

PROJET DE LOI

de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

NOR : VILX1315170L

EXPOSÉ DES MOTIFS

Malgré les efforts engagés par tous ceux qui agissent auprès des habitants des quartiers défavorisés, beaucoup d'entre eux demeurent confrontés à des inégalités profondes et persistantes. Quelques données issues du dernier rapport de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) suffisent à traduire l'ampleur de ces inégalités. Le taux de pauvreté dans les zones urbaines sensibles (ZUS) est près de trois fois plus élevé que dans les autres territoires, le taux de chômage y est près de deux fois et demi supérieur, leurs habitants se déclarent en moins bonne santé et rencontrent plus souvent des difficultés dans l'accès aux soins et les élèves issus des collèges de ces quartiers restent plus souvent que les autres orientés vers les filières courtes.

Ainsi que l'ont dénoncé plusieurs rapports publics, notamment le rapport de la Cour des comptes « La politique de la ville, une décennie de réformes » paru le 17 juillet 2012, l'échec des pouvoirs publics à résorber les écarts dont souffrent les habitants des quartiers défavorisés est en grande partie imputable à l'inefficacité et à l'inadaptation des instruments de la politique de la ville et à la dispersion des moyens mobilisés.

Ce constat a conduit le Président de la République à faire de l'égalité républicaine entre les territoires une priorité de l'action de l'Etat. Conformément à cet objectif, une réforme de l'action conduite au bénéfice des quartiers défavorisés a été engagée par le Gouvernement. Dans ce contexte, la mise en œuvre d'une nouvelle étape de la politique de la ville a été annoncée lors du conseil des ministres du 22 août 2012 puis a fait l'objet d'une vaste concertation nationale « Quartiers, engageons le changement » associant, entre octobre 2012 et janvier 2013, sous la responsabilité du ministre délégué à la ville, l'ensemble des partenaires de l'Etat.

Définis sur la base des propositions issues de la concertation et s'appuyant sur l'ensemble des travaux d'évaluation conduits ces dernières années, les grands axes de cette nouvelle étape ont été fixés par le comité interministériel des villes (CIV) réuni le 19 février 2013 sous la présidence du Premier ministre. A travers la refonte de la politique de la ville, il s'agit de renforcer tout à la fois la lisibilité, la cohérence et l'efficacité de cette politique.

S'inscrivant dans une géographie prioritaire resserrée et unique, la réforme doit ainsi permettre de concentrer les moyens publics sur les territoires les plus en difficulté. Elle réaffirme les principes structurants de la politique de la ville que sont le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales, ainsi que la mobilisation prioritaire des politiques de droit commun dont la territorialisation nécessite d'être renforcée. Elle favorise enfin une meilleure articulation entre les dimensions urbaine et sociale de cette politique.

Le projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine traduit toute l'ambition de cette réforme et en constitue une étape indispensable. Il fournit un nouveau cadre d'action pour la politique de la ville en précisant, dans un même texte, les objectifs poursuivis par cette politique, les principes guidant la redéfinition de sa géographie d'intervention et enfin l'ensemble des outils qu'elle mobilise, incluant un nouveau programme de renouvellement urbain et une nouvelle dotation conçue comme un véritable instrument au service des quartiers défavorisés. La cohérence de ces différents instruments est garantie par un nouveau cadre contractuel entre l'Etat et les collectivités territoriales, consacrant l'échelon intercommunal comme niveau stratégique de pilotage des actions en direction des quartiers prioritaires.

TITRE I^{ER} : DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION

Le **titre I^{er}** rassemble l'ensemble des dispositions de nature programmatique. Il redéfinit le cadre général de la politique de la ville et en précise les objectifs, ainsi que les principes structurants.

Le double objectif de réduction des écarts de développement entre les quartiers prioritaires et les autres territoires, et d'amélioration des conditions de vie des habitants des quartiers, posé par la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine est réaffirmé par l'**article 1^{er}**.

Cette double finalité est explicitée autour d'un corpus d'objectifs qui permettent de légitimer la double logique d'intervention de la politique de la ville : d'une part, une action en direction des « lieux » (la mixité fonctionnelle, l'intégration urbaine des quartiers, etc.) et d'autre part, une action en direction des « personnes » (actions en faveur de la tranquillité publique, de l'insertion sociale, professionnelle et culturelle des habitants, etc.). Il s'agit également de conforter certains objectifs pas ou peu valorisés jusque-là dans le cadre de la loi, dont l'accès aux services publics et la lutte contre les discriminations.

L'article 1^{er} confirme par ailleurs les principes structurants de la politique de la ville que sont notamment, le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales, dont les modalités sont précisées dans l'article 5 relatif aux contrats de ville, et la nécessaire implication des politiques de droit commun avant toute mobilisation des crédits spécifiques.

Il promeut, enfin, une association étroite des habitants à la politique de la ville érigeant en principe la dynamique participative invoquée depuis les prémices de la politique de la ville mais jamais véritablement mise en œuvre.

Afin de mesurer l'atteinte des objectifs de la politique de la ville, l'article 1^{er} renforce la base légale donnée à l'exercice d'évaluation de cette politique. Cet exercice est confié à une nouvelle instance d'observation et d'évaluation de la politique de la ville ayant vocation à se

substituer à l'observatoire national des zones urbaines sensibles et au comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Son rôle est, notamment, élargi au suivi des moyens des « politiques publiques », en cohérence avec le principe de mobilisation prioritaire du droit commun porté par le projet de loi. Il se voit par ailleurs attribué un rôle de veille favorisant l'actualisation, le cas échéant, de la géographie prioritaire.

L'article 2 pose le principe et définit le cadre de la poursuite des interventions relevant de la dimension urbaine de la politique de la ville, à travers la prolongation du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et le lancement d'un nouveau programme national de renouvellement urbain. L'ensemble des dispositions de l'article 2 sont insérées dans la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Le 1^o et le 2^o de l'article 2 permettent de prolonger de deux ans la durée du programme national de rénovation urbaine, portant ainsi le terme des engagements du programme à fin 2015 au lieu de fin 2013, pour tenir compte du volume de crédits restant à engager et sécuriser l'intégrité des conventions pluriannuelles conclues entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et les porteurs de projets locaux.

Les 3^o à 6^o de l'article 2 définissent le cadre et les objectifs du nouveau programme national de renouvellement urbain.

Le CIV du 19 février 2013 a souligné les succès du programme national de rénovation urbaine en cours, ainsi que ses limites. En tout état de cause, le PNRU n'a pas permis de répondre à l'ensemble des besoins en matière de rénovation urbaine. Il subsiste notamment un certain nombre de quartiers insuffisamment ou encore non traités.

Face à ce constat et conformément à l'engagement du Président de la République, le CIV a décidé le lancement dès 2014 d'une nouvelle génération de projets de renouvellement urbain s'inscrivant dans le cadre fixé par les contrats de ville, afin d'apporter une réponse aux enjeux urbains des futurs quartiers prioritaires cohérente avec l'ensemble des dimensions de la politique de la ville.

Le 3^o de l'article 2 traduit sur le plan juridique le lancement du nouveau programme national de renouvellement urbain à travers l'insertion dans la loi du 1^{er} août 2003 d'un chapitre II bis relatif à ce nouveau programme, décliné en trois articles :

- Tout d'abord, l'article 9-1 lance le nouveau programme national de renouvellement urbain dont l'objectif est la requalification des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le respect du cadre fixé par les contrats de ville. En cohérence avec la démarche générale de concentration des moyens de la politique de la ville, ce nouveau programme visera en priorité les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants, dont la liste sera arrêtée par le ministre chargé de la ville sur proposition du conseil d'administration de l'ANRU. L'article 9-1 définit par ailleurs les grands types d'opérations que ce programme inclut, en insistant sur la contribution de ces opérations au traitement des copropriétés dégradées qui constitue aujourd'hui un enjeu majeur sur de nombreux territoires.
- L'article 9-2 fixe le concours financier de l'ANRU au titre du nouveau programme national de renouvellement urbain à 5 milliards d'euros. Les moyens affectés à l'ANRU à cette fin proviendront notamment des recettes mentionnées à l'article 12 de la loi du 1^{er} août 2003 précitée, par ailleurs complétées au 6^o).

- L'article 9-3 étend au nouveau programme le périmètre d'applicabilité des **articles 8 et 9** de la loi du 1^{er} août 2003, prévoyant la participation de la Caisse des dépôts et consignations et le dé plafonnement dérogatoire au code général des collectivités territoriales des taux de subvention de l'ANRU aux collectivités. La participation de la Caisse des dépôts et consignations pourra s'effectuer sous la forme de prêts ou la mobilisation de fonds propres.

Le 4° de l'article 2 insère un article 10-3 à la loi du 1^{er} août 2003 précitée, étendant la compétence de l'ANRU à la mise en œuvre de ce nouveau programme. Il prévoit par ailleurs une évolution des formes de concours financiers que peut apporter l'opérateur dans le cadre de ce nouveau programme, en lui ouvrant la possibilité d'agir en tant que co-investisseur, par des prises de participation dans des sociétés concourant exclusivement au renouvellement urbain des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les prises de participation ne constitueront qu'un outil complémentaire au modèle économique classique de l'ANRU, adapté à des objets bien circonscrits (objets à caractère économique dégageant de potentiels retours sur investissement comme le portage immobilier, la restructuration des centres commerciaux, les maisons de santé, etc.) et permettant d'avoir un réel effet d'entraînement sur les dynamiques de requalification des quartiers par l'attraction et la sécurisation des investisseurs privés et des autres investisseurs publics dont la carence est actuellement constatée.

Le 6° de l'article 2 complète par ailleurs les ressources potentielles de l'ANRU par rapport à celles actuellement mentionnées à l'article 12 de la loi du 1^{er} août 2003 précitée.

Enfin, afin de concourir aux objectifs de la politique de la ville tels que définis à l'article 1^{er}, **l'article 3** prévoit l'instauration d'une dotation « politique de la ville » et renvoie à un rapport, remis au Parlement avant le 1^{er} septembre 2014 dans le cadre du débat budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2015, ses modalités d'usage et de répartition. Les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la dotation de développement urbain, supprimée, sont abrogées par le 5° de l'article 17.

TITRE II : DES INSTRUMENTS ET DE LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Le titre II comprend trois chapitres relatifs à la définition de la nouvelle géographie prioritaire, au nouveau cadre contractuel garantissant la cohérence des outils mis en œuvre au bénéfice des quartiers prioritaires et à la définition de nouvelles modalités de gouvernance de la politique de la ville.

Chapitre I^{er} : De la géographie prioritaire

L'amélioration tout à la fois de la lisibilité, de la cohérence et de l'efficacité des actions déployées dans le cadre de la politique de la ville imposait un recentrage sur une géographie prioritaire unique, au profit de laquelle sont concentrés et articulés l'ensemble des moyens d'intervention à travers la mise en place d'un cadre contractuel rénové. Ce nouveau cadre a pour effet de faire disparaître tout à la fois les ZUS créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et l'ancienne géographie contractuelle, dont le cadre a été fixé par voie réglementaire.

Le chapitre I^{er} relatif à la géographie prioritaire comprend un article unique. Cet **article 4** a pour objectif de définir les « quartiers prioritaires de la politique de la ville » se substituant aux zones urbaines sensibles, aux zones de redynamisation urbaine et aux quartiers des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) situés hors-ZUS, en s'appuyant sur un critère englobant et objectif de revenu des habitants, mesuré à partir de références locale et nationale, et présentant à la fois l'intérêt de permettre l'émergence des territoires présentant les difficultés les plus importantes et de favoriser l'actualisation ultérieure de cette géographie prioritaire. L'article renvoie à un décret en Conseil d'Etat la définition précise des modalités d'identification de ces quartiers. Un second décret établira leur liste.

Chapitre 2 : Des contrats de ville

L'article 5, qui constitue de la même façon l'unique article du **chapitre II**, donne une base légale aux contrats de ville signés entre l'Etat et les collectivités territoriales afin de constituer le cadre local de mise en œuvre de la politique de la ville. Pilotés à l'échelle de l'intercommunalité en articulation avec l'ensemble des communes concernées, ces contrats s'inscriront dans la même temporalité que celle des mandats municipaux. Ils s'appuieront sur une large mobilisation des acteurs locaux, incluant l'Etat et ses différents opérateurs, l'ensemble des collectivités territoriales concernées, y compris les départements et les régions, ainsi que les grands partenaires de la politique de la ville, notamment la Caisse des dépôts et consignations, les organismes d'habitations à loyer modéré, les sociétés d'économie mixte mentionnées à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation, les organismes de protection sociale, les chambres consulaires et les autorités organisatrices de transport

L'article 5 définit plus précisément les contrats de ville appelés à être signés au bénéfice des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville. S'ils bénéficieront de crédits spécifiques, ces contrats devront reposer sur l'engagement prioritaire des politiques de droit commun. Par ailleurs, ils devront favoriser la bonne articulation entre le volet social et le volet urbain de la politique de la ville. Ainsi, pour les quartiers concernés par les nouveaux projets de renouvellement urbain, les contrats de ville devront fixer les orientations et le cadre de référence (éléments de diagnostics, objectifs, grands principes) dans lequel s'inscriront les conventions passées avec l'ANRU en vue de la réalisation de ces projets. Enfin, les contrats de ville devront veiller à garantir la cohérence des actions relevant de l'ensemble des plans, schémas et contrats visant les quartiers prioritaires.

Compte tenu des spécificités des territoires ultramarins, des adaptations sont prévues tant en matière d'identification des territoires prioritaires que de contractualisation. De la même manière, les territoires franciliens se voient ouvrir la possibilité de signer des contrats de ville à une échelle différente de celle de l'intercommunalité.

Chapitre III : De la gouvernance de la politique de la ville

Le chapitre III relatif à la gouvernance de la politique de la ville est composé de trois articles.

L'article 6 vise à garantir la prise en compte des problématiques de la politique de la ville dans le cadre des contrats de développement territorial du Grand Paris qui n'ont pas été signés à ce jour.

L'article 7 prévoit la transmission par les collectivités locales, à l'observatoire mentionné à l'article 1, des éléments nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Les 1° et 2° de l'article 8 visent à favoriser localement une meilleure analyse et prise en compte des enjeux liés aux quartiers prioritaires :

- La modification de l'article L.1111-2 du code général des collectivités territoriales, introduite par le **1° de l'article 8** conduit à prévoir dans les communes et établissements publics intercommunaux signataires de contrats de ville, l'élaboration d'un rapport sur la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville, soumis à débat devant leurs assemblées délibérantes.
- **Le 2° de l'article 8** crée par ailleurs l'annexe « politique de la ville » aux budgets des établissements publics de coopération intercommunale et des communes concernées par les contrats de ville, et permet le suivi des dépenses spécifiques et de droit commun des collectivités en faveur des quartiers de la politique de la ville. Son instauration vise également les conseils généraux et régionaux.

Surtout, le projet de loi positionne clairement l'échelle intercommunale comme niveau de pilotage des contrats de ville. Afin que les intercommunalités soient légitimes à porter la démarche contractuelle avec les communes, il convient de renforcer leur compétence en matière de politique de la ville en modifiant l'actuelle rédaction du code général des collectivités territoriales. C'est l'objet des **3°, 4°, 5° et 6° de l'article 8** du projet de loi, qui conduisent :

- à faire figurer la politique de la ville dans la liste parmi laquelle les communautés de communes doivent au moins exercer une compétence ;
- à faire apparaître la compétence « politique de la ville » parmi les compétences optionnelles ouvrant droit à la perception de la dotation d'intercommunalité ;
- à supprimer la restriction aux dispositifs d'intérêt communautaire, de la compétence « politique de la ville » des communautés d'agglomération afin de permettre à celles-ci d'assurer plus largement le pilotage de la politique de la ville ;
- et à accorder aux communautés urbaines antérieures à 1999 les mêmes compétences, en matière de politique de la ville, que celles exercées par les communautés urbaines créées postérieurement.

L'article 9 vise, enfin, à mieux articuler les dispositifs de péréquation avec les enjeux identifiés sur les territoires prioritaires. Pour cela, il modifie le code général des impôts afin de généraliser l'obligation d'instituer une dotation de solidarité communautaire à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale signataires de contrats de ville.

TITRE III : DISPOSITIONS DIVERSES, FINALES ET TRANSITOIRES

Le **titre III** vise à tirer les conséquences des nouvelles dispositions introduites par le projet de loi sur la législation antérieure à travers l'abrogation et la modification d'un certain nombre de dispositions. Il s'attache également à envisager la situation des territoires sortant de la géographie prioritaire. Enfin, il envisage la situation spécifique de certains territoires situés dans les outre-mer et prévoit les adaptations nécessaires.

L'article 10 recense l'ensemble des modifications introduites par le projet de loi dans les dispositions du code de la construction et de l'habitation.

- Le 1° vise à tirer les conséquences de la création du nouveau programme national de renouvellement urbain en étendant les emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) du PNRU au nouveau programme.
- Les 2° et 3° ont pour objet de permettre la réduction progressive des avantages spécifiques de la politique de la ville pour les territoires sortant de la géographie prioritaire en retenant le principe d'un maintien des droits dont le bénéfice est effectif au moment du déploiement du nouveau zonage.

Les articles 11 et 12 permettent de tirer les conséquences de la suppression des zones de redynamisation urbaine (ZRU), prévue à l'article 16, dans le cadre du déploiement de la nouvelle géographie prioritaire, en supprimant l'applicabilité aux ZRU des derniers avantages qui y étaient encore liés. Des modifications sont apportées à cette fin au code de la sécurité sociale et au code général des impôts.

Les articles 13 et 14 prévoient des adaptations de certaines dispositions du projet de loi concernant Saint-Martin et la Polynésie française. Ces adaptations résultent des statuts particuliers qui régissent ces territoires et des principes qui leur sont applicables du fait de ces statuts : principe d'identité législative pour Saint-Martin, et principe de spécialité législative pour la Polynésie française.

L'article 15 tire les conséquences de l'évolution de la géographie prioritaire en remplaçant dans toutes les dispositions législatives en vigueur, la référence aux ZUS par une référence aux nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cette disposition a notamment pour effet de transférer le bénéfice des avantages attachés aux ZUS, supprimées, aux nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville.

L'article 16 modifie l'article 42 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire afin de tenir compte de la suppression des ZUS et du déploiement de la nouvelle géographie prioritaire. Il supprime par ailleurs les zones de redynamisation urbaine (ZRU). Quant aux zones franches urbaines (ZFU), la loi de finances initiale pour 2012 prévoit l'extinction de la plupart des avantages qui y sont liés fin 2014. Une mission d'évaluation du Conseil économique, social et environnemental est par ailleurs en cours. Le projet de loi se contente de supprimer l'adossé des ZFU au périmètre des ZRU, celles-ci étant supprimées.

L'article 17 permet d'abroger les dispositions des lois n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville et n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 précitée auxquelles les articles 1^{er} et 7 du projet ont vocation à se substituer.

Enfin, **l'article 18** fixe les conditions d'entrée en vigueur d'un certain nombre de dispositions du projet de loi.