

N° 109

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

COHÉSION DES TERRITOIRES (POLITIQUE DE LA VILLE)

Par Mme Annie GUILLEMOT,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *président* ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loisier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, *vice-présidents* ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, *secrétaires* ; MM. Serge Babary, Jean-Pierre Bansard, Mme Anne-Marie Bertrand, M. Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mmes Michelle Gréaume, Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mme Patricia Morhet-Richaud, MM. Robert Navarro, Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, MM. Dominique Théophile, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107, 108 et 110 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE SANCTUARISATION DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	9
A. L'ENGAGEMENT DE SANCTUARISER LES CRÉDITS PENDANT LE QUINQUENNAT ET DE NE PAS PROCÉDER À DES COUPS DE RABOT	9
1. <i>L'engagement de sanctuariser les crédits pendant le quinquennat</i>	9
2. <i>L'engagement de ne pas procéder à des coups de rabot</i>	10
B. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS POUR 2018 QUI MASQUE EN FAIT LA BAISSSE DES CRÉDITS DES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES ET L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX ACTIONS DES CONTRATS DE VILLE	11
1. <i>Une augmentation des crédits dédiés aux quartiers prioritaires dans le cadre des contrats de ville pour 2018</i>	11
2. <i>Une diminution des crédits relatifs aux dispositifs spécifiques</i>	13
a) <i>Le programme de réussite éducative (PRE)</i>	14
b) <i>Le programme des adultes-relais</i>	15
C. LE MAINTIEN DES DOTATIONS SPÉCIFIQUES AUX COMMUNES AYANT DES QUARTIERS PRIORITAIRES ET NOTAMMENT DE LA DOTATION POLITIQUE DE LA VILLE	16
D. UNE MOBILISATION DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN QUI DOIT SE POURSUIVRE	18
1. <i>La poursuite de la mobilisation des crédits de droit commun de l'État</i>	18
2. <i>La poursuite de la mobilisation des crédits de droit commun des bailleurs sociaux au travers de l'abattement de TFPB</i>	18
II. NPNRU : UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS QUI NE DOIT PAS FAIRE OUBLIER LA QUESTION DES POLITIQUES DE PEUPEMENT	19
A. DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES POUR FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DU NPNRU	19
1. <i>Si l'augmentation des crédits dédiés au NPNRU est actée, la liste des contributeurs n'est quant à elle pas encore bouclée</i>	19
2. <i>Les conséquences de cette augmentation de crédits dédiés au NPNRU</i>	21
3. <i>D'autres réformes du règlement du NPNRU nécessaires pour faciliter la mise en œuvre de ce dernier</i>	21
B. L'IMPORTANCE DES POLITIQUES DE PEUPEMENT POUR LA RÉUSSITE DES PROJETS DE RÉNOVATION URBAINE.....	22
1. <i>Favoriser la mixité sociale et fonctionnelle</i>	22
2. <i>Le rôle de l'Association Foncière Logement pour favoriser la mixité sociale dans les projets de rénovation urbaine</i>	23
III. DES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES HABITANTS DES QUARTIERS PRIORITAIRES	24

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR L'EMPLOI ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....	24
1. L'évolution des crédits de droit commun en matière d'emploi	24
2. Une augmentation des crédits spécifiques consacrés au développement économique et à l'emploi	26
B. UNE RÉFORME DES CONTRATS AIDÉS CENSÉE NE PAS IMPACTER LES QUARTIERS PRIORITAIRES	30
C. UNE NOUVELLE EXPÉRIMENTATION DES EMPLOIS FRANCS.....	31
D. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE.....	32
ARTICLE RATTACHÉ	33
• <i>Article 52 sexies (nouveau) Financement du NPNRU</i>	33
EXAMEN EN COMMISSION.....	35
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES	43
I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	43
II. CONTRIBUTIONS ÉCRITES	44

Mesdames, Messieurs,

Lors de son discours sur la politique de la ville prononcé à Tourcoing le 14 novembre dernier, le Président de la République, M. Emmanuel Macron a souligné que « *la politique de la ville doit mobiliser l'ensemble du gouvernement. Et au-delà l'ensemble de la Nation.* » Assurant avoir entendu l'appel de Grigny, il appelait ainsi à « *une grande mobilisation nationale pour les habitants des quartiers* » afin que « *le visage des quartiers ait changé d'ici la fin du quinquennat* ».

L'APPEL DE GRIGNY DU 16 OCTOBRE

Lors des États Généraux de la Politique de la Ville, le 16 octobre dernier, des maires de villes en charge de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et des associations de terrain travaillant auprès de la jeunesse et des populations fragiles, ont appelé « *à un effort constant et permanent du gouvernement* » en matière de politique de la ville. Ils réclamaient la mise en œuvre de dix mesures concrètes à mettre en œuvre avant le budget 2018 :

1. La suspension immédiate de la réduction des contrats aidés, leur maintien et leur renouvellement.

2. Le rétablissement immédiat des financements de la politique de la ville, réduits arbitrairement et unilatéralement en cours d'année pendant l'été.

3. Un fonds d'urgence immédiat doté de 100 millions d'euros pour 100 quartiers parmi ceux connaissant les plus grandes difficultés, tout en préservant les 150 millions de la DPV.

4. Le doublement du budget de la politique de la ville (à 1 milliard d'euros) pour relancer ce droit à l'expérimentation qu'est la politique de la ville, simplifier le soutien à la vie associative (via les dispositifs des collectivités, de l'État et de l'Europe), flécher de manière accentuée les crédits ministériels au sein des QPV.

5. Le fléchage, de manière transparente, des moyens de la formation professionnelle (2 milliards d'euros sur les 15 annoncés) pour les rendre utiles à la Nation et aux QPV. L'objectif est d'axer l'action sur la remobilisation professionnelle et de flécher les moyens sur les publics les plus éloignés de l'emploi et sur des secteurs et métiers en développement et en devenir.

6. Le rétablissement et le renforcement, dans les territoires les plus fragiles, des effectifs de police et de moyens de justice qui ont été petit à petit retirés.

7. Un signal politique fort : la désignation d'un Ministre de la Ville ayant rang de Ministre d'État et le poids institutionnel et politique pour notamment : contraindre l'ensemble des ministères à apporter leurs contributions spécifiques aux quartiers prioritaires et d'être en capacité pour mobiliser l'ensemble des forces vives de la nation, régions, départements, agglomérations, communes, chambres consulaires, les partenaires sociaux et les associations.

8. La désignation d'un Président de l'ANRU qui rendra à l'Agence sa vocation initiale, instance souple en dialogue direct avec les élus et en soutien des projets : suppression des règles précédemment instaurées, complexes et bureaucratisées, imposées à l'Agence.

9. Le lancement, avec l'aide du Parlement et de l'État, des territoires d'expérimentations de projets et de reconquête républicaine, avec un effort adapté concentré et évalué notamment de l'Éducation nationale, de la Police, de l'emploi, de la culture et du sport.

10. La création d'une plateforme nationale qualifiée de recensement des solutions et initiatives issues des quartiers, d'un réseau accélérateur de ces solutions avec les régions, d'un fonds de développement et d'essaimage des solutions accélérées de 100 millions d'euros.

Le Président de la République a indiqué vouloir agir dans deux directions : « ramener le droit commun dans les quartiers, afin que chacun ait accès aux mêmes services » et agir en faveur de « l'émancipation des habitants » en prenant notamment des mesures en matière de sécurité, d'emploi, de lutte contre les discriminations, d'éducation et de culture.

Souhaitant « coconstruire » avec les acteurs concernés, le Président de la République a notamment annoncé la mise en place d'un conseil présidentiel des villes réunissant des personnalités issues des quartiers et le lancement d'une grande concertation avec les habitants. En outre, il a demandé à M. Jean-Louis Borloo de travailler avec le ministre chargé de la ville pour établir un plan d'actions qui serait présenté en mars prochain. Sur le plan budgétaire, il s'est engagé à sanctuariser les crédits de la politique de la ville sur le quinquennat et à maintenir les dotations spécifiques aux collectivités ayant de nombreux quartiers populaires.

Votre rapporteure constate que plusieurs des mesures annoncées par le Président de la République ou son ministre de la Cohésion des territoires, M. Jacques Mézard, répondent aux préconisations que votre rapporteure avait faites avec Mme Valérie Létard lors de l'évaluation de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy¹. Elle y reviendra plus amplement dans la suite du rapport.

S'agissant du programme 147 « politique de la ville », désormais rattaché à la mission « Cohésion des territoires », les crédits du programme sont en diminution s'agissant des autorisations d'engagement en raison de la diminution importante des crédits dédiés au nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU). Mais ils sont stables s'agissant des crédits de paiement.

S'agissant du NPNRU, les crédits dédiés sont portés à 10 milliards d'euros dont un milliard versé par l'État. Action Logement contribuera au financement de deux milliards supplémentaires. Les deux milliards restants

¹ Rapport d'information n° 662 (2016-2017) du 19 juillet 2017 « Politique de la ville : une réforme bien engagée mais fragilisée par un manque de moyens ».

pourraient être versés par les bailleurs sociaux. Néanmoins, en raison des débats liés à la réforme des aides personnelles au logement, cette participation n'est pas actée à ce stade.

En matière d'emploi, le gouvernement a annoncé de nouvelles mesures : la réforme des contrats aidés et une nouvelle expérimentation des contrats francs. Votre rapporteure est très attentive à l'impact de ces mesures pour les habitants des quartiers prioritaires.

Lors d'une réunion tenue le mercredi 29 novembre, la Commission des affaires économiques a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits du programme « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2018. Elle a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 52 *sexies* du projet de loi de finances rattaché à la mission « Cohésion des territoires ».

I. UNE SANCTUARISATION DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

A. L'ENGAGEMENT DE SANCTUARISER LES CRÉDITS PENDANT LE QUINQUENNAT ET DE NE PAS PROCÉDER À DES COUPS DE RABOT

1. L'engagement de sanctuariser les crédits pendant le quinquennat

Le gouvernement s'est engagé à sanctuariser pendant le quinquennat les crédits dédiés à la politique de la ville sur la base des crédits de paiement prévus pour 2017 dans la loi de finances initiale, soit un montant de 430 millions d'euros par an.

Pour 2018, les crédits du programme 147 « politique de la ville » sont en **diminution de 16,31 % en autorisations d'engagement** mais demeurent **stables en crédits de paiement (+0,24 %)**. La baisse des crédits en autorisations d'engagement résulte principalement d'une forte baisse des crédits dédiés à l'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie ». **Les crédits de l'action 1 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » demeurent stables.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution	LFI 2017	PLF 2018	Évolution
Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	335 888 150	335 758 441	-0,04 %	335 888 150	335 758 441	-0,04 %
Revitalisation économique et emploi	48 522 000	50 330 000	3,73 %	48 522 000	50 330 000	3,73 %
Stratégie, ressources et évaluation	29 913 510	29 318 354	-1,99 %	29 913 510	29 318 354	-1,99 %
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	100 036 000	15 000 000	-85,01 %	15 036 000	15 000 000	-0,24 %
Total	514 359 660	430 406 795	-16,31 %	429 359 660	430 406 795	0,24 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

2. L'engagement de ne pas procéder à des coups de rabot

M. Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires, a affirmé à plusieurs reprises¹ devant les sénateurs que la sanctuarisation du montant des crédits impliquait également **qu'il n'y aurait pas d'annulation de crédits en cours d'exécution budgétaire.**

Il convient en effet de rappeler que le gouvernement a annulé, par décret du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, des crédits du programme 147 pour 2017 à hauteur de 130,3 millions d'euros en AE et de 46,5 millions d'euros en CP soit une contraction de 11 % des crédits.

Lors du débat en séance publique le 21 novembre 2017 sur la politique de la ville, M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires a précisé que les annulations décidées à l'été 2017 étaient la « conséquence d'engagements qui n'avaient pas été financés » par le précédent gouvernement.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a indiqué à votre rapporteure que dans la mesure du possible ce sont les crédits du programme 147 gérés au niveau central qui ont fait l'objet d'annulation afin de préserver autant que faire se peut les crédits déconcentrés. Ainsi, ont notamment fait l'objet d'annulation :

- les crédits ouverts pour le financement du NPNRU soit 100 millions d'euros en AE et 15 millions CP ;

- des crédits pour des dispositifs fléchés en matière d'éducation à hauteur de 1,7 million d'euros (annulation de la ligne « Internats d'excellence » pour 1,3 million d'euros ainsi qu'une restriction sur les « Écoles de la deuxième chance » (emploi) et les « Cordées de la réussite » (éducation) pour 0,2 million d'euros chacune) ;

- des crédits versés à l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) pour 1 million d'euros ;

- des crédits dédiés au financement des adultes-relais pour un montant d'environ 4 millions d'euros en AE et CP.

Des annulations de crédits au niveau local n'ont pu être évitées et ont concerné 21,9 millions d'euros soit 47 % des crédits annulés. Les préfetures ont néanmoins été invitées à préserver :

- les crédits finançant les actions des associations de proximité ;
- les crédits dédiés à la participation citoyenne ;

¹ Lors de son audition devant la commission des finances du Sénat le 22 octobre 2017 et lors du débat sur la politique de la ville en séance publique le 21 novembre 2017.

- et enfin les crédits en faveur du développement économique et de l'emploi.

Votre rapporteure regrette ces annulations de crédits et tout particulièrement celles affectant le financement du NPNRU. Elle considère qu'il s'agit d'un mauvais signal envoyé aux acteurs de la politique de la ville.

Elle tient également à rappeler que si les montants des subventions peuvent paraître à certains insignifiants, tel n'est pas le cas en pratique car les crédits de la politique de la ville ont un effet levier qui permet de mobiliser d'autres acteurs comme les collectivités territoriales ou les organismes HLM. Ainsi, en 2016, près de 28 600 actions et 11 500 porteurs de projets ont bénéficié de subventions pour un montant total de 274 millions d'euros. La subvention médiane s'élevait à 5 000 euros. L'effet levier a permis que l'octroi de subventions sur le programme 147 à hauteur de 230 millions d'euros justifiés sur l'exercice 2016 permette des cofinancements de plus de 1,2 milliard. L'annulation de crédits par le Gouvernement n'est donc pas anodine.

Votre rapporteure sera particulièrement vigilante sur le respect de l'engagement donné par le gouvernement d'une sanctuarisation des crédits sans annulation de crédits en cours d'exécution budgétaire.

B. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS POUR 2018 QUI MASQUE EN FAIT LA BAISSÉ DES CRÉDITS DES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES ET L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX ACTIONS DES CONTRATS DE VILLE

1. Une augmentation des crédits dédiés aux quartiers prioritaires dans le cadre des contrats de ville pour 2018

Les crédits à destination des quartiers prioritaires dans le cadre des **contrats de ville** augmentent. Comme l'an dernier, votre rapporteure a cherché à pouvoir comparer l'évolution de la répartition de ces crédits entre les trois piliers du contrat de ville. Toutefois, faute de données sur la répartition des crédits après l'adoption définitive de la loi de finances pour 2017, votre rapporteure n'a pu aboutir, ce qu'elle regrette. Les données présentées dans le tableau suivant doivent donc être interprétées avec prudence, puisque la répartition pour les années 2017 et 2018 est indicative.

Évolution de la répartition des crédits de l'action 1 hors dispositifs spécifiques (en millions d'euros)

	2015	2016	PLF 2017 ¹	PLF 2018 ¹
Pilier cohésion sociale	121,8	122,97	126,12	125,86
Éducation (hors PRE)	21,7	21,37	22,3	22,3
Santé et accès aux soins	10,1	9,8	10,1	10,1
Parentalité et droits sociaux	5,8	6,3	5,8	5,8
Culture et expression artistique	16,9	18,2	14,9	14,9
Lien social, participation citoyenne (hors adultes-relais)	60,7	63,2	66,42	66,42
Accès aux droits et prévention des discriminations	6,6	4,1	6,6	6,34
Pilier emploi et développement économique	40,2	40,62	48,62	55,75
Développement économique, emploi et soutien entrepreneurial	36,4	37,3	44,62	51,75
Écoles de la 2 ^{ème} chance	3,8	3,3	4	4
Pilier Cadre de vie et rénovation urbaine	8,5	8,5	8,55	10,04
Habitat et cadre de vie	nc	nc	6,25	6,64
Transport et mobilité	nc	nc	2,3	3,4
Pilotage, ingénierie et évaluation des contrats de ville	8,39	7	10	10,1
Total	178,8	195,7	193,3	201,75

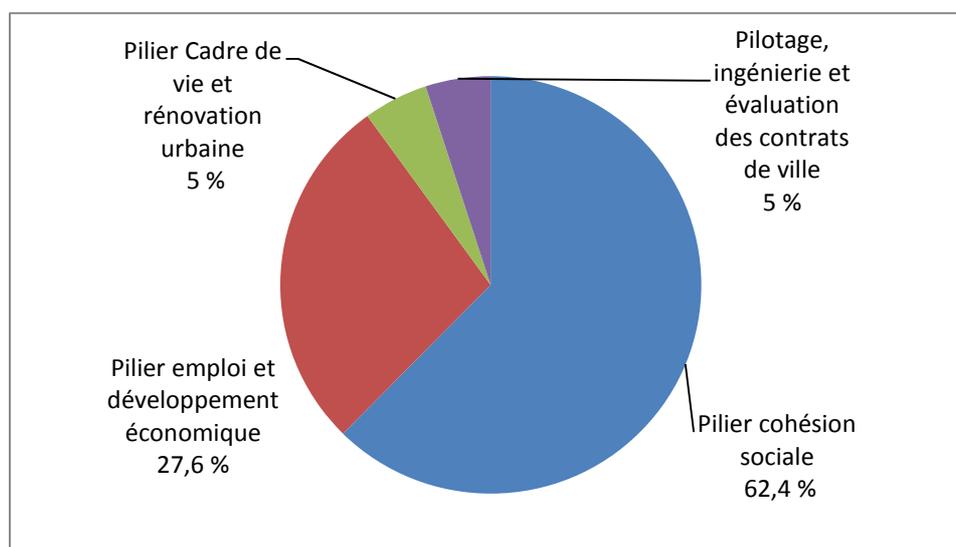
¹ Il s'agit des données présentées dans le PLF initial pour 2017 et 2018. Pour 2017 et 2018, cette ventilation est indicative puisque tous les crédits mis à disposition des préfetures sont fongibles.

Source : rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2015 et pour 2016, projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2017 et 2018.

62,4 % de l'enveloppe est dédié au pilier « cohésion sociale » des contrats de ville pour financer des actions en matière de lien social et de participation citoyenne (66,4 millions d'euros), en matière d'éducation (hors PRE - 22,3 millions d'euros) mais aussi en matière de santé et d'accès aux soins, de parentalité et de droits sociaux, de culture, ou encore d'accès aux droits et de prévention des discriminations.

Par ailleurs, **55,75 millions d'euros sont destinés au financement des actions en matière d'emploi et de développement économique. Ces crédits sont en forte augmentation** par rapport aux crédits indiqués lors du projet de loi de finances pour 2017 (+14,7 %) et par rapport aux crédits effectivement consommés en 2016 (+37,2 %).

Répartition des crédits pour 2018 entre les différents piliers du contrat de ville



Source : Commission des affaires économiques

S'agissant de la répartition territoriale des crédits, en raison de la fusion de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) au sein du CGET et de la nouvelle loi de programmation des finances publiques, l'organisation de la régionalisation du programme 147 se mettra définitivement en place en 2018. Le préfet de région sera ainsi chargé :

- de fixer des orientations régionales pour la mise en œuvre du programme 147 ;
- de répartir les dotations entre les départements ;
- d'assurer le suivi.

Cette nouvelle organisation devrait ainsi selon le gouvernement permettre de mieux mobiliser les crédits de droit commun.

Par ailleurs, le gouvernement poursuit sa volonté de simplification et, de dématérialisation des procédures et notamment des demandes de subventions présentées par les associations.

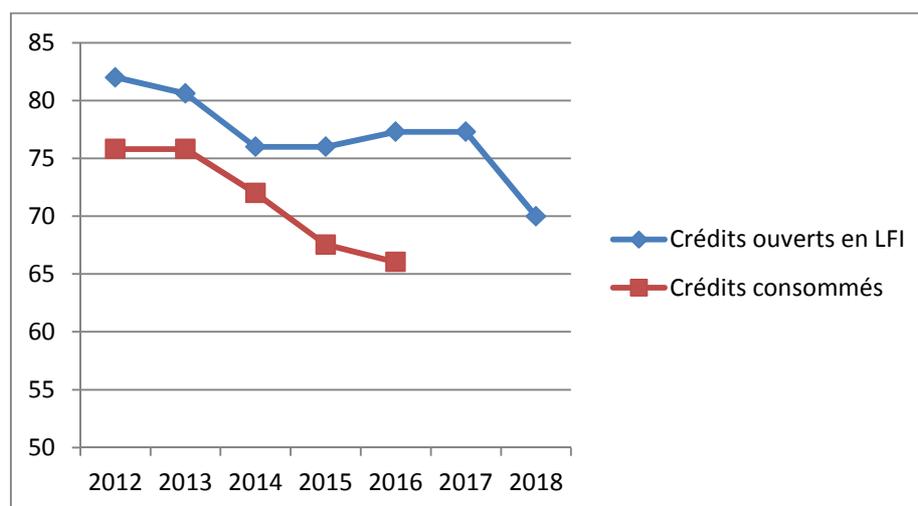
2. Une diminution des crédits relatifs aux dispositifs spécifiques

L'action 1 « actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » comprend également des crédits dédiés au financement de deux dispositifs spécifiques : le programme de réussite éducative et les adultes-relais. **Les crédits de paiement consacrés à ces deux dispositifs sont en diminution de 6,6 % en 2018 par rapport aux crédits ouverts en 2017.**

a) *Le programme de réussite éducative (PRE)*

70 millions d'euros sont dédiés au programme de réussite éducative, en diminution de 7 millions (-9 %). Il s'agit selon le gouvernement d'un ajustement par rapport à la consommation réelle des crédits des années précédentes.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS AU PROGRAMME DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE
(EN MILLIONS D'EUROS)**



Source : rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2012, pour 2013, pour 2014, pour 2015 et pour 2016 et réponse du CGET

Votre rapporteure n'a pu prendre connaissance des données relatives au nombre de programmes de réussite éducative actifs, au nombre de bénéficiaires des parcours et au pourcentage de parcours individualisés pour l'année scolaire 2016-2017. En effet, pour renforcer le suivi du programme et faciliter les déclarations des acteurs locaux, le CGET a indiqué à votre rapporteure avoir décidé en 2017 de mener l'enquête annuelle de suivi du programme de réussite éducative en prenant en compte l'année civile.

Pour 2018, dans la continuité de la refonte du PRE décidée en octobre 2017, le gouvernement s'est donné pour objectif :

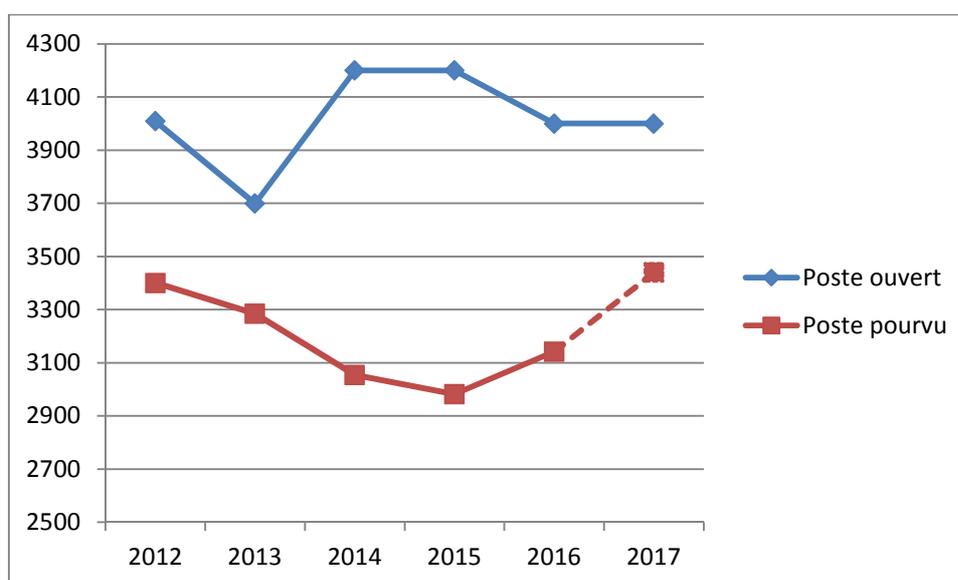
- de concentrer les moyens sur les quartiers et établissements prioritaires ;
- de poursuivre l'augmentation des cofinancements directs ;
- d'atteindre 90 % de taux d'individualisation des parcours des élèves, le taux étant de 80 % en 2016 ;
- d'augmenter le nombre de PRE dans les territoires où cela s'avère nécessaire ;
- d'encourager le portage au niveau intercommunal.

b) Le programme des adultes-relais

64 millions d'euros sont dédiés au programme des adultes-relais, en diminution de 2 millions (- 3 %).

Il s'agit ici encore selon le gouvernement d'un ajustement par rapport à la consommation réelle des crédits des années précédentes. Votre rapporteure note que le gouvernement avait déjà invoqué cet argument l'an dernier pour justifier une baisse des crédits dédiés à ce programme.

Évolution du nombre de conventions d'adulte-relais et du nombre de postes occupés en moyenne



Source : Commission des affaires économiques d'après réponse au questionnaire budgétaire

La diminution de l'aide financière de l'État en 2013 a eu des conséquences sur le recours à ce dispositif notamment par les petites structures associatives mais a également pénalisé les collectivités territoriales qui emploient les adultes-relais. L'augmentation de 5 % de l'aide décidée en 2015 a permis de remédier aux difficultés de recrutement rencontrées en diminuant le reste à charge.

Votre rapporteure s'interroge sur ce décalage significatif et permanent entre le nombre de postes ouverts et le nombre de postes occupés. Elle souhaite que le CGET en examine de manière plus approfondie les raisons.

En réponse aux recommandations de notre ancien collègue M. Daniel Raoul qui, à l'issue de son contrôle sur le dispositif des adultes-relais, invitait à suivre plus finement l'exécution du dispositif, le CGET a indiqué qu'un travail de renforcement du suivi avait été engagé depuis le début de l'année grâce à la mise en place d'un pilotage de ce dispositif au niveau régional.

C. LE MAINTIEN DES DOTATIONS SPÉCIFIQUES AUX COMMUNES AYANT DES QUARTIERS PRIORITAIRES ET NOTAMMENT DE LA DOTATION POLITIQUE DE LA VILLE

Lors de son discours à Tourcoing le 14 novembre dernier, le Président de la République, M. Emmanuel Macron, a pris l'engagement « *que les dotations spécifiques aux collectivités, ayant de nombreux quartiers populaires, [soient] maintenues, notamment la dotation politique de la ville, et la dotation de solidarité urbaine, elle sera même augmentée cette année à hauteur de 90 millions d'euros* » ajoutant que « *personne ne perdra, dans les communes concernées par la politique de la ville, le moindre crédit sur 2018* ».

L'article 2 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy, prévoyait la remise d'un rapport relatif aux modalités d'instauration à partir du 1^{er} janvier 2015 d'une **dotation « politique de la ville »** en remplacement de la dotation de développement urbain. Le gouvernement n'a pas remis de rapport mais procédé au remplacement précité en 2015 sans modifier les critères de répartition et d'éligibilité.

La loi de finances pour 2017 a réformé les conditions de mise en œuvre de la dotation « politique de la ville ». Désormais, pour être éligible à cette dotation, une commune doit remplir plusieurs conditions :

- être éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et, être classée parmi les 250 premières communes bénéficiaires de la DSU comptant plus de 10 000 habitants ou parmi les 30 premières communes bénéficiaires de la DSU comptant entre 5 000 et 9 999 habitants ;

- avoir au moins 19 % (contre 20 % auparavant) de sa population située en QPV ou en ZFU-territoires entrepreneurs ;

- avoir un quartier présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants ou relever d'une convention Anru.

Le nombre maximal de communes a été porté de 120 communes en métropole à 180 communes en métropole et en outre-mer. En 2017, selon le CGET, 156 communes relevant de la géographie prioritaire (139 situées en métropole et 17 en outre-mer) étaient éligibles à la dotation politique de la ville.

Le nouveau dispositif prévoit également un système de garantie pour les communes qui ne sont plus éligibles en 2017. Ces dernières continuent ainsi à recevoir une dotation qui diminuera progressivement (90 % en 2017, 80 % en 2018, 70 % en 2019 et 60 % en 2020). En 2017, 21 communes bénéficieraient de ce dispositif.

Les députés ont adopté un amendement du Gouvernement tendant à modifier le premier critère d'éligibilité, revenant ainsi sur les restrictions

opérées dans le champ des communes concernées. Ainsi, seraient désormais potentiellement éligibles les communes qui étaient éligibles à la DSU et qui étaient classées s'agissant des communes de plus de 10 000 habitants parmi les 250 premières. Selon M. Charles Guené rapporteur spécial de la commission des finances pour les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », 373 communes (250 communes de plus de 10 000 habitants et 123 communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants) rempliraient en 2018 la première condition d'éligibilité à la DSU au lieu de 280 préalablement.

Le CGET a indiqué à votre rapporteure que la réforme proposée par les députés permet d'élargir le nombre de communes potentiellement éligibles, en sachant que le nombre maximal de communes éligibles à la DPV, c'est-à-dire qui remplissent les trois conditions précitées, demeure fixé à 180 communes. L'amendement adopté conduit à rendre de nouveau éligibles huit communes qui ne l'étaient plus, en raison de leur classement DSU. Votre rapporteure sera vigilante sur les conséquences de cette réforme.

Le montant global de la dotation qui atteignait 150 millions d'euros en 2017 a été reconduit pour 2018, ce dont se félicite votre rapporteure.

L'attention de votre rapporteure a également été attirée sur les conditions d'octroi de cette dotation. Selon l'Association des maires Ville et Banlieue de France, certaines communes recevraient l'année N+2 la dotation politique de la ville de l'année N. Les modalités pratiques d'octroi de cette dotation conduiraient en outre à une sous-utilisation de cette dotation. Votre rapporteure se penchera plus avant sur cette question au cours de l'année à venir. Elle souhaite que le gouvernement examine les raisons d'une éventuelle sous-consommation de cette dotation.

Selon le CGET, la dotation politique de la ville pourra être utilisée pour financer les aménagements rendus nécessaires dans les écoles par la décision de dédoubler les classes.

Le dédoublement des classes de CP et de CE1

Le gouvernement a annoncé vouloir dédoubler les classes de CP et de CE1 appartenant au réseau d'éducation prioritaire (REP) et au réseau d'éducation prioritaire renforcée (REP+).

Il convient de rappeler que 88 % des écoles REP+ et 55 % des REP sont situés en QPV ou à moins de 300 mètres.

Selon le CGET, la mesure de dédoublement des classes sera mise en œuvre progressivement. Dès la rentrée 2017, la réforme a concerné les classes de CP appartenant au REP+. Sont ainsi concernées 225 communes dont 193 qui ont un quartier prioritaire. Lorsque les conditions matérielles n'ont pas permis le dédoublement des classes, le dispositif « plus de maîtres que de classes » a été appliqué.

D. UNE MOBILISATION DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN QUI DOIT SE POURSUIVRE

1. La poursuite de la mobilisation des crédits de droit commun de l'État

Pour 2018, le document de politique transversale relatif à la ville mentionne la contribution à la politique de la ville de 37 programmes, dont 28 sont en mesure de fournir une évaluation chiffrée de leur contribution. Ces crédits atteignent 4,14 milliards en autorisation d'engagement et 4,2 milliards en crédits de paiement, soit une diminution respectivement de 4 % et de 1 %. Le programme « concours spécifique et administration » a été retiré de la liste des programmes contributeurs, en raison du transfert de la gestion des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur ».

Lors de leur évaluation de la loi Lamy, votre rapporteure avait constaté avec Valérie Létard l'impossibilité d'évaluer effectivement le degré de mobilisation des crédits de droit commun, les contrats de ville portant dans une majorité des cas sur les crédits spécifiques de la politique de la ville. Il leur était donc impossible de garantir que les crédits de droit commun viennent bien en complément et non en substitution des crédits de la politique de la ville. Elles invitaient alors à une mobilisation des ministères dans l'identification des crédits de droit commun et à la mise en place d'outils d'identification et de suivi du déploiement de ces crédits pendant la durée du contrat de ville.

M. Emmanuel Macron, Président de la République, a précisé ainsi lors de son discours à Tourcoing le 14 novembre dernier la nécessité de « ramener le droit commun dans les quartiers, afin que chacun ait accès aux mêmes services » mais aussi de pouvoir mesurer, suivre et évaluer ce socle minimal. Votre rapporteure se félicite de ces propos qui vont dans le bon sens néanmoins elle restera attentive à leur mise en œuvre effective.

2. La poursuite de la mobilisation des crédits de droit commun des bailleurs sociaux au travers de l'abattement de TFPB

L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et l'abattement de TFPB dont bénéficient les organismes HLM pour leurs logements situés dans les quartiers prioritaires font régulièrement l'objet de nombreuses discussions.

L'an dernier, le débat avait porté sur le taux de compensation par l'État et la possibilité pour les collectivités locales de pouvoir s'opposer à l'abattement si elles estimaient que les actions des bailleurs sociaux qu'ils

doivent mener pour améliorer le cadre de vie des habitants des quartiers en contrepartie de l'abattement, n'étaient pas à la hauteur.

La loi de finances rectificative pour 2016 a imposé aux bailleurs sociaux de signer avant le 31 mars 2017 une convention d'utilisation de cet abattement. Selon le CGET, une enquête flash menée en octobre 2016 sur 300 contrats de ville indiquait que cette convention existe pour plus de 60 % d'entre eux.

Votre rapporteure note qu'un bilan triennal de l'utilisation de l'abattement devrait être présenté par l'Union sociale pour l'habitat dans les semaines à venir et qu'un recensement exhaustif des territoires où la convention n'a pas été signée est en cours selon le CGET. Elle souhaite que ce recensement soit également l'occasion d'examiner les raisons de l'absence de signature de ces conventions.

II. NPNRU : UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS QUI NE DOIT PAS FAIRE OUBLIER LA QUESTION DES POLITIQUES DE PEUPLEMENT

A. DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES POUR FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DU NPNRU

1. Si l'augmentation des crédits dédiés au NPNRU est actée, la liste des contributeurs n'est quant à elle pas encore bouclée

L'an dernier, le gouvernement de M. Manuel Valls avait décidé que le montant des crédits dédiés au NPNRU serait porté à 6 milliards d'euros et que l'État participerait à hauteur d'un milliard d'euros sur la durée du programme.

La loi de finances pour 2017 avait en conséquence, d'une part, modifié la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy pour augmenter le montant dédié au NPNRU et, d'autre part, augmenté les crédits de l'action 4 du programme 147 pour porter les crédits d'engagement à 100 millions d'euros et les crédits de paiement à 15 millions d'euros pour le financement du NPNRU.

Néanmoins, si le nouveau gouvernement a confirmé en juillet dernier que le montant consacré au financement du NPNRU serait porté de 6 à 10 milliards d'euros, l'État intervenant à hauteur d'un milliard, il a dans le même temps annulé sa contribution pour 2017 au motif que le démarrage du NPNRU était moins rapide que ce qui était envisagé. En effet, si 236 protocoles de préfiguration ont été signés au 30 juin 2017, seules trois conventions pluriannuelles (Rennes, Pau, Poitiers) ont été signées.

Les députés ont inscrit cette augmentation du montant du NPNRU à l'article 52 *sexies* rattaché à la présente mission (*Cf commentaire infra*). Cette annonce d'un montant de 10 milliards satisfait votre rapporteure puisqu'elle rejoint la préconisation qu'elle avait faite avec sa collègue Valérie Létard lors de l'évaluation de la loi Lamy.

Ainsi, l'État participera au financement du NPNRU à hauteur de 200 millions d'euros pendant le quinquennat, les contributions évoluant selon le rythme suivant :

2018	2019	2020	2021	2022
15 M€	25 M€	35 M€	50 M€	75 M€

L'action 4 du programme 147 prévoit pour 2018 une contribution de l'État à hauteur de 15 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Interrogé sur ces montants, M. Nicolas Grivel, directeur général de l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru), a indiqué lors de son audition par la commission des affaires économiques le 8 novembre dernier qu'il fallait distinguer deux éléments : d'une part, la certitude de pouvoir contractualiser à hauteur de 10 milliards d'euros qui détermine la marge de négociation avec les acteurs locaux et, d'autre part, les besoins de trésorerie résultant de la mise en œuvre effective du programme. Or, pour M. Nicolas Grivel, « *la montée en charge de ces besoins de trésorerie sera très progressive : les paiements réels s'effectueront en effet au fur et à mesure de l'avancée des opérations.* » Il n'y aurait donc selon lui pas d'inquiétude à avoir quant à la modicité des crédits prévus pour 2018.

S'agissant des quatre autres milliards, votre rapporteure avait préconisé avec Valérie Létard dans le rapport d'évaluation de la loi Lamy, que la participation de l'État au financement du NPNRU se fasse à parité avec celle d'Action Logement. En effet, un engagement de l'État dans la durée et de façon importante permettrait d'orienter le financement vers des projets globaux incluant les équipements.

Ce n'est pas le choix fait par le gouvernement. Si l'État s'est engagé à financer un milliard d'euros, en revanche, les quatre autres milliards seront financés par d'autres acteurs. Deux milliards seront financés par Action Logement comme le prévoit le protocole d'accord signé entre l'État et Action Logement le 21 novembre dernier. Ce même protocole mentionne la contribution des bailleurs sociaux pour les deux milliards restants. Néanmoins, le rejet de la réforme des APL prévue à l'article 52 du projet de loi de finances par les bailleurs sociaux a entraîné le retrait de cette proposition de financement du NPNRU.

Si on se dirigeait vers une telle répartition de financement, votre rapporteure souhaite réaffirmer la nécessité de veiller à ce que la

composition du conseil d'administration de l'Anru soit le reflet des contributions financières des différents acteurs financiers.

2. Les conséquences de cette augmentation de crédits dédiés au NPNRU

Interrogé sur les conséquences de cette augmentation des crédits pour le NPNRU, M. Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires a précisé le 21 novembre dernier en séance publique que le nombre de quartiers concernés ne serait pas révisé ni à la hausse ni à la baisse.

S'agissant des dispositions financières du règlement du NPNRU, votre rapporteure avait proposé avec Valérie Létard de :

- réexaminer le scoring mis en place pour déterminer le montant des fonds aux collectivités territoriales afin de ne plus pénaliser les communes les plus vertueuses ;

- réexaminer les règles mises en place pour déterminer le montant des aides accordées aux bailleurs sociaux notamment s'agissant des démolitions ;

- favoriser le versement de subventions par l'Anru plutôt que le versement sous forme de prêts bonifiés ;

- mettre en place des clauses 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.

Votre rapporteure estime que les nouvelles marges de manœuvre financière qui résultent de l'augmentation des crédits du NPNRU doivent permettre les adaptations précitées.

Lors de son audition devant la commission des affaires économiques le 8 novembre dernier, M. Nicolas Grivel a indiqué que les quartiers d'intérêt national comme les quartiers d'intérêt régional devraient bénéficier de ce financement supplémentaire et que le fait d'avoir des sources de financement différentes devrait permettre de favoriser l'octroi de subventions.

3. D'autres réformes du règlement du NPNRU nécessaires pour faciliter la mise en œuvre de ce dernier

Par ailleurs, votre rapporteure avait préconisé avec Valérie Létard d'assouplir la procédure sur deux autres points. Elles avaient en effet constaté que la procédure en deux phases (protocole de préfiguration suivi

de conventions d'engagement chargées de décliner le projet) ralentissait la procédure. Elles proposaient ainsi d'adapter le règlement du NPNRU afin :

- de rationaliser les études demandées pour les projets s'inscrivant dans la continuité du premier programme de rénovation ;

- et de « *mettre en place un dispositif de convention cadre avec des volets territoriaux au niveau de l'intercommunalité* ».

Votre rapporteure se félicite que le ministre de la cohésion des territoires, M. Jacques Mézard, ait annoncé devant l'Association des maires de France sa volonté de simplifier l'instruction des dossiers. Le 24 octobre dernier, il a en outre reconnu devant nos collègues de la commission des finances que « *les programmes de l'Anru sont devenus trop compliqués* ». Il ajoutait que dès qu'un nouveau président sera nommé, la question sera abordée car « *la complexité est chronophage et empêche de répondre aux besoins des collectivités territoriales* ».

Votre rapporteure se félicite de la nomination d'Olivier Klein, maire de Clichy-sous-Bois, comme président du conseil d'administration de l'Anru. Elle regrette que le gouvernement ait attendu plus de quatre mois avant de procéder à cette nomination. Votre rapporteure espère que le nouveau président saura apporter les assouplissements nécessaires à une accélération de la mise en œuvre du NPNRU.

B. L'IMPORTANCE DES POLITIQUES DE PEUPEMENT POUR LA RÉUSSITE DES PROJETS DE RÉNOVATION URBAINE

1. Favoriser la mixité sociale et fonctionnelle

Votre rapporteure estime que la question du peuplement est un élément essentiel de la politique de la ville qui participe à la réussite d'un projet de rénovation urbaine.

Dans leur rapport d'évaluation, votre rapporteure avait avec Valérie Létard attiré l'attention sur l'importance de ces questions de peuplement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les quartiers relevant du NPNRU.

Elles avaient émis deux recommandations :

- la première relative à la mixité sociale, invitant l'État à veiller à ne pas envoyer systématiquement les ménages ayant les ressources les plus pauvres dans les quartiers faisant l'objet d'un programme de renouvellement urbain d'une part, et à mener une étude nationale sur la politique de peuplement dans ces quartiers d'autre part ;

- la seconde relative aux copropriétés dégradées pour évaluer leur nombre dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et pour

inviter l'État à mettre en place des outils de traitement des copropriétés dans le cadre du NPNRU.

Votre rapporteure sera ainsi particulièrement attentive aux effets du plan gouvernemental relatif au «logement d'abord » qui devrait conduire les organismes HLM à loger encore plus de personnes démunies alors même qu'ils gèrent déjà de nombreux logements sociaux situés en quartier prioritaire.

2. Le rôle de l'Association Foncière Logement pour favoriser la mixité sociale dans les projets de rénovation urbaine

L'Association Foncière Logement (AFL), qui appartient au groupe Action Logement, a pour objet :

- d'une part, de construire des logements locatifs sociaux dans les villes déficitaires en logements sociaux en application de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU ;

- et, d'autre part, de réaliser des logements locatifs libres sur des terrains reçus par l'AFL en contrepartie des contributions financières apportées par Action Logement au financement de la rénovation urbaine et qui sont situés dans des quartiers faisant l'objet d'opérations de renouvellement urbain.

Au 31 décembre 2016, l'AFL disposait de 5 846 logements libres situés dans ces quartiers.

Lors de ses déplacements dans le cadre de l'évaluation de la loi Lamy, votre rapporteure a pu constater dans certains cas que des terrains reçus par l'AFL situés au milieu de quartiers rénovés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine ne comportaient aucune construction.

Interrogé sur ce sujet, Action Logement a rappelé qu'en 2011, l'AFL avait dû suspendre ses opérations dans les quartiers en rénovation urbaine. En effet, l'Association ne pouvait plus assurer ses opérations devenues déficitaires en raison de l'évolution des conditions de financement de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Après audit, l'État et l'Association ont acté le fait que l'Association ne pourrait réaliser tous ses engagements. L'Association s'est engagée à réaliser 4 500 logements dans le cadre du PNRU entre 2013 et 2015, ce qui devrait conduire à la réalisation au final de 9 200 logements soit la moitié des engagements initiaux.

Les préfets ont été sollicités pour déterminer avec les élus locaux et les représentants d'Action Logement le sort des terrains non utilisés. En février 2015, 44 % des terrains étaient repris ou en cours de reprise par des

comités interprofessionnels du logement (CIL). Votre rapporteure souhaite qu'une solution rapide soit trouvée s'agissant de ces terrains non utilisés.

Dans le cadre du NPNRU, Action Logement recevra des contreparties foncières permettant la réalisation de 12 500 logements. L'AFL pourra de nouveau participer à la réalisation de ces logements.

III. DES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES HABITANTS DES QUARTIERS PRIORITAIRES

Dans son discours prononcé à l'occasion des 40 ans de la politique de la ville le 6 octobre dernier, M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, a indiqué que le Gouvernement s'était fixé pour objectif « *de réduire de moitié l'écart de taux de chômage entre les habitants des quartiers et ceux qui n'y vivent pas* ».

Si la situation s'est améliorée ces dernières années avec l'amélioration générale du marché du travail, le taux de chômage ayant même baissé plus rapidement dans les QPV, la situation de l'emploi dans les QPV reste très dégradée en comparaison de la situation dans les unités urbaines englobantes :

- le taux de chômage est 2,5 fois supérieur et atteint 25,3 % (contre 10,1 % dans les unités urbaines englobantes en 2016) ;
- le taux de chômage des jeunes de moins de 30 ans est particulièrement élevé (36 %) ;
- le taux d'emploi demeure très inférieur au taux observé dans les unités urbaines englobantes (44 % contre 65 %).

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR L'EMPLOI ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

1. L'évolution des crédits de droit commun en matière d'emploi

Le ministère du travail a indiqué à votre rapporteure ne pas avoir de difficultés pour identifier les dispositifs de droit commun participant à la politique de la ville sur le programme 102 qui concerne notamment les dispositifs de la politique d'insertion dans l'emploi dans la mesure où la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) dispose des données sur la part de bénéficiaires issus de quartiers prioritaires. Toutefois, l'opération est semble-t-il plus difficile s'agissant du programme 103 car la part de bénéficiaires en quartiers prioritaires est difficile à déterminer, par exemple pour les dispositifs d'exonérations ou les plans de formation.

Selon le document de politique transversale (DPT) Ville, le ministère du travail contribue à la politique de la ville par la mobilisation de son droit commun à hauteur de 301,9 millions d'euros en AE et de 423,4 millions d'euros en CP soit une diminution respectivement de 35 % et de 22 % par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances pour 2017.

	2016		2017		2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 102 - Accès et retour à l'emploi	725 477 931	630 918 439	464 692 424	545 605 353	301 953 145	423 450 450
2. Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du travail	725 477 931	630 918 439	464 692 424	545 605 353	183 081 677	307 195 011
3. Plan d'investissement des compétences (nouveau)					118 871 468	116 255 439
P 103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	1 068 774	779 482	45 095	45 095	-	-
Total des programmes	726 546 705	631 697 921	464 737 519	545 650 448	301 953 145	423 450 450

Source : Document de politique transversale « ville »

Le ministère a indiqué à votre rapporteure que :

- la baisse des crédits de l'action 2 du programme 102 était due, d'une part, à la réduction du nombre de contrats aidés et, d'autre part, à un effet périmètre, la Garantie jeunes étant sortie de l'action 2 pour être inscrite à l'action 3 (plan investissement des compétences) ;

- l'absence de crédits du programme 103 participant à la politique de la ville résulte du fait que jusqu'à présent, seuls les crédits du dispositif « Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise » (NACRE) étaient utilisés pour le calcul du montant figurant dans le DPT Ville. Or, ce dispositif a été transféré aux régions à partir du 1^{er} janvier 2017. Néanmoins, de nouveaux crédits devraient être inscrits au titre de l'expérimentation des emplois francs.

La première convention d'objectifs 2013-2015 signée entre le ministère de la ville et le ministère du travail a permis de fixer des objectifs plus précis en matière d'accès aux dispositifs de l'emploi, de mobiliser les services de l'État (Direccte) et les services territoriaux de Pôle emploi autour de l'élaboration et du suivi des contrats de ville et de progresser sur la géolocalisation des dispositifs afin de pouvoir suivre le nombre d'habitants des QPV bénéficiant de certains dispositifs comme les contrats aidés.

Une nouvelle convention d'objectifs 2016-2020 a été signée entre le ministère de la ville et le ministère du travail le 5 décembre 2016. Il y est réaffirmé l'objectif de réduire de moitié l'écart entre le taux d'emploi observé dans les quartiers prioritaires et celui des agglomérations environnantes.

La convention fixe également des objectifs en matière de dispositifs d'accompagnement des jeunes vers l'emploi ou vers la qualification professionnelle rappelés dans le tableau suivant :

Dispositif	Objectif
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	13 %
Contrat initiative emploi (CIE)	13 %
CIE starter	35 %
Emplois d'avenir	20 %
Garantie jeunes	20 %
EPIDE	50 %
Ecole de la 2 ^{ème} chance	40 %

Source : Commission des affaires économiques d'après la convention d'objectifs 2016-2020 entre le ministère de la ville, le ministère de l'emploi et le service public de l'emploi - octobre 2016

La convention prévoit des actions selon trois axes :

- renforcer les dispositifs de droit commun en faveur des habitants des QPV, en favorisant l'accès des habitants aux contrats aidés et en renforçant l'insertion par l'activité économique ;
- mobiliser le service public de l'emploi pour permettre un accompagnement renforcé des habitants des QPV (parrainage, accompagnement personnalisé pour les jeunes diplômés) ;
- élever le niveau de qualification des habitants des QPV.

2. Une augmentation des crédits spécifiques consacrés au développement économique et à l'emploi

Deux actions du programme 147 « politique de la ville » consacrent des crédits au développement économique et à l'emploi.

- Au titre de l'action 1 du programme 147, **55,75 millions d'euros** sont ainsi consacrés à l'emploi et au développement économique et plus particulièrement à l'accueil et l'accompagnement de premier niveau et à l'accompagnement renforcé des jeunes.

Répartition des crédits de l'action 1 consacrés à l'emploi et au développement économique (en euros)

	Exécution 2016	PLF 2017	PLF 2018
Emploi			
Accueil, information, accompagnement de 1er niveau	6 334 363	8 000 000	11 033 291
Parrainage vers et dans l'emploi	4 072 869	4 500 000	5 500 000
Accompagnement renforcé des jeunes	9 980 381	11 500 000	11 500 000
Insertion par l'activité économique (IAE), dont clauses d'insertion	6 357 989	8 000 000	9 000 000
Soutien aux rencontres avec entreprises et employeurs et actions	2 756 375	3 500 000	3 500 000
Écoles de la deuxième chance	3 474 775	4 000 000	4 000 000
Accès aux savoirs de base et aux compétences clés	2 173 442	2 400 000	2 400 000
Prévention et lutte contre l'illettrisme	921 801	920 000	920 000
Total	36 071 995	42 820 000	47 853 291
Développement économique			
Sensibilisation à la création d'activité, détection et soutien	2 524 146	3 000 000	4 000 000
Accompagnement de projets et accès au financement	1 621 584	1 650 000	1 900 000
Accompagnement et promotion économique	760 578	600 000	1 000 000
Accès aux locaux d'activité	99 050	100 000	300 000
Soutien à l'économie sociale et solidaire - hors IAE	624 539	450 000	700 000
Total	5 629 897	5 800 000	7 900 000
Pilier emploi et développement économique	41 701 892	48 620 000	55 753 291

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Les habitants des quartiers prioritaires rencontrent plus qu'ailleurs des obstacles dans leur accès à l'emploi parmi lesquels on citera l'enclavement du quartier et l'insuffisance de la desserte en transports en commun, la discrimination à l'embauche, le problème d'accès ou la mauvaise maîtrise de l'outil numérique ou encore l'illettrisme (14 % de personnes en situation d'illettrisme contre 7 % dans le reste du territoire).

Lors de ses déplacements dans le cadre de l'évaluation de la loi Lamy, votre rapporteure a pu constater que l'accès au numérique et la lutte contre l'illettrisme figuraient parmi les principales actions des régies de quartier. S'agissant de l'accès au numérique, votre rapporteure estime que le gouvernement devrait se pencher attentivement sur cette question à l'heure où la dématérialisation des procédures est de plus en plus souvent mise en œuvre par les administrations. Elle considère que le Conseil national des villes pourrait utilement se saisir de cette question.

- Des crédits sont spécifiquement dédiés à la revitalisation économique et à l'emploi au sein de l'action 2 du programme 147. Ces crédits permettent le financement de l'EPIDE et de la compensation des exonérations de charges sociales pour les entreprises installées en zones franches urbaines. Ces crédits augmentent de 3,7 %.

*** L'EPIDE**

En 2016, l'EPIDE a accueilli 3 469 jeunes au sein des 18 centres de l'établissement. 52 % ont quitté la structure pour occuper un emploi de plus de deux mois ou pour suivre une formation qualifiante.

Votre rapporteure constate cependant que l'établissement n'a pas atteint son objectif de 50 % de jeunes volontaires résidents dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. En effet, malgré les démarches en direction de ces jeunes, en 2016, seuls 29 % étaient issus des quartiers prioritaires.

Mme Nathalie Hanet, directrice de l'EPIDE a indiqué à votre rapporteure que l'objectif était ambitieux au regard des zones d'implantation des centres. Elle estime que l'adaptation de la stratégie de recrutement rendu nécessaire par la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville devrait porter ses fruits en 2017 de même que la mise en place de la géolocalisation des candidatures et que l'ouverture de deux nouveaux centres à proximité de quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le 19^{ème} centre inauguré à Toulouse en mars 2017 accueillera 60 jeunes puis 150 jeunes d'ici la fin de l'année. La création d'un 20^{ème} centre est prévue dans l'agglomération d'Alès.

Votre rapporteure note que la réorganisation du dispositif et la mise en place de mesures d'économies ont permis de diminuer le coût moyen du volontaire qui est passé de 25 500 euros en 2015 à 24 560 euros en 2016.

Pour 2018, la participation du ministère de la ville au financement du fonctionnement de l'EPIDE demeure stable pour atteindre 28,8 millions d'euros.

*** ZFU-Territoires entrepreneurs**

Le dispositif de zones franches urbaines-territoires entrepreneurs a évolué depuis sa création par la loi du 14 novembre 1996.

Les entreprises entrées dans le dispositif avant le 31 décembre 2014, bénéficient d'exonérations fiscales (impôt sur les bénéfices et impôts locaux) et sociales. Pour les entreprises se créant ou s'implantant dans les 100 ZFU-territoires entrepreneurs entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2020, celles-ci bénéficient uniquement d'une exonération d'impôt sur les bénéfices pendant une période de 8 ans.

Le montant de ces exonérations est estimé à 40,1 millions d'euros en 2017 et 21,5 millions d'euros en 2018.

Évolution du montant des exonérations sociales

Exonérations ZFU	Statut	Montant (M€)
2001	Réel	264
2002	Réel	268
2003	Réel	237
2004	Réel	269
2005	Réel	285
2006	Réel	282
2007	Réel	329
2008	Réel	320
2009	Réel	271
2010	Réel	173
2011	Réel	143
2012	Réel	130
2013	Réel	114
2014	Réel	93
2015	Réel	75
2016	Réel	58
2017	Prévision	40
2018	Prévision	21
2019	Prévision	11

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Les crédits de l'action 2 compensent les coûts du dispositif concernant uniquement les exonérations sociales. Ils ont ainsi vocation à diminuer progressivement jusqu'en 2028 en raison de l'extinction progressive de cette exonération. Or, contrairement aux années précédentes, les crédits dédiés à la compensation des exonérations de charges sociales pour les entreprises installées en zones franches urbaines inscrits au programme 147 **connaissent une légère augmentation.**

Le CGET a justifié cette augmentation par les difficultés d'évaluation du stock d'entreprises bénéficiaires de l'exonération dans sa version antérieure à 2015 par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Cette dernière a ainsi sous-estimé les montants des compensations sur lesquels les crédits budgétaires reposent. Néanmoins, le CGET a assuré à votre rapporteure que l'ACOSS travaillait à améliorer ses estimations.

Lors de l'évaluation de la loi Lamy, le CGET avait indiqué que le dispositif de ZFU-Territoires entrepreneurs faisait l'objet d'une mission d'évaluation par une mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des finances (IGF) qui devait rendre ses conclusions à l'été 2017. Votre rapporteure avait constaté que le dispositif faisait l'objet d'appréciations diverses de la part des acteurs de terrain rencontrés. Ce rapport n'a semble-t-il toujours pas été remis, ce qu'elle regrette.

B. UNE RÉFORME DES CONTRATS AIDÉS CENSÉE NE PAS IMPACTER LES QUARTIERS PRIORITAIRES

Estimant que les contrats aidés (CAE, CIE, CIE Starter, emploi d'avenir) étaient largement utilisés ces dernières années dans un objectif conjoncturel de lutte contre le chômage, le gouvernement a décidé de privilégier des solutions plus structurelles visant prioritairement à l'insertion des personnes les plus éloignées du marché du travail comme la formation des demandeurs d'emploi ou leur accompagnement intensif.

Il a en conséquence décidé de diminuer le volume des contrats aidés en les ciblant en direction des personnes les plus éloignées du marché du travail. Ainsi, 200 000 contrats aidés (contre 310 000 en 2017) seront financés en 2018 mais dans le secteur non marchand uniquement.

En contrepartie, le ministère du travail va mettre l'accent sur les dispositifs de formation et d'accompagnement soutenus au travers du plan d'investissement des compétences. Le soutien apporté aux jeunes via la garantie jeunes, les écoles de la deuxième chance ou l'EPIDE sera maintenu et un effort sera porté aux actions de repérage des jeunes qui ne seraient ni en emploi, ni en études, ni en formation.

Votre rapporteure s'est interrogée sur les conséquences de cette réforme puisque l'accès des habitants des quartiers prioritaires aux contrats aidés est un des axes de la convention d'objectifs 2016-2020 signée le 5 décembre 2016 en matière d'emploi. Au 31 juillet 2017, 14 % des bénéficiaires des contrats aidés résident dans un quartier prioritaire.

Part des demandeurs d'emploi bénéficiaires des outils de la politique de l'emploi, résidant dans les QPV

Dispositifs	Cible	Réalisé	Date
CUI-CAE	13 %	12,1 %	Fin août 2017
CUI-CIE	13 %	13 %	
CIE Starter	50 %	33,5 %	
Emploi d'avenir	20 %	21,7 %	
Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)	13 %	19 %	Fin mai 2017
Garantie jeunes	20 %	23 %	

Sources : DGEFP

Lors de son audition devant la commission des affaires économiques le 22 novembre dernier, M. Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires, a indiqué à votre rapporteure que les contrats aidés seraient maintenus en priorité dans les quartiers prioritaires.

Le ministère du travail a indiqué à votre rapporteure que le taux de contrats aidés dans les quartiers prioritaires fixé dans la convention d'objectifs entre le ministère de la ville et de l'emploi demeurerait valable. Il a également précisé que bien qu'un ralentissement des contrats aidés soit observé au second semestre 2017, un tel phénomène n'est pour l'instant pas constaté dans les QPV.

L'Association nationale des régies de quartier entendue par votre rapporteure a souligné **l'importance des contrats aidés dans les QPV qui permettent de financer le suraccompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi**. En 2016, le réseau des régies de quartier a accompagné 2 000 salariés en contrats aidés qui étaient à 60 % issus d'un quartier prioritaire, à 60 % en recherche d'emploi depuis plus d'un an et à 80 % peu ou pas qualifiés. Pour votre rapporteure, ces contrats aidés permettent d'aider des personnes très éloignées de l'emploi à y accéder.

C. UNE NOUVELLE EXPÉRIMENTATION DES EMPLOIS FRANCS

Le Président de la République, M. Emmanuel Macron, avait annoncé lors de la campagne présidentielle vouloir mettre en place un dispositif d'emplois francs. Les députés ont adopté un amendement du gouvernement concrétisant cette promesse et tendant à instituer à titre expérimental un dispositif d'aide de l'État dénommé « emplois francs ».

Ce dispositif bénéficiera aux entreprises, mais aussi aux associations comme l'a confirmé le CGET à votre rapporteure, qui embauchent en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée d'au moins six mois un demandeur d'emploi résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville figurant sur la liste arrêtée conjointement par les ministres chargés de l'emploi, de la ville et du budget. Le Président de la République a annoncé que seraient éligibles au dispositif les territoires suivants : la Seine-Saint-Denis, les métropoles de Lille et de Marseille, le territoire Grand Paris Sud, les agglomérations de Val-de-France et de Cergy-Pontoise et l'agglomération d'Angers.

Le gouvernement a précisé que la prime serait fixée à 5 000 euros par an sur trois ans maximum pour l'embauche en contrat à durée indéterminée, et à hauteur de 2 500 euros par an sur deux ans maximum pour le contrat à durée déterminée. Les montants seront fixés au prorata de la quotité de travail et de la durée effective du contrat de travail.

Ce dispositif entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018 et prendra fin le 31 décembre 2019. Le gouvernement devra remettre un rapport d'évaluation de l'expérimentation le 15 septembre 2019 au plus tard.

Selon le gouvernement, le coût de cette expérimentation est estimé à 11,7 millions d'euros en 2018, et à 458 millions d'euros en AE et 307 millions d'euros en CP pour la période 2018-2022. Ces crédits seront pris en charge

par le budget du ministère du travail. Le CGET a indiqué à votre rapporteure que le pilotage du dispositif par le ministère compétent en matière d'emploi permettrait d'en faciliter le déploiement.

Votre rapporteure tient à rappeler que le dispositif des emplois francs avait été interrompu en 2014, après que le gouvernement a constaté que le dispositif n'avait pas le succès escompté - 280 emplois créés sur 5 000 escomptés - et qu'une refonte du dispositif était nécessaire pour lever les freins rencontrés. Elle constate, d'une part, que les montants de l'aide annoncés sont identiques à ceux qui existaient en 2014 et qui avaient été jugés peu incitatifs mais, d'autre part, que les conditions d'embauche ont en revanche été assouplies puisque ne seraient plus exigés le fait d'avoir moins de 30 ans, de faire état d'une recherche d'emploi depuis plus de douze mois ni l'obligation d'une embauche en CDI. Elle s'interroge sur l'effet d'aubaine pour les entreprises qui pourraient ainsi embaucher des jeunes diplômés des quartiers prioritaires à moindres frais.

D. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

La convention d'objectif entre le ministère de la ville et le ministère du travail prévoit également de renforcer l'action de l'insertion par l'activité économique. En effet, **l'insertion par l'activité économique** (IAE) joue un rôle majeur dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les structures qui réalisent l'insertion par l'activité économique permettent de créer des activités non délocalisables porteuses d'emploi pour des personnes habitant le QPV. Cette activité offre à des personnes éloignées de l'emploi une expérience professionnelle et une qualification leur permettant de mieux préparer leur accès à un emploi classique.

Selon le ministère du travail, en 2018, l'État financera 70 985 aides au poste soit plus de 141 970 salariés.

En 2015, 20 % des entreprises de travail temporaire d'insertion et des entreprises d'insertion étaient implantées dans les QPV. À titre d'exemple, les régies de quartier interviennent dans les territoires afin de favoriser l'insertion professionnelle des habitants d'un quartier. Environ 140 régies couvrent 320 quartiers prioritaires dans lesquels vivent plus de 3 millions d'habitants. Elles emploient 8 000 salariés chaque année dont 6 500 salariés en insertion.

Votre rapporteure est favorable au développement de l'insertion par l'activité économique. Elle estime en effet que ce dispositif est plus adapté que l'apprentissage à la situation de certaines personnes très éloignées du travail.

ARTICLE RATTACHÉ

Article 52 sexies (nouveau)

Financement du NPNRU

1. Le dispositif

6 milliards d'euros sont affectés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain en application de l'article 9-2 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Lors de l'examen en séance publique, les députés ont adopté cinq amendements identiques de M. Laqhila, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de Mme Le Meur, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires économiques, de M. Ramadier, de M. Pupponi et plusieurs de ses collègues et de M. Peu et plusieurs de ses collègues, tendant à prévoir que 10 milliards d'euros seront consacrés au NPNRU dont un milliard proviendra de subventions de l'Etat. Votre rapporteure regrette cette situation.

2. L'avis de la commission

Votre rapporteure se félicite de cette augmentation des crédits dédiés au financement du NPNRU. Néanmoins, si deux milliards supplémentaires devraient être financés par Action Logement, le financement des deux autres milliards par les bailleurs sociaux n'est toujours pas acté à ce jour en raison de la réforme sur les APL prévues à l'article 52 du projet de loi de finances. Votre rapporteure regrette cette situation.

<p>Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.</p>

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 novembre 2017, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2018.

Mme Annie Guillemot, rapporteure. – Il me revient de vous présenter les crédits du programme 147 « Politique de la ville », désormais rattaché à la mission « Cohésion des territoires ». Nous avons également travaillé, avec Valérie Létard, sur une mission d'évaluation de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine dite loi Lamy.

Le Gouvernement s'est engagé à sanctuariser pendant le quinquennat les crédits dédiés à la politique de la ville sur la base des crédits de paiement prévus pour 2017, soit un montant de 430 millions d'euros par an.

Pour 2018, les crédits du programme 147 sont en diminution de 16 % en autorisations d'engagement (AE) mais demeurent stables en crédits de paiement (CP) – plus 0,2 %. La baisse des crédits en autorisations d'engagement résulte principalement d'une forte baisse des crédits dédiés à l'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie ».

Le ministre de la Cohésion des territoires, M. Jacques Mézard, a affirmé à plusieurs reprises que la sanctuarisation du montant des crédits impliquait également l'absence d'annulation de crédits en cours d'exécution budgétaire. Le Gouvernement a annulé, en juillet dernier, 11 % des crédits du programme 147. On ne peut que regretter ces annulations de crédits et tout particulièrement celles affectant le financement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). C'est un mauvais signal envoyé aux acteurs de la politique de la ville, alors que le Premier ministre affirmait qu'il n'y aurait pas de rabout... C'est une véritable rupture de confiance avec les associations.

Si les montants des subventions peuvent paraître à certains insignifiants, tel n'est pas le cas en pratique, car il ne faut pas oublier que les crédits de la politique de la ville ont un effet levier qui permet de mobiliser d'autres acteurs comme les collectivités territoriales ou les organismes HLM. Les annulations des subventions ne sont donc pas anodines.

Si les crédits à destination des quartiers prioritaires dans le cadre des contrats de ville prévus à l'action 1 augmentent, ceux dédiés au financement de deux dispositifs spécifiques, le programme de réussite éducative et les adultes-relais, sont en diminution de 6,6 % en 2018. Selon le gouvernement, il s'agit d'ajustements par rapport à la consommation réelle des crédits sur les deux dernières années.

L'impact des réformes des dotations mobilise de nombreux élus. Lors de son discours à Tourcoing le 14 novembre dernier, le Président de la République a pris l'engagement « *que les dotations spécifiques aux collectivités ayant de nombreux quartiers populaires [soient] maintenues, notamment la dotation politique de la ville* », ajoutant que « *personne ne perdra, dans les communes concernées par la politique de la ville, le moindre crédit sur 2018* ».

Les conditions d'éligibilité à la dotation de la politique de la ville (DPV) ont été modifiées en 2017. Désormais, pour être éligible, une commune doit remplir plusieurs conditions : être éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et être classée parmi les 250 premières communes bénéficiaires de la DSU comptant plus de 10 000 habitants ou parmi les 30 premières communes bénéficiaires de la DSU comptant entre 5 000 et 9 999 habitants ; avoir au moins 19 % de sa population située en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou en zone franche urbaine (ZFU)-territoires entrepreneurs ; et avoir un quartier présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants ou relever d'une convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Le nombre maximal de communes bénéficiaires de la DPU a été porté à 180, en métropole et en outre-mer.

Le nouveau dispositif prévoit également un système de garantie pour les communes qui ne sont plus éligibles en 2017. Ainsi, 21 communes continuent à recevoir une dotation qui diminue progressivement. Les députés sont revenus sur les restrictions et le nouveau dispositif devrait rendre de nouveau éligibles à la DPV huit communes qui ne l'étaient plus. Le montant global de la dotation qui atteignait 150 millions d'euros en 2017 serait reconduit en 2018.

Mon attention a également été attirée sur les conditions d'octroi de cette dotation. Certaines communes bénéficieraient l'année N+2 de la dotation politique de la ville de l'année N. Certains maires n'ont pas reçu la dotation 2014... En outre, l'enveloppe de la DPV serait sous-consommée en raison des règles d'octroi de cette dotation. Je me pencherai plus attentivement sur cette question au cours de l'année à venir.

Le Président de la République a également rappelé la nécessité de « *ramener le droit commun dans les quartiers, afin que chacun ait accès aux mêmes services* », mais aussi de pouvoir mesurer, suivre et évaluer ce socle minimal. Cela va dans le sens des préconisations que nous avons faites avec Valérie Létard lors de l'évaluation de la loi Lamy. Nous espérons que cela ne restera pas un vœu pieux.

L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et l'abattement dont bénéficient les organismes HLM pour leurs logements situés dans les quartiers prioritaires font régulièrement l'objet de nombreuses discussions. Un bilan triennal de l'utilisation de l'abattement devrait être présenté par l'Union social pour l'habitat (USH) dans les semaines à venir et un recensement exhaustif des territoires où la convention

n'a pas été signée est en cours, selon le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Ce recensement doit également être l'occasion d'examiner les raisons de l'absence de signature de ces conventions.

Le gouvernement s'est engagé à porter le montant du NPNRU à 10 milliards d'euros dont un milliard serait versé par l'État. Les députés ont inscrit cet engagement à l'article 52 *sexies*, que nous examinons aujourd'hui. Je me félicite de cette annonce qui rejoint la préconisation faite avec Valérie Létard lors de l'évaluation de la loi Lamy, et à laquelle vous aviez donné un avis favorable.

Ainsi, l'État participera au financement du NPNRU à hauteur d'un milliard d'euros sur la durée du programme, 200 millions d'euros pendant le quinquennat. L'action 4 du programme 147 prévoit pour 2018 une contribution de l'État seulement de 15 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Si le directeur général de l'ANRU, Nicolas Grivel, n'était pas inquiet de la modicité de ces montants pour 2018, estimant que les besoins de trésorerie n'étaient pas immédiats, je considère que c'est un mauvais signal. Ainsi, les propositions de dédoublement des classes dans les écoles de QPV nécessiteront des travaux dans les écoles. Utilisons ces crédits pour cela.

Si l'État s'est engagé à financer un milliard d'euros, en revanche, les quatre autres milliards seront financés par d'autres acteurs. Deux milliards seront financés par Action Logement comme le prévoit le protocole d'accord signé entre l'État et Action Logement le 21 novembre dernier. Ce même protocole mentionne la contribution des bailleurs sociaux pour les deux milliards restants. Néanmoins, le rejet de la réforme des aides personnelles au logement (APL) prévue à l'article 52 du projet de loi de finances par les bailleurs sociaux a entraîné le retrait de cette proposition de financement du NPNRU. Je le regrette, mais me félicite du consensus sur l'article 52 et sur les amendements adoptés en séance publique relatif à l'augmentation de la TVA pour les investissements des bailleurs sociaux.

Quelles seront les conséquences de cette augmentation des crédits pour le NPNRU ? M. Mézard nous a confirmé que le nombre de quartiers concernés ne sera pas révisé ni à la hausse ni à la baisse. Selon le directeur général de l'ANRU, les quartiers d'intérêt national comme les quartiers d'intérêt régional devraient bénéficier de ce financement supplémentaire. Avoir des sources de financement différentes devrait également favoriser l'octroi de subventions.

Les nouvelles marges de manœuvre financière qui résultent de l'augmentation des crédits du NPNRU devraient permettre les adaptations que nous avons préconisées avec Valérie Létard, comme par exemple revoir le *scoring* ou les aides accordées aux bailleurs sociaux, notamment s'agissant des démolitions.

Nous avons également fait d'autres recommandations concernant la procédure. J'espère que le nouveau président de l'ANRU, Olivier Klein, maire de Clichy-sous-Bois, saura apporter les assouplissements nécessaires pour accélérer la mise en œuvre du NPNRU.

N'oublions pas les questions de peuplement. Si nous mettons autant d'argent dans les quartiers en difficulté, c'est pour avoir plus de mixité sociale. Nous avons fait des préconisations avec Valérie Létard. Je serai attentive aux effets du plan gouvernemental relatif au « logement d'abord » qui devrait conduire les organismes HLM à loger encore plus de personnes démunies alors même qu'ils gèrent déjà de nombreux logements sociaux situés en quartier prioritaire. Remettons davantage d'équilibre et d'équité : nous ne gagnerons pas à faire emménager les plus pauvres dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) !

Mon troisième point concerne le développement économique des quartiers et l'emploi, marqueurs de la politique de la ville. La situation de l'emploi dans les QPV reste très dégradée en comparaison de la situation dans les unités urbaines englobantes. Le ministère du travail contribue à la politique de la ville par la mobilisation de son droit commun à hauteur de 301,9 millions d'euros en AE et de 423,4 millions d'euros en CP, soit une diminution respectivement de 35 % et de 22 %. Cela va à l'encontre de ce que l'on nous dit.

La baisse des crédits est due à la réduction du nombre de contrats aidés et à la suppression des crédits pour le nouvel accompagnement à la création ou la reprise d'entreprise (Nacre), ce dispositif relevant désormais des régions. Néanmoins, de nouveaux crédits devraient être inscrits au titre de l'expérimentation des emplois francs.

Le programme 147 consacre 106 millions d'euros au développement économique et à l'emploi : 55,75 millions d'euros sont ainsi prévus à l'action 1 pour l'emploi et l'insertion et 50,3 millions d'euros à l'action 2 pour les zones franches urbaines et l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE).

Les crédits dédiés à la compensation des exonérations de charges sociales pour les entreprises installées en zones franches urbaines augmentent, contrairement aux années précédentes, en raison des difficultés d'évaluation du stock d'entreprises bénéficiaires de l'exonération par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss). Cette dernière a sous-estimé les montants des compensations sur lesquels les crédits budgétaires reposent. Le problème semble désormais se régler.

Le gouvernement a décidé de diminuer le volume des contrats aidés en les ciblant en direction des personnes les plus éloignées du marché du travail. Ainsi, 200 000 contrats aidés seront financés en 2018 mais dans le secteur non marchand uniquement. L'accès des habitants des quartiers prioritaires aux contrats aidés est un des axes de la convention d'objectifs

2016-2020 signée entre les ministères de la ville et du travail ; 14 % des bénéficiaires des contrats aidés résident dans un quartier prioritaire. Les emplois francs ne résoudront pas le problème de ces jeunes qui ont besoin de tuteurs et d'un dispositif adapté avant de pouvoir accéder à un emploi franc. Sinon, les entreprises refuseront de les embaucher. Nous n'avons aucune évaluation. Selon M. Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires, les contrats aidés seront maintenus en priorité dans les quartiers prioritaires. Bien qu'un ralentissement des contrats aidés soit observé au second semestre 2017, un tel phénomène n'est pour l'instant pas constaté dans les QPV. L'Association nationale des régies de quartier a souligné l'importance des contrats aidés dans les QPV qui permettent de financer le suraccompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi. Les emplois aidés sont aussi bénéfiques pour les territoires ruraux ; ne les oublions pas.

Le dispositif des emplois francs bénéficiera aux entreprises, mais aussi aux associations qui embauchent, en contrat à durée indéterminée (CDI) ou en contrat à durée déterminée (CDD) d'au moins six mois, un demandeur d'emploi résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville situé en Seine-Saint-Denis, dans les métropoles de Lille et de Marseille, sur le territoire Grand Paris Sud, sur les agglomérations de Val-de-France et de Cergy-Pontoise et sur l'agglomération d'Angers.

La prime serait fixée à 5 000 euros par an sur trois ans maximum pour l'embauche en CDI, et à hauteur de 2 500 euros par an sur deux ans maximum pour un CDD. Ce dispositif entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018 et prendra fin le 31 décembre 2019. Le gouvernement remettra un rapport d'évaluation de l'expérimentation le 15 septembre 2019 au plus tard.

Selon le gouvernement, le coût de cette expérimentation est estimé à 11,7 millions d'euros en 2018, et à 458 millions d'euros en AE et 307 millions d'euros en CP pour la période 2018-2022. Ce n'est pas négligeable. Ces crédits seront pris en charge par le budget du ministère du travail. Le pilotage du dispositif par le ministère compétent en matière d'emploi permettrait d'en faciliter le déploiement. Je m'interroge néanmoins sur l'effet d'aubaine pour les entreprises qui pourraient ainsi embaucher des jeunes diplômés des quartiers prioritaires à moindre frais, alors que le dispositif vise les jeunes en rupture.

Malgré des annonces récentes sur la politique de la ville, ce budget sanctuarisé manque de dynamisme, comme les annonces sur la ruralité. C'est dans les territoires de la ville et les zones rurales que se jouent la République, les services publics et l'équité entre les territoires. Il faudra veiller à l'application des crédits de droit commun. En effet, bien que les crédits soient sanctuarisés sur le quinquennat, le financement du NPNRU n'est pas encore bouclé. Je vous invite à émettre un avis de sagesse à l'adoption des crédits de ce programme 147. Cela incitera le Gouvernement à être attentif aux mesures prises par le Sénat concernant les bailleurs sociaux. Je vous

propose de donner un avis favorable à l'article 58 *sexies* rattaché à ce programme qui prévoit que 10 milliards d'euros seront affectés au NPNRU.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour cette dynamique présentation.

M. Serge Babary. – Je souhaite que nous puissions être assurés de la pérennité des financements. On a des effets d'annonces puis des annulations de crédit qui mettent à bas des projets de renouvellement urbain. Ainsi, la ligne dédiée au renouvellement urbain pour 2017 a été intégralement annulée. Demandons le respect des engagements de l'État.

La réduction de 10 % des crédits pour la réussite éducative est en contradiction avec les projets annoncés, comme le dédoublement des classes de CP et de CE1 en zone d'éducation prioritaire...

Mme Valérie Létard. – Merci d'avoir rappelé ces sujets nécessitant notre vigilance et que nous devons appréhender avec détermination. Le budget de la rénovation urbaine et la politique du logement ne vont pas l'un sans l'autre. Il faut que les bailleurs aient la capacité à investir et à s'autofinancer pour réaliser des projets de rénovation urbaine. Nous soutenons l'article augmentant les crédits de 5 à 10 milliards d'euros. L'année dernière, l'État s'était engagé à 150 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP, cette année seulement 15 millions d'euros en AE et en CP. Nous devons rappeler cet engagement pluriannuel. Comme pour le contrat de ville, les crédits ne doivent pas être gelés en cours de route. Le ministre nous avait rassurés sur la sanctuarisation du budget pour les contrats de ville. Obtenons des assurances pour le monde associatif et les collectivités locales. Les territoires doivent pouvoir contractualiser rapidement avec l'ANRU et l'État pour avancer rapidement sur les nouveaux programmes de rénovation urbaine. Les collectivités doivent avoir une visibilité sur le logement et sur l'enveloppe pluriannuelle dont ils disposeront, sinon elles tournent en rond. L'État et l'ANRU doivent donner de la visibilité, avancer, simplifier les procédures, sécuriser les bailleurs sur les crédits dédiés aux démolitions afin que les opérations se réalisent. Je remercie la rapporteure de son travail.

M. Franck Montaugé. – Merci pour ce rapport, qui aborde tous les sujets problématiques. En matière de politique de la ville, nous avons tous, élus, habitants, besoin de visibilité. L'ANRU doit recevoir les crédits de paiement nécessaires à son action. Les 15 millions d'euros annoncés donnent à penser qu'elle ne pourra pas faire grand-chose en 2018, alors qu'il y a tant d'actions à financer dans les quartiers !

Si l'on veut qu'elle soit efficace à moyen et long terme, il faut aborder la stratégie de peuplement dans toutes ses composantes et à tous les échelons de territoire. La politique du logement et la politique de la ville sont liées.

Revoir les APL et les loyers, pourquoi pas ? Mais je m'oppose à ce que le modèle économique du logement social soit profondément remis en question, surtout sans savoir sur quelles bases. J'ai interrogé le ministre en séance publique, je n'ai pas obtenu de réponse, le Gouvernement affirme simplement vouloir conserver le modèle existant. Je n'en crois rien, la remise en cause concomitante des APL et des loyers indique le contraire. Prudence, donc.

M. Martial Bourquin. – L'action de l'ANRU, et la politique de la ville en général, sont très fragiles. Si les crédits diminuent, nous le paierons cher. Après une démolition d'immeuble, par exemple, la reconstruction et la réhabilitation doivent suivre. Il serait dramatique de briser ce triptyque avec l'article 52 du projet de loi de finances. La démographie de certains sites en serait affectée. Les élus arrêteraient de cautionner les prêts des bailleurs sociaux. Cet article 52 pose donc d'énormes problèmes. Qu'est-ce qui viendra à la place du modèle de financement des HLM ? Nous sommes dans l'obscurité complète. Vous avez évoqué la réussite éducative. Je connais un quartier sensible où un travail considérable est mené pour que des enfants se réinsèrent en milieu scolaire. Si les quatre contrats aidés mobilisés pour cela ne sont pas renouvelés, cela s'arrêtera brutalement. Quel gâchis !

M. Daniel Dubois. – L'accompagnement doit se faire dans la durée, et sur trois sujets concomitamment : la politique de peuplement, la sécurité et la parentalité. Sinon, après avoir dépensé des milliards d'euros, nous laisserons retomber ces quartiers dans leur état antérieur, ce qui serait un gâchis considérable.

M. Xavier Iacovelli. – Les emplois francs ne remplaceront pas les emplois aidés, que le Gouvernement veut supprimer alors qu'il y a lui-même recours ! Les emplois d'insertion non plus, car l'enveloppe pour l'insertion par l'activité économique augmente très peu en 2018. Le Gouvernement déclare que l'État n'a pas vocation à financer des emplois aidés pour des associations de pétanque. Certes, mais d'autres associations rendent des services indispensables à nos concitoyens, et ont besoin de ces emplois.

M. François Calvet. – Dans certains quartiers de Perpignan, la politique de la ville nous a permis de débiter des démolitions, avec le soutien de fonds européens à hauteur de 2,5 millions d'euros. Si l'État ne s'engage pas en contrepartie, nous ne pourrions pas financer les travaux ; et les crédits du Fonds européen de développement régional (Feder) s'annulent automatiquement si 33 % des fonds ne sont pas dépensés après un certain délai.

Mme Annie Guillemot, rapporteure. – Sur les démolitions d'immeuble, il faut assouplir les règles comme il faut assouplir le *scoring*. J'espère que ce point sera à l'ordre du jour du prochain conseil d'administration de l'ANRU. Oui, ces politiques sont fragiles, et les maires ont besoin de visibilité. Le Gouvernement affirme que depuis deux ans

l'enveloppe des programmes de réussite éducative (PRE) a été moins consommée que ce qui était prévu. et qu'il l'a adaptée en conséquence. L'État doit respecter ses engagements pour préserver la confiance des associations et des collectivités territoriales. La brutalité de cet article 52 nous a tous déconcertés. Il ne faut pas « désespérer la désespérance » ! Espérons que les emplois francs aideront ; en tous cas, nous devons, avec les missions locales, voir qui prendra en charge les jeunes qui ne bénéficieront plus d'emplois aidés.

M. Serge Babary. – Sur l'article 52 *sexies*, notre groupe est favorable à son adoption. Il s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'ensemble des crédits du programme.

*Sur l'adoption des crédits « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires », la commission s'en remet à la sagesse du Sénat. Elle émet un avis favorable à l'adoption des crédits de l'article 52 *sexies*.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Lundi 23 octobre 2017 :

- *Comité national de liaison des régies de quartiers* :
Mme Clotilde Bréaud, présidente, et **M. Tarek Daher**, délégué général ;

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

Mercredi 15 novembre 2017 :

- *Association des maires ville et banlieue de France* : **M. Gilles Leproust**, maire d'Allones ;

- *Action Logement* : **MM. Jacques Chanut**, président, **Jean-Baptiste Dolci**, vice-président, et **Bruno Arbouet**, directeur général, et **Mme Valérie Jarry**, directrice des relations institutionnelles ;

- *Association des maires de France (AMF)* : **MM. Olivier Carré**, maire d'Orléans, président d'Orléans Métropole, et **Sylvain Bellion**, responsable du département ville urbanisme et habitat, et **Mme Charlotte de Fontaines**, chargée des relations avec le Parlement ;

- *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 ;

- *Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)* : **Mme Claire Descreux**, cheffe de service, adjointe à la déléguée générale, et **M. Yann Debos**, adjoint à la sous-directrice en charge de la sous-direction des parcours d'accès à l'emploi.

Jeudi 16 novembre 2017 :

- *Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)* :
M. Sébastien Jallet, directeur de la ville et de la cohésion urbaine, adjoint du commissaire général, et **Mmes Marine Courtois**, cheffe du bureau de la programmation budgétaire et de la stratégie financière, et **Mathilde Rondeau**, adjointe à la cheffe du bureau de la programmation budgétaire et de la stratégie financière ;

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

II. CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- *Établissement pour l'insertion dans l'emploi* (Evide) :
Mme Nathalie Hanet, directrice générale.