

N° 109

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

POLITIQUE DES TERRITOIRES (VILLE)

Par Mme Annie GUILLEMOT,

Sénatrice.

(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, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, 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, Ladislas Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN BUDGET QUI PRÉSERVE LES CRÉDITS DÉDIÉS AUX QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	7
A. LA PRÉSERVATION DES CRÉDITS DE L'ACTION « ACTIONS TERRITORIALISÉES ET DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE »	8
1. <i>Des crédits qui demeurent pour l'essentiel stables</i>	8
a) S'agissant des crédits à destination des quartiers de la politique de la ville	8
b) S'agissant des dispositifs spécifiques	10
c) Les dépenses fiscales en faveur des quartiers de la politique de la ville	11
2. <i>Des retards dans la mise en œuvre de la nouvelle géographie de la politique de la ville</i>	12
a) Des retards dans la fusion de l'Acse dans le Commissariat général à l'égalité des territoires en raison de problèmes techniques	12
b) Des retards dans la publication de la liste définitive des nouveaux quartiers prioritaires	13
c) Des retards dans la définition de la dotation de la politique de la ville	14
B. L'ACTION N° 2 « REVITALISATION ÉCONOMIQUE ET EMPLOI » : DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ EN RAISON DE LA FIN DE L'ENTRÉE DANS LE DISPOSITIF DES ZONES FRANCHES URBAINES ET DE L'EXPÉRIMENTATION DES EMPLOIS FRANCS	16
C. L'ACTION N° 3 « STRATÉGIES, RESSOURCES ET ÉVALUATION » : DES CRÉDITS EN BAISSÉ EN RAISON DE MODIFICATION DE PÉRIMÈTRE	19
D. L'ACTION N° 4 « RÉNOVATION URBAINE ET AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE »	21
II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS : LE NOUVEAU PROGRAMME DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU) ET L'EMPLOI DES JEUNES DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES	22
A. LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU PROGRAMME DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU)	22
1. <i>Un nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU)</i>	22
2. <i>La question du financement du NPNRU</i>	23
3. <i>Préconisations de la Cour des comptes quant à la mise en œuvre du nouveau programme de renouvellement urbain : la question des avances</i>	24
4. <i>Le traitement des copropriétés dans le NPNRU</i>	25
B. L'EMPLOI DES JEUNES DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES	26
1. <i>Un taux de chômage des jeunes des ZUS qui atteint 45 %</i>	26
2. <i>De multiples dispositifs en faveur des jeunes</i>	28
a) Dispositifs d'accès à l'emploi et contrats aidés	28
b) Dispositifs pour renforcer la qualification des jeunes	30
3. <i>Renforcer la mobilisation des opérateurs d'accès à l'emploi</i>	31

ARTICLE RATTACHÉ	33
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	35

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits du programme 147 « Politique de la ville » intervient dans un contexte particulier.

Tout d'abord, il s'agit du premier examen de ces crédits budgétaires depuis l'adoption de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 qui a réformé la géographie prioritaire.

Cette réforme que chacun appelait de ses vœux et dont la Cour des comptes considérait qu'il s'agissait d'un « *préalable indispensable à l'élaboration de toute nouvelle mesure de la politique de la ville* »¹ comporte cinq axes majeurs :

- une simplification de la géographie prioritaire ;
- la mise en place des contrats de ville ;
- la réaffirmation du recours en priorité aux moyens de droit commun ;
- la participation des citoyens à cette politique par le principe de co-construction et la mise en place de conseils de citoyens ;
- la mise en place d'une nouvelle instance d'évaluation : l'Observatoire national de la politique de la ville.

En outre, le programme 147 « Politique de la ville » n'est plus cette année rattaché à la mission « Égalité des territoires et logement » mais à la mission « Politique des territoires » qui comprend également le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et le programme 162 « Interventions territoriales de l'État ». Ce rattachement était la conséquence nécessaire, selon le Gouvernement, de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires qui assure le pilotage national de la politique de la ville.

S'agissant des crédits affectés à ce programme par le présent projet de loi de finances, votre rapporteure pour avis tient tout d'abord à saluer, dans un contexte global de restriction budgétaire, les efforts du Gouvernement pour préserver les crédits destinés aux quartiers prioritaires

¹ « *La politique de la ville. Une décennie de réformes* » Cour des comptes, rapport public thématique juillet 2012, page 54

de la ville. Les crédits certes diminuent mais il s'agit d'une baisse « optique » qui résulte en particulier de la fin de l'expérimentation des emplois francs et de celle de l'entrée dans le dispositif des zones franches urbaines.

Cette année, votre rapporteure pour avis a souhaité s'intéresser à deux sujets d'importance : le lancement du nouveau programme de renouvellement urbain et l'emploi des jeunes dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Lors d'une réunion tenue le mardi 25 novembre 2014, la Commission des affaires économiques a émis un avis de sagesse à l'adoption des crédits du programme « Politique de la ville » de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2015.

Elle a également donné un avis favorable à l'adoption de l'article 57 *ter* du projet de loi de finances, rattaché à la mission « Politique des territoires », sous réserve de l'amendement qu'elle a adopté.

I. UN BUDGET QUI PRÉSERVE LES CRÉDITS DÉDIÉS AUX QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les crédits du programme 147 « Politique de la ville » connaissent une diminution de 9,8 % en autorisations d'engagement et de 7,9 % en crédits de paiement. Toutefois, il s'agit selon M. Patrick Kanner, ministre de la ville d'une « **économie mécanique** » en raison de la fin de l'entrée dans le dispositif des zones franches urbaines à partir du 1^{er} janvier 2015 et de celle de l'expérimentation des emplois francs.

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

	Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		LFI 2014	PLF 2015	Évolution	LFI 2014	PLF 2015	Évolution
1	Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	332 610 327	332 400 000	-0,06%	332 610 327	332 400 000	-0,06%
2	Revitalisation économique et emploi	130 727 591	90 155 000	-31,04%	118 500 364	90 155 000	-23,92%
3	Stratégie, ressources et évaluation	42 103 118	33 199 099	-21,15%	42 130 743	33 482 829	-20,53%
4	Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	25 000		-	2 936 503	880 000	-70,03%
	Total	505 466 036	455 754 099	-9,83%	496 177 937	456 917 829	-7,91%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

Votre rapporteure pour avis **salue le choix du Gouvernement de préserver les crédits dédiés aux quartiers de la politique de la ville dans un contexte de restriction budgétaire important.**

A. LA PRÉSERVATION DES CRÉDITS DE L'ACTION « ACTIONS TERRITORIALISÉES ET DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE »

L'action « Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville », qui regroupe environ 73 % des crédits du programme, comprend, l'ensemble des crédits à destination, d'une part, des quartiers prioritaires dans le cadre des nouveaux contrats de ville et, d'autre part, des dispositifs spécifiques (programme de réussite éducative, adultes-relais, opération « ville-vie-vacances »).

Les crédits de cette action sont **préservés à hauteur de 332 millions** d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

1. Des crédits qui demeurent pour l'essentiel stables

a) S'agissant des crédits à destination des quartiers de la politique de la ville

• Les **crédits dédiés aux quartiers de la politique de la ville** représentent 172,9 millions (contre 167,9 millions l'an dernier).

46,2 millions sont dédiés à **l'emploi et au développement économique**. Ces crédits complémentaires à ceux de droit commun, en augmentation de 5 % par rapport à 2014, seront destinés au développement de l'insertion, à l'accompagnement vers l'emploi, au développement des clubs jeunes ambition ou encore aux écoles de la deuxième chance.

Lors de son audition, M. Thierry Febvay, directeur général de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), a indiqué à votre rapporteure pour avis que son établissement **procéderait à un examen attentif de la situation des centres commerciaux présents dans les nouveaux quartiers prioritaires**. Cette démarche permettra ainsi de répondre à une observation de la Cour des comptes qui constatait que les interventions de l'EPARECA étaient concentrées dans certaines régions. En effet, l'EPARECA intervenant uniquement sur saisine des collectivités territoriales, M. Thierry Febvay a indiqué que son établissement était plus fréquemment saisi par les collectivités territoriales ayant déjà travaillé avec l'EPARECA.

38,4 millions seront consacrés à **l'éducation** et notamment au financement des programmes : les cordées de la réussite, les internats de la réussite et les classes préparatoires intégrées.

14,5 millions seront affectés au volet **santé et accès aux soins**, 12,1 millions au volet **culture et expression artistique** et 14 millions au volet **accès aux droits et prévention des discriminations**.

Le volet **lien social et participation citoyenne** bénéficiera de 35,7 millions. La loi du 21 février 2014, dite loi Lamy, prévoit que les habitants ainsi que des représentants des associations et des acteurs économiques seront associés à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets de renouvellement urbain. Pour faciliter « la co-construction du projet », chaque projet de renouvellement urbain devra prévoir la mise en place d'une « maison du projet ».

Par ailleurs, seront créés dans chaque quartier prioritaire **des conseils de citoyens** ayant vocation à rendre plus effective la participation des habitants et des associations et acteurs locaux à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. La circulaire du ministère de la ville du 15 octobre 2014 sur les modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville rappelle que la mise en œuvre des conseils citoyens doit respecter trois principes :

« - l'autonomie de la réunion et de formulation d'avis vis-à-vis des autres acteurs, notamment institutionnels ;

« - leur composition, intégrant d'une part des associations et acteurs locaux et d'autre part des habitants tirés au sort ;

« - la représentation de ces conseils dans chaque instance de pilotage du contrat de ville, afin qu'ils soient parties prenantes de l'ensemble du processus contractuel ».

Lors de son audition par votre rapporteure pour avis, M. Éric Briat, directeur adjoint Ville et Cohésion urbaine a indiqué que les conseils de citoyens pourraient en pratique être organisés différemment selon les territoires.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a créé une bourse nationale d'expérimentation d'un montant d'1,2 million pour 2014 afin d'encourager les expériences locales favorisant la participation des habitants. Pour 2015, le CGET a indiqué à votre rapporteure pour avis, qu'il n'y aurait pas de bourse spécifique mais que les départements pourraient utiliser à cette fin les crédits départementaux de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

Les **associations** sont des acteurs essentiels de la politique de la ville. La loi du 24 février 2014 prévoit d'ailleurs qu'elles participent à la démarche de co-construction. Près de 6 000 d'entre elles reçoivent chaque année des crédits de la politique de la ville. Selon une étude de l'Acsé de janvier 2014, les associations de la politique de la ville présentent **plusieurs spécificités** :

- 62 % des associations sont rattachées à un réseau ou une fédération nationale ;

- un quart des associations ont été créées par des habitants des quartiers ;

- s'agissant de leur secteur d'activité : les associations d'action sociale, d'insertion professionnelle ou de santé sont surreprésentées tandis que les associations de défense des droits et les associations sportives et culturelles sont sous-représentées en comparaison avec l'ensemble des associations ;

- 90 % d'entre elles ont recours à l'emploi salarié alors que dans l'ensemble des associations, 85 % sont sans salariés.

Votre rapporteure pour avis souhaite rappeler combien **les associations jouent un rôle fondamental sur le terrain, en particulier dans les quartiers prioritaires de la ville**. Elle invite le Gouvernement à leur donner de la **visibilité quant à leur financement** afin que ces dernières puissent utiliser au mieux les moyens qui leur sont attribués.

- Aux crédits spécifiques de la ville, il faut ajouter **les crédits de droit commun** dont la loi Lamy a réaffirmé qu'ils devaient être mobilisés en priorité, les moyens spécifiques de la politique de la ville ne devant être utilisés que lorsque la nature des difficultés le nécessite.

Pour 2015, ces crédits de droit commun représentent **4,3 milliards** d'euros en autorisations d'engagement et 4,4 milliards en crédits de paiement. Pour faciliter leur utilisation, de nouvelles conventions interministérielles ont été signées en 2014 : le 17 janvier avec le ministère en charge de l'artisanat, du commerce et du tourisme et le 5 mars avec le ministère de la culture et de la communication. Ce sont ainsi **12 conventions interministérielles qui ont été signées**.

b) S'agissant des dispositifs spécifiques

159,5 millions sont consacrés à trois **dispositifs spécifiques** : le programme de réussite éducative, celui des adultes-relais et le programme « Ville Vie Vacances ».

- **Programme de réussite éducative**

76 millions sont consacrés à ce programme.

Pour l'année scolaire 2013-2014, les 515 programmes de réussite éducative concernent 116 552 enfants répartis sur 750 communes. Plus de 1 433 quartiers sont couverts par ce programme dont 772 classés en quartier CUCS 1. On compte 1 739 équipes de soutien actives. En moyenne, il faut compter 20 jours entre le repérage de la difficulté et sa prise en charge. Le taux de cofinancement moyen atteint 32 % pour l'année 2013.

Les parcours individualisés, caractéristiques du programme, sont en augmentation constante depuis 2007. Ils représentent 71,5 % des enfants en 2014 (soit 83 300 parcours) contre 23 % des enfants en 2007. Le Gouvernement s'est fixé pour **objectif d'atteindre 80 % des enfants en 2015**.

- **Programme adultes-relais**

74,5 millions sont consacrés à ce programme, soit une baisse de 5 millions par rapport à 2014, due aux effets de la diminution du montant alloué à chaque convention.

Le programme adultes-relais a pour objectif de développer des actions de médiation portant sur des aspects sociaux, culturels, sur la prévention de la délinquance et la tranquillité de l'espace public, dont chacun reconnaît l'importance au quotidien et d'accompagner les adultes-relais vers le marché de l'emploi.

Le nombre de postes d'adultes-relais a été redéfini en fonction de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville. Ainsi, le nombre de conventions a été diminué en début d'année passant de 3 772 postes fin 2013 à 3 619 postes début 2014, pour être à nouveau augmenté et atteindre **4 027 postes à la fin de l'année 2014**. Ces 400 nouveaux postes répondront à trois priorités : l'accès à l'emploi, la tranquillité publique et la participation citoyenne.

Un **ralentissement de la demande d'adulte-relais** a été observé sur le terrain. Selon les indications données par le ministère de la ville, plusieurs facteurs expliquent ce ralentissement :

- d'une part, la **baisse des aides**. En effet depuis 2013, pour les nouvelles conventions ou les conventions renouvelées, le montant de l'aide a été diminué d'environ 20 % et atteint désormais 17 784,50 euros par an pour une convention ;

- et, d'autre part, les **incertitudes** résultant de la mise en place de la nouvelle **géographie prioritaire**.

Votre rapporteure pour avis considère que ce **dispositif a fait ses preuves**, 63 % des 950 bénéficiaires du programme qui quittent le dispositif chaque année sont en situation d'emploi ou de formation. Elle restera néanmoins **vigilante quant à l'évolution du taux de vacance de ces postes**.

- **Programme « Ville Vie Vacances »**

Ce programme qui bénéficiera de 9 millions d'euros, a pour objectif de permettre un égal accès aux loisirs éducatifs et aux vacances des enfants et des jeunes sans activité et/ou en difficulté et de prévenir l'exclusion et la délinquance.

- c) Les dépenses fiscales en faveur des quartiers de la politique de la ville*

Les dépenses fiscales rattachées au programme 147 **augmentent de 9 %** passant de 327 millions pour 2014 à 358 millions dans le PLF 2015.

Deux dépenses fiscales sont rattachées à ce programme :

- les **exonérations accordées aux entreprises s'installant en zone urbaine sensible**. La dépense fiscale relative à ces exonérations des

entreprises a toutefois vocation à diminuer, la possibilité d'entrer dans le dispositif s'arrêtant au 31 décembre 2014 ;

- l'application du **taux de TVA de 5,5 % aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine**. En séance, les députés ont adopté un amendement du rapporteur de la Commission des affaires économiques prolongeant ce dispositif jusqu'en 2024.

En outre, l'article 7 du PLF pour 2015 applique le **taux réduit de 5,5 % de la TVA aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les quartiers prioritaires de la ville et dans une bande de 300 mètres autour de ces quartiers**.

Les députés ont également décidé la prolongation à partir de 2016 et jusqu'en 2020 de **l'abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour la construction de logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires**. La nouvelle géographie prioritaire n'étant pas encore connue, ils ont prévu à titre transitoire pour 2015 que, pourraient bénéficier de l'abattement ceux qui en avaient bénéficié en 2014 (article 42 *ter*). Il s'agit d'une dépense fiscale principale sur les impôts locaux, qui est prise en charge par l'État.

2. Des retards dans la mise en œuvre de la nouvelle géographie de la politique de la ville

a) Des retards dans la fusion de l'Acsé dans le Commissariat général à l'égalité des territoires en raison de problèmes techniques

L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) était jusqu'à présent chargée de la conduite et du financement des actions menées en faveur des habitants des quartiers prioritaires, dans le cadre de la politique de la ville, ainsi que des actions de prévention de la délinquance et des discriminations.

Depuis le 2 avril 2014, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est chargé, en particulier, « *de la conception, de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de la ville* ». Le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) et l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), précédemment chargés de la politique de la ville ainsi que la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), en charge de la politique d'aménagement du territoire sont fusionnés dans le CGET.

La création du CGET devait conduire à la dissolution de l'Acsé au 31 décembre 2014. Toutefois, lors de l'examen en séance publique, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement pour **retarder cette dissolution d'une année afin de finaliser les transferts de procédure sur le plan budgétaire et financier**. Les crédits du présent programme ont été en conséquence augmentés de 750 000 euros (voir infra article 57 *ter* rattaché).

Votre rapporteure pour avis **regrette ce retard**. Toutefois, **soucieuse de ne pas pénaliser le versement des subventions aux associations, elle vous propose d'autoriser ce report**.

b) Des retards dans la publication de la liste définitive des nouveaux quartiers prioritaires

La réforme du 21 février 2014 a simplifié la géographie prioritaire, en remplaçant les différents zonages par des « quartiers prioritaires ».

Situés en territoire urbain, ces quartiers prioritaires sont caractérisés selon des critères objectifs :

- un nombre minimal d'habitants ;
- un écart de développement économique et social déterminé en fonction du revenu des habitants.

À l'issue d'une phase d'identification des quartiers prioritaires par la méthode de carroyage, une liste de **1 300 quartiers en métropole** a pu être établie. 100 communes bénéficient pour la première fois de la politique de la ville tandis que 300 autres sortent de la carte. Ces dernières feront toutefois l'objet d'une surveillance de la part des pouvoirs publics. Puis, s'est engagée une phase de consultation des collectivités afin d'ajuster les périmètres proposés à la réalité locale.

Votre rapporteure pour avis attire l'attention du ministre de la ville **sur la lisibilité pour les citoyens des « périmètres des quartiers prioritaires »**, et notamment sur l'utilisation des notions de « périmètre règlementaire » et de « quartier vécu », pas toujours bien comprises.

La liste définitive des quartiers prioritaires devrait être connue d'ici la fin de l'année, une fois que le Conseil d'État aura examiné le décret sur la géographie prioritaire en outre-mer.

Des **contrats de ville** mettront en œuvre la politique de la ville. Conclues au niveau intercommunal entre l'État et les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ils seront construits autour de trois piliers – cohésion sociale, cadre de vie et renouvellement urbain, développement économique et emploi. Ces contrats, d'une durée de six ans, seront signés dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux, ou au plus tard, l'année qui suit ce renouvellement.

Votre rapporteure pour avis **regrette le retard pris dans l'élaboration de la liste définitive des quartiers prioritaires** qui a des conséquences non négligeables sur la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine. En effet, l'absence de cette liste définitive ne permet pas à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) d'arrêter la liste des quartiers éligibles au nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) laissant ainsi les communes mais aussi les maîtres d'œuvre dans

l'incertitude quant à leur projet de renouvellement urbain, qu'il s'inscrive dans la continuité d'un premier projet de rénovation ou qu'il s'agisse d'un nouveau projet.

c) Des retards dans la définition de la dotation de la politique de la ville

- La loi Lamy prévoit l'instauration à compter du 1^{er} janvier 2015, d'une dotation budgétaire intitulée : « **dotation politique de la ville** » qui remplacerait la dotation de développement urbain prévue à l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales.

Le Gouvernement devait remettre avant le 1^{er} septembre 2014, en application de l'article 2 de la loi Lamy, **un rapport au Parlement** prévoyant les conditions d'instauration de cette dotation. Ce rapport devait préciser l'éligibilité à cette dotation des EPCI et des communes signataires d'un contrat de ville, les modalités de détermination de la liste des bénéficiaires, les modalités et les critères de ressources et de charges utilisés pour la répartition de cette dotation et les objectifs et conditions d'utilisation de cette dotation.

À ce jour, ce rapport n'a **pas été remis** alors même que l'article 58 du présent projet de loi de finances modifie le code général des collectivités territoriales afin de rebaptiser la dotation de développement urbain en dotation politique de la ville.

- Dans la perspective de la mise en place de la dotation politique de la ville, votre rapporteure pour avis a souhaité faire quelques observations sur les dotations de l'État.

La dotation de solidarité urbaine (DSU) a pour objet « *de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées* ».

En 2014, 414 communes sur les 898 communes bénéficiaires de la DSU ont une part de leur population en ZUS ou en ZFU.

Évolution du nombre de communes bénéficiaires de la DSU

	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Communes qui perçoivent la DSU	847	846	873	856	890	897	898
Communes ayant au moins une ZUS qui perçoivent la DSU	412	413	413	411	413	411	410
Communes ayant au moins une ZFU qui perçoivent la DSU	129	129	130	127	127	127	127
Communes ayant au moins une ZUS et au moins une ZFU qui perçoivent la DSU	122	122	123	123	123	123	123
Communes ayant ni ZUS ni ZFU qui perçoivent la DSU	428	426	453	441	473	482	484
Communes ayant au moins une ZUS ou une ZFU qui perçoivent la DSU	419	420	420	415	417	415	414

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Évolution des montants versés aux communes qui perçoivent la DSU (en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Communes qui perçoivent la DSU	948,8	1 039	1 143	1 297,9	1 331,8	1 409,6	1 466,6
Communes ayant au moins une ZUS qui perçoivent la DSU	777,1	860,6	950,7	1 084,3	1 109,4	1 177,5	1 226,8
Communes ayant au moins une ZFU qui perçoivent la DSU	477,3	532,6	590,7	673,7	689	734,5	765,7
Communes ayant au moins une ZUS et au moins une ZFU qui perçoivent la DSU	473,4	528,4	586,4	670,1	685,4	730,8	762
Communes ayant ni ZUS ni ZFU qui perçoivent la DSU	67,8	74,2	87,9	209,9	218,8	228,4	236,1
Communes ayant au moins une ZUS ou une ZFU qui perçoivent la DSU	781	864,8	955	1 087,9	1 113	1 181,1	1 230,5

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Pour 2015, le Gouvernement a prévu une diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) au titre de la contribution au redressement des finances publiques, et un effort de péréquation à la fois verticale et horizontale.

Selon les informations fournies à votre rapporteure pour avis, après péréquation, **176 communes éligibles à la DSU cible devaient enregistrer une baisse de leurs concours financiers, soit 63 % d'entre elles**. Pour les communes éligibles à la DSU situées entre le rang 250 et 491, il était

demandé un effort à hauteur de 1,84 % de leurs recettes réelles de fonctionnement en 2012, cet effort étant porté à 2,17 % pour les communes situées entre le rang 492 et 736.

Lors de l'examen en séance publique, les députés ont adopté un amendement présenté par M. François Pupponi, tendant à porter de 120 à 180 millions la hausse de la dotation de solidarité urbaine (DSU). M. François Pupponi souhaite ainsi « *compenser intégralement la perte de DGF pour les communes les plus pauvres et notamment les 250 premières communes de la DSU cible* ». Selon les indications fournies par le Gouvernement à votre rapporteure pour avis, cet amendement a pour conséquence de diminuer le nombre de communes éligibles à la DSU cible contributrices à l'effort demandé de 176 à **106 communes**, soit 38 % d'entre elles.

Toutefois, votre rapporteure pour avis souhaite attirer l'attention du **Gouvernement et de nos collègues parlementaires, sur la situation de ces communes** « *confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées* » **qui au-delà du rang 250 devront de ce fait fournir un effort plus important**. En effet, pour les communes situées entre les rangs 251 et 491, l'effort demandé passe à 1,9 % des recettes, et pour celles du rang 492 à 736, à 2,23 %.

Cette modification couplée pour certaines communes avec une hausse de la contribution au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pourraient conduire à une diminution de leur dotation globale.

**B. L'ACTION N° 2 « REVITALISATION ÉCONOMIQUE ET EMPLOI » :
DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ EN RAISON DE LA FIN DE
L'ENTRÉE DANS LE DISPOSITIF DES ZONES FRANCHES
URBAINES ET DE L'EXPÉRIMENTATION DES EMPLOIS FRANCS**

L'action n° 2 « Revitalisation économique et emploi » regroupe :

- les crédits dédiés à la compensation des exonérations de charges sociales en zone franche urbaine ;
- les crédits dédiés au fonctionnement de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE).

Ces crédits qui représentent 20 % des crédits du programme diminuent de 31 % pour les autorisations d'engagement et de 24 % pour les crédits de paiement. Cette forte baisse résulte de la fin de l'expérimentation des emplois francs et de la fin de l'entrée dans le dispositif des zones franches urbaines. Mais, les crédits dédiés au fonctionnement de l'EPIDE demeurent, quant à eux, stables.

• À compter du 1^{er} janvier 2015, plus aucune entreprise ne pourra intégrer le **dispositif des zones franches urbaines (ZFU)**. Des crédits sont

toutefois maintenus afin de permettre le remboursement pendant une durée maximale de 14 années des exonérations accordées aux entreprises entrées dans le dispositif avant la fin de l'année. Selon les données communiquées par le Gouvernement à votre rapporteure pour avis, sur l'année 2013, 9 300 établissements implantés en ZFU bénéficiaient des exonérations sociales et 32 700 salariés étaient concernés.

Interrogé par le Gouvernement sur l'utilité de maintenir les ZFU, le Conseil économique, social et environnemental, dans son avis du 15 janvier 2014, après avoir constaté que les ZFU avaient non seulement permis la création d'emploi dans ces zones mais aussi le maintien et le développement du lien social, a proposé de reconduire le dispositif jusqu'en 2018 selon de nouvelles modalités. Serait ainsi créé un dispositif de ZFU refondu pour 80 à 150 quartiers prioritaires choisis en raison du cumul de difficultés constatées dans le quartier.

À l'Assemblée nationale, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2015, le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques a proposé un amendement afin de prolonger le dispositif des ZFU pendant une année supplémentaire. Le ministre du budget s'étant engagé à ce qu'un nouveau dispositif soit examiné lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative, le rapporteur a retiré son amendement.

L'article 22 du projet de loi de finances rectificative pour 2014 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale prévoit une évolution du dispositif existant. Le Gouvernement a fait le **choix de prolonger le dispositif pour les créations d'activité ou les implantations en ZFU jusqu'au 31 décembre 2020, tout en le réformant** afin d'en limiter les effets d'aubaine :

- le plafond des bénéficiaires exonérés diminue de 100 000 € à 50 000 € ;
- la durée des exonérations est réduite à 8 ans (5 ans à taux plein et 3 ans à taux dégressif) ;
- à compter du 1^{er} janvier 2016, le bénéfice de l'exonération sera subordonné à l'existence, au 1^{er} janvier de l'année d'implantation, d'un contrat de ville.

Votre rapporteure pour avis considère qu'il **est effectivement devenu nécessaire de réformer ce dispositif** dont les effets d'aubaine étaient reconnus par tous.

• Par ailleurs, le Gouvernement a **mis un terme au dispositif des « emplois francs »**.

Créé à l'occasion de la loi de finances pour 2013, le dispositif des « emplois francs » avait pour objectif de lutter contre le chômage des jeunes des zones urbaines sensibles (ZUS) et contre les discriminations subies par

ces derniers dans la recherche d'un emploi. Ce dispositif était expérimenté pour une durée de trois ans.

Pouvait bénéficier d'une aide forfaitaire de l'État d'un montant de 5 000 euros, l'employeur qui embauchait par contrat à durée indéterminée et à temps plein un jeune en recherche d'emploi âgé de moins de trente ans, résident depuis au moins six mois consécutifs dans une zone urbaine sensible et faisant état d'une durée de douze mois minimum de recherche d'emploi au cours des dix-huit derniers mois.

L'expérimentation concernait initialement dix intercommunalités puis a été étendue à l'automne 2013 à 33 sites supplémentaires.

Alors que l'objectif du dispositif était la signature de 5 000 contrats en 2014, **environ 280 emplois francs seulement ont été créés.**

Le Gouvernement a demandé à M. Jean-François Carenco, préfet de la région Rhône-Alpes d'évaluer ce dispositif. Celui-ci a identifié quatre freins principaux cumulatifs :

- le nombre de bénéficiaires est limité : peu de jeunes peuvent justifier d'une recherche d'emploi d'une durée d'au moins douze mois au cours des dix-huit derniers mois ;

- les conditions d'embauche se révèlent contraignantes en comparaison de celles applicables aux autres contrats aidés et aux pratiques du marché du travail : peu de jeunes sont directement embauchés en CDI, encore moins s'agissant de jeunes éloignés de l'emploi ;

- le montant des aides est peu incitatif au regard des conditions posées et des autres contrats aidés ;

- l'absence d'identification rapide des personnes habitant dans les ZUS ne permet pas une mobilisation forte des équipes chargées de l'accompagnement des jeunes.

Devant ce constat, le Gouvernement a décidé de mettre un terme à l'expérimentation considérant que le dispositif nécessitait une refonte importante qui l'aurait soit rapprocher de dispositif existant soit aurait eu un coût financier trop important.

Votre rapporteure pour avis prend acte de la fin de cette expérimentation et invite le Gouvernement à **renforcer les dispositifs existants qui présentent des résultats significatifs en termes d'emploi et à poursuivre sa réflexion sur la mise en œuvre de nouveaux dispositifs.**

• Les crédits de **L'Établissement public d'insertion de la défense (ÉPIDe)** versés par le ministère de la ville sont stables.

L'ÉPIDe accueille en internat du dimanche soir au vendredi après-midi, pour une durée comprise en moyenne entre 8 et 12 mois, des jeunes volontaires, âgés de 16 à 25 ans, en situation de retard ou d'échec scolaire, sans qualification professionnelle ni emploi. En 2013, 3 000 jeunes ont été

accueillis dans les 18 centres. 37 % d'entre eux venaient des quartiers prioritaires. Le Gouvernement s'est fixé pour objectif de **porter la part des jeunes qui résident en ZUS à 50 % des bénéficiaires de l'EPIDe en 2015.**

En réponse à une question de nos collègues députés, Mme Myriam El Khomri, secrétaire d'État chargée de la politique de la ville, a indiqué que « *les ministères de tutelle étaient attachés à [la] pérennité* » de ce dispositif et qu'il avait été demandé à la nouvelle directrice générale de l'établissement de faire des propositions afin de rendre le format de l'établissement compatible avec ses ressources.

Votre rapporteure pour avis sera très **attentive à l'évolution de la situation de cet établissement qui a fait ses preuves dans la prise en charge des jeunes les plus en difficulté.**

C. L'ACTION N° 3 « STRATÉGIES, RESSOURCES ET ÉVALUATION » : DES CRÉDITS EN BAISSÉ EN RAISON DE MODIFICATION DE PÉRIMÈTRE

L'action n° 3 « Stratégies, ressources et évaluation » regroupe les crédits dédiés aux centres de ressources, aux crédits d'étude ou d'évaluation, de formation et d'accompagnement des acteurs ainsi qu'aux crédits de partenariat national.

- Ces crédits qui représentent 7 % des crédits du programme sont en **forte baisse** : 21 % pour les autorisations d'engagement et 20 % pour les crédits de paiement. Cette baisse résulte d'une nouvelle répartition entre le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et le présent programme, des crédits attribués au Commissariat général à l'égalité des territoires et des crédits de financement des programmes européens URBACT et Europ'Act.

Plus précisément, cette action finance :

- le fonctionnement de l'Observatoire national de la politique de la ville qui remplace l'ONZUS ;
- le Conseil national des villes ;
- 19 centres de ressources, structures-support de la politique de la ville, qui participent à l'animation de la politique de la ville dans les régions ;
- des associations « têtes de réseau » ou des fédérations nationales, partenaires de la politique de la ville.

- **Sur l'Observatoire national de la politique de la ville**

L'Observatoire national de la politique de la ville remplace l'Observatoire national des zones urbaines sensibles et le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU. Il est chargé :

- d'analyser la situation et les trajectoires des résidents des quartiers prioritaires,

- de mesurer l'évolution des inégalités et des écarts de développement au sein des unités urbaines,

- de contribuer à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques en faveur de ces quartiers prioritaires,

- et d'évaluer les progrès en matière de participation des habitants aux instances décisionnelles de la politique de la ville.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteure pour avis qu'un **décret sur les instances de gouvernance de la politique de la ville précisant le fonctionnement de l'observatoire était actuellement en cours de rédaction.**

• **Le Conseil national des villes**

Le Conseil national des villes créé en 1998 concourt « à l'élaboration de la politique de la ville ». À cette fin, le Conseil :

- peut émettre toute proposition, avis ou recommandation sur les orientations de cette politique et sur sa mise en œuvre, à la demande du Premier ministre ou du ministre chargé de la politique de la ville ou de sa propre initiative ;

- suit « le développement des nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants et peut formuler des propositions » en cette matière ;

- est consulté sur les projets de loi comportant des dispositions relatives à la politique de la ville ;

- contribue « à la définition du cadre et des orientations des relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de la politique de la ville ».

Le mandat du Conseil national des villes (2010-2013) s'est achevé à mi-août 2013, après avoir été prolongé de six mois.

Selon les informations fournies par le ministère de la ville à votre rapporteure pour avis, un **projet de décret** concernant les instances de la politique de la ville, et particulièrement le rôle, les missions et la composition renouvelée du CNV, est en **cours d'élaboration**. La nomination des différents collèges et de ses membres devrait donc intervenir très rapidement. Innovation majeure, le **futur CNV comportera un collègue habitant**.

D. L'ACTION N° 4 « RÉNOVATION URBAINE ET AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE »

L'action n° 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » comme l'an dernier ne comporte pas de crédits en autorisations d'engagement et les crédits de paiement sont en baisse de 70 %, **les opérations de subvention d'investissement financées par les crédits de cette action étant achevées ou en voie de l'être.**

Ainsi, le financement d'équipement sportif en Seine-Saint-Denis qui s'est échelonné sur la période 2011-2014 a pris fin en 2014, expliquant ainsi qu'aucun crédit ne soit prévu à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2015.

Sont maintenus des crédits dédiés à la rénovation des collèges les plus dégradés. Ces crédits sont gérés par l'ANRU. Selon les indications fournies par le ministère de la ville, le solde de 1,7 millions prévus pour 2015 a été scindé en deux versements, l'un pour 2015 et l'autre pour 2016, afin de mieux correspondre au rythme réel d'avancement des opérations.

Opérateur majeur de la politique de la ville, l'ANRU ne bénéficie plus de crédits budgétaires pour la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine, qui est largement financé par Action Logement.

L'ANRU a fait l'objet, à la demande de la Commission des finances du Sénat, d'une enquête de la Cour des comptes¹ sur son organisation et sa gestion, dont les conclusions ont été présentées en juillet dernier. Après avoir indiqué que la gestion de l'agence était globalement satisfaisante, la Cour des comptes s'est interrogée sur plusieurs points : la diversification des missions de l'agence, la capacité financière de l'agence à assurer la fin du financement du PNRU et la mise en œuvre du NPNRU, ainsi que les lacunes du système d'information, celui-ci ne permettant pas de disposer immédiatement de l'état d'avancement du programme par catégorie d'action et par convention.

Votre rapporteure pour avis a souhaité consacrer dans la deuxième partie de cet avis un développement spécifique sur le nouveau programme de renouvellement urbain.

¹ Rapport d'information n° 768 (2013-2014), L'agence nationale pour la rénovation urbaine : rénover l'ANRU sans la dénaturer, Jacques Chiron.

II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS : LE NOUVEAU PROGRAMME DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU) ET L'EMPLOI DES JEUNES DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES

A l'occasion de l'examen des crédits du programme 147 « Politique de la ville », votre rapporteure pour avis a souhaité s'intéresser plus particulièrement à deux sujets : la mise en œuvre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) et l'emploi des jeunes dans les quartiers prioritaires

A. LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU PROGRAMME DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU)

1. Un nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU)

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit la mise en œuvre d'un nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) pour la période 2014-2024.

Ce nouveau programme national de renouvellement urbain s'inscrit dans le cadre fixé par les contrats de ville et concourt à la réalisation des objectifs définis à l'article 1^{er} de la loi du 21 février 2014. Comme l'a rappelé M. Nicolas Grivel¹, candidat au poste de directeur général de l'ANRU, lors de son audition devant la commission, « *les projets doivent être globaux, c'est-à-dire traiter de rénovation urbaine autant que de transport, d'aménagement, que de développement économique et social ; enfin, il faut renforcer l'association et la participation des citoyens aux opérations de rénovation.* »

Ce programme concerne en priorité les **quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants**, soit **200 quartiers** parmi les 1 300 quartiers de la politique de la ville. La liste des 200 quartiers sera connue dans la première quinzaine de décembre selon les indications données par le Gouvernement. Lors de son audition par votre rapporteure pour avis, M. Pierre Sallenave, directeur général de l'ANRU, a regretté le retard pris dans l'élaboration de cette liste.

Les quartiers concernés par le NPNRU pourront être des quartiers déjà concernés par le premier programme de rénovation et nécessitant des

¹ M. Nicolas Grivel, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a été entendu le 5 novembre 2014 par la Commission des affaires économiques, en application des dispositions de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

interventions complémentaires, ou des quartiers qui n'ont pas encore fait l'objet d'interventions.

2. La question du financement du NPNRU

L'Agence va devoir poursuivre la mise en œuvre du PNRU et dans le même temps lancer le NPNRU. Dans son rapport remis en juillet dernier à la Commission des finances, la Cour des comptes s'est interrogée sur la soutenabilité financière pour l'agence de la concomitance des deux programmes de rénovation.

S'agissant du PNRU, au 30 juin 2014, 397 projets de rénovation urbaine avaient fait l'objet de conventions signées. 490 zones urbaines sensibles et 3,8 millions d'habitants étaient ainsi concernés. 45 milliards d'euros, dont 11 milliards de subventions de l'ANRU ont été consacrés à ce premier programme. **Chaque année, l'agence décaisse un milliard d'euros pour la mise en œuvre du PNRU.** Fin 2013, il restait 1,7 milliard d'euros à engager et environ 4 milliards à payer.

D'après les informations fournies par M. Pierre Sallenave, directeur général de l'ANRU, les sommes seront engagées à environ 85 % d'ici la fin de l'année 2014 et à 95 % l'année prochaine.

Sur les 12 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, il devrait rester entre **500 et 600 millions de fonds non utilisés**, certaines opérations ayant pris du retard, n'ayant pas été engagée ou ayant coûté moins que prévu.

Pour 2013, l'ANRU a bénéficié de 999 millions d'euros pour la mise en œuvre du PNRU qui se décomposent de la manière suivante :

- 800 millions d'Action Logement ;
- 100 millions de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ;
- 95 millions issus du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, locaux commerciaux et locaux de stockage affecté à la Société du Grand Paris ;
- 4 millions versés par la Caisse des dépôts et des consignations.

La loi du 21 février 2014 prévoit que **5 milliards d'euros** seront consacrés au financement du **nouveau programme de renouvellement urbain** par l'ANRU et ses partenaires. 20 milliards d'investissements sont attendus au total.

Le financement est sur le point d'être bouclé, ce dont se réjouit votre rapporteure pour avis. Pour la période 2015-2019, la CGLLS devrait verser 30 millions d'euros par an et la Caisse des dépôts et consignations 10 millions sur la période. La contribution d'Action Logement fixée par

convention quinquennale est actuellement en cours de négociation mais elle devrait s'élever à 850 millions d'euros par an entre 2015 et 2017, avant de diminuer pour atteindre 500 millions d'euros par an en 2018 et 2019.

Lors de son audition par la commission le 5 novembre dernier, M. Nicolas Grivel a confirmé que l'entrée en vigueur du deuxième programme de rénovation n'aurait pas pour conséquence d'interrompre le premier et qu'il serait achevé conformément aux engagements pris, considérant qu'adopter une attitude contraire décrédibiliserait l'action de l'agence.

3. Préconisations de la Cour des comptes quant à la mise en œuvre du nouveau programme de renouvellement urbain : la question des avances

L'ANRU a fait l'objet, à la demande de la Commission des finances du Sénat, d'une enquête de la Cour des comptes sur son organisation et sa gestion, dont les conclusions ont été présentées en juillet dernier. La Cour des comptes a émis 12 recommandations dont certaines concernaient la mise en œuvre du nouveau programme de renouvellement urbain. La Cour invitait notamment l'ANRU à :

- établir un contrat d'objectifs et de performance avec l'État, prenant en compte le contexte du NPNRU ;
- remettre à plat le système d'information tant d'un point de vue informatique que procédural afin de permettre une meilleure traçabilité des interventions ;
- prévoir dans le futur règlement un temps de gestation des projets comportant une étude systématique préalable au conventionnement ; la Cour ayant en effet constaté une multiplication des avenants dans la cadre du PNRU ;
- supprimer le système des avances, la Cour ayant en effet constaté que ces avances pouvaient être utilisées à des opérations hors ANRU et que certains maîtres d'ouvrage tardaient à les rembourser et à présenter les soldes d'opérations.

Lors de son audition devant la commission des finances élargie de l'Assemblée nationale du 30 octobre 2014, M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, a précisé réfléchir à la mise en place d'un système d'acomptes qui seraient accordés uniquement lorsque les travaux commencent effectivement. Ce système demeurerait selon le ministre favorable aux maîtres d'ouvrage dans la mesure où il ne grèverait pas leur trésorerie et permettrait de les inciter à respecter les calendriers des travaux. Le ministre a également proposé que les premiers acomptes soient calculés de manière forfaitaire.

Lors de son audition par la commission, M. Nicolas Grivel a indiqué vouloir rechercher des solutions qui n'entravent pas le démarrage des travaux. Lors de son audition, Mme Catherine Arenou, première vice-présidente de l'association des maires Ville et banlieue a confirmé à votre rapporteure pour avis que, sans les avances, les villes se trouvant dans les situations les plus précaires ne pourraient pas se lancer dans un nouveau programme de rénovation.

Votre rapporteure pour avis rappelle **l'importance des avances sans lesquelles rares seraient les projets de rénovation urbaine qui pourraient voir le jour**. Consciente des difficultés qui ont pu être rencontrées dans leur gestion, votre rapporteure pour avis appelle à la prudence quant à une modification de ce système et **est favorable à la proposition du ministre**.

4. Le traitement des copropriétés dans le NPNRU

Alors que l'accent avait été mis sur le traitement des logements sociaux lors du PNRU, votre rapporteure pour avis estime que le **NPNRU devra traiter beaucoup plus de copropriétés**.

Actuellement, l'ANAH intervient de manière préventive et curative dans le traitement des copropriétés par le financement :

- de programme d'accompagnement des copropriétés fragiles ;
- de missions d'ingénierie pour les collectivités locales dans le cadre d'opérations programmées ;
- de mission d'expertise et d'aides à la gestion des copropriétés ;
- de travaux sur les parties communes pour certains copropriétaires à titre individuel ;
- de travaux d'office pour les collectivités lorsqu'elles prennent des mesures coercitives.

En outre, l'agence peut verser des aides aux syndicats de copropriétaires pour faciliter la prise de décision et la réalisation de travaux.

D'après les indications fournies par l'ANAH à votre rapporteure pour avis, de 2006 à 2011, l'agence est intervenue **sur 245 copropriétés intégrées dans des programmes de renouvellement urbain**, totalisant 30 417 logements, ce qui représente 20 % des copropriétés et 45 % des logements, aidés par l'agence. Elle a engagé à cette fin **127 millions de subvention** (dont 122 millions au titre des travaux), ce qui représente 46 % des subventions engagées sur cette période.

Lors de son audition par votre rapporteure pour avis, M. Pierre Sallenave, directeur général de l'ANRU, a souligné que le dispositif d'expropriation en cas de constat de carence était peu adapté à des copropriétés dégradées dans des grands ensembles présentant à la fois des

problèmes urbains et immobiliers. Il a indiqué que l'ANRU avait proposé¹ deux options pour les copropriétés les plus en difficulté :

- une première solution consisterait à **transmettre les parties communes à un maître d'ouvrage public pour une longue durée** ; celui-ci réaliserait les travaux, les copropriétaires demeureraient propriétaires de leur logement et verseraient un loyer pour l'utilisation des parties communes ;

- une seconde solution consisterait à **conditionner les subventions** accordées par l'ANRU à l'envoi d'information sur la situation de la copropriété et à un droit d'intervention aux frais de la copropriété. Cette solution de nature contractuelle permettrait de respecter le principe du droit de propriété.

Il a ajouté que le traitement des copropriétés supposait que l'ANAH bénéficie de moyens suffisants. Votre rapporteure pour avis estime en outre que le traitement des copropriétés suppose **des compétences particulières en matière d'ingénierie**.

Interrogée par votre rapporteure pour avis lors de son audition par la commission le 19 novembre dernier, Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, a indiqué que le Gouvernement entendait poursuivre une politique volontariste pour accompagner et traiter les copropriétés en difficulté. Elle a également précisé que le décret déclarant d'intérêt national l'opération de requalification des copropriétés dégradées des quartiers du Chêne-Pointu et de l'Etoile du Chêne-Pointu à Clichy-sous-Bois serait pris d'ici la fin de l'année et que cette opération permettrait d'avoir un retour d'expérience utile sur ce dispositif.

Par ailleurs, votre rapporteure pour avis souhaite attirer l'attention du Gouvernement **sur les surcoûts liés au désamiantage** pour les opérations de démolition et de réhabilitation en site habité dans les copropriétés comme dans les grands ensembles. Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, a indiqué à votre rapporteure pour avis que le surcoût entraîné par le désamiantage était estimé à 2,3 milliards d'euros rien que pour le logement social. Elle a ajouté que cette question ferait l'objet d'un plan interministériel présenté d'ici la fin de l'année.

B. L'EMPLOI DES JEUNES DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES

1. Un taux de chômage des jeunes des ZUS qui atteint 45 %

Selon le rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles de 2013, le taux de chômage dans les zones urbaines

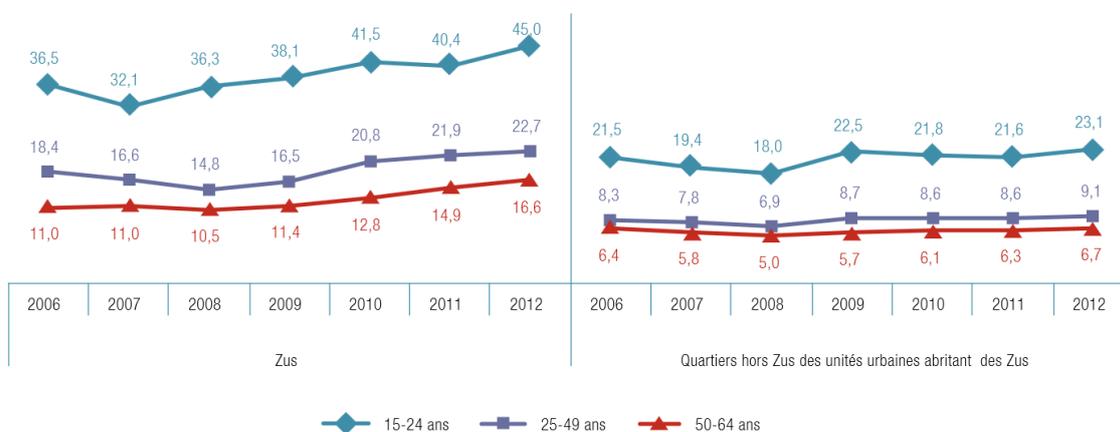
¹ Rapport les quartiers en mouvement : pour un acte 2 de la rénovation urbaine - Les contributions du CES de l'ANRU, juillet 2011, page 156 et suivantes.

sensibles a continué de progresser en raison de la crise économique pour s'établir à 24,2 % en 2012 chez les actifs de 15 à 64 ans contre 9,9 % en France métropolitaine.

Le taux de chômage est encore plus élevé chez les jeunes vivant dans les ZUS où il atteint 45 % en 2012 en augmentation de 4,6 points par rapport à l'année précédente. Dans les unités urbaines englobantes, l'augmentation du chômage pour cette classe d'âge est moindre (+1,5 point) et s'établit à 23,1 %.

Graphique 5

Taux de chômage dans la population active de 15 à 64 ans, selon le lieu de résidence, par classe d'âge, de 2006 à 2012 (en %)



Source : Enquête Emploi en continu de l'Insee.
 Champ : Actifs de 15 à 64 ans en Zus métropolitaines ou unités urbaines environnantes.
 Traitement : Onzus.

Source : Rapport d'activité de l'ONZUS 2013, page 40

Dans son rapport, l'ONZUS constate que l'accès au marché de l'emploi est difficile pour les jeunes habitant en ZUS.

Rareté des offres, emploi éloigné de leur domicile ou encore manque d'expérience et de relations sont les principales difficultés ressenties par les jeunes dans leur recherche d'emploi.

L'ONZUS relève la **faible part des jeunes dans la fonction publique (13 %), et parmi les cadres, 83 % des jeunes en activité étant ouvriers ou employés, 3 % cadres.** Un niveau de qualification moyen plus faible expliquerait cette situation.

L'ONZUS indique également que les jeunes accepteraient une plus **grande flexibilité** dans leurs conditions de travail (soir et week-end).

2. De multiples dispositifs en faveur des jeunes

Le ministre délégué à la ville et le ministre chargé de l'emploi ont signé le 25 avril 2013 une convention d'objectifs pour les quartiers prioritaires qui fixe les moyens pour inverser la tendance observée d'augmentation du chômage dans les ZUS.

Deux types de dispositifs sont mis en place pour aider les jeunes dans leur accès à l'emploi : des dispositifs de retour à l'emploi ou de première expérience, et d'autre part, des dispositifs pour élever leur niveau de qualification.

a) Dispositifs d'accès à l'emploi et contrats aidés

En raison de leur taux de chômage, les jeunes des ZUS sont les premiers concernés par les contrats aidés et les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi.

• **Le contrat unique d'insertion (CUI)**

Le contrat unique d'insertion est signé entre l'employeur et le salarié pour une durée minimale de six mois. L'employeur perçoit une aide financière fixée par le préfet de région variant entre 47 % et 65 % du smic brut horaire, et est exonéré du versement des cotisations patronales en totalité ou partiellement. Ce contrat n'est toutefois pas réservé aux jeunes.

En 2012, les jeunes de moins de 26 ans représentaient 42 % des entrants dans un CUI - contrat initiative emploi (secteur marchand) en ZUS et 31 % des entrants dans un CUI - contrat d'accompagnement dans l'emploi (secteur non marchand).

• **Les emplois d'avenir**

L'emploi d'avenir permet qu'en échange de l'embauche d'un jeune de 16 à 25 ans sous certaines conditions, l'employeur bénéficie d'une prise en charge par l'État de 75 % du montant brut de la rémunération du jeune pendant une durée maximale de trois ans. Lorsque l'employeur appartient au secteur marchand, la prise en charge de l'État atteint 35 %. Le contrat est conclu pour une durée minimale de 12 mois. Le jeune doit être pas ou peu diplômé, ni en emploi, ni en formation. Par **dérogation**, un jeune qui habite dans les **ZUS**, peut conclure un emploi d'avenir même s'il est diplômé **jusqu'à un niveau Bac+3**.

Dans le cadre de son contrat, le jeune bénéficie d'un accompagnement par les missions locales ainsi que d'actions de formation et de professionnalisation.

Au 31 août 2014, on dénombrait 117 130 emplois d'avenirs, dont près de 77,6 % dans le secteur non marchand. **19,2 % des signataires résidaient dans les ZUS.**

Le Gouvernement s'est fixé pour **objectif que les jeunes résidant en ZUS représentent 25 % des bénéficiaires dès 2014 et 30 % à l'horizon 2015.**

• **Les clauses d'insertion dans les marchés publics**

Grâce à la charte nationale de l'ANRU, adoptée en 2005, l'usage des clauses d'insertion s'est développé dans les marchés publics. Au 30 juin 2013, plus de 19 millions d'heures d'insertion ont été effectuées dans le cadre de 375 projets de rénovation urbaine par environ 50 400 personnes. **65 % des bénéficiaires habitent les ZUS ou les quartiers concernés par les projets de rénovation urbaine.** 35 % des bénéficiaires sont des jeunes sans qualification et/ou sans expérience.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion sociale du 21 février 2014 a renforcé ce dispositif en prévoyant l'adoption d'une nouvelle charte nationale d'insertion qui intègrerait « *les exigences d'insertion professionnelle des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le nouveau programme national de renouvellement urbain* ».

La convention d'objectifs pour les quartiers prioritaires, signée le 27 septembre 2013 par les ministres chargés de la ville et de l'économie sociale et solidaire, a prévu de généraliser les clauses d'insertion à tous les marchés publics, notamment dans le cadre du développement du Grand Paris et du nouveau programme de renouvellement urbain.

Lors de son audition, M. Pierre Sallenave a indiqué à votre rapporteure pour avis qu'une réflexion devait s'engager sur la généralisation de ce dispositif et sur les modalités de décompte des heures d'insertion.

Votre rapporteure pour avis **appelle à la généralisation de ce dispositif qui a prouvé son efficacité.**

• **Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)**

Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) permet l'accompagnement des jeunes peu ou pas qualifiés âgés de 16 à 25 ans par les missions locales afin de favoriser leur insertion professionnelle. En 2012, **14,4 % des 200 000 jeunes en CIVIS résidaient dans une ZUS.** Le Gouvernement s'est fixé pour objectif de porter cette part à 20 % en 2015.

- **La « garantie jeunes »**

La « garantie jeunes » a pour objet d'accompagner les jeunes de 18 à 25 ans, en **situation de grande précarité**, qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation dans un parcours d'accès à l'emploi et à la formation, afin de les rendre plus autonome. Les jeunes bénéficient d'un accompagnement renforcé par les missions locales et d'une allocation de ressources d'un montant mensuel équivalent à celui du RSA (433,75 euros). Les jeunes résidant dans les quartiers de la politique de la ville sont particulièrement concernés par ce dispositif.

Ce dispositif est expérimenté dans dix départements depuis l'automne 2013 et concerne actuellement près de 4 800 jeunes. Le Président de la République a annoncé la **généralisation de ce dispositif se fixant pour objectif d'atteindre 50 000 bénéficiaires en 2015** et 100 000 en 2017.

- b) Dispositifs pour renforcer la qualification des jeunes*

Plusieurs dispositifs ont été mis en place pour renforcer la qualification des jeunes.

- **Les écoles de la deuxième chance**

Financées par l'Ac sé, les écoles de la deuxième chance proposent aux jeunes de 16 à 25 ans dépourvus de qualification professionnelle ou de diplôme ayant quitté le système éducatif, un parcours de formation personnalisé, une période en alternance (formation et stages en entreprises) et une remise à niveau des savoirs. Le parcours dure en moyenne entre 6 à 7 mois. Le taux de sortie des écoles vers l'emploi ou une formation qualifiante était de 58 % en 2013.

En 2013, 14 150 jeunes dont environ **5 200 issus des quartiers prioritaires (37 %)** ont été accueillis sur les 105 sites.

- **L'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe)**

L'EPIDe accueille en internat des jeunes, âgés de 16 à 25 ans, en situation de retard ou d'échec scolaire, sans qualification professionnelle ni emploi. En 2013, 3 000 jeunes ont été accueillis dans les 18 centres. **37 % d'entre eux venaient des quartiers prioritaires.** Le Gouvernement s'est fixé pour objectif de porter la part de ces jeunes à 50 % en 2015. **85 % des jeunes** accueillis à l'EPIDe qui vont jusqu'au terme du parcours sont insérés dans l'emploi ou débutent une formation qualifiante.

Votre rapporteur pour avis souligne **l'utilité de tels dispositifs** qui permettent la requalification de jeunes avant leur accès à l'emploi.

3. Renforcer la mobilisation des opérateurs d'accès à l'emploi

- **Pôle emploi**

Le ministre délégué à la ville, le ministre chargé de l'emploi et le directeur général de Pôle emploi ont signé le 30 avril 2013 une convention d'objectifs pour les quartiers prioritaires, par laquelle Pôle emploi s'engage à assurer la présence de ses services dans les quartiers prioritaires, à renforcer et à adapter ses moyens et ses services aux besoins de ces quartiers, et enfin à mettre en œuvre des dispositifs spécifiques en leur faveur. La convention prévoit également que Pôle emploi sera systématiquement signataire des nouveaux contrats de ville.

En outre, entre juin et décembre 2013, **546 agents supplémentaires** en CDI ont été affectés aux agences situées dans ces quartiers.

- **Les missions locales**

Les missions locales sont particulièrement mobilisées pour suivre et aider de façon personnalisée les jeunes en difficulté d'insertion professionnelle. Elles accompagnent les bénéficiaires des emplois d'avenir comme des CIVIS et peuvent proposer un parcours en alternance et les dispositifs deuxième chance.

La part des jeunes ZUS parmi le public en contact avec le réseau des missions locales connaît une baisse tendancielle. Ils représentent ainsi 15,2 % des jeunes suivis par les missions locales en 2011 et 12,1 % de ceux accueillis pour la première fois.

- Votre rapporteure pour avis constate que des **progrès doivent encore être réalisés dans l'accompagnement des jeunes par les opérateurs du service public de l'emploi.**

Elle souhaite plus particulièrement mettre en avant **la réussite des équipes emploi-insertion**, composées d'un agent de Pôle emploi, d'un agent de la mission locale et d'un ou plusieurs agents recrutés spécifiquement par les collectivités territoriales ou les associations. Ce dispositif permet de faciliter l'accès des habitants à l'information sur l'emploi et la formation, de proposer un accompagnement, et d'établir ou de rétablir le lien entre les habitants d'un quartier et les opérateurs du service public de l'emploi, certains habitants n'osant pas franchir les portes de Pôle emploi ou ne pouvant s'y rendre.

ARTICLE RATTACHÉ

Article 57 *ter* (nouveau)

Report d'une année du transfert des activités de l'Acisé à l'État

1. Le dispositif

L'article 14 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit que les activités de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acisé) sont transférées à l'État **au plus tard le 1^{er} janvier 2015**. Ce transfert est la conséquence de la fusion en une seule entité, le Commissariat général à l'égalité des territoires, du Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG CIV), de l'Acisé et de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

Lors de l'examen en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements du Gouvernement. Le premier amendement tend à différer d'une année le transfert à l'État des activités de l'Acisé, en raison de retards pris dans la finalisation des transferts de procédure sur le plan budgétaire et financier. Le second amendement tire les conséquences financières de ce report en transférant 775 000 euros au programme « Politique de la ville » afin de rétablir une subvention pour charge de service public à l'Acisé.

2. L'avis de la commission

Votre rapporteure pour avis s'étonne des difficultés rencontrées dans l'adaptation des logiciels informatiques à l'origine du report. Toutefois, soucieuse de ne pas pénaliser le versement des subventions aux associations, votre rapporteure pour avis **est favorable à cette disposition**.

Votre rapporteure pour avis propose un amendement de précision, certaines coordinations dans le code de l'action sociale et des familles ainsi que dans le code du service national étant nécessaire.

Votre commission a donné **un avis favorable à l'adoption de cet article, sous réserve de l'adoption de l'amendement de votre rapporteure pour avis**.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 12 novembre 2014

- *Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)* : MM. **Pierre Sallenave**, directeur général, **Laurent Dore**, directeur administratif et financier, et Mme **Anne Peyricot**, directrice des relations institutionnelles ;

Jeudi 13 novembre 2014

- *Commissariat général à l'égalité des territoires* : M. **Eric Briat**, directeur adjoint Ville et cohésion urbaine, Mme **Marine Courtois**, cheffe de bureau de la programmation budgétaire, et M. **Guillaume Chaffardon**, responsable des affaires financières ;

- *Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)* : M. **Thierry Febvay**, directeur général ;

- *Association des maires de France Ville et Banlieue* : Mmes **Catherine Arenou**, première vice-présidente, et **Sylvie Thomas**, déléguée générale ;

- *Conseil national des villes* : Mme **Sylvie Durand-Trombetta**, secrétaire générale ;

- *Cabinet du ministre de la ville* : MM. **Sébastien Jallet**, directeur de cabinet adjoint de M. Patrick Kanner et directeur de cabinet de Mme Myriam El Khomri, Mme **Camille Vielhescaze**, directeur de cabinet adjoint de Mme Myriam El Khomri, Mmes **Armelle Daam**, conseillère budgétaire de M. Patrick Kanner, **Claire Rabes**, conseillère parlementaire de M. Patrick Kanner, **Jeanne Guesdon**, cheffe de cabinet adjointe et conseillère parlementaire, et M. **Eric Briat**, directeur-adjoint Ville et cohésion urbaine.