

GROUPE UMP



La politique de la ville et la rénovation urbaine

Les propositions du Groupe UMP

Octobre 2010

Sommaire

INTRODUCTION..... p. 4

CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL..... p. 5

I° Les effets de la politique de la ville dans les quartiers en difficulté sont nuancés en dépit d'une intervention publique massive

A) Des mesures inédites ont été mises en œuvre dans le cadre de la politique de la ville et de la rénovation urbaine grâce à des moyens importants

1) Des efforts substantiels consentis en faveur des quartiers en difficulté en matière de politique de la ville

- La Dynamique Espoir Banlieues
- La réforme de la gouvernance de la politique de la ville
- Un budget conséquent pour la politique de la ville

2) La mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine

B) Des résultats nuancés qui démontrent les limites de la politique de la ville actuelle fondée sur une logique de zonage

1) Les résultats nuancés de la politique de la ville en matière de réduction des écarts socio-économiques

2) La complexité et les limites de la géographie prioritaire de la politique de la ville

- La complexité de la géographie prioritaire de la politique de la ville
- Les limites de la logique de zonage de la politique de la ville

II° Pour une réforme ambitieuse de la géographie prioritaire de la politique de la ville et la poursuite des efforts en matière de rénovation urbaine

A) Pour une politique de la ville fondée sur une logique de contractualisation et non de zonage

- 1) La rénovation de la géographie de la politique de la ville
- 2) Une contractualisation de la politique de la ville au service d'un projet territorial, financé par une enveloppe globale
 - Un contrat global fondé sur un projet de territoire
 - Un financement global des actions dans le cadre du contrat
 - Une réforme mise en œuvre progressivement

B) Pour un second programme national de rénovation urbaine

- 1) Les incertitudes sur l'avenir de la politique de rénovation urbaine à court et moyen terme
 - Une incertitude sur les moyens financiers de l'ANRU dès 2011
 - Quel avenir pour le PNRU après 2013 ?
- 2) La nécessité d'un second PNRU, fondé sur de nouveaux modes d'intervention et de financements innovants
 - La nécessité d'un PNRU II
 - De nouveaux modes d'intervention et de financement innovants

CONCLUSION..... p. 21

PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL..... p. 22

POUR LA CONTRACTUALISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE LANCEMENT D'UN PNRU II.....p. 24

DÉPUTÉS MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL..... p. 26

Introduction

La politique de la ville et la rénovation urbaine constituent deux problématiques essentielles pour l'avenir de notre société.

Née au milieu des années 1970, la politique de la ville concerne en effet aujourd'hui plus de 8 millions d'habitants. Elle se trouve au cœur des enjeux de développement et de cohésion nationale et suscite des attentes fortes de la part de nos concitoyens.

La politique de la ville se définit d'abord par son caractère transversal puisqu'elle vise des domaines variés, tels que l'emploi, l'éducation, la sécurité, les transports. Politique interministérielle fondée sur des actions de droit commun des différents ministères et des interventions spécifiques, elle s'inscrit également dans une logique partenariale entre l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs économiques et associatifs. La politique de la ville est mise en œuvre dans des territoires d'intervention prioritaires reposant sur une logique de zonage (zones urbaines sensibles, quartiers ANRU...).

Dans ce cadre, l'objectif majeur de la politique de la ville est de réduire les écarts sociaux et économiques entre les quartiers en difficulté et la ville dans laquelle ils s'intègrent. Dans cette perspective, des actions majeures ont été conduites dans ces quartiers avec des résultats positifs. La Dynamique « Espoir Banlieues », lancée en 2008, en est l'illustration la plus récente.

Cependant, la persistance d'écarts sociaux et économiques entre ces zones prioritaires et le reste de la ville conduit à plaider pour la poursuite des efforts accomplis et à s'interroger sur les limites d'une intervention de la politique de la ville basée sur la géographie prioritaire actuelle.

Par ailleurs, la rénovation urbaine constitue un axe essentiel de la politique de la ville afin de mieux intégrer les quartiers défavorisés dans la ville. Au terme des programmes engagés depuis le début des années 1990, le programme national de rénovation urbaine institué en 2003 constitue un effort conséquent en faveur des quartiers populaires.

Ce programme a insufflé une dynamique nouvelle à la rénovation urbaine et a conduit à de nombreuses opérations de réaménagement urbain et de réhabilitation dans une optique de mixité sociale. Néanmoins, les incertitudes liées aux besoins de financement dès 2011 de ce programme mis en œuvre par l'Agence nationale de rénovation urbaine et son arrivée à échéance en 2013 soulèvent des interrogations quant à son avenir.

Pour ces raisons, la politique de la ville et la rénovation urbaine sont deux sujets majeurs sur lesquels les Députés du Groupe UMP ont souhaité travailler afin d'aboutir à des propositions concrètes. Un groupe de travail sur la politique de la ville et la rénovation urbaine, présidé par M. Jean-François COPÉ, Président du Groupe UMP à l'Assemblée nationale, M. Patrick OLLIER, Président de la Commission des Affaires économiques, et M. Gérard HAMEL, Député d'Eure-et-Loir, a donc été mis en place afin de proposer des recommandations ambitieuses.

Conclusions du groupe de travail

I° Les effets de la politique de la ville dans les quartiers en difficulté sont nuancés en dépit d'une intervention publique massive

A) Des mesures inédites ont été mises en œuvre dans le cadre de la politique de la ville, fondées sur des moyens importants

1) Des efforts substantiels consentis en faveur des quartiers en difficulté en matière de politique de la ville

La politique de la ville est une politique transversale, partenariale et territorialisée mise en œuvre dans le cadre d'une géographie prioritaire (ZUS, ZRU, ZFU, CUCS¹...) qui vise à **réduire les écarts économiques et sociaux entre les quartiers en difficulté et le reste de la ville**. Cette politique concerne plus de 8 millions de Français et constitue donc un **enjeu essentiel de solidarité** pour la France.

Les quartiers sensibles sont en effet **confrontés à des problématiques majeures** tant en termes d'emploi, que d'éducation, de sécurité et de transports. Depuis le début des années 1980, des efforts importants ont été accomplis pour y répondre par l'intermédiaire de différents plans. Néanmoins, la mise en œuvre de ces différents plans n'a pas nécessairement produit les résultats souhaités.

Tirant les conclusions des dispositifs existants, le Gouvernement a décidé d'une réforme de la politique de la ville afin de poursuivre les efforts engagés notamment depuis 2003. Cette réforme s'est traduite d'une part par la **modernisation des instances de la politique de la ville** et, d'autre part, par la mise en œuvre d'un nouveau plan en faveur des quartiers, la **Dynamique Espoir banlieues**.

➤ *La Dynamique Espoir Banlieues :*

Présentée par le Président de la République le 8 février 2008, la **Dynamique « Espoir Banlieues »** est une nouvelle politique pour les banlieues qui vise à mobiliser l'ensemble des acteurs concernés. Elle repose sur un **engagement de l'État par l'intermédiaire des politiques de droit commun dans le cadre d'un programme triennal** réalisé par les différents ministères impliqués. Cette dynamique est mise en œuvre en partenariat avec les collectivités territoriales et les acteurs économiques.

Afin de répondre aux attentes et aux besoins des habitants des quartiers, la Dynamique « Espoir Banlieues » propose d'agir sur **quatre leviers majeurs : l'emploi, l'éducation, la sécurité et les transports**.

¹ Zones urbaines sensibles (ZUS), zones de redynamisation urbaine (ZRU), zones franches urbaines (ZFU), contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)

○ Education :

La **réduction des inégalités en matière d'éducation et de formation** constitue un défi crucial pour les zones urbaines sensibles au sein desquelles l'échec scolaire et les difficultés d'insertion des jeunes représentent une problématique essentielle.

Trois priorités d'actions ont été identifiées en ce sens dans le cadre de la Dynamique « Espoir Banlieues » concernant **la promotion et l'accès aux filières d'excellence, l'aide aux enfants en difficulté et le renforcement de la sécurité dans les écoles.**

S'agissant de l'accès aux filières d'excellence, les classes préparatoires aux grandes écoles doivent accueillir dès 2010 **30% d'étudiants boursiers**. Par ailleurs, le dispositif des **cordées de la réussite** a pour objectif d'assurer la promotion des parcours d'excellence en portant d'ici 2012 à 50% d'une classe d'âge le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur. En 2009, 13 000 jeunes en ont bénéficié, dont plus de 4 200 de la politique de la ville. Le développement des **internats d'excellence** doit conduire à la création de 20 000 places dans des structures avec un projet éducatif adapté.

Dans le domaine du soutien scolaire et de l'aide aux enfants en difficulté, l'accompagnement éducatif est une priorité. Les **programmes de réussite éducative** ont ainsi permis de suivre près de 100 000 enfants en 2009. Par ailleurs, les 5 000 postes de **médiateurs de réussite scolaire** permettent de mieux prendre en charge les jeunes en difficulté.

En matière de sécurité à l'école, l'enquête SIVIS pour 2008-2009 a montré une très légère baisse des faits de violences dans les établissements scolaires. Pour accentuer cette tendance, des **équipes mobiles de sécurité**, chargées d'assurer des missions de sécurisation en cas de crise et de réaliser des actions de prévention et d'accompagnement des équipes éducatives, ont notamment été créées dans toutes les académies.

A l'issue des **Etats Généraux de la sécurité à l'école** qui se sont déroulés en avril 2010, plusieurs mesures ont été décidées pour prévenir et faire reculer la violence, en particulier la mise en place du programme CLAIR (collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) qui vise à responsabiliser les acteurs, redonner du sens aux sanctions et à engager des actions ciblées dans les établissements les plus exposés à la violence.

○ Emploi :

Les difficultés d'accès au marché de l'emploi constituent également un enjeu cardinal pour les habitants des quartiers classés en zones urbaines sensibles. Plusieurs dispositifs ont été mis en place pour y répondre.

En effet, plus de **28 000 contrats d'autonomie** ont été signés permettant aux jeunes des quartiers prioritaires d'obtenir une formation qualifiante ou d'être accompagnés dans leur insertion professionnelle. Par ailleurs, en 2009, près de 39 000 jeunes en ZUS ont signé un contrat de travail, commencé une formation en alternance ou obtenu un stage dans le cadre de **l'engagement national pour l'emploi des jeunes des quartiers**. Les clauses d'insertion dans les marchés publics de l'ANRU ont bénéficié à plus de 12 500 personnes.

En complément de ces dispositifs spécifiques, d'autres actions permettent de soutenir l'emploi dans les quartiers en difficulté. Le **plan « Rebond pour l'emploi »** vise à permettre aux demandeurs d'emplois en fin de droits de retrouver un emploi durable grâce à des formations

rémunérées, des contrats rebond et une aide exceptionnelle pour le retour à l'emploi. Les **contrats uniques d'insertion** qui regroupe désormais les contrats initiative emploi (CIE) du secteur marchand et les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) du secteur non-marchand ont également pour objectif de favoriser l'insertion durable des salariés.

Enfin, **plus de 22 000 entreprises ont été créées** dans le cadre de la Dynamique « Espoir Banlieue ».

○ Sécurité :

Le respect de l'ordre public est un prérequis au développement économique et social des quartiers en difficulté. L'action menée en matière de sécurité a permis de réduire le sentiment d'insécurité entre 2005 et 2009.

En matière de politiques locales de prévention de la délinquance, les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) prévoient un volet spécifique concernant la citoyenneté et la prévention de la délinquance. Des **contrats locaux de sécurité** sont mis en œuvre et constituent le cadre juridique de cette politique.

Le développement de la vidéosurveillance est également un outil de lutte contre les violences. Le plan national de prévention de la délinquance présenté en octobre 2009 prévoit ainsi le **recours à la vidéo protection.**

Enfin, depuis 2009, **300 délégués du préfet** ont été nommés. Ils ont pour mission de renforcer la présence de l'Etat dans les quartiers les plus prioritaires, en vue de faire remonter les dysfonctionnements et les réussites, et d'être les interlocuteurs de proximité de l'ensemble des intervenants locaux présents sur le terrain.

○ Transports :

Afin de compléter le volet urbain de la politique de la ville, il est nécessaire de **favoriser le désenclavement des zones en difficultés**, parfois coupées des bassins de vie et d'emploi, ce qui isole durablement les habitants des quartiers populaires.

Un budget de 500 millions d'euros a été mobilisé en faveur de ce désenclavement. Il s'agit, grâce à une **meilleure desserte par des transports en commun** de qualité, de permettre aux habitants d'accéder plus simplement à l'ensemble de la ville, aux emplois, aux équipements publics et privés, aux activités et aux services.

La dynamique « Espoir banlieues » apporte notamment son concours à **des projets structurants en Île-de-France** (ex. débranchement du tram-train T4 vers Clichy-sous-Bois et Montfermeil) et participe à **37 projets de désenclavement lourd en province.**

➤ *La réforme de la gouvernance de la politique de la ville :*

Afin de **rendre plus efficace et lisible la politique de la ville**, sa gouvernance a été modifiée par le décret du 15 mai 2009. La gouvernance repose désormais, au niveau national, sur **trois instances dont les fonctions sont clairement définies.**

Ainsi, le **Conseil national des villes**, réunissant des élus locaux, des responsables associatifs et syndicaux et des personnalités qualifiées, est l'instance de consultation chargé de réfléchir, d'analyser et d'anticiper les évolutions de la politique de la ville.

Par ailleurs, le **Secrétariat général du Comité interministériel des villes** remplace la délégation interministérielle à la ville. Il est chargé de préparer les travaux du comité interministériel, de veiller à l'application de ses décisions tant au plan interministériel que par les agences concourant à la politique de la ville et de coordonner l'évaluation de cette politique.

Enfin, le **Comité interministériel des villes** est l'instance de décision qui se réunit, au moins une fois par semestre, sous la présidence du Premier ministre ou du ministre chargé de la ville. Le comité est chargé d'orienter l'action des services de l'Etat, d'en contrôler l'exécution et d'en apprécier les résultats.

➤ *Les actions menées au titre de la politique de la ville bénéficient d'un budget conséquent :*

L'Etat abonde des moyens financiers importants au titre de la politique de la ville. Les **crédits budgétaires** s'élèvent en 2009 à près de 3,6 milliards d'euros pour les crédits de droit commun. Les **crédits spécifiques au programme « politique de la ville »** représentent 769 millions d'euros en 2009. L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), qui agit dans le cadre des Cucs, gère la quasi-totalité des crédits d'intervention de ce programme (406 millions d'euros en 2009).

Par ailleurs, les **exonérations fiscales et sociales** liées aux zonages des ZUS, ZRU et ZFU, dont une partie est inscrite dans le programme « politique de la ville », ont représenté 485 millions d'euros en 2009.

Les **concours financiers aux collectivités territoriales** sont enfin constitués de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (1,16 milliard d'euros en 2009) et de la dotation de développement urbain (50 millions d'euros en 2009).

La politique de la ville bénéficie donc de moyens conséquents, **un peu plus de 6 milliards d'euros en 2009**, dont la concentration sur certaines zones devait constituer un gage d'efficacité.

2) La mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine

Le **Programme National de Rénovation Urbaine** (PNRU) institué par la loi du 1er août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine prévoit un effort national sans précédent de transformation des quartiers fragiles classés en ZUS ou présentant les mêmes difficultés socio-économiques.

Géré par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), ce programme s'élève à environ **42 milliards d'euros d'investissement, dont 12,35 milliards d'euros de subventions**. Ce programme concerne aujourd'hui **485 quartiers et 375 projets** qui ont permis de transformer les conditions de vie de 3,31 millions d'habitants.

A titre d'exemple, en 2009, 60 000 logements ont été démolis et 70 000 logements sociaux ont été construits. Par ailleurs, 200 000 logements ont été réhabilités et 140 000 logements ont été résidentialisés (amélioration du cadre de vie lié au logement). A l'horizon 2013, environ 500 quartiers répartis dans la France entière seront rénovés améliorant le cadre de vie de près de 4 millions d'habitants.

Dans son **rapport 2009 d'évaluation intitulé « La rénovation urbaine à l'épreuve des faits »**, le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU (CES de l'ANRU) note de manière générale que le PNRU a rendu possible l'amplification et l'accélération de projets urbains plus globaux et que la rénovation urbaine a remis en mouvement des territoires qui n'avaient plus de perspective d'évolution.

Le CES de l'ANRU souligne, dans son rapport, que la programmation quasi-définitive indique, au 31 décembre 2008, que les deux tiers des objectifs fixés par la loi pour la programmation de la cohésion sociale du 18 janvier 2005 seront atteints à l'issue du PNRU.

Réalisé dans un cadre partenarial, le programme de rénovation urbaine permet de **créer de la richesse économique et de la valeur foncière tout en entraînant un recul de la délinquance et de l'échec scolaire.**

Il convient par ailleurs de souligner le **rôle important joué par EPARECA**, qui est l'opérateur public de commerces de proximité dans les quartiers en difficulté. Cet outil de restructuration commerciale intervient de façon complémentaire aux projets de rénovation urbaine aux côtés des collectivités locales. **En favorisant le commerce et l'artisanat de proximité, EPARECA contribue à la dynamique urbaine tant sur le plan économique que sur le plan sociétal et représente un enjeu majeur pour l'emploi** dans des quartiers de la politique de la ville plus touchés que d'autres encore par la crise économique et sociale. En ce sens, il est important de soutenir son action ainsi que son déploiement au service des quartiers en difficulté. EPARECA répond d'ores et déjà aux objectifs fixés en 2009 au titre de son contrat d'objectifs et de moyens avec une centaine de sites aujourd'hui en cours de traitement

B) Des résultats nuancés qui démontrent les limites de la politique de la ville actuelle fondée sur une logique de zonage

1) Les résultats nuancés de la politique de la ville en matière de réduction des écarts socio-économiques

La politique de la ville a pour objectif majeur la réduction des inégalités sociales et économiques entre les quartiers en difficulté et le reste de la ville.

A ce titre, dans son rapport 2009, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) présente les résultats d'exercice de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, pour l'ensemble de la période de 2004 à 2008. L'Observatoire dresse un **constat globalement positif bien que nuancé** des effets de la loi par rapport aux objectifs fixés.

○ Education :

Dans ce domaine, la loi avait pour objectif d'atteindre d'ici à cinq ans une augmentation significative de la réussite scolaire dans les ZUS. Dans cette perspective, **si les taux de réussite aux examens du secondaire (brevet, baccalauréat) progressent dans les ZUS, ils demeurent plus faibles dans ces quartiers** que ceux correspondant à la moyenne nationale.

Ainsi, le taux de réussite au brevet des collèges s'accroît de 67,2% en 2004 à 71,9% en 2008. Toutefois, le taux de réussite demeure inférieur de 12 points en ZUS par rapport à la moyenne nationale en 2008².

De la même manière, les écarts de taux de réussite aux bacs généraux, technologiques ou professionnels entre les lycées en ZUS et la moyenne nationale se réduisent. Cependant, en 2008, les écarts restent de 1,2 point pour le bac STI et 4,7 points pour le bac ES.

○ Emploi :

En matière d'emploi, la loi fixait l'objectif de réduire d'au moins un tiers le nombre de chômeurs dans les zones urbaines sensibles (ZUS) sur une période de 5 ans et de rapprocher le taux de chômage de l'ensemble des ZUS de celui de leur agglomération de référence.

Sur l'ensemble de la période 2003-2008, l'ONZUS juge encourageantes les dernières années d'exercice de la loi. Le taux de chômage en ZUS passe ainsi de 17,2% en 2003 à 16,9% en 2008. Si le taux de chômage a évolué à la baisse de 2007 à 2009 dans les quartiers sensibles, **il reste néanmoins supérieur à celui observé dans les agglomérations qui abritent ces quartiers**, avec un taux de 16,9% contre 7,7% en 2008³. Il faut néanmoins noter que les quartiers les moins prioritaires des CUCS connaissent un taux de chômage assez proche de la moyenne nationale, s'élevant à 10%.

La proportion de jeunes au chômage ou en inactivité demeure deux fois plus importante dans les quartiers sensibles : le chômage ou l'inactivité touche un jeune sur quatre dans les quartiers sensibles contre un jeune sur huit dans les autres quartiers des mêmes agglomérations.

○ Sécurité :

Dans le domaine de la sécurité, la loi visait à réduire le niveau de délinquance afin de rétablir le sentiment de sécurité et la qualité de vie dans les ZUS. Selon l'ONZUS, **cet objectif est globalement atteint.**

La délinquance de proximité est inférieure de 12% en ZUS par rapport à celle de leurs circonscriptions sécurité publique et a diminué de 13% entre 2005 et 2008. **Les atteintes aux biens y sont inférieures de 15%.**

Néanmoins, les atteintes aux personnes y sont légèrement plus fréquentes (12,2 pour 1000 habitants contre 11,4 pour 1000 habitants)⁴ et les dégradations ou destructions volontaires d'équipement collectifs y sont plus importantes qu'ailleurs. Selon le rapport 2009 de

² Source : Rapport 2009 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles

³ Ibid

⁴ Ibid

l'ONZUS, 51% des personnes interrogées en ZUS ont été témoins de telles exactions lors des 12 derniers mois contre 24% des habitants des autres quartiers des mêmes agglomérations.

- Autres domaines :

D'autres écarts persistent entre les quartiers et le reste de la ville. S'agissant de la **richesse par habitant**, le revenu par habitant dans les ZUS s'élève en 2006 à 56% de celui relevé dans les agglomérations abritant ces quartiers⁵. Par ailleurs, **la densité de professionnels de santé par habitant demeure inférieure en ZUS** à celle constatée dans le reste du territoire national (ex. densité d'infirmiers s'élevant à 37% en ZUS de celle mesurée dans leurs unités urbaines)⁶.

Enfin, **un bilan encourageant peut être dressé concernant les effets des exonérations fiscales et sociales.** En effet, le nombre d'établissements installés en ZFU et ZRU a nettement progressé en 2007. Le taux d'installation de nouveaux établissements en ZFU est supérieur de 6 à 10% par rapport à l'unité urbaine de référence. Si ces dispositifs sont efficaces, ils représentent cependant un coût croissant pour les finances publiques.

2) La complexité et les limites de la géographie prioritaire de la politique de la ville

La politique de la ville est aujourd'hui mise en œuvre dans le cadre de territoires d'intervention définis à partir d'une géographie prioritaire. Plusieurs géographies prioritaires ont été progressivement créées et se sont superposées.

Comme le souligne le « *rapport sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville* » de M. Gérard HAMEL (Député d'Eure-et-Loir) et de M. Pierre ANDRÉ (Sénateur de l'Aisne), remis en septembre 2009 au Premier Ministre, **l'architecture globale de la géographie prioritaire est ainsi devenue complexe, ce qui a desservi l'efficacité et la lisibilité de la politique de la ville.**

Par ailleurs, la logique de zonage de la politique de la ville ne semble pas permettre d'intégrer pleinement les quartiers en difficulté dans la ville et ne favorise pas suffisamment le développement de partenariats locaux. **L'efficacité de l'intervention de la politique de la ville fondée sur une logique de zonage semble donc mise en question.**

➤ *La complexité de la géographie prioritaire de la politique de la ville :*

Née au milieu des années 1970, la politique de la ville a connu un **double élargissement portant sur ses territoires d'intervention et ses domaines d'action**, qui concernent désormais l'ensemble des champs d'intervention de la puissance publique.

Les périmètres d'intervention de la politique de la ville, institutionnalisés à partir des années 1990, se sont multipliés. **Six géographies prioritaires principales de la politique de la ville peuvent être recensées.**

⁵ Ibid

⁶ Ibid

Trois zonages prioritaires ont d'abord été définis selon une logique de gradation par la loi du 14 novembre 1996 de mise en œuvre du pacte de relance pour la ville : **les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU).**

Les ZUS sont les zones caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Les ZRU correspondent quant à elles aux ZUS confrontées à des difficultés particulières qui sont appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération et d'un indice synthétique, tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de 25 ans, de la population sortie du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressés. Enfin, les ZFU sont créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des ZRU. Ces zonages permettent aux zones rattachées de bénéficier de mesures particulières, notamment d'exonérations fiscales et sociales.

De plus, **ces trois zonages ont été progressivement étendus** pour atteindre respectivement 751 ZUS, 435 ZRU et 100 ZFU **et tendent aujourd'hui à se superposer. La géographie des ZUS n'a pas été évoluée depuis sa création**⁷.

Par ailleurs, les **contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)** ont été créés en 2006. À l'issue d'une concertation locale, leur nombre est passé de 1500 à 2493 quartiers au niveau national. De plus, **542 quartiers** sont aujourd'hui **éligibles à une convention de rénovation urbaine (quartier ANRU)**. Enfin, la **Dynamique « Espoir Banlieues »** est mise en œuvre sur **215 quartiers** qui concentrent les plus grandes difficultés.

Comme le démontre le rapport de MM. HAMEL et ANDRÉ, **l'absence de coïncidence entre les périmètres de ces différents dispositifs, qui doivent pourtant concourir à une même politique globale, ne contribue pas à la lisibilité de la mise en œuvre de la politique de la ville** au niveau local.

A ce titre, il n'existe pas de réelle harmonisation entre la géographie issue de la loi et du règlement et celle issue des contrats, 1596 quartiers CUCS n'étant pas classés en ZUS. De plus, certaines ZUS peuvent être coupées en deux parties et certaines ZFU ont été étendues au-delà du périmètre prévu de leur ZUS de rattachement. Certains quartiers ANRU ne sont enfin pas situés en ZUS.

➤ *Les limites de la logique de zonage de la politique de la ville :*

Dans ce contexte, **les résultats nuancés de la politique de la ville peuvent en partie s'expliquer par le caractère zoné des interventions de la politique de la ville qui ne facilite pas pleinement l'insertion des quartiers dans la ville ni le développement de partenariats locaux.**

En premier lieu, la mise en œuvre de la politique de la ville sur certaines zones identifiées peut dans certains cas conduire à une stigmatisation de ces zones pouvant desservir l'image de ces quartiers et compromettre son insertion dans le cadre plus global de la ville.

⁷ La loi de finances pour 2008 prévoit une actualisation tous les cinq ans de la géographie des ZUS

En second lieu, depuis leur définition par la loi en 1996, **aucune des zones reconnues prioritaires n'est aujourd'hui sortie de son statut dérogatoire**. Compte tenu des écarts persistants entre la ville et les quartiers, de nouveaux dispositifs dérogatoires ont été progressivement créés sans grande cohérence pour atteindre une trentaine aujourd'hui.

L'empilement de ces différents dispositifs ne facilite pas l'adaptation de l'intervention de l'Etat aux besoins locaux. A titre d'exemple, « *les majorations de DSU-CS accordées aux communes comptant des habitants en ZUS et en ZFU constituent une source de rigidité. L'application de la majoration de DSU-CS fondée sur les populations en ZUS et en ZFU a concentré cette augmentation sur les communes comportant de tels zonages. Or, du fait de l'absence d'actualisation de la géographie, des distorsions entre communes bénéficiaires sont apparues au détriment de communes urbaines défavorisées non couvertes par une ZUS* »⁸.

L'intervention de la politique de la ville fondée sur un zonage strict peut également conduire à la **création d'effets de frontière**. Certains habitants en situation difficile peuvent être ainsi exclus du dispositif, n'étant pas inclus dans le périmètre d'intervention.

De surcroît, **les objectifs de la politique de la ville et de la rénovation urbaine peuvent entrer en contradiction**. Dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, certains habitants sont relogés en dehors d'un périmètre prioritaire, ce qui conduit à la perte du bénéfice des dispositifs de la politique de la ville. Ceci contrarie le développement des mesures d'accompagnement social nécessaires pour accroître l'efficacité de la politique de rénovation urbaine.

En troisième lieu, la politique de la ville était initialement caractérisée par sa transversalité, le recours au contrat et la valorisation des initiatives de terrain et fondée sur un système de délimitations souples et ajustables au plan local. Or, la définition stricte par la loi des trois zonages (ZUS, ZRU et ZFU) a conduit à une application uniforme des dispositifs afférents à ces zonages dans les quartiers, sans développer de surcroît une complémentarité adéquate avec les actions menées dans le cadre des CUCS. **Ce mode d'intervention ne semble pas engendrer une mobilisation suffisante des acteurs, ni provoquer un effet d'entraînement** pour les actions de droit commun des collectivités territoriales et de l'Etat.

D'autre part, la mise en œuvre d'une politique de la ville reposant sur une logique de zonage **ne participe pas pleinement à la responsabilisation des acteurs locaux**. En effet, les CUCS prévoient la réalisation d'engagements réciproques puisqu'ils permettent, dans le cadre d'un contrat, d'articuler les moyens consacrés à la politique de la ville sur le fondement d'un projet territorial établi de manière partenariale. Il en va différemment des dispositifs liés aux ZUS, ZFU et ZRU où **les contreparties exigées des collectivités en termes de moyens et de mise en cohérence de leurs actions sont moindres**. De la même manière, le compte-rendu que les communes doivent tenir s'agissant de l'utilisation des sommes attribuées au titre de la DSU-CS semble une obligation formelle et être insuffisamment exploité par les services de l'Etat.

Pour renouer avec son esprit originel (transversalité, initiative et concertation locale) et renforcer son efficacité, **il apparaît opportun**, comme le recommande le rapport de MM. HAMEL et ANDRÉ, **que la géographie de la politique de la ville soit rénovée en passant d'une logique de zonage à une logique de contractualisation**.

⁸ Extrait du rapport de MM. HAMEL et ANDRÉ sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville (septembre 2009).

II° Pour une réforme ambitieuse de la géographie prioritaire de la politique de la ville et la poursuite des efforts en matière de rénovation urbaine

A) Pour une politique de la ville fondée sur une logique de contractualisation et non de zonage

1) La rénovation de la géographie de la politique de la ville

Dans le cadre de la politique de la ville, des efforts considérables ont été réalisés pour répondre aux problématiques des quartiers sensibles avec des résultats positifs. Néanmoins, des écarts socio-économiques persistent entre ces quartiers et le reste de la ville. Dans cette optique, à l'image de ce que suggère le rapport de MM. HAMEL et ANDRÉ, **une nouvelle politique de la ville peut être proposée permettant de sortir de la logique de zonage notamment pour les zones urbaines sensibles.**

Cette réforme vise un **triple objectif**. En premier lieu, le renforcement du partenariat entre l'Etat et la ville pourrait être facilité par l'intégration dans un contrat de l'ensemble des dispositifs de la politique de la ville. En second lieu, il s'agirait de simplifier la mise en œuvre de la politique de la ville. Cela suppose de mettre un terme à la superposition de la géographie prioritaire et de la géographie contractuelle, en privilégiant le mode d'action contractuel. Enfin, pour répondre au plus près aux besoins du terrain, les actions seraient engagées sur le fondement d'un projet local.

Cette réforme implique donc une **actualisation par l'Etat des territoires éligibles à la politique de la ville avec l'objectif de soutenir en priorité les communes les plus défavorisées** et disposant des moyens les plus faibles. A ce titre, **la définition de l'éligibilité à la politique de la ville ne se ferait plus au niveau du quartier mais de la commune.**

Afin d'évaluer les difficultés auxquelles la commune est confrontée, **plusieurs critères de sélection des communes prioritaires** pourraient être retenus, tels que le taux de chômage, la part des jeunes sans qualification professionnelle, le nombre de logements sociaux, la part des bénéficiaires de minima sociaux et des allocations logement. Le critère du potentiel financier des communes pourrait également utilement être retenu de manière à cibler l'intervention de la solidarité nationale sur les communes les plus en difficulté.

Les villes aujourd'hui classées en ZUS disposeraient de la possibilité de présenter un dossier dans le cadre de cette actualisation des territoires éligibles.

Ainsi, les modalités d'intervention de la politique de la ville prendraient la forme suivante :

- d'abord la **recherche de financements locaux**, notamment au niveau de la commune, avec le soutien éventuel des autres collectivités territoriales (département, région) ;
- puis, si nécessaire, la **mise en œuvre des politiques de droit commun** ;
- enfin, en dernier recours, la mise en œuvre d'**actions spécifiques au titre de la solidarité nationale.**

2) Une contractualisation de la politique de la ville au service d'un projet territorial, financé par une enveloppe globale

➤ *Un contrat global fondé sur un projet de territoire :*

Dans ce schéma, l'Etat et les villes retenues pour bénéficier de la politique de la ville pourraient **fixer dans un contrat les territoires d'intervention**. Le choix d'une démarche contractuelle permettrait à la fois de responsabiliser davantage les acteurs locaux et de renforcer l'efficacité des dépenses au titre de la politique de la ville.

Pour assurer la réussite de ce nouveau mode d'intervention, **le maire devra être placé au cœur du dispositif. Le pilotage stratégique et opérationnel du contrat devra ainsi être assuré par le maire** ou, le cas échéant, le président d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), **et le préfet**.

Le **projet global de territoire, issu d'un diagnostic local préalable** regroupant l'ensemble des partenaires concernés, devra constituer le fondement de toute action. Dès lors, le contrat devra préciser les territoires et les publics qui feront l'objet d'une action au titre de la politique de la ville, tout en étant compatible avec les priorités nationales de l'Etat.

Afin d'améliorer la lisibilité des interventions de la politique de la ville, **ce contrat unique et global devra avoir un périmètre large et se substituer de manière progressive à l'ensemble des dispositifs de la politique de la ville**.

Dans cette perspective, ce contrat global devra intégrer les actions spécifiques de la politique de la ville prévus dans les CUCS et mis en œuvre par l'Acse (prévention de la délinquance, programmes de réussite éducative...), les actions réalisées au titre de la dotation de développement urbain (DDU), l'accompagnement social des populations lié à la rénovation urbaine, les dispositifs afférents aux zonages réglementaires (exonérations fiscales et sociales) et certains dispositifs ciblés de l'Etat dans le domaine de l'éducation, de la santé, de l'emploi ou de l'insertion.

Pour permettre une mise en application effective des actions définies dans le cadre du contrat et en assurer la cohérence, le contrat devra être d'une durée suffisante. Les CUCS prévus pour une durée de trois ans devraient finalement connaître une application sur cinq ans, ces derniers devant être à nouveau reconduits pour un an par la loi de finances pour 2011. Ainsi, la nécessité d'une action en profondeur plus visible et d'une plus grande stabilité financière pour l'ensemble des acteurs, plaide en faveur de **contrats d'une durée de six ans en coïncidence, avec la durée du mandat municipal**.

Enfin, la nécessaire activation des dépenses implique de responsabiliser davantage les acteurs locaux de la politique de la ville. Dans cet optique, les **contrats devront être soumis à une évaluation** en fonction des objectifs qui auront été fixés. Une instance d'évaluation locale présidée par le préfet et regroupant l'ensemble des acteurs pourrait ainsi être instituée.

➤ *Un financement global des actions dans le cadre du contrat :*

Dans ce contexte, **l'Etat pourrait déterminer un plafond financier global dans le cadre d'une enveloppe fermée** recouvrant les crédits des politiques de droit commun, les crédits spécifiques à la politique de la ville, le montant des dépenses fiscales et sociales, la DSU-CS, la DDU et les moyens alloués aux CUCS.

Le préfet de région serait chargé de décliner les orientations nationales dans la répartition des moyens budgétaires au niveau du département. Le suivi de la mise en œuvre et de l'exécution locale du contrat relèverait de la compétence du préfet de département. **Chaque commune bénéficierait en effet d'une enveloppe globale fixée sur plusieurs années pour la réalisation du projet de territoire décrit dans le cadre du contrat.**

Cela implique le **maintien du niveau des dotations de l'Etat concourant à la mise en œuvre de la politique de la ville** dans le contexte de réforme de la taxe professionnelle et de contrainte budgétaire. Le maintien de la dotation de solidarité urbaine au même niveau en 2011 a été d'ailleurs annoncé par le Premier ministre. Dans le cadre des dotations de l'Etat, **une nouvelle formule de péréquation horizontale reste cependant à définir pour que les villes aisées aident davantage les communes les plus pauvres.**

➤ *Une réforme mise en œuvre progressivement :*

Comme y invite le rapport de MM. HAMEL et ANDRE, cette réforme d'ampleur nécessite d'être **mise en œuvre progressivement et d'être accompagnée par des mesures adéquates.**

Les dispositifs attachés aux ZUS devront évoluer de manière progressive vers des mécanismes contractuels plus souples, notamment à l'attention des entreprises. Cela rendra nécessaire un accompagnement des territoires classés aujourd'hui dans ces zones pour assurer une visibilité en termes de budget aux différents acteurs.

Dans ce contexte, le Premier Ministre a indiqué le 25 mai 2010 dans son discours devant le Conseil national des villes que **la politique de la ville serait réformée à l'horizon 2011.**

A ce titre, une réflexion sera engagée pour déterminer **les modalités de sortie du dispositif de zone franche urbaine** qui prend fin en 2011 pour assurer la meilleure continuité possible dans le développement des territoires.

S'agissant de la réforme de la géographie prioritaire, la prochaine loi de finances pour 2011 prévoira la **prolongation des zones urbaines sensibles actuelles et des contrats urbains de cohésion sociale.**

Le Premier Ministre a par ailleurs indiqué qu'une **expérimentation de la contractualisation serait conduite dans 50 villes.** Il est proposé qu'elle concerne un nouveau type de contrats en négociant des avenants aux contrats urbains de cohésion sociale. Ces contrats comporteraient des engagements sur les politiques de droit commun (emploi, sécurité, éducation) et reposeront sur un véritable projet territorial.

Sur la base de cette expérimentation, le Premier ministre a annoncé que l'objectif serait ensuite de **finaliser une réforme cohérente et globale de la politique de la ville** portant à la

fois sur le zonage, les modalités de contractualisation et la dotation de solidarité urbaine. **Un projet de loi pourrait être présenté en ce sens en 2011.**

Cette expérimentation, qui pourrait s'étendre jusqu'en 2014, serait l'occasion de mettre en œuvre les propositions en matière de contractualisation de la politique de la ville présentées dans le présent document. Sur la base des résultats de cette expérimentation, la contractualisation serait généralisée à partir de 2014, date de commencement des prochains mandats municipaux.

B) Pour un second programme national de rénovation urbaine

1) Les incertitudes sur l'avenir de la politique de rénovation urbaine à court et moyen terme

➤ *Une incertitude sur les moyens financiers de l'ANRU dès 2011 :*

L'ANRU a disposé lors des cinq premières années du PNRU d'une trésorerie abondante (729 millions d'euros en 2009) pour financer les projets de rénovation urbaine. **Cependant, la trésorerie de l'ANRU pourrait être insuffisante dès 2011.**

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion stipule que le financement des opérations de rénovation urbaine repose sur le 1% logement (Action Logement). En ce sens, le programme triennal d'immobilisations de l'Etat pour 2009-2011 prévoit que le 1% logement participe seul au financement de l'ANRU à hauteur de 770 millions d'euros par an. Par ailleurs, le plan de relance a permis d'apporter 350 millions d'euros supplémentaires au financement de la rénovation urbaine, accélérant en conséquence la réalisation d'opérations en 2009 et 2010.

Or, au cours de l'année 2009, les engagements et les crédits de paiements de l'ANRU ont connu une forte augmentation par rapport aux années précédentes, notamment sous l'effet de l'arrivée à maturité de nombreux projets et du plan de relance. Le montant des paiements de l'ANRU aux maîtres d'ouvrage s'est donc fortement accru, pour atteindre environ un milliard d'euros en 2009.

Ainsi, si les calendriers prévisionnels sont respectés, les 770 millions d'euros prévus chaque année en 2010 et 2011 pourraient donc être insuffisants pour couvrir les dépenses. Selon le CES de l'ANRU, **la trésorerie de l'ANRU pourrait ainsi connaître un déficit de l'ordre de 343 millions d'euros en 2011.** Dans l'hypothèse d'une mutualisation de la trésorerie de l'ANRU et du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), le besoin de trésorerie pourrait en effet s'élever entre 140 et 400 millions d'euros en 2011⁹.

Après 2011, l'ANRU aura consommé la totalité de la trésorerie accumulée lors de ses premières années de fonctionnement. Selon les hypothèses, les besoins de financement annuels sur les exercices 2012 à 2014 pourraient s'élever entre 1,3 et 1,6 milliards d'euros¹⁰.

⁹ Source : Rapport budgétaire sur la ville sur le projet de loi de finances pour 2010

¹⁰ Ibid

Dans ce contexte, **il semble nécessaire qu'un financement pérenne de l'ANRU soit défini** pour répondre aux engagements pris pour la réalisation des projets et aux besoins de trésorerie afférents.

➤ *Quel avenir pour le PNRU après 2013 ?*

En termes d'avancement administratif, le processus de conventionnement de l'ANRU est arrivé à son terme fin 2009. Le rapport d'activité 2008 du CES de l'ANRU confirmait déjà la totalité de la programmation des 12 milliards d'euros gérés par l'ANRU. Concernant 485 quartiers et 375 projets de rénovation urbaine, le PNRU recouvre désormais environ quatre cinquièmes des quartiers potentiellement éligibles aux subventions de l'ANRU.

Selon les chiffres 2009 du PNRU publiés par l'ANRU, 97 % des projets de rénovation urbaine qui ont fait l'objet d'une convention ont des opérations engagées. La subvention globale engagée représente 5,72 milliards d'euros dont 2,1 milliards d'euros pour les seules opérations engagées en 2009. 58 % des opérations prévues de 2004 à 2013 sont ainsi achevées ou en cours de réalisation

Dès l'été 2011, une centaine de conventions engagées au début du PNRU arriveront à leurs termes. Les dernières opérations engagées devraient prendre fin en 2013. Au regard des chantiers réalisés et de la réussite de nombre de projets, il est crucial de s'interroger sur l'avenir de la politique de rénovation urbaine. **La réussite de certains projets actuellement en cours et la mise en œuvre de nouvelles actions dans de nouveaux quartiers nécessitent la poursuite des efforts engagés et donc le maintien d'une politique de rénovation urbaine dans la durée.**

Enfin, le programme national de rénovation urbaine n'a pas à ce jour pleinement traité l'ensemble des problématiques urbaines dans les quartiers concernés. L'accompagnement des populations demeure également un axe prioritaire à consolider.

Pour ces raisons, se pose la question de la **mise en œuvre d'un deuxième programme national de rénovation urbaine**, tirant l'expérience du premier programme.

2) La nécessité d'un second PNRU, fondé sur de nouveaux modes d'intervention et de financements innovants

➤ *La nécessité d'un PNRU II :*

Alors que plus d'une centaine de projets atteindront leur terme d'ici l'été 2011, les acteurs de la rénovation urbaine et des élus locaux et nationaux apparaissent unanimement favorables au **lancement d'un second programme national de rénovation urbaine.**

Cette exigence semble indispensable au **parachèvement de certains projets lancés et mis en œuvre dans le cadre du premier programme** national de rénovation urbaine qui nécessitent un accompagnement dans la durée. De plus, un PNRU 2 offrirait l'opportunité de **lancer de nouveaux projets dans des quartiers qui n'auront pas pu bénéficier du PNRU.**

Au-delà de cette double exigence, **plusieurs problématiques spécifiques à certains quartiers n'ont pas pour le moment été totalement résolues.**

La **rénovation de l'habitat privé ancien** demeure en effet un enjeu majeur, qui a commencé d'être traité dans le cadre du PNRU et du PNRQAD, doté de 350 millions d'euros. La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion a en effet confié à l'ANRU et à l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH) la gestion du PNRQAD. Ce programme, dont les premières conventions seront signées en 2010, vise à traiter les quartiers anciens qui concentrent les situations urbaines et sociales les plus importantes ainsi que des formes avancées d'habitat insalubre. Il concerne aujourd'hui 40 quartiers, dont 15 au titre d'un accompagnement en matière d'ingénierie.

En outre, le problème de certaines **copropriétés dégradées** spécifiques, tels les copropriétés privées avec de nombreux copropriétaires, mérite de trouver une réponse adaptée, notamment dans les quartiers d'habitat social.

La question de l'**habitat insalubre, en particulier en outre-mer**, pourrait également faire l'objet de développements particuliers dans le cadre de la politique de rénovation urbaine.

Enfin, le PNRU pourrait utilement permettre d'**accélérer la réalisation du volet « bâtiments » du Grenelle de l'Environnement.**

En tirant les conclusions du programme national de rénovation urbaine, la mise en œuvre d'un second programme national de rénovation urbaine apparaît particulièrement opportune. Dans un contexte budgétaire contraint, **l'action de l'ANRU pourrait prendre de nouvelles formes d'intervention et reposer sur des modes de financement innovants.**

➤ *À la recherche de nouveaux modes d'intervention et de financement innovants dans un contexte budgétaire contraint :*

- De nouveaux modes d'intervention :

L'impulsion majeure donnée à la rénovation urbaine par le PNRU doit être consolidée et amplifiée. La politique de rénovation urbaine doit être en mesure de **générer une nouvelle dynamique urbaine** permettant d'établir un climat de confiance propice aux investisseurs. L'enjeu essentiel réside dans la **capacité de l'action publique en matière de rénovation urbaine à sécuriser et à entraîner l'investissement privé dans ces quartiers.**

Plusieurs caractéristiques majeures du PNRU peuvent être conservées dans un futur PNRU II, notamment la place centrale du maire dans le dispositif, la contractualisation au niveau national sur un programme pluriannuel ambitieux et la mobilisation des départements et des régions par l'intermédiaire de conventions cadres. Pour atteindre cet objectif et renforcer l'efficacité de la politique de rénovation urbaine, **trois conditions semblent néanmoins devoir être réunies.**

D'une part, des interactions renforcées entre les quartiers en difficulté et les ensembles urbains plus dynamiques constituent un pré-requis à une mise en œuvre plus efficace de la politique de rénovation urbaine. Ainsi, **la rénovation urbaine ne se limiterait plus aux quartiers ANRU mais s'intégrerait dans une vision territoriale plus large, par exemple à l'échelle de l'agglomération.**

D'autre part, l'efficacité de la politique de la ville et de la rénovation urbaine dépend également de la capacité à mener des actions de manière concomitante et coordonnée dans des domaines variés (éducation, emploi, sécurité...). Le **renforcement de l'interaction de ces différents projets en lien avec les opérations de rénovation urbaine à l'échelon territorial** semble donc déterminant.

Enfin, la politique de rénovation urbaine produit des effets probants si elle s'inscrit dans la durée, en sécurisant l'investissement et en favorisant l'installation d'entreprise. Le défi est donc de **permettre l'émergence d'un investissement privé grâce à un investissement public sur le long terme dans le cadre d'une stratégie patrimoniale.**

- De nouveaux modes de financement :

Les principaux enjeux à venir - poursuite des actions en faveur de l'habitat social, quartiers anciens dégradés, copropriétés dégradées, habitat insalubre - nécessitant d'être traités dans le cadre d'un nouveau programme de rénovation urbaine impliquent de mobiliser les financements idoines. Selon les premières estimations, **le budget nécessaire au traitement de ces différentes problématiques dans le cadre d'un PNRU II serait estimé entre 6 et 10 milliards d'euros sur la période 2012-2025**, soit environ 800 millions d'euros par an.

Dans le **contexte budgétaire contraint marqué par les efforts de réduction des dépenses publiques**, se pose la question du mode de financement d'un futur PNRU II. Si le maintien d'un financement public demeure incontournable, notamment en raison de l'effet d'entraînement qu'il induit, de **nouvelles formes de financement complémentaires privés** pourraient être envisagées.

De nouveaux acteurs commencent en effet de s'impliquer dans le financement des opérations de rénovation urbaine, tels que les promoteurs. Par ailleurs, des entreprises privées pourraient être invitées à investir dans les projets de rénovation urbaine. Pour sécuriser les investissements de ces nouveaux acteurs, l'Etat pourrait prévoir des **dispositifs innovants de garantie des risques.**

Dans ce contexte, **le financement d'un PNRU II pourrait prendre la forme d'un accord nouveau entre l'Etat et les partenaires sociaux.** Ce plan de financement pourrait reposer sur un **engagement budgétaire de l'Etat à due proportion de sa capacité financière et la participation d'Action Logement.** A ce titre, des négociations pourraient être engagées entre l'Etat et les partenaires sociaux : Action Logement serait incité à emprunter davantage sur le long terme pour participer au financement de la rénovation urbaine.

Conclusion

La politique de la ville et la rénovation urbaine constituent des enjeux majeurs pour l'avenir de notre société. Elles sont cœur des enjeux de développement et de solidarité de notre pays et doivent répondre aux besoins des habitants des quartiers en difficulté.

Depuis sa création, la politique de la ville a fait l'objet d'efforts substantiels. Cet engagement a été encore amplifié par le lancement de la Dynamique « Espoir Banlieues » et la réforme de la gouvernance de la politique de la ville. Des résultats encourageants ont été enregistrés à ce titre tant dans le domaine de l'emploi, que de l'éducation et de la sécurité.

Toutefois, les écarts socio-économiques demeurent importants entre les quartiers de la politique de la ville et les ensembles urbains auxquels ils se rattachent. Pour cette raison, il apparaît essentiel de **cibler davantage les actions en faveur des villes les plus défavorisées** et de renforcer la dimension partenariale et la responsabilisation des acteurs de la politique de la ville pour accroître son effectivité et sa lisibilité.

Le passage d'une logique de zonage à une logique de contractualisation fondée sur un projet de territoire répond à cette volonté. **Le maire doit en ce sens être placé au cœur de la mise en œuvre de la politique de la ville.** Cette réforme majeure se traduirait ainsi par le **passage d'une politique de guichet à une politique de projet et de contrat.**

En matière de rénovation urbaine, le programme national de rénovation urbaine a permis depuis son lancement en 2003 de redynamiser de nombreux quartiers. Néanmoins, les réalisations accomplies méritent d'être poursuivis pour mener les opérations à leur terme et répondre pleinement à des problématiques encore aujourd'hui en suspens.

Ainsi, le programme national de rénovation urbaine doit pouvoir bénéficier des financements adéquats afin de finaliser dans les meilleures conditions les actions engagées. Enfin, le **lancement d'un second programme de rénovation urbaine** paraît indispensable pour poursuivre cette dynamique et parachever les efforts majeurs déjà réalisés.

En définitive, **la réussite de la politique de la ville dépend également d'un facteur majeur, à savoir la mise en œuvre d'initiatives locales** dans ce domaine. L'action locale dans les différents volets de la politique de la ville complète en effet très utilement les dispositifs portés par l'Etat.

Les projets locaux produisent des effets bénéfiques, qu'il faut souligner, dans les quartiers en difficulté. Ces projets peuvent concerner le domaine de la sécurité avec la mise en place de la médiation, de l'emploi via des dispositifs d'aide au retour à l'emploi (ex : tutorat), du soutien à l'activité économique (ex : installations d'artisans), de l'éducation ou de l'instruction civique.

Les initiatives locales sont donc bien complémentaires des actions conduites au plan national et indispensables à l'efficacité de la politique de la ville.

Au-delà de cette réforme, la question de la **création d'un ministère de plein exercice de la ville** peut être soulevée, de façon à accroître la lisibilité et la cohérence de l'action de la politique de la ville et à renforcer la capacité tous les leviers nécessaires.

Propositions du Groupe de travail

Pour la contractualisation de la politique de la ville

- **Proposition n°1** : La politique de la ville se fonde sur une logique de contractualisation et non plus de zonage.
- **Proposition n°2** : La définition de l'éligibilité à la politique de la ville est réalisée non plus au niveau du quartier mais de la ville, avec l'objectif de soutenir en priorité les communes les plus en difficultés sur la base de critères nouveaux.
- **Proposition n°3** : Le contrat est fondé sur un projet de territoire, défini après un état des lieux et un diagnostic précis de la situation et des besoins, et retenu après concertation locale. Le contrat détermine les territoires d'intervention et les publics concernés par la politique de la ville.
- **Proposition n°4** : Le pilotage stratégique et opérationnel du contrat est assuré par le maire, ou le président de l'EPCI le cas échéant, et le préfet.
- **Proposition n° 5** : La durée du contrat est fixée à six ans, soit la durée du mandat municipal.
- **Proposition n°6** : La mise en œuvre du contrat est soumise à une évaluation en fonction des objectifs fixés.
- **Proposition n°7** : Chaque commune bénéficie d'une enveloppe globale fixée sur plusieurs années pour la réalisation du projet de territoire décrit dans le cadre du contrat.
- **Proposition n°8** : La mise en œuvre de la réforme est réalisée progressivement : les expérimentations de contractualisation sont conduites jusqu'en 2014, puis généralisées à partir des prochains mandats municipaux.
- **Proposition n°9** : Les dispositifs attachés aux ZUS évolueront vers des mécanismes contractuels plus souples. Les territoires aujourd'hui classés en ZUS feront l'objet d'un accompagnement notamment pour garantir une visibilité budgétaire. Les villes dont certains territoires sont classés en ZUS auront la possibilité de présenter un dossier dans le cadre de l'actualisation des territoires éligibles à la politique de la ville.

Pour un second programme national de rénovation urbaine

- **Proposition n°10** : Des négociations sont engagées avec les partenaires sociaux afin que le programme national de rénovation urbaine bénéficie d'un financement pérenne permettant de répondre aux besoins de trésorerie nécessaires à la mise en œuvre des opérations engagées.

➤ **Proposition n°11** : Un second programme national de rénovation urbaine est institué pour pérenniser les efforts accomplis, permettre un accompagnement adapté des populations et répondre aux enjeux persistants (rénovation de l’habitat ancien, copropriétés dégradés, habitat insalubre).

➤ **Proposition n°12** : Le financement du PNRU II est établi sur la base d’un accord entre l’Etat et les partenaires sociaux. Il pourrait reposer sur un engagement budgétaire de l’Etat en fonction de sa capacité financière et la mobilisation d’Action logement qui serait incité à emprunter sur le long terme.

➤ **Proposition n°13** : De nouveaux modes de financements privés (promoteurs, entreprises) sont encouragés pour compléter les subventions publiques, grâce à des dispositifs innovants de couverture des risques.

➤ **Proposition n°14** : La rénovation urbaine s’inscrit dans une vision territoriale plus large que celles des quartiers ANRU, par exemple à l’échelle de l’agglomération.

➤ **Proposition n°15** : L’interaction des projets mis en œuvre dans le cadre de la politique de la ville et de la rénovation urbaine est renforcée à l’échelon territorial.

Pour la contractualisation de la politique de la ville et le lancement d'un PNRU II

La politique de la ville et la rénovation urbaine sont deux enjeux majeurs pour l'avenir de notre société. Ces politiques publiques, situées au cœur des enjeux de développement économique et social et de solidarité nationale de notre pays, suscitent des attentes fortes de nos concitoyens.

La politique de la ville comme l'action menée en matière de rénovation urbaine sont aujourd'hui confrontées à des défis importants auxquels il convient de répondre par des mesures ambitieuses.

➤ Pour la contractualisation de la politique de la ville :

La politique de la ville vise à réduire les écarts sociaux et économiques entre les quartiers défavorisés et le reste de la ville. Des actions ambitieuses ont été engagées depuis plusieurs années pour atteindre cet objectif (Dynamique « Espoir Banlieues », réforme de la gouvernance de la politique de la ville) avec des moyens budgétaires importants.

Si des résultats positifs ont été enregistrés dans les zones prioritaires, des écarts socio-économiques persistent, notamment dans le domaine de l'éducation, de l'emploi, de la sécurité et des transports.

Ce constat amène à s'interroger sur l'efficacité de la mise en œuvre d'une politique de la ville fondée sur une géographie prioritaire et une logique de zonage. Au gré de son évolution, l'architecture de la politique de la ville s'est complexifiée en raison de la multiplication de dispositifs. Le manque de lisibilité et d'articulation de ces dispositifs n'a pas permis de concentrer suffisamment les actions nécessaires sur les zones les plus en difficulté ni de mobiliser les acteurs locaux.

Ainsi, pour répondre à ces enjeux, il est proposé que **la politique de la ville repose sur une logique de contractualisation et non plus de zonage :**

- **la définition de l'éligibilité à la politique de la ville est réalisée non plus au niveau du quartier mais de la ville**, avec l'objectif de soutenir en priorité les communes les plus en difficulté ;
- **la politique de la ville est mise en œuvre dans le cadre d'un contrat qui établit un projet de territoire** (regroupant l'ensemble des champs d'action de la politique de la ville) et définit des territoires d'intervention ;
- **le contrat, dont le pilotage est assuré par le maire et le préfet, couvre la durée d'un mandat municipal** et la réalisation de ses objectifs est soumise à évaluation ;
- **chaque commune bénéficie d'une enveloppe globale** fixée sur plusieurs années pour la réalisation du projet de territoire défini dans le contrat ;
- **la mise en œuvre de la contractualisation est réalisée progressivement** : les expérimentations de contractualisation sont conduites jusqu'en 2014, puis généralisées après évaluation à partir des prochains mandats municipaux.

➤ **Pour le lancement d'un PNRU II :**

La politique de rénovation urbaine constitue un volet essentiel de la politique de la ville qui a pour objectif de mieux intégrer les quartiers en difficultés dans la ville. A l'issue des programmes engagés depuis le début des années 1990, le programme national de rénovation urbaine lancé en 2003 constitue un effort substantiel au bénéfice de ces quartiers.

Ce programme a permis d'insuffler une nouvelle dynamique à la rénovation urbaine en soutenant de nombreuses opérations de rénovation urbaine et de réhabilitation avec pour objectif de renforcer la mixité sociale.

Si un bilan positif de l'action conduite dans le cadre du PNRU peut être dressé, des interrogations demeurent quant à son avenir. Elles concernent en particulier les besoins de financement du PNRU à partir de 2011 et son arrivée à échéance à l'horizon 2013. L'enjeu est en effet de financer jusqu'à leur terme les projets déjà engagés, d'accompagner à plus long terme les quartiers qui en bénéficient et de poursuivre l'action de rénovation urbaine dans de nouveaux quartiers.

Il semble donc opportun de **mener à leur terme les efforts accomplis dans le cadre du PNRU et de lancer un second programme de rénovation urbaine afin de poursuivre l'action engagée:**

- **des négociations devront être engagées entre l'Etat et les partenaires sociaux afin que le programme national de rénovation urbaine bénéficie d'un financement pérenne** permettant de répondre aux besoins de trésorerie nécessaires à la mise en œuvre des opérations engagées ;
- un **second programme national de rénovation urbaine pourrait être institué** pour pérenniser les efforts accomplis, permettre un accompagnement adapté des populations et répondre aux enjeux persistants (rénovation de l'habitat ancien, copropriétés dégradés, habitat insalubre) ;
- **le financement du PNRU II pourrait être établi sur la base d'un accord entre l'Etat et les partenaires sociaux.** Il pourrait reposer sur un engagement budgétaire de l'Etat en fonction de sa capacité financière et la mobilisation d'Action logement qui serait incité à emprunter sur le long terme ;
- **de nouveaux modes de financements innovants privés seront encouragés** pour compléter les subventions publiques, grâce à des dispositifs innovants de couverture des risques ;
- la **rénovation urbaine bénéficiera de nouveaux modes d'intervention** : elle s'inscrirait dans une vision territoriale plus large et se fonderait sur une interaction renforcée des projets mis en œuvre dans le cadre de la politique de la ville et de la rénovation urbaine à l'échelon territorial.

Députés membres du groupe de travail

M. Jacques-Alain BÉNISTI
M. Jean-Claude BOUCHET
M. Bruno BOURG-BROC
Mme Valérie BOYER
M. Xavier BRETON
M. Patrice CALMEJANE
M. Olivier CARRÉ
M. Philippe COCHET
M. Jean-François COPÉ
M. Bernard DEPIERRE
Mme Cécile DUMOULIN
M. Gérard GAUDRON
M. Bernard GÉRARD
M. François GOULARD
Mme Claude GREFF
Mme Anne GROMMERCH
M. Louis GUÉDON
M. Gérard HAMEL
M. Michel HEINRICH
M. Jacqueline IRLES
M. Denis JACQUAT
M. Yves JÉGO
Mme Maryse JOISSAINS-MASINI
M. Guy LEFRAND
Mme Geneviève LEVY
M. Philippe-Armand MARTIN
M. Jean-Philippe MAURER
M. Philippe MEUNIER
M. Jean-Claude MIGNON
M. Georges MOTHRON
M. Patrick OLLIER
M. Michel PIRON
M. Éric RAOULT
M. Jacques REMILLER
M. Arnaud RICHARD
Mme Françoise DE SALVADOR
M. Georges SIFFREDI
M. Fernand SIRÉ
M. Guy TEISSIER
M. Gérard VOISIN
M. André WOJCIECHOWSKI
Mme Marie-Jo ZIMMERMANN