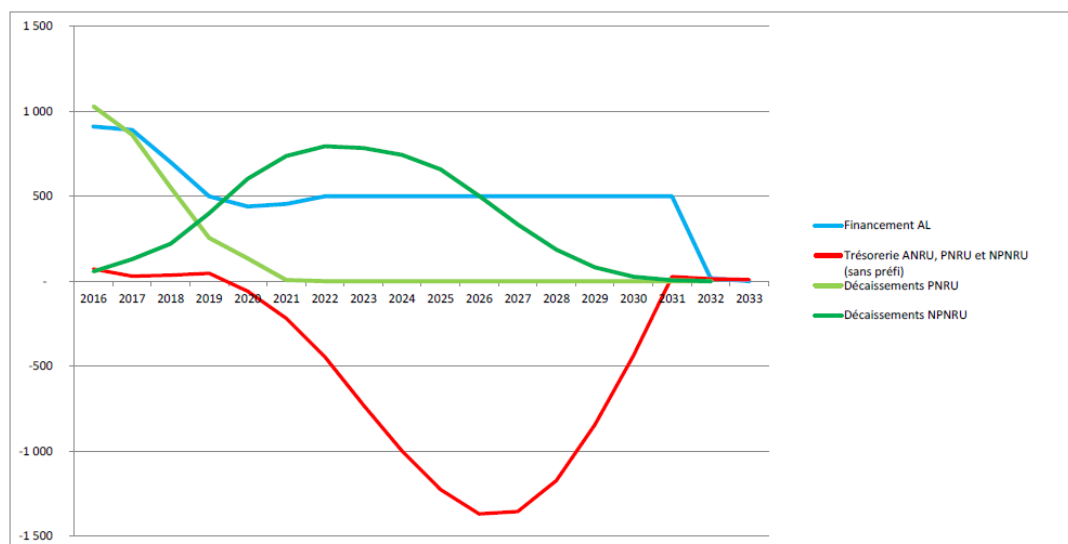
Les acteurs locaux ont partagé avec vos rapporteuses leur doute sur l'ambition de ce nouveau programme. En effet, plusieurs élus craignent de devoir retenir des projets moins ambitieux. Cette faiblesse des moyens conduit à ce qu'une **logique comptable prenne le pas sur une logique de projet**.

En outre, en ne mettant pas des moyens à la hauteur des enjeux, on ne peut exclure le risque, comme l'a fort justement bien noté la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole, « d'un effet boomerang » qui décrédibiliserait la parole publique dans ces quartiers. C'est aussi le principe de coconstruction qui pourrait être mis à mal. Combien d'habitants

accepteront à l'avenir de participer à ces projets de rénovation urbaine une fois qu'ils auront vu le décalage entre l'ambition affichée du projet et la réalité ?

Les deux premiers projets examinés par l'Anru dans le cadre du NPNRU ont obtenu 100 millions d'euros pour Rennes et 39 millions pour Pau, alors même que l'enveloppe moyenne pour chaque projet est estimée à 25 millions d'euros. Action Logement a indiqué à vos rapporteuses avoir voté contre ces projets non pas en raison de leur qualité mais en raison des conséquences financières qu'ils entraînent, estimant qu'elles contribueraient à remettre en cause le modèle économique du NPNRU alors même « *que les impasses financières sont déjà connues* ». En effet, selon Action Logement, l'Anru devrait faire face à un important besoin de trésorerie dont le pic pourrait atteindre 1,4 milliard en 2026.

Clôture du PNRU et engagement du NPNRU : chiffres clés et position d'Action Logement (hors contribution Etat d'1 milliard d'€ dont les modalités de financement ne sont pas connues).



Source : Action Logement

Ils invitent à la prudence quant aux prochaines décisions car si celles-ci s'inscrivaient dans la continuité des précédentes, elles entraîneraient selon Action Logement **plus que le doublement des besoins de financement de l'Anru**, ce qui ne peut être, pour Action Logement, uniquement supporté par la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

Action Logement a d'ailleurs indiqué à vos rapporteuses que les premières projections montrent que les demandes de financement sont supérieures à celles programmées. Pour éviter une impasse financière, Action logement a proposé plusieurs pistes de réforme :

- « - un mode plus raisonnable et économe de conception des projets ;
- « - une conception des projets qui soit réellement phasée ;

- 
- « - un pilotage financier adapté permettant d'anticiper et lisser les besoins ;
  - « - un budget annuel d'engagement limitatif ;
  - « - la prise en compte dans un certain nombre de projets sur des quartiers retrouvant ou ayant un potentiel d'attractivité, de ressources issues de la cession de charges foncières ;
  - « - une meilleure coordination des différents financements ;
  - « - l'éventuelle sollicitation d'autres acteurs pour le financement ;
  - « - la nécessité de s'interroger vers la fin du NPNRU sur l'opportunité de mobiliser ou non de nouveaux moyens, plutôt que de le faire en 2017 en l'absence de visibilité et de maturité des projets. »

Vos rapporteuses proposent de **porter le montant alloué au NPNRU à 10 milliards d'euros**. Elles se félicitent qu'à l'occasion des Journées nationales d'échanges des acteurs de la rénovation urbaine des 5 et 6 juillet 2017, le ministre de la cohésion des territoires, Jacques Mézard, ait indiqué que le Gouvernement respecterait l'engagement de campagne du Président de la République Emmanuel Macron de porter à dix milliards d'euros le financement du NPNRU.

**Recommandation n° 24 : Porter le montant du NPNRU à 10 milliards d'euros.**

### **3. Des moyens qui ne sont pas au rendez-vous pour les quartiers d'intérêt régional**

Selon le CGET, 1 086,4 millions d'euros seront consacrés au financement de la rénovation urbaine des quartiers d'intérêt régional. 850 millions d'euros seront gérés par les préfets via des enveloppes régionalisées. L'Anru a indiqué à vos rapporteuses que 10 % de l'enveloppe d'un milliard apportée par l'État (soit environ 150 millions) seraient également consacrés aux projets portant sur ces quartiers lorsqu'ils font l'objet d'un examen par le comité d'engagement de l'Anru et qu'ils mobilisent plus de 7 millions d'euros de concours financiers.

Ainsi, ce sont en moyenne 3,8 millions d'euros qui seront attribués par l'Anru à chaque projet de quartiers d'intérêt régional.

Les préfets de région sont chargés de répartir l'enveloppe de concours financiers réservés aux projets d'intérêt régional. Ils ont, semble-t-il, choisi de prioriser les moyens de l'agence sur certains projets (d'environ 1 million d'euros de concours financiers à plus de six millions d'euros).

Les enveloppes consacrées aux quartiers d'intérêt régional paraissent plus encore insuffisantes au regard des enjeux et des objectifs fixés. À titre d'exemple, pour le département du Nord, seulement 100 millions d'euros sont réservés à 20 quartiers d'intérêt régional, soit une moyenne de 5 millions d'euros par quartier. De même, la préfecture du Rhône et la Métropole de Lyon ont souligné l'inadéquation entre l'ambition des projets envisagés pour certains quartiers d'intérêt régional et les moyens dédiés. Au regard de ces montants, les interlocuteurs rencontrés par vos rapporteuses ont souligné le risque de saupoudrage des subventions qui ne portent plus que sur l'habitat, les enveloppes excluant le financement d'opérations d'aménagement et d'équipements publics. L'AMF appelle d'ailleurs l'Anru à mieux soutenir les quartiers d'intérêt régional quand ils ne font pas partie du protocole de préfiguration.

En complément des concours financiers octroyés par l'Anru, les projets d'intérêt régional doivent bénéficier de financement des conseils régionaux, dans le cadre des contrats de plan État-Région. Des conventions de partenariat ANRU - État - Conseil régional sont en cours de négociation ; quatre ont été validées par le conseil d'administration de l'Agence et concernent les régions Pays-de-la-Loire, Bretagne, Bourgogne - Franche-Comté et Île-de-France.

Ainsi, à titre d'exemple, la convention relative à la Bourgogne-France-Comté signée le 2 décembre 2016 prévoit une aide de la région de 40 millions d'euros pour six quartiers d'intérêt national et douze quartiers d'intérêt régional. La convention relative à l'Île-de-France signée le 17 mars 2017 indique que la région consacrerait 250 millions d'euros pour soutenir la rénovation de 102 quartiers, dont 59 d'intérêt national et 43 d'intérêt régional.

Afin d'éviter une déperdition de concours financiers, certains acteurs locaux souhaiteraient insérer dans les conventions Anru-Région une clause de revoyure qui permettrait à mi-parcours de redéployer des crédits au sein d'une région, par voie d'avenant aux conventions financières du NPNRU. Un tel dispositif permettrait d'accompagner des projets de rénovation de quartiers d'intérêt régional ambitieux mais dont la traduction sur le terrain est pour l'instant limitée en raison de faibles concours financiers. Vos rapporteuses soutiennent cette demande.

Enfin, vos rapporteuses ne peuvent que s'interroger sur l'intérêt pour les collectivités territoriales de réaliser de tels projets régionaux dans le cadre du NPNRU dès lors que les contraintes demeurent importantes -le règlement de l'Anru s'imposant dans les mêmes conditions pour ces projets régionaux- et les moyens limités.

**Recommandation n° 25 : Mettre en place une clause de revoyure pour les quartiers d'intérêt régional permettant à mi-parcours du NPNRU de réaffecter à des projets de rénovation urbaine d'une région des fonds initialement attribués à des quartiers d'intérêt régional ou d'intérêt national de la même région et dont il apparaît qu'ils ne pourront être engagés.**

#### **4. Une participation financière de l'État au NPNRU qui doit être enfin concrétisée**

Aux 5 milliards initiaux prévus par la loi Lamy, l'État a décidé en novembre 2016 d'ajouter un milliard supplémentaire.

Ce retour de l'État a été salué par l'ensemble des acteurs de la politique de la ville comme par les parlementaires. Selon le CGET, la confirmation de ce réengagement en 2017 permettra de donner à l'État « *d'avantage de poids dans son rôle de tutelle financière s'agissant des orientations à donner à l'Anru* ». Cet engagement de l'État permettrait également de financer de façon plus importante les équipements publics, Action Logement ayant en effet réaffirmé à vos rapporteuses qu'il ne « *pouv[ait] intervenir que sur la seule composante du logement* ».

Cependant, vos rapporteuses constatent que seuls 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions en crédits de paiement pour le financement du NPNRU ont été inscrits en loi de finances pour 2017.

Vos rapporteuses estiment comme Action Logement que la totalité du financement du NPNRU n'a pas à être assurée par la seule participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). **L'État ne peut continuer à laisser d'autres acteurs financer une politique publique aussi importante.**

Elles appellent le nouveau Gouvernement à **concrétiser le retour de l'État de façon pérenne et pour un montant conséquent dans le financement du PNRU dès l'automne prochain.**

Ce retour permettra de réaffirmer que l'Anru finance des projets globaux comprenant l'habitat, l'aménagement, les équipements publics et pas seulement du logement.

**Recommandation n° 26 : Rétablir la parité de financement entre l'État et Action Logement.**

***Recommandation n° 27 : Veiller à ce que le financement apporté par l'Anru puisse concerner n'importe quel volet du projet de renouvellement urbain (école, autres équipements, logement...) et pas seulement le volet logement.***

---

## ANNEXE : MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT POUR APPLIQUER LA LOI LAMY

### A. Mesures réglementaires

Depuis la promulgation de cette loi, de nombreuses **mesures réglementaires** d'application ont été publiées.

**\* Lors du bilan de contrôle de l'application des lois au 31 mars 2015, 60 % de la loi était applicable.**

Les premières mesures prises étaient les suivantes :

- le décret en Conseil d'État n° 2015-77 du 27 janvier 2015 relatif aux **instances en charge de la politique de la ville**, pris en application de l'article 3, qui précise l'organisation et le fonctionnement de l'Observatoire national de la politique de la ville et procède à une adaptation des missions et du fonctionnement du Conseil national des villes et du Comité interministériel des villes ;

- le décret en Conseil d'État n° 2015-299 du 16 mars 2015 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, pris en application de l'article 3 ;

- le décret en Conseil d'État 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, et le décret en Conseil d'État 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, pris en application de l'article 5 de la loi, qui déterminent la **méthode de délimitation des contours des quartiers prioritaires de la politique de la ville** ;

- le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains et le décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 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, pris en application de l'article 5 de la loi, qui **identifient les quartiers prioritaires de la ville et procèdent à la délimitation de leurs contours** ;

- le 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, modifié par le décret n° 2015-129 du 5 février 2015 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** (Acsé), pris en application de l'article 14 de la loi. En effet, l'article 105 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a retardé

d'une année le transfert des activités de l'Acse au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

**\* Lors du bilan du contrôle de l'application des lois au 31 mars 2016, la loi était applicable à hauteur de 92 %.** Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, les dernières mesures réglementaires attendues ont été prises :

- l'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 a abrogé l'arrêté du 27 mars 2015, en application de l'article 3 ;

- le décret en Conseil d'État 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 fixant la liste des plans et schémas de planification en matière d'aménagement, d'habitat, de cohésion sociale et de transports ainsi que des contrats conclus par les collectivités territoriales et leurs groupements prévus par l'article 6 ;

- le 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 fixant le contenu et les modalités d'élaboration du rapport sur la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville, les actions qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation, présenté par le maire et le président de l'établissement public de coopération intercommunale à leur assemblée délibérante respective lorsqu'un contrat de ville a été conclu, prévu par l'article 11 de la loi, et le décret fixant le contenu et les modalités d'élaboration du rapport précité lorsqu'un contrat de ville a été conclu en Polynésie française prévu par l'article 24 de la loi.

**Une mesure réglementaire demeure en attente de publication :** l'arrêté du ministre chargé de la ville précisant les modalités d'application de l'article 7 et en particulier les garanties de représentativité et d'autonomie des conseils citoyens. Cependant, d'après les informations transmises par le ministère de la ville, un « cadre de référence » a été diffusé sur le site Internet du ministère pour accompagner les partenaires au contrat dans la mise en œuvre de ces nouvelles modalités de participation. Un arrêté sera pris en tant que de besoin au regard des premiers retours d'expérience.



## **B. Rapports**

**Plusieurs rapports** doivent être remis au Parlement en application de la loi :

- un rapport annuel de l'Observatoire national de la politique de la ville prévu par l'article 1<sup>er</sup>. L'ONPV a présenté, mardi 3 mai 2016, son premier rapport annuel pour l'année 2015 à Mme Hélène Geoffroy, alors secrétaire d'État à la Politique de la Ville ;

- un rapport sur la possibilité de **création d'une fondation** destinée à mobiliser, au bénéfice des quartiers prioritaires, **des financements permettant l'accompagnement d'actions et de projets présentés par leurs habitants** en faveur de la cohésion sociale et dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité prévu par l'article 9 de la loi. Le préfet Yannick Blanc a été chargé de préparer ce rapport, dont les conclusions provisoires ont été préalablement soumises aux acteurs de la politique de la ville. Alors que le Gouvernement avait indiqué en mars 2015 que ce rapport serait publié au cours des semaines suivantes, force est de constater que tel n'a pas été le cas ;

- un rapport sur les modalités de mise en œuvre de mesures permettant la création d'emplois et d'entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que sur les conditions de renforcement des emplois d'avenir dans ces territoires prévu par l'article 28.

La remise d'un rapport, en application de l'article 2 de la loi, qui prévoit les conditions dans lesquelles est instituée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, une dotation budgétaire intitulée « dotation politique de la ville » et remplaçant la dotation de développement urbain, est devenue sans objet. En effet, la loi de finances pour 2015 a modifié les articles L. 2334-40 et L. 2334-41 du code général des collectivités territoriales afin d'instituer une dotation politique de la ville.

## **C. Circulaires, directives et instructions du Gouvernement**

Outre les décrets et arrêtés d'application, des circulaires et instructions ministérielles ont précisé la mise en œuvre de la loi Lamy. On citera parmi celles-ci :

### **1. Sur la nouvelle contractualisation**

- **Circulaire du Premier Ministre du 30 juillet 2014** relative à l'élaboration des contrats de ville

- **Circulaire du Ministre de la Ville, de la jeunesse et des sports du 15 octobre 2014** relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville

- **Instruction du Commissaire général à l'égalité des territoires, du 10 mars 2017**, relative à la concrétisation des engagements de droit commun

dans les contrats de ville (comportant en annexe les guides méthodologiques pour l'élaboration du **rapport politique de la ville** et du **pacte financier et fiscal de solidarité**)

## **2. Sur la mobilisation des politiques de droit commun**

Des circulaires et instructions sont venues préciser l'élaboration et la mise en œuvre des conventions interministérielles, de première et seconde générations.

### **- Pour les conventions interministérielles de première génération**

- **Circulaire du Premier ministre du 30 novembre 2012** relative à l'élaboration de conventions d'objectifs pour les quartiers populaires entre le ministre de la ville et les ministres concernés par la politique de la ville

- **Circulaire 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 pour les quartiers de la politique de la ville

Des circulaires conjointes des ministres chargés de la ville et de la politique sectorielle concernée ont précisé les modalités d'intégration des enjeux liés à chacune d'entre elle dans les contrats de ville :

- **Circulaire du 11 juin 2014** relative à l'intégration des enjeux de justice au sein des contrats de ville

- **Circulaire du 28 novembre 2014** relative à l'intégration des enjeux d'éducation au sein des contrats de ville

- **Circulaire du 5 décembre 2014** relative à l'intégration des enjeux de santé au sein des contrats de ville

- **Instruction du 6 mars 2015** relative à la mobilisation et à l'adaptation des politiques de transport et de mobilité en faveur des habitants des QPV

- **Circulaire du 25 mars 2015** relative à l'intégration des enjeux et de la place du sport au sein des contrats de ville

- **Circulaire du 25 mars 2015** relative à la mise en œuvre des mesures en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le champ du développement de l'activité économique et de l'emploi

- **Circulaire du 25 mars 2015** relative à l'amélioration des relations entre la population et les forces de sécurité de l'État dans les ZSP et les QPV

- **Instruction du 15 mai 2015** relative à la mise en œuvre de plans d'actions pour l'égalité entre les femmes et les hommes habitants les quartiers de la politique de la ville

- **Circulaire du 21 mai 2015** relative à l'intégration des enjeux culturels au sein des contrats de ville

---

### **- Pour les conventions interministérielles de seconde génération**

- **Circulaire du Premier ministre du 12 janvier 2016** relative à l'élaboration des conventions interministérielles d'objectifs 2016-2020.

### **3. Sur les annexes obligatoires au contrat de ville**

#### **Pour l'application de l'article 8 de la loi :**

- **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

#### **Pour la formalisation des engagements des bailleurs en contrepartie de l'abattement sur la taxe foncière des propriétés bâties dans les QPV :**

- **Instruction ministérielle du 12 juin 2015** relative aux conventions d'utilisation de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties

### **4. Sur les conseils citoyens**

- **Circulaire du 15 octobre 2014** relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville ;
- « **Cadre de référence** » sur les conseils citoyens diffusé en 2014 ;
- **Circulaire du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports du 2 février 2017** relative aux conseils citoyens

### **5. Sur l'évaluation des contrats de ville**

- Un **guide méthodologique** « Comment évaluer les contrats de ville ? Méthodologie pour une évaluation locale » élaboré sous l'égide de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) a été envoyé aux préfetures le 2 mars 2017.

### **6. Sur les délégués du préfet**

- **Circulaire du 21 avril 2017** relative aux missions, aux conditions d'exercice, aux modalités d'accompagnement et à la gestion administrative des délégués du préfet



---

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 19 juillet 2016, la commission a examiné le rapport d'information évaluant l'application de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.**

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Mes chers collègues, depuis la suppression de la commission sénatoriale de l'application des lois, il appartient de nouveau aux commissions permanentes de contrôler l'application des lois qui relèvent de leur compétence.

Nous avons désigné Annie Guillemot et Valérie Létard pour évaluer la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine dite loi Lamy.

La loi Lamy comporte cinq axes de réforme qu'avait identifiés notre regretté collègue Claude Dilain qui était rapporteur du texte : une simplification de la géographie prioritaire, la mise en œuvre de nouveaux contrats de ville, la réaffirmation de l'utilisation des crédits spécifiques de la politique de la ville en complément et non en substitution des crédits de droit commun, l'affirmation d'un nouveau principe en matière de participation des habitants, la co-construction, enfin une réforme des structures d'évaluation.

Lors du dernier bilan d'application des lois, il apparaissait que la loi était applicable à 92%. Il manque en effet l'arrêté relatif au conseil citoyen. Vous nous expliquerez si cela a des conséquences sur la mise en œuvre des conseils citoyens. Vous nous direz sur un plan plus qualitatif comment s'applique en pratique cette loi. Je vous donne la parole.

**Mme Valérie Létard, co-rapporteuse.** – Monsieur le Président, Mes chers collègues, nous sommes très heureuses de venir vous présenter les conclusions de notre travail d'évaluation de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy. C'est un sujet certes technique mais ô combien passionnant.

Nous avons cherché à répondre à plusieurs interrogations : la nouvelle géographie prioritaire est-elle pertinente ? Comment sont pris en charge les quartiers sortants ? Comment se sont mis en place les contrats de ville ? Les acteurs de la politique de la ville ont-ils été au rendez-vous ? Quel est leur niveau d'engagement ? Les crédits spécifiques de la politique de la ville interviennent-ils en complément des crédits de droit commun ? Comment se sont déployés les conseils citoyens ? Ont-ils les moyens de fonctionner ? Enfin comment est mis en œuvre le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) ?

Nous avons entendu les principaux acteurs de la politique de la ville (le Commissariat général à l'égalité des territoires, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, les bailleurs sociaux, les élus, les conseils citoyens, etc) et effectuer plusieurs déplacements, à Valenciennes, Lille, Nantes, Marseille, en Seine-Saint-Denis et demain à Lyon, afin de constater comment se mettait en place la loi sur le terrain. Voici nos réflexions et recommandations.

S'agissant de la réforme de la géographie prioritaire, la loi Lamy a fait œuvre de simplification en remplaçant les différents zonages de la politique de la ville (Zones urbaines sensibles, contrats urbains de cohésion sociale) par un zonage unique : celui des quartiers prioritaires. Ces quartiers prioritaires sont des territoires urbains comprenant au moins 1000 habitants et caractérisés par un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants. 1 514 quartiers ont été ainsi retenus.

La majorité des personnes que nous avons entendues ont reconnu la pertinence de ce nouveau zonage. Néanmoins, nous avons constaté lors de nos déplacements que ces critères ne permettaient pas de prendre en compte des territoires où l'habitat est plus horizontal que vertical. Nous pensons au bassin minier, ou à des poches de pauvreté enclavées dans une zone de mixité sociale comme on l'a vu à Marseille. C'est la limite de la technique du carroyage qui a été utilisée par le gouvernement pour déterminer en pratique ces quartiers.

Une solution pourrait consister à abaisser le critère du nombre d'habitants. Mais nous avons conscience que nous reviendrions à une politique de saupoudrage ce que nous ne souhaitons pas. Nous demandons au gouvernement d'identifier les poches de pauvreté non retenues dans la géographie prioritaire en raison du seuil d'habitants et d'évaluer si elles nécessitent la mise en place d'outils spécifiques.

Si un seul zonage pour la politique de la ville a été instauré, le Gouvernement n'est pas allé jusqu'au bout de la logique en maintenant des zonages différents pour l'application d'autres politiques publiques dans les quartiers prioritaires. Ainsi, la Cour des comptes relevait que « *sur les 216 quartiers d'intérêt national du NPNRU, seulement 60 correspondent à la fois à des quartiers prioritaires, à des zones de sécurité prioritaires (ZSP) et à des zones d'éducation prioritaire (ZEP).* » Une convergence des critères a certes été engagée mais il demeure encore des divergences notamment s'agissant de l'éducation prioritaire. Nous invitons le gouvernement à poursuivre ses efforts en la matière.

Bien que favorable à un resserrement de la géographie prioritaire, le Parlement a été attentif à la situation des quartiers sortants. Ainsi, la loi Lamy a instauré un dispositif dit de veille active pour ces quartiers.

Une remarque préalable sur les bénéficiaires de ce dispositif. Si la loi vise les quartiers sortants de la géographie prioritaire, nous avons constaté que certains contrats de ville ont intégré sous le vocable de quartier de veille

---

active à la fois des quartiers sortants mais aussi des quartiers présentant des difficultés et nécessitant un suivi. Nous invitons les signataires lors des prochains contrats de ville à distinguer clairement les quartiers sortants et les autres territoires qui méritent une observation.

S'agissant du dispositif, la loi prévoit que si les élus locaux le demandent, les quartiers sortants peuvent faire l'objet d'un contrat de ville qui indiquera les moyens de droit commun mobilisés par l'Etat et les collectivités.

Nous ne savons pas combien de quartiers sortants font l'objet d'un contrat de ville. Les appréciations divergent entre le CGET et l'Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain (IRDSU), l'un considérant qu'une majorité de quartiers sortants font l'objet d'un contrat de ville, l'autre que nombre de contrats ne mentionneraient pas ces quartiers.

Quant aux moyens de droit commun mobilisés, une circulaire précise que la mobilisation de ces moyens de droit commun pour les quartiers sortants vient après la mobilisation des moyens de droit commun en direction des quartiers prioritaires. Selon l'IRDSU, les moyens mobilisés seraient dérisoires, y compris de la part de l'Etat.

Les quartiers de veille active ne bénéficient plus par définition de crédits spécifiques de la politique de la ville. L'Etat a cependant décidé de maintenir de façon transitoire les aides accordées au titre des dispositifs des adultes-relais et des programmes de réussite éducative.

Si les collectivités sont les mieux à même d'apprécier si un quartier sortant a besoin d'un accompagnement spécifique dans le cadre d'un contrat de ville, en revanche nous estimons que tous les quartiers sortants doivent faire l'objet d'un suivi de leur situation. Quelques collectivités assurent un tel suivi, il faut le saluer, mais ce travail est quasi impossible quand la commune n'a plus que des quartiers de veille sur son territoire et n'a donc plus l'ingénierie nécessaire. L'Etat commence à peine à s'intéresser à cette question. Nous recommandons que tous les quartiers sortants fassent l'objet d'un suivi par l'Etat indépendamment de l'existence d'un contrat de ville, ce qui nous permettrait de savoir de quels dispositifs ils bénéficient et surtout quelle est leur situation économique et sociale. Il ne faut pas laisser passer cinq ou dix ans avant de s'apercevoir qu'on est revenu à la situation initiale.

S'agissant maintenant des contrats de ville, la loi Lamy précise qu'ils mettent en œuvre la politique de la ville. D'une durée de six ans, ils sont adossés au mandat municipal et peuvent être actualisés tous les trois ans si les évolutions observées le justifient. 435 contrats de ville ont été signés. Seules deux communes ont refusé cette contractualisation : Beaune pour des raisons financières et Sarrebourg suite à un désaccord sur les périmètres du quartier prioritaire.

Ces contrats sont signés par un grand nombre d'acteurs (région, département, Caisse des dépôts, bailleurs sociaux etc). Si la liste des

signataires du contrat de ville est cohérente avec le contenu du contrat, en revanche demeure posée la question de leur capacité réelle à mobiliser des moyens suffisants sur la durée. Nous y reviendrons.

Les conseils citoyens devaient participer à l'élaboration du contrat de ville. Tel n'a pas été le cas en pratique le souhait d'une conclusion rapide des contrats de ville l'ayant emporté sur la constitution préalable des conseils citoyens.

Comme le préconisait la loi Lamy, le pilotage du contrat de ville se fait au niveau intercommunal dans 70 % des cas.

Les réformes territoriales issues de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ont eu des incidences sur les villes concernées par la politique de la ville. 273 communes, soit un tiers des communes en politique de la ville, sont concernées par l'évolution des périmètres intercommunaux ce qui pourrait conduire à une minoration du poids d'une commune relevant de la politique de la ville dans l'intercommunalité. En outre, les nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comportent plus souvent qu'avant des communes rurales et des communes relevant de la politique de la ville. Un travail de pédagogie doit être mené pour éviter une opposition au sein de l'intercommunalité entre les deux types de communes qui, en réalité rencontrent des difficultés semblables : peu ou pas de services publics, une offre de santé insuffisante, des problèmes de mobilité, des activités économiques insuffisantes.

Un mot sur le cas de la métropole du Grand Paris où les périmètres des établissements publics territoriaux (EPT) qui exercent désormais la compétence politique de la ville ne se superposent quasiment pas avec celui des anciens EPCI. Je donnerai un exemple pour illustrer l'impact de cette réforme : sur le périmètre de l'EPT Terre d'Envol s'appliquent deux contrats de ville communaux et deux contrats de ville intercommunaux. Le gouvernement a décidé de ne pas fusionner dans l'immédiat les contrats de ville pour ne pas casser les dynamiques engagées. Au regard de cette nouvelle organisation territoriale, il nous semble important d'en évaluer les conséquences sur la mise en œuvre des contrats de ville et plus largement sur l'application de la politique de la ville. Notre commission pourrait se saisir de ce sujet.

Dans le rapport, nous avons souhaité souligner le rôle des délégués du préfet. Ils participent à la mise en œuvre des contrats de ville et sont associés à la programmation financière. Comme nous l'a indiqué un élu, ils constituent de « *formidables relais* » avec l'Etat et les associations « *en alliant connaissance du terrain et des rouages administratifs et financiers* ». Dans certains



---

territoires, ils ont une double compétence géographique et thématique qu'il convient de souligner.

Le contrat de ville comporte trois piliers : un pilier « cohésion sociale », un pilier « cadre de vie et renouvellement urbain » et un pilier « développement économique et emploi ».

Le pilier « cohésion sociale » a pour objectif de mettre en place des actions visant « à réduire la pauvreté, à tisser le lien social et à renforcer la solidarité entre les générations ». Ce volet doit permettre d'aborder les questions d'éducation, de politiques sociales, de santé mais aussi de prévention de la délinquance et de présence judiciaire.

Nous avons souhaité aborder à l'occasion de l'examen de ce pilier la question de la tranquillité publique qui demeure une question prégnante et récurrente des habitants des quartiers prioritaires comme nous avons pu le constater lors de nos déplacements. Outre que les services de police et la justice doivent amplifier leurs actions pour assurer la tranquillité des habitants dans les quartiers, les bailleurs sociaux ont également un rôle à jouer, notamment avec la mise en place de gardiens d'immeuble. En pratique, la règle un gardien pour cent logements n'est pas respectée puisqu'on est plutôt entre 0,6 et 0,8 gardien pour cent logements. Certains bailleurs ont en effet remplacé les gardiens par des responsables de site aux tâches plus variées, d'autres ont préféré développer des dispositifs de médiation en journée et en soirée, enfin certains ont recours à des sociétés de sécurité privée. Nous ne méconnaissons pas les difficultés de ces postes de gardiennage, néanmoins nous considérons que la présence d'un gardien et/ou des dispositifs de médiation en journée et en soirée sont essentiels dans ces quartiers pour assurer le lien social. Nous souhaitons que ces dispositifs soient renforcés.

Certains quartiers sont « en difficulté extrême ». On y constate l'échec des politiques publiques, les conditions de vie des habitants et celles des personnels de proximité sont devenues dangereuses et la mise en place d'une zone de sécurité prioritaire ne suffit pas. Pour ces quartiers dont le nombre est compris entre 50 et 60, une autre solution doit être proposée « *de type OIN de solidarité* » comme l'a suggéré l'Union sociale pour l'habitat. Nous invitons le gouvernement à identifier avec les acteurs de la politique de la ville ces quartiers et à réfléchir à la mise en œuvre d'un dispositif de traitement global des difficultés.

Un pilier du contrat de ville concerne le développement économique et l'emploi. Les mauvais chiffres de l'emploi et de l'activité dans ces quartiers expliquent que ces questions soient obligatoirement traitées dans le contrat de ville. Nous avons concentré notre examen sur le dispositif de ZFU-territoires entrepreneurs. Une centaine de ZFU-territoires entrepreneurs ont été instaurées qui concernent des quartiers rencontrant des difficultés importantes comme un déficit d'activités économiques et un

taux de chômage élevé. Les entreprises qui se créent ou s'implantent dans ces zones bénéficient d'avantages fiscaux sous certaines conditions.

Les ZFU-territoires entrepreneurs font l'objet d'appréciations diverses : pour certains, la refonte du dispositif en 2014 en a limité l'intérêt; pour d'autres, le dispositif est très satisfaisant mais pas suffisant pour relancer l'activité. Les avantages fiscaux ne sont pas les seuls déterminants de l'implantation des entreprises dans ces zones. En effet, le fait d'avoir des locaux fonctionnels, un réseau numérique adapté, une mobilité facilitée par l'accès à des moyens de transports accessibles sont aussi des éléments qui comptent. Ce dispositif de ZFU-territoires entrepreneurs fait actuellement l'objet d'une évaluation par une mission de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) qui devrait rendre ses conclusions cet été.

Lors de la campagne présidentielle, le candidat Emmanuel Macron avait annoncé vouloir restaurer un dispositif d'emplois francs. Est-ce en remplacement des ZFU-territoires entrepreneurs ? Nous ne le savons pas. En tout état de cause, nous considérons qu'il ne faut pas opposer aides à la personne (comme les emplois francs) et aides en fonction de l'implantation géographique (comme les ZFU-territoires entrepreneurs), chaque dispositif présentant ses avantages et ses inconvénients. Il faut à la fois aider les habitants des quartiers à trouver un emploi en dehors des quartiers prioritaires mais aussi dans un souci de mixité fonctionnelle favoriser l'implantation des entreprises dans ces quartiers. Nous invitons le gouvernement à mener une réflexion sur ces deux formes d'actions afin de pouvoir déterminer les dispositifs les plus efficaces.

Si la mission de l'IGAS-IGF concluait au maintien des ZFU-territoires entrepreneurs, nous souhaitons également que soient examinées les conséquences d'un alignement des périmètres des ZFU-territoires entrepreneurs sur celui des quartiers prioritaires.

Nous en venons aux moyens humains et financiers déployés dans les quartiers prioritaires. Le contrat de ville doit préciser les moyens humains et financiers mobilisés au titre des politiques de droit commun et des instruments spécifiques de la politique de la ville.

Le classement en géographie prioritaire entraîne la mobilisation de certains leviers tels que les crédits de la politique de la ville dont nous souhaitons le maintien, les dotations (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation de la politique de la ville), les exonérations fiscales pour les entreprises, ou encore l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Un mot sur l'abattement de TFPB dont bénéficient les bailleurs sociaux. Il est la contrepartie de leur engagement à améliorer la qualité de vie des habitants des quartiers prioritaires. Plusieurs communes peuvent légitimement s'estimer perdantes en raison du manque à gagner qu'entraîne

---

cet abattement. En effet, la compensation par l'État même si elle atteint 40% demeure insuffisante à compenser les pertes, le reste à charge pour les communes étant estimé à 99 millions d'euros par le CGET. Certains élus regrettaient de ne pas pouvoir connaître le montant exact de cet abattement. La question est réglée depuis peu : les élus peuvent enfin connaître le montant et le détail des allocations compensatrices aux exonérations fiscales.

Plusieurs acteurs locaux nous ont indiqué que le niveau des contreparties mises en place par les bailleurs sociaux n'était pas toujours à la hauteur du manque à gagner. C'est pourquoi nous souhaitons que soit menée une étude sur les contreparties de l'abattement de TFPB et sur l'opportunité d'instaurer un mécanisme de suspension de l'abattement en cas de contreparties déficientes.

Ces éléments – compensation par l'État insuffisante, contrepartie des bailleurs qui ne serait pas à la hauteur – peuvent expliquer les réticences de certains élus soit à conclure les conventions d'abattement de TFPB, voire même à signer le contrat de ville. Plus généralement, il serait souhaitable que le gouvernement informe les élus de l'ensemble des conséquences du classement en géographie prioritaire afin d'éviter autant que possible les refus de contractualiser des communes.

S'agissant plus spécifiquement des moyens de droit commun. Nous ne pouvons à ce stade évaluer leur mobilisation et garantir que les crédits spécifiques ne viennent pas en substitution des crédits de droit commun. En effet, les moyens financiers et humains, à l'exception de ceux mobilisés par les bailleurs sociaux, sont peu ou pas détaillés dans les contrats de ville. En outre, la formalisation des moyens mobilisés lorsqu'elle existe porte essentiellement sur les crédits spécifiques de la ville, dans une part significative des contrats.

Plusieurs explications ont été avancées. Les délais impartis pour conclure le contrat de ville n'auraient pas toujours permis de réaliser un diagnostic exhaustif des moyens de droit commun. Certains acteurs ont souligné la difficulté de lister des moyens pour une période de cinq ans. Autre explication : l'absence d'outils adaptés et d'ingénierie pour déterminer les moyens de droit commun applicables sur le territoire.

Cependant nous avons constaté une volonté de certains élus locaux et de l'État d'avancer sur ces questions.

Ainsi, outre la mise en place d'un outil de géo-référencement, le CGET a indiqué que les annexes financières seraient remplacées par des annexes d'engagement de services publics qui devraient permettre de faciliter le pilotage de ces crédits et montrer leur complémentarité aux crédits spécifiques de la ville. Nous espérons qu'on ne perdra pas en précision...

Quant au niveau des engagements des partenaires, l'État a un rôle majeur à jouer dans la mobilisation des crédits de droit commun des

partenaires du contrat de ville, les intercommunalités n'ayant pas nécessairement les moyens de mobiliser fortement leurs partenaires. L'État doit veiller à ce que les ministères se mobilisent dans l'identification des crédits de droit commun, que soient développés des outils d'identification et de suivi de déploiement des crédits de droit commun pendant la durée du contrat de ville. La signature d'une nouvelle génération de conventions interministérielles au niveau national et l'élaboration annuelle du rapport « politique de la ville » par les collectivités territoriales sont l'occasion de relancer la mobilisation de l'ensemble des acteurs.

Enfin, le contrat de ville doit également préciser les modalités d'évaluation du contrat. Une évaluation doit être réalisée à mi-parcours puis au terme du contrat de ville. Un kit méthodologique a été élaboré par le CGET mais peut-être un peu trop tardivement...il a été diffusé en janvier. Ici encore l'État doit veiller à ce que les collectivités aient les outils et les moyens d'ingénierie pour réaliser ces évaluations.

Enfin, je souhaite également vous alerter sur les crédits du programme 147 « Politique de la ville ». Si la politique de la ville consacre beaucoup de moyens au volet urbain, je vous rappelle que le volet social ne doit en aucun cas être négligé. Or, le gouvernement a l'intention d'annuler des crédits de paiement du programme 147 « politique de la ville » pour 2017 à hauteur de 46 millions d'euros, soit une réduction drastique de l'ordre de 11%. Ce n'est pas de bon augure pour les crédits consacrés à la rénovation urbaine et aux politiques sociales menées dans ces quartiers. Cette baisse des crédits va immanquablement réduire les moyens consacrés à l'emploi ou encore à l'éducation dans ces quartiers. Il ne faut pas laisser ces quartiers se transformer en ghettos. L'Etat doit continuer d'agir en faveur de ces quartiers.

**Mme Annie Guillemot, co-rapporteuse.** – En complément de ce que vient de dire Valérie Létard, je vous rappelle que ces baisses de crédits font suite aux annonces de baisse des dotations pour les collectivités.

Nous en venons aux conseils citoyens. Ils sont la traduction du principe de co-construction avec les habitants inscrit dans la loi Lamy.

La loi Lamy précise que les modalités d'application des dispositions relatives aux conseils citoyens seront précisées par arrêté. Toutefois, le gouvernement n'a pas jugé nécessaire de prendre cet arrêté, préférant dans un premier temps la mise en place d'un « cadre de référence », qui a depuis été complété à la demande des acteurs par une circulaire publiée le 2 février 2017.

Certains élus ont pu faire preuve de réticences dans la mise en place des conseils citoyens. Ils ont parfois eu le sentiment de se voir imposer un modèle au mépris des dispositifs existants sur leur territoire et ils ont craint que ce nouveau conseil ne soit instrumentalisé par leur opposition locale. Les réticences peuvent également survenir quand les élus ont connu des

---

difficultés dans la mise en œuvre de précédents dispositifs participatifs ou lorsque ces dispositifs n'ont pas fonctionné sur leur territoire. Toutefois, 1 054 conseils citoyens ont été mis en place ou sont en cours de constitution. 3 quartiers prioritaires sur 4 sont couverts par un conseil citoyen.

Chaque quartier prioritaire de la politique de la ville doit en principe avoir un conseil citoyen. Tel n'est pas le cas en pratique et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la taille du quartier peut jouer. Marseille a un quartier de 1 000 habitants et un autre de 87 000 habitants. On peut comprendre la volonté des élus d'avoir plusieurs conseils citoyens pour le quartier le plus peuplé. En outre, certains élus ont souhaité « rationaliser » la mise en place de ces nouvelles instances afin de faciliter la mobilisation des services de la politique de la ville qui accompagnent la création et suivent ces conseils. Enfin, certains ont souhaité faciliter la mobilisation d'un nombre suffisant d'habitants, notamment dans les communes où existent déjà des dispositifs de participation.

La loi précise que le conseil citoyen doit être composé de deux collèges : un collège composé d'habitants -ces derniers sont tirés au sort et la parité doit être assurée- et un collège composé des représentants des associations et acteurs locaux.

Pour la constitution du collège habitants, le cadre de référence a préconisé de réaliser le tirage au sort, d'une part, à partir d'une liste de bailleurs, d'EDF ou de la liste électorale par exemple et, d'autre part, à partir d'une liste composée de volontaires.

En pratique les modalités de recrutement se sont orientées majoritairement vers le tirage au sort à partir d'une liste de volontaires. Le bilan du tirage au sort à partir de listes neutres est donc mitigé.

Les élus qui souhaitaient procéder à un tel tirage au sort ont rencontré des difficultés. Une première difficulté réside dans le choix de la liste pour réaliser ce tirage au sort. Aucune liste n'étant à elle seule représentative (par exemple la liste électorale ne prend pas en compte les mineurs, les personnes étrangères), les élus étaient invités à mixer ces listes. Les élus se sont également heurtés à l'application de la loi informatique et liberté pour l'obtention de certaines listes. Nous proposons d'y remédier en inscrivant dans la loi la possibilité de recourir à certains fichiers pour constituer les conseils citoyens. Une seconde difficulté réside dans la procédure elle-même plus complexe qu'un tirage au sort à partir d'une liste de volontaires. Elle nécessite une importante phase de communication préalable pour être efficace.

Le recours au tirage au sort a cependant permis dans certains cas un renouvellement des instances de démocratie participative et a suscité de nouvelles vocations. Néanmoins, ce système n'empêche pas les démissions. De même nous avons eu écho de cas où les acteurs associatifs étaient peu mobilisés et peu présents au sein du conseil citoyen. Nous regrettons que

l'enquête menée sur les conseils citoyens par le CGET n'ait pas abordé cette question. Nous demandons au CGET de mener cette étude sur les vacances et les démissions au sein du conseil citoyen et de réfléchir aux moyens de faciliter le remplacement des membres démissionnaires.

Nous avons également constaté que les conseils citoyens avaient du mal à trouver leur place notamment lorsqu'il préexiste d'autres instances participatives. La loi n'a pas permis aux élus locaux de pouvoir choisir la forme de cette participation ce qui aurait permis de limiter les phénomènes de concurrence. Elle a seulement donné la possibilité au maire de transformer un conseil de quartier en conseil citoyen sous certaines conditions. Cette possibilité n'a cependant été utilisée que dans 5 % des cas, les maires préférant créer une structure nouvelle.

En outre, les sujets abordés par les conseils citoyens et les conseils de quartier peuvent se chevaucher. En effet, la loi prévoit que le maire peut associer les conseils de quartiers « à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville ».

Éviter la concurrence entre les conseils citoyens et les conseils de quartier est donc un enjeu majeur pour ne pas décourager les habitants siégeant dans l'une ou l'autre de ces instances. Nous souhaitons qu'une étude nationale sur la question de l'articulation de ces différentes instances soit menée.

Les conseils citoyens doivent participer aux instances de pilotage des contrats de ville. 75 % ont des représentants au sein des comités de pilotage. Cependant, seul un tiers des conseils citoyens représentés participeraient à la prise de décision, pour les autres leur rôle demeure encore largement consultatif.

Les membres des conseils citoyens ne pourront pleinement jouer leur rôle, qu'à la condition d'être formés afin de mieux appréhender le contexte institutionnel et les sujets de politique de la ville. Le rôle du préfet et notamment de ses délégués, ainsi que des équipes de la politique de la ville est essentiel pour leur permettre de disposer de toutes les informations nécessaires à la prise de décision. Les moyens (locaux, budgets de fonctionnement, assistance technique) seront également décisifs pour éviter l'essoufflement de ces nouvelles instances. Nous invitons l'Etat à maintenir une participation significative au fonctionnement des conseils citoyens.

Nous en venons au NPNRU. Au regard de la satisfaction unanime du PNRU, la loi Lamy a prévu de mettre en oeuvre un nouveau programme national de renouvellement urbain pour la période 2014-2024. Ce nouveau programme est centré en priorité sur les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants. 216 quartiers ont ainsi été retenus. En complément, 274 quartiers dits d'intérêt régional ont été choisis pour lesquels l'ANRU intervient mais dans une moindre mesure.

---

Le règlement du NPNRU concentre de nombreuses critiques.

La nouvelle procédure se décompose en deux phases : dans un premier temps est élaboré un protocole de préfiguration qui oblige à une importante réflexion préalable sur le projet et à inscrire celui-ci dans le périmètre plus large de l'intercommunalité. Dans un second temps sont conclues des conventions d'engagement qui déclinent ce projet.

Certaines personnes auditionnées ont eu le sentiment que la multiplication des études, notamment sur des sites ayant bénéficié du PNRU, lors de la phase de préfiguration s'avérait contreproductive, ralentissait le processus et cassait dans certains cas la dynamique engagée. Nous souhaitons que ces études soient rationalisées lorsque le projet de renouvellement s'inscrit dans la continuité du PNRU.

Plusieurs collectivités locales se sont inquiétées des conséquences pratiques du portage intercommunal du NPNRU. En effet, il paraît difficilement envisageable d'attendre que l'ensemble des projets intercommunaux soient prêts pour pouvoir lancer la phase opérationnelle des projets. De même, pour des raisons évidentes de mise en œuvre, il peut être nécessaire de prévoir plusieurs programmes de rénovation s'agissant d'un même quartier prioritaire. Tel est le souhait émis par la Métropole de Marseille. Nous ne pouvons qu'appuyer ces demandes de bon sens.

Les nouvelles règles financières ont également été discutées qu'ils s'agissent du scoring qui pénalise les communes les plus vertueuses, du montant des subventions versées par l'Anru, ou de la mise en place des prêts bonifiés. Nous constatons que le fossé se creuse entre la perception qu'a l'Anru de la mise en œuvre du NPNRU et celle des élus. Nous invitons l'Anru à revoir ses règles. Si le montant du NPNRU est effectivement augmenté, nous souhaitons que soit privilégié le recours aux subventions plutôt qu'à des prêts bonifiés, sous peine d'accroître plus encore l'endettement des communes qui sont des communes pauvres.

En matière d'habitat, le NPNRU doit plus encore que le PNRU favoriser la mixité sociale et fonctionnelle et porter une attention particulière au traitement des copropriétés.

Pour favoriser la mixité sociale, on peut soit agir sur les attributions soit favoriser les démolitions. Nous ne pouvons que constater que l'Etat est écartelé entre son souhait de loger le plus de personnes possible et en même temps d'assurer la mixité sociale. Nous souhaitons que l'Etat veille à ce que les ménages les plus modestes ne soient pas systématiquement orientés vers les quartiers faisant l'objet d'un programme de rénovation urbaine. Evitons d'ajouter de la pauvreté à la pauvreté. Nous demandons également que soit menée une étude nationale sur la politique de peuplement des quartiers faisant l'objet d'un programme de rénovation urbaine.

Lorsque le PNRU n'a pas permis de surmonter les lourds handicaps cumulés, le traitement du quartier doit parfois être entièrement repensé.

Nous pensons que dans ces cas-là des jachères urbaines peuvent être une solution. En effet, il ne sert à rien de construire des immeubles qui seront inoccupés faute de pouvoir être achetés.

Si des dispositifs fiscaux incitent à la construction de logements privés dans les QPV, ils ne sont néanmoins pas suffisants. La diversification de l'habitat suppose souvent un contexte porteur, par exemple l'arrivée de gares du Grand Paris Express, et aussi un changement d'image du quartier.

Le traitement des copropriétés est un des défis majeurs du NPNRU. Nous nous étonnons de l'absence de recensement exhaustif des copropriétés en difficultés situées en QPV et nous souhaitons qu'il y soit remédié rapidement. Des outils mieux adaptés doivent également être mis en place pour faire face à l'augmentation du nombre de copropriétés en difficultés. Notre commission pourrait se pencher sur ces questions.

Nous en venons au financement du NPNRU. Le désengagement rapide de l'Etat du premier programme et le financement du programme en quasi-totalité par Action Logement a modifié le fonctionnement de l'Anru, Action logement souhaitant peser sur les règles de financement. Nous avons constaté que l'Etat demeure majoritaire au sein du conseil d'administration de l'Anru alors même qu'il ne finance quasiment pas le PNRU/NPNRU. Nous estimons que cette composition doit être revue pour refléter le poids des financeurs, et notamment celui des collectivités territoriales.

5 milliards d'euros étaient attribués au NPNRU initialement, un milliard supplémentaire a été ajouté à l'automne dernier par l'Etat. L'enveloppe moyenne pour chaque projet est de 25 millions d'euros mais les deux premiers projets (Rennes et Pau) examinés dans le cadre du NPNRU ont obtenu bien plus. Chacun s'accorde à dire que l'enveloppe est insuffisante. Les acteurs locaux nous ont fait part de leur doute sur l'ambition de ce programme et ont partagé leur crainte de voir leur projet contraint. Comment dans ces conditions mobiliser les habitants pour coconstruire le projet ?

De même le montant des enveloppes pour les quartiers d'intérêt régional est largement insuffisant. Afin d'éviter une déperdition de concours financiers, nous souhaitons rendre possible l'insertion dans les conventions Anru-Région d'une clause de revoyure qui permettrait à mi-parcours de redéployer des crédits au sein d'une région. J'ai eu le cas dans ma commune de Bron où des économies avaient été réalisées sur un quartier et n'ont pu être réinjectées sur un autre projet.

Nous proposons de porter le montant du NPNRU à 10 milliards d'euros et si nous nous réjouissons des annonces en ce sens du ministre de la cohésion des territoires, nous serons néanmoins extrêmement attentives à leur traduction budgétaire. Le ministre ne s'est pas prononcé sur les modalités de financement de cette rallonge. Nous souhaitons que l'Etat augmente significativement sa participation au financement du NPNRU et



---

qu'on revienne à un financement à parité entre l'Etat et Action Logement. L'Etat ne peut plus rester en dehors d'une politique aussi importante. La concrétisation de cette participation de l'Etat permettra ainsi de réaffirmer que l'ANRU finance des projets globaux comprenant l'habitat, l'aménagement, les équipements publics dont les écoles et pas seulement du logement. Enfin, chacun a entendu le Président de la République annoncer lundi la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, sur le modèle de l'Anru, chargée de lutter contre les fractures territoriales. Nous n'en connaissons pas les contours. Englobera-t-elle l'Anru et l'Anah ou sera-t-elle le pendant de l'Anru pour la ruralité et les villes moyennes ? Nous ne le savons pas. Mais en tout état de cause, cela ne peut se faire au détriment de la politique de la ville déjà sous-dotée sur le plan financier. Il doit nécessairement s'agir de moyens supplémentaires. Nous serons vigilantes.

En conclusion, nous considérons que cette réforme de la politique de la ville est bien engagée mais souffre d'un manque de moyens.

**M. Martial Bourquin.** – Je félicite nos deux rapporteuses pour ce travail remarquable, qui embrasse toute la problématique de la politique de la ville. Ne baissons pas la garde car dans le cas contraire, nous risquerions des troubles importants, voire une cassure de notre cohésion sociale. Je m'étonne d'ailleurs que le Président de la République, lors de la Conférence nationale des territoires, n'ait consacré guère plus de deux phrases à la politique de la ville.

La géographie est une vraie question : dans les quartiers où intervient l'Anru, on obtient des résultats ; en revanche, là où elle n'agit pas, on observe une concentration des problèmes et la constitution de nouveaux ghettos sociaux car les politiques de droit commun n'ont pas pris le relais. Or, j'ai les plus grandes doutes que les choses évoluent positivement lorsqu'on nous annonce treize milliards d'euros d'économies sur les collectivités territoriales... Cet objectif est inatteignable, ou alors il n'y aura tout simplement plus de politique de la ville !

Même dans un quartier qui s'est résidentialisé, on peut voir émerger des zones de non-droit si l'on n'adopte pas une approche globale combinant rénovation du bâti, économie et emploi, politiques sociales et de sécurité. À cet égard, je suis très inquiet de voir que nos forces de police et de gendarmerie sont fortement mobilisées par des fonctions nouvelles liées au risque terroriste, au détriment d'autres tâches de sécurité quotidienne.

Le maintien des services publics dans les quartiers est aussi essentiel ; à l'heure où des acteurs publics tels que la Poste réduisent leur présence, quelles mesures précises pourrions-nous imaginer pour les en empêcher ? Il ne sert à rien que les collectivités investissent dans les quartiers si les entreprises et les services publics les quittent dans le même temps.

Les organismes de logement ont trop souvent délégué à des entreprises de nettoyage des activités qui devraient relever des gardiens d'immeubles, ces derniers assurant une présence humaine et jouant parfois le rôle de médiateurs sociaux.

Vous avez abordé la question de la politique de peuplement, elle est effectivement centrale. À Audincourt, nous avons détruit trois cents logements et reconstruit de l'habitat de qualité mais cela ne suffit pas à améliorer durablement le quartier, car si les commissions d'attribution des logements ne jouent pas leur rôle, un quartier récemment rénové peut très vite s'embraser !

**M. Michel Le Scouarnec.** - Je félicite à mon tour les deux rapporteuses et suis aussi très inquiet quand j'entends Valérie Létard nous annoncer 11 % de baisse des crédits. Nous connaissons le terrain et les besoins. Avec une abstention déjà très forte et un nombre de suffrages élevé pour l'extrême droite, qu'en sera-t-il demain si l'on continue sur cette voie ? Nous devons refuser cette politique, alerter les maires et ne pas abandonner ces quartiers en difficulté.

Lorsque j'étais maire, plusieurs petites communes avaient obtenu des aides de l'Anru, nous avons construit une quinzaine de nouvelles résidences mais nous n'avons pas réussi à attirer du logement privé. Nous avons donc laissé de l'espace vacant parce qu'il faut parfois du temps pour y parvenir. En développant les commerces, en mobilisant les associations, en occupant les enfants et les adolescents, on arrive à améliorer les choses. Il y faut du temps mais aussi des moyens, or, la diminution qu'on nous annonce est dramatique !

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** - Je remercie et salue nos rapporteuses, avec qui je partage la conviction de l'utilité et de l'efficacité de la politique de la ville. Vous n'avez pas évoqué l'importance de la gestion urbaine de proximité, qui est la condition nécessaire pour inscrire dans la durée nos actions et s'assurer que les millions d'euros d'argent public investis ne le soient pas à fonds perdus. Cette gestion urbaine de proximité est impérative pour la réussite d'un projet de renouvellement urbain, il faut donc voir comment les conventions de gestion fonctionnent et le cas échéant, les faire évoluer dans le temps. Le maintien de la propreté et de la tranquillité publique sont aussi essentiels.

Vous avez mentionné le rôle que pourraient jouer les bailleurs sociaux en matière de médiation. En tant que présidente d'un office public de l'habitat, je ne pense pas que les bailleurs sociaux puissent tout faire et il me semble plus pertinent de faire appel aux associations, qui ont une vraie expertise sur le sujet ; reste que faire de la médiation de jour ou de nuit, coûte excessivement cher et la baisse des moyens pourrait nous obliger à y renoncer.

Nous devons reconnaître que la fragilisation des copropriétés constitue aujourd'hui l'angle mort de la politique de renouvellement urbain. Alors que l'offre de logements sociaux s'améliore, les copropriétés sont souvent laissées à elles-mêmes ; certes, des dispositifs existent mais ils sont complexes, interviennent avec retard et ne visent que les copropriétés en grande difficulté. Or, il importe que la politique du logement marche sur ses deux jambes : constructions neuves d'un côté, rénovation du bâti existant, social comme privé, de l'autre. Nous avons entendu hier les grandes ambitions du ministre pour faire disparaître des passoires thermiques mais les moyens mis en regard sont insuffisants. Il faudra en particulier s'assurer du maintien de l'éco-PTZ collectif.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – C'est d'autant plus important que je vous rappelle que le bâtiment est le premier poste de consommation d'énergie, devant les transports.

**M. Daniel Dubois.** – Félicitations à nos rapporteuses. Agir sur les trois piliers – cohésion sociale, renouvellement urbain et développement économique – en même temps, j'y insiste, et dans la durée, est le seul gage d'efficacité. Laisser penser que l'on peut faire évoluer ces quartiers en moins de vingt-cinq ou trente ans est un leurre. Il importe de conserver des friches urbaines car l'on sait que l'on ne pourra construire pour l'accession à la propriété que dans un deuxième temps.

Nous votons des textes renforçant la transparence en matière d'attribution de logements mais ces règles nous permettent-elles de faire une vraie politique de peuplement ? En tant que directeur général d'un office public de l'habitat pendant dix ans, j'ai travaillé à repeupler ces quartiers et je doute que la transparence nous y aide. J'avais du reste voté contre les conseils citoyens et ces nouvelles règles d'attribution dans le projet de loi « égalité et citoyenneté » dès lors que ces mesures m'apparaissent contre-productives pour faire émerger l'intérêt général de demain.

**M. Franck Montaugé.** – Merci à nos rapporteuses pour la qualité de leur travail. Je dois moi-même gérer, en tant que maire, un quartier prioritaire. J'en profite d'ailleurs pour saluer l'orientation impulsée par le président François Hollande et traduite dans la loi Lamy, sans laquelle des communes comme la mienne n'auraient jamais pu bénéficier des crédits de la politique de ville, faute de répondre aux anciens critères. C'est une politique républicaine essentielle.

En matière de politique de peuplement, je partage ce qu'a dit Daniel Dubois à l'exception de son appréciation des conseils citoyens, qui me paraissent un outil intéressant de promotion de la démocratie participative. Au moment où l'on nous annonce le grand soir en matière de fiscalité locale, il conviendrait d'appréhender la politique de peuplement à l'échelle du territoire intercommunal, puisqu'il est question de déplacer les habitants d'un endroit à un autre de ce territoire et que les communes entrent bien en

concurrence en termes de population dès lors que leurs financements en dépendent.

Avec la baisse des dotations, je suis inquiet quant aux capacités contributives réelles des différents acteurs censés financer le PNRU. Ma région a fait le choix de ne financer que les quartiers d'intérêt régional et de laisser de côté les quartiers d'intérêt national, quand le conseil départemental se désengage totalement. Nous en sommes donc réduits à faire uniquement ce que nos ressources nous permettent de financer. Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, le pilotage et l'évaluation sont très insuffisants. Ainsi, en matière de pilotage, il est par exemple impossible pour nous d'avoir des données sur les progrès accomplis par les élèves en réseaux d'éducation prioritaire, ce n'est pas admissible.

À voir se reconstituer, au niveau des métropoles, des quartiers hyperdenses, je suis persuadé que nous commettons les mêmes erreurs qu'il y a trente ou quarante ans. La mixité sociale n'aura qu'un temps et la ségrégation reprendra le dessus. Il est indispensable de mener une politique nationale d'aménagement du territoire : continue-t-on à concentrer les populations dans les métropoles régionales en laissant de côté les territoires ruraux et périphériques ou entend-on enfin penser le territoire dans sa globalité ? Moyennant des dispositifs de mobilité adaptés, nous sommes parfaitement capables de revitaliser nos territoires ruraux !

**Mme Sophie Primas.** - Je suis surprise mais heureuse de la convergence des points de vue que j'observe ce matin.

Je comprends le choix de la loi Lamy de concentrer les moyens sur certains quartiers, mais nous avons trop vite baissé la garde dans les quartiers qui sont sortis de la politique de la ville. À titre d'exemple, le nord des Yvelines, dont je suis élue, concentre plusieurs quartiers prioritaires, comme Mantes-la-Jolie, les Mureaux ou Trappes, mais, à côté de ces grands ensembles, quelques quartiers de petite taille constituent des poches de pauvreté et ont perdu le bénéfice de tout un ensemble de dispositifs de prévention. Hors politique de la ville, le financement de la prévention devient de plus en plus compliqué du fait du désengagement des départements et de l'Etat. Je pense notamment aux équipes de nuit, qui s'occupent des adolescents, ou bien encore aux maisons de quartier qui accueillent les relais-emploi ou les relais-jeunesse et dont les horaires d'ouverture ont dû être réduits, au détriment d'actions comme l'accompagnement scolaire. Il est donc indispensable de disposer d'indicateurs permettant de continuer à suivre la situation de ces quartiers sortis du champ de la politique de la ville, car les choses peuvent s'y détériorer très vite. Par exemple, sur mon territoire, se trouve un petit quartier coincé entre des quartiers classés en politique de la ville. Dans ces derniers sont conduites notamment des politiques sécuritaires destinées à faire face au développement d'un islamisme radical. Or, on assiste à un transfert des populations et des problèmes vers ce quartier qui n'est pas sous

---

surveillance... Comment les communes qui doivent faire face à ce déplacement des problèmes pourront-elles mobiliser les moyens suffisants si on impose aux collectivités de réaliser 13 milliards d'euros d'économies supplémentaires ?

Par ailleurs, ces quartiers ne bénéficient pas non plus de l'exonération de taxe foncière pour les bailleurs sociaux ni des aides pour les copropriétés en difficultés, de sorte que l'habitat s'y dégrade très rapidement.

Enfin, je signale que, dans ces quartiers, les écoles qui accueillent des enfants en difficulté scolaire perdent le bénéfice de la labellisation en éducation prioritaire. Cela est dû, à ma connaissance, au fait que le classement d'une école en éducation prioritaire est lié aux caractéristiques du collège vers lequel sont dirigés les élèves à la sortie de cette école. Or, les élèves d'une école primaire peuvent être en grande difficulté sans que le collège où ils poursuivront leur scolarité soit lui-même confronté, dans sa globalité, à des problèmes scolaires. Les écoles de ces poches de pauvreté sont donc oubliées du dispositif d'éducation prioritaire.

Concernant les friches urbaines, j'en partage complètement l'idée. Je le dis avec beaucoup de tristesse, mais quelle que soit la volonté de l'Etat et des collectivités, il n'y a parfois pas d'autre solution que de raser certains immeubles et de laisser passer vingt ans pour reconstruire autre chose.

Pour finir, je considère moi-aussi qu'il y a un grand risque à densifier certains quartiers. Nous risquons de reproduire des erreurs déjà commises par le passé.

**M. Yannick Vaugrenard.** - J'ai le sentiment que nous avons franchi ce matin une étape déterminante dans nos débats sur la politique de la ville et je m'en félicite. Le rapport adopté aujourd'hui doit devenir un rapport de référence dans ce domaine.

Je ferai pour ma part deux remarques. La première est générale : j'ai le sentiment que, trop souvent, les élus sont confrontés à une gestion technocratique de la politique de la ville, alors que l'efficacité suppose un contrat de confiance entre les élus et les administrations de l'Etat. La seconde concerne trois enjeux des politiques de la ville qui ont ceci de commun que leur prise en charge dépend moins du volet investissement que des dépenses de fonctionnement. Je fais référence ici à la tranquillité publique, au niveau de chômage et à l'éducation.

Dans un quartier de Saint-Nazaire, il y a des rodéos. Or, la consigne qui a été donnée à la police est de ne pas intervenir pour éviter tout drame. Vous comprenez donc la colère de la population, dont la première des libertés, à savoir la sécurité, n'est pas garantie. Et vous imaginez aussi vers quelles tendances électorales cette colère peut conduire... J'insiste donc sur l'importance de la liaison entre les élus, la police et la justice pour garantir la

tranquillité publique et sur la nécessité de maintenir des crédits suffisants pour que police et justice puissent travailler de façon efficace.

Concernant le chômage, il est évident que des quartiers subissant des taux de chômage deux à quatre fois supérieurs à la moyenne nationale sont confrontés aux multiples conséquences que l'oisiveté peut engendrer. Quels que soient les rénovations et les investissements consentis pour améliorer le logement, les bâtiments publics et le cadre urbain, cet effort financier restera vain tant que la population de ces quartiers restera exclue de l'emploi. Il faut donc mettre aussi des moyens suffisants en termes d'accompagnement et de formation des chômeurs, tout en luttant contre les discriminations dans l'accès à l'emploi dont continuent à souffrir certains de nos concitoyens à raison du quartier où ils vivent.

Enfin, s'agissant d'éducation et plus largement d'accompagnement, je considère, que l'abandon de la police de proximité fut une grave erreur ! La présence de cette police de proximité contribue à apaiser les tensions dans les quartiers prioritaires. Il en va de même de la présence de travailleurs sociaux et d'accompagnateurs -ce qui nous renvoie là encore à la question des dépenses de fonctionnement des politiques de droit commun dans les quartiers prioritaires des politiques de la ville.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** - Je reviens sur l'enjeu d'une approche plus globale, en termes d'aménagement du territoire plus qu'en termes de politique de la ville, dès lors qu'on envisage des possibilités de transfert de populations vers des communes plus rurales. Ce faisant, il ne faudrait pas non plus exporter les problèmes dans ces territoires. Dans la commune dont je suis encore maire, nous recevons régulièrement des familles envoyées « au vert » par les organismes HLM. Or, dans de petites communes rurales, il n'y a pas de police municipale ni d'associations de médiation ou de travailleurs sociaux...

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** - Je précise que le rapport adopté ce matin inclura le compte-rendu de nos débats et je donne la parole aux deux rapporteuses.

**Mme Annie Guillemot, rapporteure.** - une première remarque pour souligner que la question du peuplement est vraiment au cœur des politiques de la ville. La maîtrise du peuplement et les objectifs de peuplement sont cruciaux. Je comprends donc ce qui a été dit sur la transparence. Il faut évoquer ce sujet franchement.

Je veux aussi souligner qu'il faut demander à l'ANRU davantage de souplesse et d'adaptabilité par rapport à la diversité des territoires. Il y a par exemple des lieux où la jachère est une solution indispensable.

Un autre point essentiel concerne ce que j'appellerai le droit commun. L'ANRU et les crédits spécifiques de la politique de la ville ont permis de faire beaucoup de choses très bien, mais il est clair que, si les dotations des politiques publiques de droit commun continuent de baisser,

---

on ne s'en sortira pas. La prise en compte des enjeux de tranquillité publique, de lutte contre le chômage, d'éducation et d'accompagnement passe en grande partie par ces dotations courantes, qu'il est important de maintenir. Or, il y a beaucoup de flou, et donc d'inquiétudes, dans ce domaine. Comme nous l'avons souligné dans notre rapport, nous avons beaucoup de mal à connaître la réalité des crédits mobilisés au titre des politiques de droit commun dans les quartiers prioritaires.

Je partage aussi l'idée, parce que j'observe que cela se retrouve aussi dans l'agglomération lyonnaise, que nous sommes en train de répéter certaines erreurs en recréant des quartiers trop denses. Attention à la hauteur des immeubles, bien qu'on nous dise le contraire ! Attention aux quartiers insuffisamment diversifiés, où on ne trouve que de la copropriété plus ou moins en difficulté ! Attention aux grands ensembles mono fonctionnels sans commerces et sans services ! Dans les quartiers que nous construisons, il doit y avoir une part de logements sociaux, qui ne doit pas dépasser 20%, en veillant à les disséminer.

Enfin, je veux souligner que le problème qui monopolise l'attention de la population dans les quartiers est bien celui de la tranquillité publique. Les gens ne comprennent pas que quelqu'un qui est interpellé parce qu'il a mis le feu soit de retour dans le quartier dès le lendemain. La prison n'est pas la solution pour ce jeune, mais la protection judiciaire de la jeunesse ne va pas le prendre en charge au bout de six mois, faute de moyens... Pour la population, c'est incompréhensible et on voit que même les militants, ceux qui résistaient, commencent à quitter le quartier. On alimente donc la spirale de la ghettoïsation en n'apportant pas de solutions à ce type de difficultés. Même enjeu pour l'école : on sait bien que la première chose que regardent les gens pour choisir leur domicile, c'est le périmètre scolaire dont ils vont dépendre. Il est donc essentiel de prévenir l'apparition de difficultés scolaires trop grandes pour éviter les conséquences sur la mixité sociales des quartiers.

**M. Henri Tandonnet.** - Je voudrais indiquer pour ma part qu'on travaille aujourd'hui sur le SCOT, le PLU ou le PLH au niveau intercommunal, mais qu'ensuite, pour la répartition des logements sociaux, on raisonne au niveau communal. Je regrette que la loi « égalité et citoyenneté » n'ait pas permis de progresser sur ce point. Que le maire intervienne dans l'attribution proprement dite parce qu'il connaît bien les quartiers, c'est une chose, mais il faut avoir une approche intercommunale du logement social.

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** - Une précision sur les chiffres que je vous ai donnés précédemment. L'enveloppe de 46 millions d'euros que le Gouvernement prévoit de supprimer sur le programme 147, et qui représente une contraction de 11 % des crédits, comprend deux volets : une économie de 31 millions d'euros se fera sur les dispositifs éducation et

emploi des contrats de ville et le reste sur la gestion urbaine de proximité de l'ANRU. À nous de défendre dans le débat budgétaire l'idée que nous devons avoir les moyens des ambitions de la politique de la ville et ne pas appliquer un coup de rabot uniforme sur les dépenses. Certaines dépenses sont des investissements et génèrent des économies à long terme.

Je partage la remarque qui a été faite sur les bailleurs : on ne peut pas tout leur demander. Toutefois ils ont aussi la possibilité de recourir, par exemple, à des gardiens ou à des médiateurs, pour assurer la présence humaine indispensable à la prévention des difficultés et à l'accompagnement des habitants. Certes chacun doit faire son métier, mais cela n'empêche pas de mettre en place un cofinancement des actions d'accompagnement, parce que nous l'avons dit, le traitement des difficultés doit être global : qu'il manque un élément dans le dispositif et il devient inefficace. C'est comme un escalier : s'il manque une marche, on ne peut pas grimper l'escalier.

Sur la densification des quartiers, je veux le dire moi-aussi : attention à l'équilibre des fonctions ! On est certain du résultat final si l'on construit des quartiers où on trouve uniquement du logement, sans entreprises, sans commerces, sans services publics ! On va revenir à l'urbanisme des années 1970, avec les mêmes conséquences à la clé.

Sur les problématiques d'aménagement du territoire, prenons garde à ne pas opposer le rural à l'urbain. Il faut créer des régions multipolaires, des territoires d'excellence qui soient raccordés à la locomotive métropolitaine. Pour en revenir à la politique de la ville, une stratégie conduite à une échelle plus large que la métropole et incluant les communes périurbaines peut permettre de mettre en place une politique de peuplement intelligente, à condition de prendre en compte pleinement la question des moyens de droit commun. Quels moyens donnera-t-on en effet aux communes périurbaines pour prendre en charge des populations qui demandent une politique d'accompagnement un peu renforcée ? Que, dans les zones où il existe une hyper concentration des difficultés, humaines, économiques, sociales et urbanistiques, on engage des moyens exceptionnels, ceux des politiques de rénovation urbaine ou des contrats de ville, c'est une nécessité. Mais les services publics doivent être aussi préservés en tout point du territoire pour prévenir ou traiter les difficultés qui s'y rencontrent. L'Etat doit y rester présent et garantir un filet de sécurité, en ciblant les priorités certes mais en prenant toute sa part aux côtés des collectivités sur des enjeux-clé comme la tranquillité publique ou l'éducation. Cela a été dit : si on agit sur un quartier et qu'on abandonne le quartier d'à côté, les problèmes ne sont pas traités : ils se déplacent.

Concernant les attributions de logement, elles ne peuvent se faire en-dehors d'une politique de peuplement. Il faut tirer les leçons des erreurs passées. Élus locaux et bailleurs, avec l'aide de l'Etat - qui ne doit pas imposer des attributions au titre du DALO dans des quartiers où la situation est déjà très difficile - doivent veiller à éviter un peuplement trop dégradé.



---

Sur les copropriétés dégradées, le problème résulte pour une part des politiques qui ont conduit les bailleurs à vendre une partie de leur patrimoine dans un contexte de difficulté de financement. Sans une politique de prévention associant les collectivités, les bailleurs et l'Etat, ces ventes peuvent créer des copropriétés fragiles, avec un risque de spirale si les ménages les plus solvables prennent la décision de partir. C'est un sujet essentiel.

Enfin, l'école est le reflet du quartier. Quand les difficultés scolaires dépassent un seuil de tolérance, cela génère la fuite des populations les plus aisées.

**M. Marc Daunis.** – Je souhaite souligner que la vente du patrimoine des bailleurs, si elle comporte des risques en termes de dégradation des copropriétés, constitue néanmoins un outil efficace pour créer de la mixité sociale. Je l'ai expérimenté dans la commune dont j'ai été maire. Mais pour que cela fonctionne, il faut mettre trois conditions. D'abord, un travail du bailleur avant la vente sur les parties communes et les appartements. Ensuite, que le bailleur reste présent à hauteur d'au moins 50%. Enfin, il faut qu'il accompagne la copropriété en tant que syndic pendant une période transitoire.

**Mme Valérie Létard.** – Cela va dans le sens de ce que je disais : les cessions doivent être accompagnées d'une politique de prévention de la dégradation des copropriétés.

**M. Martial Bourquin.** – Je souhaiterais que le rapport évoque également la question des groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD). Lorsque le procureur mobilise le dispositif, il est très efficace.

**Mme Sophie Primas.** – Et moi je voudrais souligner que la richesse de nos discussions de ce matin tient au fait que nous avons tous l'expérience de la fonction de maire. Mais demain ? La règle du non cumul est un vrai problème, car elle va appauvrir le travail parlementaire.

*La commission autorise la publication des conclusions des rapporteurs sous forme de rapport d'information.*



---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### Mercredi 12 avril 2017 :

- *Union sociale pour l'habitat (USH)* : **Mmes Béatrix Mora**, directrice du service des politiques urbaines et sociales, et **Francine Albert**, conseillère pour les relations avec le Parlement ;

- *Action Logement* : **MM. Bruno Arbouet**, directeur général, et **Jean-René Poillot**, chargé de mission auprès de la direction générale, et **Mme Valérie Jarry**, chargée des relations institutionnelles.

### Mardi 25 avril 2017 :

- *Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)* : **M. Sébastien Jallet**, commissaire général délégué à l'égalité des territoires, directeur de la ville et de la cohésion urbaine, et **Mme Anne Beauchesne**, responsable du pôle « pilotage, contrats de ville et coordination » à la Direction de la ville et de la cohésion urbaine

- *France Urbaine* : **M. Emmanuel Heyraud**, directeur cohésion sociale et développement urbain.

### Mercredi 31 mai 2017 :

- *Caisse des dépôts et consignations* : **MM. Serge Bergamelli**, directeur adjoint de la direction des investissements et du développement local, **Éric Le Marec**, département ville, immobilier et tourisme à la direction des investissements et du développement, et **Pierre Laurent**, responsable du département du développement de la direction des prêts et de l'habitat au sein de la direction du fonds d'épargne, et **Mme Lise Bazalgette**, chargée des relations institutionnelles ;

- *Comité de suivi des conseils citoyens* : **Mmes Fabienne Keller**, vice-présidente du Conseil national des villes, **Sylvie Durand-Trombetta**, secrétaire du Conseil national des villes, **Bénédicte Cadalen**, déléguée du préfet de Paris, et **Fabienne Ferté**, membre du collège « habitants » du Conseil national des villes, et **MM. Kaïs Marzouki**, chef du bureau de la participation, de la vie associative, de la jeunesse et des sports, **Julien Bastide**, délégué de la fédération des centres sociaux et socioculturels de France, **Raphaël Lo Duca**, chargé de mission participation des habitants, et **James Donnel**, stagiaire au Conseil national des villes ;

- *Assemblée des communautés de France (ADCF)* : **Mmes Anne Terlez**, vice-présidente de la communauté d'agglomération Seine Eure, en charge de la politique de la ville et transition énergétique, **Marie-Line Pichery**,

vice-présidente de l'agglomération Grand Paris Sud, **Chloé Secnazi**, conseillère du président de l'agglomération de Grand Paris Sud, **Siham Laouej**, chargée de la politique de la ville et de l'ANRU à la ville de Savigny-le-Temple, et **M. Romain Briot**, responsable des questions politiques de la ville à l'ADCF.

Mercredi 7 juin 2017 :

- *Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)* : **MM. Nicolas Grivel**, directeur général, et **Damien Ranger**, directeur des relations institutionnelles ;

- *Commune du Bourget* : **M. Vincent Capo-Canellas**, sénateur de Seine-Saint-Denis et maire du Bourget, et **Mme Olfa Lahdiheb**, chef de projet politique de la ville pour les communes de Dugny et du Bourget.

L'ensemble des personnes auditionnées, à l'exception de M. Capo-Canellas ont également transmis à vos rapporteuses une contribution écrite.

---

## LISTE DES ORGANISMES AYANT TRANSMIS UNE CONTRIBUTION ÉCRITE

- M. Alain Marty, maire de Sarrebourg
- Association des maires de France
- Association des maires Ville et Banlieue de France
- Association des Missions d'Aménagement et de Développement Économique Urbain et Social (AMADEUS)
- Agence nationale de l'habitat (Anah)
- Association nationale des délégués du préfet
- Agence régionale de santé Provence Alpes côte d'Azur
- Communauté d'agglomération Valenciennes Métropole
- Commune d'Aulnay-sous-Bois
- Commune de Beaune
- Commune du Blanc-Mesnil
- Commune de La Courneuve
- Commune de Nantes
- Commune de Saint-Herblain
- Direction générale des Finances publiques
- EDF
- Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca)
- Inter-réseaux des professionnels du Développement Social Urbain (IRDSU)
- Métropole d'Aix-Marseille Provence
- Métropole de Nantes
- Métropole de Lyon
- Métropole européenne de Lille
- Préfecture de Loire-Atlantique
- Préfecture du Rhône
- Préfecture de Seine-Saint-Denis
- Préfecture du Nord
- SOLIHA - Rhône et Grand Lyon



---

## LISTE DES DÉPLACEMENTS

### I. DÉPARTEMENT DU NORD, JEUDI 11 MAI 2017

#### 9 h 45 **Quartier Chasse Royale à Valenciennes**

Accueil par MM. Jean Marcel Grandamme, vice-président au logement et Laurent Depagne, vice-président à la cohésion sociale, de la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole.

Échanges avec les acteurs du quartier.

#### 11 h 00 **Déplacement vers Fresnes-sur-Escaut, via Bruay-sur-Escaut**

Passage dans la cité Thiers de Bruay-sur-Escaut.

#### 11 h 30 **Fresnes-sur-Escaut, quartier Hardy et Bellenger**

Accueil par Mme Valérie Fornies, maire de Fresnes-sur-Escaut.

Déjeuner de travail avec les acteurs du quartier.

#### 15 h 00 **Métropole européenne de Lille (MEL)**

Entretien avec MM. Francis Vercamer, député-maire de Hem, vice-président de la MEL, chargé de la politique de la ville, Nicolas Morere, chargé de mission politique de la ville, et Mmes Annabelle Lecocq, chef de service politique de la ville, et Frédérique Lebègue, assistante du vice-président.

#### 17 h 00 **Mons-en-Baroeul**

Entretien avec M. Rudy Elegeest, maire de Mons-en-Baroeul, Mme Véronique Dubrulle, adjointe au maire, MM. Jean-François Lavoine, directeur général des services, Christophe Lambin, directeur des services techniques, Jérémy Treu, chef de projet politique de la ville, Ludovic Broquart, directeur de cabinet, directeur de la communication, et Mme Claire Estermann, directrice du programme de rénovation urbaine.

Visite du quartier rénové lors du PNRU.

#### 17 h 30 **Conseil régional des Hauts de France**

Réunion sur la dimension européenne des contrats de ville avec Mmes Jeanne-Marie Maurel, conseillère technique Europe, et Nathalie Roturier, conseillère technique Aménagement du territoire, et M. Yannick Serpaud, responsable du service cohésion sociale et urbaine à la direction de l'aménagement du territoire et du logement.

## II. NANTES, mardi 16 MAI 2017

### 09h00 Nantes-Saint-Herbain - Quartier Bellevue

Échanges autour de la gouvernance du quartier, du PNRU, du NPNRU et du développement économique avec :

*Pour la ville de Saint-Herblain :*

- Mme Marie-Hélène Nedelec, conseillère municipale en charge de la cohésion sociale et de la politique de la ville,
- M. Ludovic Joyeux, chargé de mission prospective et évaluation des politiques publiques,
- Mme Anne-Gaëlle Cleac'h, responsable du service du renouvellement et du développement urbain,
- Mmes Anne-Laure Joséphine, responsable et Mme Sonia Leboeuf, chargée de mission, Dialogues et Territoires.

*Pour Nantes métropole :*

- M. Jean-Michel Jaouen, directeur de la mission politique de la ville,
- Mme Sylvie Bosque, chef de projet Grand Bellevue, direction territoriale Nantes Ouest,
- MM. Fabien Maillet, chargé de développement territorial et Anthony Barbier, responsable investissements immobiliers, à la direction régionale de la Caisse des dépôts et consignations
- M. Cyril Melinand, chargé d'opérations, Loire Ocean Métropole Aménagement.

*Pour l'État :*

- M. Sébastien Bécoulet, sous-préfet chargé de mission et des politiques liés à la cohésion sociale, à la ville, à l'emploi et au logement,
- M. Mickaël Bossard, direction des territoires et de la mer, délégation territoriale de l'Anru, responsable de la mission renouvellement urbain,
- M. Daniel Toulouse, délégué de la Préfète.

### 11h15 Echange avec les services de la préfecture

**13h00** Déjeuner de travail avec Mme Nicole Klein, préfète de la région Pays de la Loire et préfète de la Loire-Atlantique et M. Sébastien Bécoulet, sous-préfet chargé de mission et des politiques liés à la cohésion sociale, à la ville, à l'emploi et au logement.



**15h00 Passage au bus citoyen/ tente Pont du Cens**

Présentation du projet global Nantes-nord et de ses enjeux et présentation du dispositif de concertation/co-construction autour de ce projet par Mme Myriam Nael, élue de Nantes métropole chargée de la politique de la ville, et M. Alain Yvrenogeu, chef de projet global.

**15h30 Quartier la Boissière et quartier Bout des Landes-Bruyère**

Visite des secteurs à enjeu du quartier la Boissière et du quartier Bout des Landes-Bruyère par Mmes Myriam Nael, élue de Nantes métropole et Cécile Stern, chargée de quartier Nantes Nord à la ville de Nantes.

**16h00 Échanges sur la gouvernance, l'animation de la politique de la ville aux différentes échelles de territoires et les modalités de concertation, avec :**

- Mme Myriam Nael, élue de Nantes métropole ;
- M. Jean-Michel Jaouen, directeur politique de la ville à Nantes métropole ;
- M. Omar el-Houmri, cabinet du maire de Nantes ;
- Mme Cécile Stern, chargée de quartier Nantes Nord à la ville de Nantes ;
- M. Mickaël Bossard, responsable de la mission renouvellement urbain, délégation Anru, à la direction départementale des territoires et de la mer Loire-Atlantique ;
- Mme Louisa Battoy, médiatrice sociale à l'association *Casse ta routine* ;
- M. Christophe Chauvet, directeur, et Mme Asmae Iskaf, médiatrice culturelle, de l'association *PaQ'la Lune* ;
- Mmes Claudine Lucas et Lucette Rebocho-Alvaro et MM. Roger Lemaistre et Philippe Le Coq, membres du conseil citoyen de Nantes nord ;
- Mme Françoise Bayle, déléguée de la préfète pour les quartiers - Nantes nord

*M. Sébastien Bécoulet, sous-préfet, chargé de mission et des politiques liés à la cohésion sociale, à la ville, à l'emploi et au logement a accompagné la délégation tout au long de la journée.*

### III. MARSEILLE, MARDI 30 ET MERCREDI 31 MAI 2017

#### A. MARDI 30 MAI 2017

- 10h00** Entretien avec M. Yves Rousset, préfet délégué pour l'égalité des chances.
- 11h00** Entretien avec M. Laurent Nunez, préfet de police.
- 12h00** Entretien avec M. Luc Charpentier, directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse et M. Pierre Gadoin, directeur départemental du service pénitentiaire d'insertion et de probation.
- 13h00** Déjeuner de travail avec MM. Stéphane Bouillon, préfet de région, Yves Rousset, préfet délégué pour l'égalité des chances, Laurent Nunez, préfet de police, Gilles Servanton, directeur départemental des territoires et de la mer, Didier Mamis, directeur départemental délégué de la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, et Thierry Queffelec, secrétaire général aux affaires régionales.
- 14h30** Entretien avec Mme Arlette Fructus, adjointe au maire de Marseille, vice-présidente de la Métropole Aix-Marseille Provence, M. Nicolas Binet, directeur de Marseille Rénovation urbaine, et Mme Catherine Minard, chef de service Pôle centre-sud, adjointe en charge de la coordination territoriale Politique de la ville à la direction générale adjointe Développement urbain à la métropole.
- 15h15** Visite des quartiers Nord de Marseille avec M. Nicolas Binet.
- 18h00** Entretien avec MM. Xavier Tarabeux, procureur de la République, Dominique Auter, procureur de la République adjoint, et Bruno Tanche, chargé de mission pour la « Cellule Justice Ville » des Bouches du Rhône.

#### B. MERCREDI 31 MAI 2017

- 8h30** Entretien avec Mmes Christine Oussedik, directrice déléguée pôle entreprises, emploi et économie à la DIRECCTE Provence Alpes-Côte d'Azur et Mme Aude Chatot, chargée de mission Emploi auprès du préfet délégué pour l'égalité des chances.

---

#### **IV. SEINE-SAINT-DENIS, MERCREDI 7 JUIN 2017**

##### **14h00 Commune du Blanc-Mesnil**

Entretien avec MM. Thierry Meignen, maire du Blanc-Mesnil, Gérard Lesuisse, conseiller spécial, Xavier Pierret, directeur général des services, Mme Nora Miri, directrice générale adjointe Développement des territoires, M. Mohammed Otmani, directeur de la démocratie locale et participative et Mme Emilie Baconnier, directrice politique de la ville, renouvellement urbain et habitat.

Visite des quartiers prioritaires.

##### **15h30 Commune de La Courneuve**

Entretien avec Mmes Corinne Cadays, adjointe au maire de La Courneuve, chargée du logement, de l'égalité femme-homme, de la démocratie participative et de la coopération internationale, et Danielle Rudent, conseillère municipale déléguée à la vie associative et à la politique de la ville, M. Alexis Haouadeg, directeur du service démocratie participative, et Mmes Nora Aroua, chargée de mission politique de la ville, et Soumia el-Gharbi, responsable de l'unité Rénovation urbaine.

Visite de la Cité des 4 000 Nord.

##### **17h00 Commune d'Aulnay-sous-Bois**

Entretien avec M. Jean-Yves Chevallier, directeur de cabinet du maire d'Aulnay-sous-Bois, Mme Christelle Lebreton-Coulon, directrice administrative et financière du directeur général adjoint du Pôle Développement Territorial, et M. Fabrice Levi, directeur général adjoint du pôle Politique Territoriale à l'établissement public territorial Terre d'Envol.

#### **V. BRON ET LYON, JEUDI 20 JUILLET 2017**

##### **09h00 Régie de quartier « Réussir l'Insertion à Bron »**

Entretien avec :

- Mme Françoise Pietka, 8<sup>ème</sup> adjointe de la ville de Bron déléguée aux relations avec les citoyens et à l'insertion ;

- M. Jacques Limouzin, président, et Mmes Christine Mlynarz, encadrante, et Stéphanie Dif, responsable des médiateurs, de la régie de quartier « Réussir l'Insertion à Bron » ;

- Mme Hélène Rouzoul, responsable de la mission locale de Bron, Décines, Meyzieu ;

- Mme Johanna Bacart, chargée de développement, et Frédérique Fouchère, responsable SIAE, de la direction régionale des

entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ;

- Mme Martine Demont, responsable d'équipe à Pôle Emploi ;

- Mme Céline Weill, directrice de projet politique de la ville Bron Parilly à la Métropole de Lyon.

**10h00 Visite du centre commercial EPARECA et des travaux réalisés dans les bâtiments E et F de la copropriété Terrailon, avec :**

- Mme Julie Dumont, responsable de la mission politique de la ville et renouvellement urbain, M. Hassen Kantache, chargé de projet politique de la ville et renouvellement urbain, Mme Margot Barnola, responsable de l'unité amélioration de l'habitat privé, à la direction départementale des territoires du Rhône ;

- M. Jean-Pierre Plenecassagne, référent Police Population ZSP Bron-Terrailon à la direction départementale de la sécurité publique ;

- Mme Marianne Le Floch, directrice de projet politique de la ville Bron-Terrailon, Mme Pauline Chambe et M. Frédéric Raynouard, chargés de mission politique de la Ville, Métropole de Lyon ;

- M. Matthieu Combes, directeur technique, et Mme Aurélie Macadré, chargée de commercialisation, à l'EPARECA ;

- M. Patrice Tillet, directeur général, et Mme Valérie Leroy-Renac, chargée de mission renouvellement urbain, chez Alliade Habitat ;

- Mme Delphine Agier, directrice, et M. Emmanuel Arnaud, chargé d'opération, chez SOLIHA ;

- MM. Izzet Doganel, 9<sup>ème</sup> adjoint délégué au développement économique et aux commerces, Jean-Pierre Pachoud, directeur général, et Mmes Natacha Chabert, chargée de missions habitation et politique et Aline Morand, équipe projet Bron-Terrailon, de la ville de la ville de Bron ;

- Mme Nicole Flachard, directrice adjointe, une animatrice, cinq jeunes de 14 à 16 ans en chantier VVV, au centre social Gérard Philipe ;

- Mme Habiba Chergui de l'association des Femmes de la Caravelle ;

- M. Alain Dor, conseiller professionnel à Pôle Emploi ;

- M. Didier Merel, conseiller insertion professionnelle à « Réussir l'Insertion à Bron ».

*MM. Xavier Inglebert, secrétaire général de la préfecture du Rhône, préfet délégué pour l'égalité des chances, et Patrick Ardisson, délégué du préfet, et Mmes Gaëlle Arbey, cheffe de mission politique de la ville à la*

---

*préfecture, et Françoise Spica, chef du projet insertion à la ville de Bron, ont accompagné la délégation sur l'ensemble des visites de la matinée.*

**12h30** Déjeuner de travail avec M. Xavier Inglebert, préfet, secrétaire général de la préfecture du Rhône, préfet délégué pour l'égalité des chances, Mmes Christel Bonnet, directrice départementale déléguée à la direction départementale de la cohésion urbaine et Gaëlle Arbey, cheffe de mission politique de la ville à la préfecture et, MM. Joël Prillard, directeur de la direction départementale des territoires, Laurent de Galard, délégué du Gouvernement, et Jean-Daniel Cristoforetti, directeur de l'unité départementale Rhône de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

**14h00 Entretien avec les services de la préfecture**

- M. Xavier Inglebert, préfet, secrétaire général, préfet délégué pour l'égalité des chances ;
- Mme Christel Bonnet, directrice départementale déléguée à la direction départementale de la cohésion urbaine (DDCS) ;
- M. Joël Prillard, directeur de la direction départementale des territoires ;
- M. Jean-Daniel Cristoforetti, directeur de l'unité départementale Rhône de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ;
- M. Gilles Gonnet, chef de pôle politique de la ville à la direction départementale de la cohésion des territoires ;
- Mme Gaëlle Arbey, cheffe de mission politique de la ville à la préfecture ;
- Mmes Céline Eichenberger, Catherine Pellet-Delavoet, Samia Rogai et MM. Patrick Ardisson, Michel Calzat et Laurent Decourselle, délégués du préfet ;
- M. Laurent de Galard, délégué du Gouvernement ;
- Mme Elsa Paladjian, délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité ;
- Mme Jacqueline Broll et M. Benoît Guillemot, direction générale des affaires culturelles ;

**16h15 Association sportive Duchère**

Échanges sur le rôle de l'association dans le quartier avec :

- M. Henri-Michel Comet, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône ;
- M. Jérôme Maleski, adjoint au maire de Lyon délégué à la Démocratie locale et à la participation citoyenne, représentant le maire de Lyon ;
- M. Bernard Bochard, adjoint au maire du 9<sup>ème</sup> arrondissement, chargé de la politique de la ville ;
- Mme Christel Bonnet, directrice départementale déléguée à la direction départementale de la cohésion urbaine ;
- M. Mohamed Tria, président du club de l'A.S. Duchère ;
- M. Laurent Decourselle, délégué du préfet.

**17h15 Visite du quartier de La Duchère**

Présentation des enjeux et objectifs du projet de territoire, et notamment la diversification fonctionnelle, par M. Bruno Couturier, directeur de la mission Grand Projet Ville Lyon La Duchère.

Présentation de l'offre intégrée Formation-Emploi-Insertion-Création par M. Vincent Belley, directeur de la Maison Lyon pour l'emploi, à l'antenne de la Duchère.

*MM. Xavier Inglebert, préfet, secrétaire général de la préfecture du Rhône, préfet délégué pour l'égalité des chances, et Mme Gaëlle Arbey, cheffe de mission politique de la ville à la préfecture ont accompagné la délégation pour l'ensemble des échanges et présentations de l'après-midi.*