



**POLITIQUE DE LA VILLE : UNE RÉFORME BIEN ENGAGÉE
MAIS FRAGILISÉE PAR UN MANQUE DE MOYENS**

Commission des affaires économiques

Rapport d'information de Mmes Annie Guillemot et Valérie Létard, sénatrices
Rapport n° 662 (2016-2017)

Réunie, le 19 juillet 2017, sous la présidence de M. Jean Claude Lenoir (Les Républicains – Orne), la commission des affaires économiques a adopté le rapport d'information de Mmes Annie Guillemot (Socialiste et républicain - Rhône) et Valérie Létard (Union centriste – Nord) sur l'évaluation de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite « loi Lamy ».

Premier bilan d'application de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

La loi Lamy poursuivait cinq axes de réforme qu'avait soulignés Claude Dilain, alors rapporteur du projet de loi pour le Sénat :

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

Pour sa mise en œuvre, douze mesures réglementaires étaient attendues. Ces mesures ont rapidement été prises par le Gouvernement. Aujourd'hui, la loi est applicable à 92% en raison de la non parution d'une mesure réglementaire relative aux conseils citoyens dont le Gouvernement a estimé qu'elle n'était pas strictement nécessaire à l'application de la loi, optant

pour l'adoption d'un cadre plus souple servant de référence.

A l'issue de leurs auditions et déplacements, les rapporteuses sont parvenues aux conclusions suivantes.

• La nouvelle géographie prioritaire

Les **nouveaux critères de la géographie prioritaire**, plus objectifs, sont globalement adaptés à l'objectif de resserrement et de simplification de la géographie prioritaire poursuivie par la loi Lamy. 1514 quartiers ont ainsi été retenus. Néanmoins, ces critères ne permettent pas de prendre en compte certains territoires moins denses comme le bassin minier ou des poches de pauvreté enclavées dans des zones de mixité sociale. Il est proposé que l'État identifie ces poches de pauvreté et définisse des outils spécifiques pour les traiter.

Par ailleurs, la loi Lamy a mis en place un **dispositif de veille active pour les quartiers sortants**, c'est-à-dire qui ne répondent pas aux critères de la nouvelle géographie prioritaire. Or, les moyens et le suivi de ces quartiers sont insuffisants. L'État est invité à mettre en œuvre des outils de suivi de l'ensemble des quartiers sortants pour qu'en cas de décrochage, les pouvoirs

publics puissent intervenir le plus tôt possible.

• **Les contrats de ville et les moyens financiers**

435 contrats de ville ont été signés. Ils reposent sur trois piliers qui permettent ainsi d'assurer une meilleure cohérence entre des actions menées au titre du volet social et celles menées au titre du volet urbain. Les modalités du pilotage des contrats de ville à l'échelle intercommunale sont globalement satisfaisantes. Néanmoins, l'impact des réformes territoriales sur la mise en œuvre de ces contrats, notamment en Ile-de-France, devra être examiné attentivement.

S'agissant des moyens financiers, les **crédits de droit commun sont peu ou pas détaillés dans les contrats de ville** contrairement à ce que prévoit la loi. Il est dès lors difficile de dire si les crédits de la politique de la ville viennent en complément et non en substitution des crédits de droit commun. L'État est en conséquence fortement incité à mobiliser les ministères dans l'identification de leurs crédits de droit commun et à mettre en place les outils d'identification et de suivi du déploiement des crédits de droit commun pendant la durée du contrat de ville. Il est également important qu'il maintienne le montant des crédits dédiés à la politique de la ville.

La question de la tranquillité publique est une question récurrente des habitants des quartiers prioritaires. Outre que les services de police et la justice doivent amplifier leurs actions pour assurer la tranquillité des habitants dans ces quartiers, les bailleurs sociaux ont également un rôle à jouer, notamment avec la mise en place de gardiens d'immeuble. Il est proposé de renforcer la présence de ces gardiens et des dispositifs de médiation. Dans les cas les plus extrêmes où on constate l'échec des politiques publiques et où les conditions de vie des habitants et celles des personnels de proximité sont devenues dangereuses, un dispositif de traitement global des difficultés doit être envisagé.

• **Les conseils citoyens**

Le conseil citoyen, qui a vocation à réunir au sein d'une même instance des habitants des quartiers tirés au sort et des associations et acteurs locaux, demeure

quant à lui une instance balbutiante. Certains élus ont pu faire preuve d'une certaine réticence à le mettre en place notamment lorsque préexistent dans certains territoires des instances de participation. 1054 conseils citoyens ont été mis en place, trois quartiers prioritaires sur quatre sont couverts. **Le rôle du conseil citoyen demeure largement à conforter.** L'articulation entre les conseils citoyens et les autres dispositifs de démocratie participative doit ainsi être précisée. Les moyens (locaux, budget, accompagnement) dont bénéficient les conseils citoyens seront également décisifs pour éviter leur essoufflement. L'État doit maintenir sa participation au fonctionnement de ces instances.

• **NPNRU**

Au regard de la satisfaction unanime du PNRU, la loi Lamy a prévu de mettre en œuvre un nouveau programme centré sur les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants. 216 quartiers dits d'intérêt national ont ainsi été retenus. En complément, ont été choisis 274 quartiers dits d'intérêt régional, pour lesquels l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) intervient dans une moindre mesure.

Le NPNRU concentre de nombreuses critiques s'agissant de son règlement mais surtout du montant qui lui est alloué dont chacun s'accorde à dire qu'il est insuffisant. Il est proposé de **porter le montant du NPNRU à 10 milliards d'euros et pour ce faire d'augmenter significativement la participation de l'État afin de rétablir une parité de financement entre l'État et Action Logement.** Un financement de l'État pérenne et significatif permettra ainsi de réaffirmer que l'Anru finance des projets globaux comprenant de l'habitat, des équipements dont des écoles et pas seulement du logement.

Les politiques de peuplement sont essentielles à la réussite d'un projet de rénovation urbaine. Le NPNRU doit plus encore que le PNRU **favoriser la mixité sociale et fonctionnelle** et porter une attention particulière au **traitement des copropriétés en difficulté.** Pour favoriser la mixité sociale, deux moyens d'action sont possibles : agir sur les attributions de

logements sociaux en veillant à ce que les ménages les plus modestes ne soient pas systématiquement orientés vers les quartiers faisant l'objet d'un programme de rénovation urbaine et repenser entièrement le quartier en favorisant les démolitions et en acceptant des jachères urbaines. Par ailleurs, il est proposé de réfléchir aux outils de traitement des copropriétés.

En conclusion, si la réforme de la politique de la ville est bien engagée elle souffre cependant d'un manque de moyens. 27 recommandations ont été émises afin d'améliorer la mise en œuvre de cette réforme.

Les 27 recommandations des rapporteuses

Sur le volet de la géographie prioritaire

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

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

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

Sur les contrats de ville

Sur le pilotage du contrat de ville

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

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

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

- Identifier les quartiers en extrême difficulté dans lesquels les politiques publiques sont en échec et mettre en

place un dispositif de traitement global des difficultés (**recommandation n° 6**).

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

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

Sur les moyens financiers

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

- Mobiliser les ministères dans l'identification des crédits de droit commun (**recommandation n° 12**).

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

- Informer les présidents des intercommunalités et les maires des communes entrantes dans la géographie prioritaire des conséquences du classement en géographie prioritaire (**recommandation n° 11**).

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

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

Sur les conseils citoyens

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

- Mener une étude nationale sur l'articulation entre les conseils citoyens et les dispositifs de démocratie participative (**recommandation n° 16**).

Sur le NPNRU

- Porter le montant du NPNRU à 10 milliards d'euros (**recommandation n° 24**).

- Rétablir la parité de financement entre l'État et Action logement (**recommandation n° 26**).

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

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

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

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

- Mettre en place une clause de 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 (**recommandation n° 25**).

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

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

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



M. Jean Claude Lenoir
(Les Républicains – Orne)
Président



Mme Annie Guillemot
(Socialiste et Républicain – Rhône)
Rapporteur



Mme Valérie Létard
(Union centriste - Nord)
Rapporteur