



N° 1990

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 9

**COHÉSION DES TERRITOIRES :**

**POLITIQUE DES TERRITOIRES**

Rapporteur spécial : M. MOHAMED LAQHILA

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>9</b>
<b>PARTIE 1 : UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE MALGRÉ QUELQUES PROBLÉMATIQUES RÉCURRENTES .....</b>	<b>11</b>
<b>I. LE PROGRAMME 112 <i>IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</i>.....</b>	<b>13</b>
<b>A. ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>13</b>
1. Les points de vigilance concernant l'exécution budgétaire 2018 <i>stricto sensu</i> ....	13
a. Des erreurs et retraitements à hauteur de 39,6 millions d'euros des crédits d'engagements, qui ne remettent cependant pas en cause la dynamique baissière des autorisations d'engagement .....	13
b. Des mouvements de régulation budgétaire réduits.....	15
c. Des restes à payer importants mais en diminution .....	16
d. Un niveau important de sous-exécution des crédits .....	17
e. Des dépenses de personnel maîtrisées malgré l'arrêt de la mutualisation des fonctions supports sur le site de Ségur-Fontenoy .....	18
2. Les points d'attention du rapporteur .....	18
a. Le succès de la prime d'aménagement du territoire (PAT).....	18
b. Un avenir incertain pour les MSAP.....	19
<b>B. DES DÉPENSES FISCALES AU COÛT ÉLEVÉ.....</b>	<b>20</b>
<b>C. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE PERTINENT MAIS QUI NE RECOUVRE QU'UNE PART TRÈS LIMITÉE DES CRÉDITS DU PROGRAMME.....</b>	<b>21</b>
<b>II. LE PROGRAMME 162 INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT .....</b>	<b>22</b>
1. Des mouvements liés aux fonds de concours et attributions de produits supérieurs à la prévision.....	23
2. Des restes à payer importants .....	24
<b>B. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE ADAPTÉ .....</b>	<b>25</b>

<b>III. LE PROGRAMME 147 <i>POLITIQUE DE LA VILLE</i></b> .....	26
1. Des mesures de régulation conventionnelles .....	26
2. Une prévision incorrecte de la compensation versée à l'ACOSS récurrente et très problématique .....	26
3. Des dépenses de personnel maîtrisées mais qui ne sont pas entièrement retracées sur le programme .....	28
4. Le respect par le Gouvernement de ses engagements financiers en termes de politique de rénovation urbaine .....	28
B. DES DÉPENSES FISCALES INSUFFISAMMENT ÉVALUÉES .....	29
C. PROGRAMME 147 : UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE NON RENSEIGNÉ ET PARTIEL .....	30

**PARTIE 2 : LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE : APPROCHE COMPARÉE ENTRE MARSEILLE, AIX-EN-PROVENCE ET MONTPELLIER** .....

<b>I. DES PROJETS DU PREMIER PROGRAMME AUX CARACTÉRISTIQUES TRÈS DIFFÉRENTES, REPRÉSENTATIFS DE LA DIVERSITÉ DE L'INTERVENTION DE L'ANRU</b> .....	33
A. DES INTERVENTIONS D'AMPLEUR INÉGALE .....	33
B. DES CALENDRIERS DE MISE EN ŒUVRE DISTINCTS, QUI PRÉSENTENT DES CARACTÉRISTIQUES COMMUNES .....	34
C. UNE RÉPARTITION DES COFINANCEMENTS QUI EST LE MIROIR DE LA SPÉCIFICITÉ DES PROJETS .....	35
<b>II. DES DIFFICULTÉS SIMILAIRES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PNRU</b> ....	36
A. UN PNRU À L'EXÉCUTION RETARDÉE ET TROP PEU AMBITIEUX MALGRÉ DES OBJECTIFS QUANTITATIFS ATTEINTS .....	36
1. Les objectifs quantitatifs, reposant majoritairement sur la transformation du bâti, ont été globalement atteints .....	36
2. Des retards récurrents dans l'exécution des projets .....	38
B. L'ÉCHEC DE LA MIXITÉ SOCIALE .....	40
<b>III. DES ENJEUX TOUJOURS PRÉGNANTS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU PROGRAMME</b> .....	43
A. UN PASSAGE À L'ÉCHELON INTERCOMMUNAL QUI DÉPEND DE LA SITUATION POLITIQUE LOCALE .....	44
1. Une construction métropolitaine particulièrement complexe à Marseille du fait de l'enchevêtrement des échelons locaux .....	44
2. Une élaboration du projet à Aix-en-Provence en marge de l'échelon métropolitain .....	46
3. Un passage fluide à l'échelon métropolitain à Montpellier .....	46
B. UNE FORTE UTILISATION DE LA POSSIBILITÉ DE DÉMARRER DES OPÉRATIONS DE FACON ANTICIPÉE .....	47

<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	49
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	51
<b>ANNEXE 2 : SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	54



## PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

• Les dépenses des programmes 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, 162 *Interventions territoriales de l'État* et 147 *Politique de la ville* ont augmenté de 10 % en crédits de paiement (CP) par rapport à 2017, s'établissant à **695 millions d'euros**, du fait de l'augmentation des crédits en loi de finances initiale et d'une exécution budgétaire beaucoup plus satisfaisante qu'en 2017. L'exécution 2018 fait ressortir deux problématiques récurrentes de la mission :

– les **montants des AE consommées sur le programme 112 sont erronés** pour des raisons techniques peu lisibles (+ 40 millions d'euros) ;

– depuis 2015, les prévisions de l'ACOSS sur la compensation due par l'État au titre des exonérations de charges sociales accordées dans le cadre de l'ancien dispositif zones franches urbaines (ZFU) sont **réévaluées à la hausse en cours d'année**, ce qui contraint fortement le pilotage du programme 147 et conduit à la constitution d'une **dette de l'État** envers l'ACOSS (38 millions d'euros).

Une attention particulière doit aussi être portée aux conséquences de l'arrivée à échéance, en cours d'année 2018, de l'accord qui prévoyait les modalités de financement des maisons de service au public (MSAP) par les opérateurs, alors que le Président de la République a insisté sur la nécessité d'accroître leur nombre.

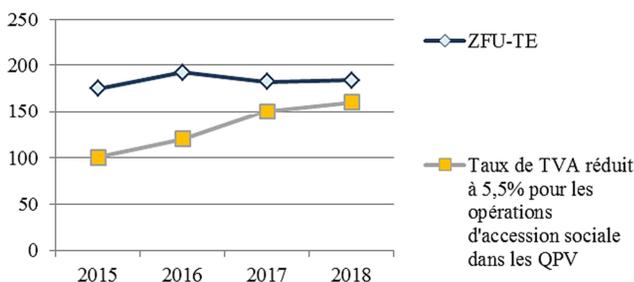
• Les dépenses fiscales rattachées aux programmes 112 et 147 sont plus d'un tiers supérieures aux crédits budgétaires alloués à ces deux programmes (905 millions d'euros). Les six dépenses fiscales, qui représentent 85 % du coût total du dispositif, sont dynamiques et ne font l'objet que d'une évaluation limitée. Le rapporteur espère à ce titre que l'évaluation du dispositif ZFU-Territoires entrepreneurs, annoncée par le ministre, sera rapidement mise en œuvre.

• Le rapporteur s'est intéressé à la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine dans les trois villes de Marseille, Montpellier et Aix-en-Provence. Les projets y sont d'ampleur inégale et ont des caractéristiques différentes mais plusieurs constats communs peuvent être faits.

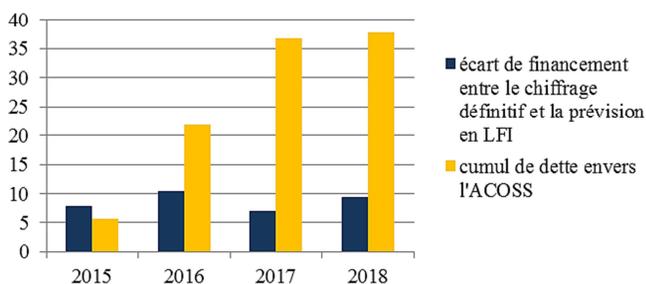
Ainsi, dans le premier programme, au moins dix ans ont été nécessaires entre la signature du projet dans la convention initiale et la fin des opérations pour l'ensemble des projets étudiés. Si les objectifs quantitatifs de transformation du bâti ont été ambitieux et seront globalement atteints, **un retard significatif dans l'exécution de tous les projets est observé**. Surtout, **l'objectif de mixité sociale n'a pas été atteint**, l'effort sur la reconstitution hors site ou la diversification de l'offre ayant été trop faible et d'un impact limité sur la mixité réelle dans les quartiers.

La mise en place du nouveau programme a été l'occasion de tirer les leçons du premier programme avec, notamment, la réaffirmation de l'objectif de mixité sociale par des règles plus contraignantes et le passage à l'échelon intercommunal pour mieux répartir la politique d'offre de logements. La fluidité de ce passage, conditionnée notamment à l'organisation politique locale, et un portage politique fort sont déterminants pour le lancement rapide de projets ambitieux. **Afin d'éviter des retards trop importants dans le démarrage des opérations, l'ANRU a fait preuve d'une souplesse accrue sur la possibilité de démarrer des opérations anticipées**, fortement appréciée par les porteurs de projets des trois villes, qui a été une avancée indéniable pour la mise en œuvre rapide d'une partie des projets.

**ÉVOLUTION DES DEUX DÉPENSES FISCALES PRINCIPALES DU PROGRAMME 247**



**ÉVOLUTION DE LA DETTE ISSUE DU DISPOSITIF ZFU**



**TAUX D'EXÉCUTION DES PAIEMENTS DU PNRU EN 2019**



## INTRODUCTION

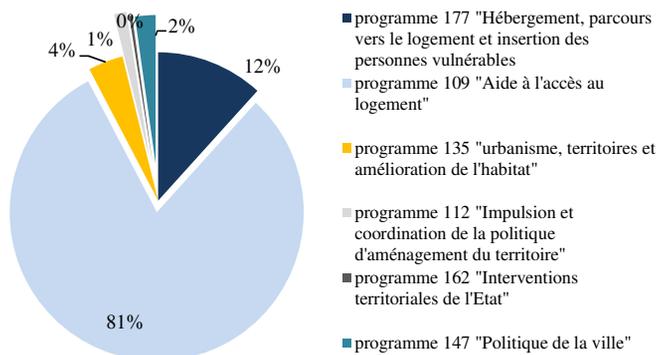
Depuis 2018, la mission *Politique des territoires* a été fusionnée avec la mission *Égalité des territoires et logement* au sein d'une seule mission *Cohésion des territoires*. S'il apparaît cohérent de regrouper ces actions qui poursuivent globalement les mêmes objectifs de politiques publiques, les trois programmes 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, 162 *Interventions territoriales de l'État* et 147 *Politique de la ville* se trouvent quelque peu noyés par l'énorme masse budgétaire que représentent les politiques consacrées au logement. En effet, ces trois programmes ne représentent que 695 millions d'euros consommés en crédits de paiement, soit **4 % des crédits de la mission**.

Comme le constate la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, « *la mission Cohésion des territoires se caractérise par une grande hétérogénéité des moyens d'intervention, des modalités de gestion et des finalités des outils (...) ainsi que par des volumes et enjeux budgétaires très asymétriques.* » Un seul des six programmes, le programme 109 *Accès au logement*, représente en effet 81 % des crédits.

Contrairement au Sénat, **le choix a été fait à l'Assemblée nationale de conserver deux rapporteurs distincts pour conserver une meilleure lisibilité des politiques publiques** en faveur de l'aménagement du territoire et du développement des quartiers prioritaires. Le périmètre de ce rapport ne correspond donc plus à celui d'une véritable mission et agrège les données présentées pour chaque programme concerné dans les documents budgétaires. L'intitulé « *Politique des territoires* » a été conservé pour désigner ces trois programmes.

Ce rapport se décompose en deux parties : la première analyse l'exécution des crédits budgétaires portés par les programmes 112, 162 et 147 tandis que la seconde porte sur la partie thématique retenue par le rapporteur. Elle est consacrée à une analyse comparée de la politique de rénovation urbaine mise en œuvre dans les villes de Marseille, Montpellier et Aix-en-Provence.

### RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA MISSION COHÉSION DES TERRITOIRES





## PARTIE 1 : UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE MALGRÉ QUELQUES PROBLÉMATIQUES RÉCURRENTES

Les crédits consommés en 2018 s'élèvent à 601,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 695,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ils sont inférieurs de 13,6 % en AE et 6,5 % en CP à la prévision de la loi de finances initiale (LFI). Les autorisations d'engagement consommées en 2018 sont inférieures de 17,9 % à celles de 2017 mais les crédits de paiement sont supérieurs de 10,3 %.

### EXÉCUTION DE LA MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES

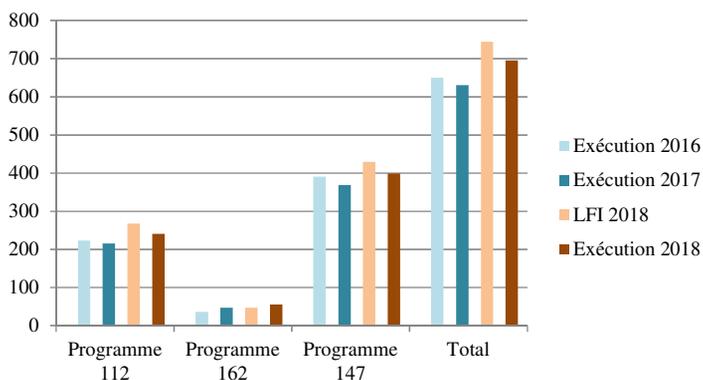
(en millions d'euros)

	Exécution 2016		Exécution 2017		LFI 2018 <sup>(1)</sup>		Exécution 2018		PLF 2019		Évolution 2017-2018		Exécution/prévision	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 112</b>	169,9	223	322,6	214,9	208,7	267,6	152,2 <sup>(2)</sup>	240,4	199,4	240,8	-52,8 %	11,9%	-27,1%	-10,2%
<b>Programme 162</b>	38,6	36,3	43,3	47,1	58,9	47,3	49,2	55,7	35,6	25,7	13,6 %	18,3%	-16,5%	17,8%
<b>Programme 147</b>	389,6	390,7	366,4	368,6	429	429	400,2	399,2	668,9	508,9	9,2 %	8,3%	-6,7%	-6,9%
<b>Total</b>	598,1	650	732,4	630,6	696,6	743,9	601,6	695,3	903,9	775,4	-17,9 %	10,3%	-13,6%	-6,5%

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances.

### ÉVOLUTION DE LA MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES (EN CP)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances.

(1) Y compris prévisions de fonds de concours et attributions de produits.

(2) Avant retraitement des erreurs signalées dans le PAP et retracées infra.

Si l'année 2017 a été caractérisée par des baisses significatives sur les programmes 112 et 147, la loi de finances initiale (LFI) pour 2018 a prévu une nouvelle augmentation des crédits consacrés à l'aménagement des territoires et à la politique de la ville. Cette programmation initiale n'a pas été entièrement exécutée mais **le niveau des crédits consommés en crédits de paiement est supérieur à celui de 2016**. La tendance à la baisse des autorisations d'engagement est quant à elle liée à l'extinction progressive de certains dispositifs contractuels du programme 112. Des erreurs de transcriptions expliquent également l'importance de cette baisse.

Après les très fortes mesures de régulation budgétaires sur les programmes 112 et 147 par le décret d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 (– 25% des AE et – 13% des CP), **l'année 2018 fait l'objet d'une exécution nettement plus satisfaisante en matière d'autorisation budgétaire** : les annulations de crédits pour les trois programmes ne représentent que 34 millions d'euros en AE et 35,6 millions d'euros en CP (environ – 5% des crédits ouverts). Ces annulations sont un signe de bonne gestion puisqu'elles reposent essentiellement sur l'annulation des réserves de précaution en fin de gestion <sup>(1)</sup> et, comme tous les ans depuis la LFI 2014, sur des transferts de crédits de personnel pour le remboursement des délégués du préfet mis à disposition par d'autres ministères (– 15,6 millions d'euros en AE/CP).

**Les taux d'exécution des trois programmes sont donc meilleurs que l'année passée : 86,4 % en AE (92,2 % après retraitements voir *infra*) et 93,5 % en CP** (contre respectivement 71 % et 86 %). Les taux de consommation des crédits, après mesures de régulation budgétaire, sont également supérieurs à ceux de 2017 : 91 % en AE ou 97 % après retraitements (contre 74 % en 2017) et 95 % en CP (contre 89 % en 2017). On note cependant une forte hétérogénéité entre les programmes avec des taux d'exécution (118 % en CP) et de consommation (81 % en CP) moyens pour le programme 162. Le programme 112 connaît un taux d'exécution de ces CP (92 %) inférieur à celui de 2017 (97 %).

À partir de 2019, le pilotage de la mission va faire face à une modification majeure avec la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), prévue pour le mois de novembre 2019 selon le calendrier actuel. **Le rapporteur souhaite qu'une vigilance particulière soit portée dans ce contexte aux modalités techniques d'absorption du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)**. En effet, cette transformation nécessite d'adapter les logiciels comptables utilisés, ce qui sous-tend des enjeux importants notamment en matière de versement des subventions politique de la ville aux différentes associations concernées. Des éclaircissements concernant les modalités de financement de l'ANRU devront être également apportés. Le rapporteur sera particulièrement attentif à cette modification du pilotage de ce périmètre budgétaire.

---

(1) Loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018.

Les dépenses fiscales rattachées au programme 112 et 147 représentent 905 millions d'euros. **Elles sont plus d'un tiers supérieures aux crédits budgétaires alloués à ces deux programmes.** Ces dépenses fiscales présentent des caractéristiques similaires : elles sont très dynamiques et ne font pas l'objet d'une évaluation suffisante. On peut également noter que le coût du dispositif est concentré sur quelques dépenses fiscales tandis que le coût estimé pour la majorité d'entre elles est inférieur à 500 000 euros.

## **I. LE PROGRAMME 112 *IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE***

### **A. ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE**

Après retraitements des crédits d'engagements (voir *infra*), **la consommation des crédits en 2018 s'établit à 191,8 millions d'euros en AE et 240,8 millions d'euros en CP, en baisse de 40 % en AE et en hausse de 12 % en CP par rapport à 2017.** L'augmentation des CP s'explique par la montée en puissance des décaissements des engagements pris en 2017 sur les dispositifs des contrats de ruralité et du pacte État-métropole tandis que la baisse des AE traduit l'arrêt de la prise en charge par le programme de ces dispositifs.

**Le programme 112 est composé essentiellement de dépenses d'intervention discrétionnaires,** les dépenses obligatoires imputables à l'exercice 2018 s'élevant à 1,2 % des CP (2,7 millions d'euros). Ces dépenses d'intervention, majoritairement contractuelles, financent des projets réalisés dans un cadre pluriannuel, ce qui implique des décalages entre engagements et crédits de paiement <sup>(1)</sup> et conduit à la **constitution de restes à payer**, dont le niveau doit être surveillé.

#### **1. Les points de vigilance concernant l'exécution budgétaire 2018 *stricto sensu***

##### ***a. Des erreurs et retraitements à hauteur de 39,6 millions d'euros des crédits d'engagements, qui ne remettent cependant pas en cause la dynamique baissière des autorisations d'engagement***

Le RAP fait état d'une erreur importante dans la transcription des autorisations d'engagement dans les tableaux inscrits dans les documents budgétaires. Cette erreur serait liée à l'absence d'autorisation de recyclage de certaines autorisations d'engagement mais la technicité du sujet ne permet pas au rapporteur d'analyser précisément les enjeux liés à ce sujet.

---

(1) En 2018, 63% des crédits de paiement consommés ont été couverts par des engagements pris avant 2018.

**D’après les services du CGET, ce ne sont pas moins de 39,65 millions d’euros qui doivent être ajoutés aux AE consommées.** Cet ajout vient modifier substantiellement l’analyse des variations entre exécution et prévision budgétaire même s’il ne remet pas en question la tendance à la baisse des AE sur le programme 112 et à leur sous-exécution.

En effet, **les autorisations d’engagement consommées en 2018 diminuent de 40 % par rapport à 2017.** L’année 2017 se caractérisait par un niveau historique d’AE consommées (+ 90 % sur le programme par rapport à 2016) du fait du lancement sur le programme des contrats de ruralité (212 millions d’euros) et des pactes État-métropole (30 millions d’euros). Or, à compter de 2018, si le programme continue de prendre en charge les CP se rapportant à ces engagements, il n’est plus le support budgétaire pour le lancement de nouveaux projets se rapportant à ces dispositifs.

Cette erreur de recyclage des crédits est récurrente mais pose la question du manque de visibilité sur ces crédits. Elle est également source de complexité dans la lecture des informations transmises dans les documents budgétaires et réduit la lisibilité de l’exécution des crédits. **Un effort de traçabilité de ces crédits par le responsable de programme pourrait être engagé dès l’année prochaine pour améliorer l’information à destination de la représentation nationale sur ce sujet.**

Après retraitement des erreurs de transcription, la consommation des crédits en 2018 sur le programme 112 s’établit à **191,8 millions d’euros en AE et 240,4 millions d’euros en CP**, ce qui correspond à des taux d’exécution respectifs de 91,9 % (AE) et 89,8 % (CP).

#### EXÉCUTION DU PROGRAMME 112 APRÈS RETRAITEMENT\*

(en millions d’euros)

	Exécution 2016		Exécution 2017		LFI 2018 <sup>(1)</sup>		Exécution 2018		PLF 2019		Évolution 2017-2018		Exécution/prévision	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Total programme 112</b>	169,9	223	322,6	214,9	208,7	267,6	<b>191,8</b>	240,4	199,4	240,8	-40,5 %	11,9%	-8,1%	-10,2%
<b>Action 1</b>	54,9	87,0	87,0	67,3	64,1	95,4	<b>55,2</b>	76,1	60,6	82,1	-36,6%	13,1%	-13,9%	-20,2%
<b>Action 2</b>	82,1	118,7	205,9	136,6	113,0	140,6	<b>107,0</b>	134,3	110,8	130,8	-48,0%	-1,7%	-5,3%	-4,5%
<b>Action 4</b>	32,8	37,3	29,7	38,6	31,6	31,6	29,6	29,9	30,1	30,1	-0,3%	-22,5%	-6,3%	-5,4%

Source : commission des finances.

\*en gras les chiffres ayant fait l’objet d’un retraitement.

(1) Y compris prévisions de fonds de concours et attributions de produits.

### ***b. Des mouvements de régulation budgétaire réduits***

Les mesures de régulation budgétaire sur le programme 112 ont été limitées en 2018.

L'annulation prévue en loi de finances rectificative <sup>(1)</sup> (– 5,2 millions d'euros en AE et – 7 millions d'euros en CP) correspond essentiellement à **l'annulation de la réserve de précaution en fin de gestion**.

Malgré de fortes annulations en 2017 par le décret d'avance du 20 juillet 2017 (– 96,3 millions d'euros en AE et – 22,5 millions d'euros en CP), **5,16 millions d'euros en CP ont été reportés de 2017 vers 2018 du fait du manque de maturité de nombreux projets inscrits dans le cadre des contrats de ruralité et des pactes État métropole**. Des marges de manœuvre supplémentaires auraient donc pu être dégagées sur ce programme.

Enfin, les ouvertures du fonds de concours et d'attribution de produits ont été moins importantes qu'anticipées en LFI (7,4 millions d'euros en AE/CP contre 14,4 millions d'euros anticipés). Ce fonds de concours est consacré aux maisons de services au public (MSAP) par sept organismes qui contribuent à hauteur de 25 % au financement de ces MSAP (à parité avec l'État). L'écart constaté par rapport aux prévisions s'explique principalement par l'arrivée à terme de l'accord national signé en 2015 avec l'État en cours d'année 2018. **En l'absence de signature d'un nouvel accord, aucune participation complémentaire n'a été effectuée** (voir *infra*).

---

(1) Loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018.

## RÉCAPITULATION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DU PROGRAMME 112

(en millions d'euros)

	Programme 112	
	AE	CP
<b>LFI hors FDC et ADP</b>	194,3	253,2
<i>Fonds de concours et attributions de produits prévus en LFI 2018</i>	14,4	14,4
<b>Fonds de concours et attribution de produits ouverts en 2018</b>	7,4	7,4
<b>Reportes de crédits ouverts par fonds de concours</b>	1,1	1,3
<b>LFR</b>	- 5,2	- 7,0
<b>Total des mouvements de crédit <sup>(1)</sup> dont :</b>	0,35	5,46
<i>reports</i>	0,09	5,2
<i>virements</i>	0,06	0,06
<i>transferts</i>	0,2	0,2
<i>décrets d'avance</i>	0	0
Total crédits ouverts	197,9	260,4
Crédits consommés	152,2	240,4

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances.

### ***c. Des restes à payer importants mais en diminution***

Le programme 112 est caractérisé par des engagements pluriannuels contractuels (contrats de plan État régions (CPER), contrats de ruralités, Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) hors CPER, prime d'aménagement du territoire (PAT)) qui impliquent qu'une forte proportion des crédits de paiement consommés le soit sur des engagements antérieurs à l'année 2018 (64 %).

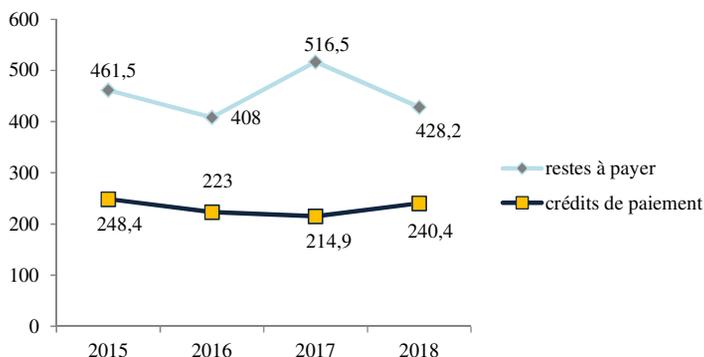
Par conséquent, les restes à payer au 31 décembre 2018 sont importants : ils représentent **428 millions d'euros, soit presque le double des crédits de paiement consommés en 2018**. Ce volume de restes à payer est inférieur de 17 % à celui observé au 31 décembre 2017, du fait d'une dotation en CP supérieure à la dotation en AE sur l'année 2018, mais il reste supérieur au niveau observé en 2016.

L'essentiel des restes à payer est porté par les CPER (204 millions d'euros) avec des échéanciers programmés sur les cinq années à venir. Les contrats de ruralité représentent 95 millions d'euros et la prime d'aménagement du territoire 75 millions d'euros de restes à payer.

---

(1) Hors fonds de concours et attributions de produits.

ÉVOLUTION DES RESTES À PAYER ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 112 (EN MILLIONS D'EUROS)



Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances.

#### d. Un niveau important de sous-exécution des crédits

Le taux d'exécution des crédits de paiement du programme 112 s'établit à 90 %, en diminution significative par rapport à 2017 (97 %). **La forte sous-consommation des crédits de paiement s'explique par la faible consommation des crédits prévus sur le pacte État-métropoles** : sur les 15 millions d'euros prévus, seuls 2,9 millions d'euros ont été consommés. De même, les projets inscrits dans les contrats de ruralité n'ont entraîné le décaissement que de 41,5 millions d'euros sur les 44 millions d'euros prévus. Ainsi, comme en 2017, ces deux dispositifs font l'objet d'un niveau élevé de sous-consommation (15,7 millions d'euros). **Le rapporteur souscrit donc à la recommandation faite par la Cour des comptes de mettre en place une revue de projets spécifique à ces dispositifs afin d'améliorer leur gestion et leur programmation budgétaire** <sup>(1)</sup>.

Des redéploiements importants à destination des CPER (+ 6 millions d'euros) qui consomment à eux seuls près de 50 % des crédits du programme ont par ailleurs eu lieu. Ces redéploiements n'ont pas empêché une sous-exécution des crédits significative, à hauteur de 20 millions d'euros, dont 7,7 millions d'euros ont été reportés sur 2019. De leur côté, les crédits d'engagement ont été consommés dans leur quasi-totalité, ce qui peut entraîner « *un risque de tension sur les crédits d'engagement en 2019 s'agissant en particulier des CPER* » selon la Cour des comptes <sup>(2)</sup>.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur la mission Cohésion des territoires, p. 95.

(2) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur la mission Cohésion des territoires, p. 65.

*e. Des dépenses de personnel maîtrisées malgré l'arrêt de la mutualisation des fonctions supports sur le site de Ségur-Fontenoy*

Le plafond d'emplois du programme a été fixé à 266 ETPT en LFI puis augmenté à 270 ETPT en cours de gestion. 267 ETPT ont été consommés en moyenne en 2018, en diminution de 9 ETPT par rapport à 2017. Les dépenses du titre 2 y compris les dépenses du CAS Pensions s'établissent à 20,16 millions d'euros, en hausse de 1,15 % seulement par rapport à 2017.

La maîtrise du nombre d'emplois n'a pas été affectée par la rétrocession de 5 ETPT transférés à l'origine vers le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* au titre de la mutualisation des fonctions supports entre le CGET et les services du Premier ministre dans le cadre du regroupement sur le site de Ségur-Fontenoy. En effet, cette mutualisation n'a pas complètement abouti suite au changement de périmètre ministériel du CGET, qui a finalement été rattaché au ministère de la Cohésion des territoires. Ainsi, seules les mutualisations concernant la documentation et la logistique ont été réalisées (9 ETPT). Cela n'a pas empêché la réalisation d'économies liées au rassemblement sur un même site de plusieurs entités (notamment au titre des questions immobilières), le CGET restant sur le site de Ségur-Fontenoy malgré son changement de périmètre ministériel.

## **2. Les points d'attention du rapporteur**

### *a. Le succès de la prime d'aménagement du territoire (PAT)*

Le rapporteur souhaite insister, comme tous les ans, sur les résultats positifs de la PAT dans le soutien de l'emploi.

L'année 2018 a été marquée par le maintien du niveau des autorisations d'engagement à hauteur de 14,41 millions d'euros après le vote d'un amendement parlementaire qui les a augmentées de 5 millions d'euros. En 2018, 23 projets ont été aidés, pour un montant total engagé de 14,6 millions d'euros. Ces crédits ont permis de soutenir ou de créer 3 658 emplois, ce qui représente donc environ **3 990 euros de subvention publique par emploi pérennisé en 2018.**

La montée en puissance de l'efficacité de ce dispositif est mise en évidence par l'indicateur 1.1 rattaché au programme 112 : pour 100 000 euros de PAT attribués en 2018, 33 emplois ont été créés ou maintenus contre 26 emplois en 2017 et 10,7 emplois en 2016. De même, l'effet levier de la PAT pour l'investissement des entreprises qui en sont bénéficiaires est particulièrement fort : pour un euro de PAT attribué, les entreprises investissent en moyenne 26 euros (contre 18 euros en 2017 et 13,50 euros en 2016).

Le rapporteur rappelle son regret de voir cette aide progressivement diminuer alors que son efficacité est prouvée chaque année. Il réitère son souhait de voir sa dotation substantiellement augmenter (à hauteur de 30 à 40 millions d’euros à minima), conformément aux recommandations de l’évaluation de mi-parcours réalisée par le cabinet EY <sup>(1)</sup>.

### ***b. Un avenir incertain pour les MSAP***

Lors de son discours du 25 avril 2019, le Président de la République a insisté sur la nécessité de développer les Maisons de service au public (MSAP) pour atteindre l’objectif de 2 000 maisons d’ici la fin du quinquennat. Cet objectif implique une augmentation de 20 % de leur nombre en trois ans puisqu’il existe aujourd’hui environ 1 670 MSAP ouvertes ou en cours d’ouverture.

D’après les annonces présidentielles, ces MSAP changeraient de nom (France Service) et peut-être de structure ou de dimension. La question de l’avenir de leur budgétisation sur le programme 112 se pose donc, sans qu’aucune réponse ne puisse être apportée avant la déclinaison opérationnelle de cette mesure par le Gouvernement.

En tout état de cause, **une attention particulière doit être portée aux conséquences de l’arrivée à échéance, en cours d’année 2018, de l’accord national du 4 décembre 2015 qui prévoyait les modalités de financement du fonds de concours des sept opérateurs nationaux qui participent à la prise en charge des MSAP.** D’après cet accord, l’État et le fonds de concours participent à hauteur de 25 % chacun au budget de fonctionnement des MSAP, le reste étant financé par les porteurs de projets (collectivités et associations). Ainsi, en 2018, les fonds de concours versés au programme ont été deux fois moins importants qu’anticipés puisqu’aucun versement complémentaire n’a été négocié. Cette question n’a toujours pas été réglée et va se poser avec acuité en 2019, le sous-financement des MSAP ayant été pointé pendant les débats sur le PLF 2019 par Mme Lasserre-David, rapporteure pour avis <sup>(2)</sup>.

La Cour des comptes, dans son rapport de mars 2019, a mis en évidence cette problématique de financement liée au déséquilibre structurel du fonds interopérateurs et recommandé une redéfinition des modalités de financements des MSAP, sur la base d’une augmentation du nombre de partenaires <sup>(3)</sup>.

---

(1) EY, *évaluation de la PAT à mi-parcours, septembre 2017*

(2) Mme Lasserre-David, *avis présenté au nom de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2019, tome IX, Cohésion des territoires.*

(3) *Cour des comptes, L’accès aux services publics dans les territoires ruraux, mars 2019.*

## B. DES DÉPENSES FISCALES AU COÛT ÉLEVÉ

Les vingt dépenses fiscales rattachées au programme 112 représentent **471 millions d’euros**, soit près du double des CP consommés sur ce programme en 2018. **Quatre dépenses fiscales concentrent 90 % du coût du dispositif** :

- le taux de TVA réduit en Corse (175 millions d’euros) ;
- les exonérations d’impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées ou reprises entre 2011 et 2020 dans les zones de revitalisation rurale (121 millions d’euros) ;
- les exonérations d’impôt sur les bénéfices pour les entreprises qui se créent dans les zones d’aide à finalité régionale entre 2007 et 2020 ou qui se sont créées entre 1995 et 2010 dans les zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine (72 millions d’euros) ;
- le crédit d’impôt pour investissement en Corse (52 millions d’euros).

Le dynamisme de l’ensemble des dépenses fiscales rattachées au programme (+ 7 millions d’euros par rapport à 2017) est essentiellement lié aux dépenses fiscales en faveur de la Corse (+ 5 millions d’euros pour le taux de TVA réduit et + 6 millions d’euros pour le crédit d’impôt pour investissement).

**Le rapporteur attire l’attention sur le fait que cinq dépenses fiscales relatives aux successions et donations <sup>(1)</sup>, portant sur des exonérations ou des déductions d’impôt sur les droits d’enregistrement et de timbre, ne font l’objet d’aucun chiffrage et ce, depuis leur création (entre 2013 et 2017).**

De plus, **la pertinence du rattachement de ces cinq dépenses fiscales au programme 112 peut être questionnée**, l’objectif poursuivi semble être pour le moins éloigné de l’aménagement du territoire.

Cette absence de chiffrage de la dépense fiscale pose des problèmes en termes de lisibilité de l’information transmise au Parlement. Dans un contexte de nécessaire justification de la dépense publique, l’incapacité à évaluer un dispositif doit conduire à une réflexion sur l’opportunité de le maintenir.

---

(1) Les 5 dépenses fiscales sont les suivantes : l’exonération du droit de partage de 2,5 % en Corse (depuis 2017) ; la déduction de la valeur déclarée d’immeubles transmis par donation des frais de reconstitution des titres de propriétés y afférents (depuis 2014) ; la déduction de l’actif successoral de reconstitution des titres de propriété d’immeuble pour lesquels le droit de propriété du défunt n’a pas été constaté avant son décès (depuis 2013) ; l’exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit des immeubles à raison de la première transmission à titre gratuit postérieure à la reconstitution des titres de propriété y afférents (depuis 2014) ; l’exonération des droits de succession sur les immeubles non bâtis pour lesquels le droit de propriété du défunt n’a pas été constaté avant son décès (depuis 2013).

### C. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE PERTINENT MAIS QUI NE RECOUVRE QU'UNE PART TRÈS LIMITÉE DES CRÉDITS DU PROGRAMME

La Cour des comptes a souligné dans sa note d'exécution budgétaire 2017 la couverture très partielle des crédits du programme 112 par le dispositif de performance (12 %) <sup>(1)</sup>. Le rapporteur souscrit à cette critique et estime que la mise en place d'un indicateur relatif aux CPER (prévu pour le PLF 2020) permettra d'accroître la représentativité du dispositif de performance.

Le rapporteur souligne l'importance de trois des quatre indicateurs du programme, qui couvrent, selon lui, des politiques déterminantes du programme 112 :

– l'indicateur 1.1 mesure l'efficacité de la PAT, une politique publique essentielle pour le soutien à l'emploi ;

– l'indicateur 1.2 qui mesure l'écart entre le taux de création d'entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire par rapport à la moyenne nationale montre que les efforts en matière de soutien économique dans ces territoires doivent être renforcés puisque cet indicateur se détériore (l'écart passe de – 1,0 en 2017 à – 1,9 en 2018) ;

– l'indicateur 2.2 permet de mesurer la réduction du temps d'accès des usagers à une maison de service au public (MSAP), le développement des MSAP étant un axe majeur de la politique d'aménagement du territoire portée par le programme 112. **Le taux de la population dans les communes de moins de 30 000 habitants à moins de 20 minutes d'une MSAP réalisé est nettement inférieur à la prévision (72 % contre 90 % en prévision) mais il est en augmentation par rapport à 2017 (68 %).** Les efforts en faveur des MSAP doivent être là aussi renforcés, ce qui se traduit en LFI 2019 par une hausse de la dotation allouée à ce dispositif (+ 5 millions d'euros).

**Le Président de la République, dans son allocution du 25 avril 2019, a annoncé un effort renforcé en faveur du développement des MSAP, que salue le rapporteur, afin que tous les citoyens puissent avoir accès en moins d'une demi-heure aux principaux services publics.** D'après le sous-indicateur 2.2.2, c'est déjà le cas de 95 % de la population dans les communes de moins de 30 000 habitants.

L'indicateur 2.1 mesure quant à lui le taux d'emplois directs créés dans les contrats de redynamisation des sites de défense. La faiblesse du volume des financements concernés (1,6 million d'euros en AE et 5,4 millions d'euros en CP) et du nombre de sites concernés par de nouveaux financements (7) plaide pour une **suppression de cet indicateur dans une démarche de simplification du dispositif de performance.**

---

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 sur la mission Cohésion des territoires.

## II. LE PROGRAMME 162 INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT

Le programme 162 regroupe les crédits de cinq actions : Eau et agriculture en Bretagne, Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse (PEI Corse), plan gouvernemental sur le Marais poitevin, plan chlordécone dans les Antilles. La dernière action, Plan littoral 21, a été créée en 2018. **49,2 millions d'euros en AE et 55,7 millions d'euros en CP ont été consommés en 2018**, ce qui correspond à des taux d'exécution de 84 % en AE et 118 % en CP. Ces taux cachent des réalités très hétérogènes.

La question de la pertinence du maintien de ce programme, dérogoire à la LOLF et d'une taille très limitée, dans une mission aussi large, se pose aujourd'hui, d'autant que l'importance des restes à payer sur l'action PEI Corse remet en question la simplicité de pilotage souvent avancée comme justification à l'existence du programme. **Un rattachement au programme 112, dans un objectif de cohérence des politiques publiques menées, en lien avec l'aménagement du territoire, mérite d'être envisagé.**

### EXÉCUTION DU PROGRAMME 162

(en millions d'euros)

	Exécution 2017		LFI 2018 <sup>(1)</sup>		Exécution 2018		Évolution 2017-2018		Exécution/prévision	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 2 Eau – Agriculture en Bretagne	7,7	4,5	2,5	3,3	6,7	6,1	-21 %	36 %	168 %	85 %
Action 4 – PEI Corse	41,6	34,1	52,4	39,9	38,5	45,6	10 %	34 %	-27 %	14 %
Action 6 – Plan gouvernemental sur le marais poitevin	1,3	1,2	1	1,6	0,9	1,7	31 %	42 %	-10 %	6 %
Action 8 – Plan chlordécone	2	3,5	2	2	2,1	2,1	5 %	-40 %	5 %	5 %
Action 9 Plan littoral 21	-	-	1	0,5	1	0,2			0%	-60%
<b>Programme 162</b>	<b>52,6</b>	<b>43,3</b>	<b>58,9</b>	<b>47,3</b>	<b>49,2</b>	<b>55,7</b>	<b>6 %</b>	<b>29 %</b>	<b>-16 %</b>	<b>18 %</b>

Source : commission des finances d'après le RAP.

(1) Y compris prévisions de fonds de concours et attributions de produits.

## 1. Des mouvements liés aux fonds de concours et attributions de produits supérieurs à la prévision

Les mesures de régulation budgétaire sur le programme 162 sont caractérisées par des ouvertures de fonds de concours importantes (36 % des CP du programme, 66 % si l'on y ajoute les reports de fonds de concours).

Ces fonds de concours sont essentiellement versés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) dans le cadre du Plan exceptionnel d'investissement (PEI) Corse qui porte 80 % des crédits de paiement décaissés en 2018 sur le programme. Le rattachement trop tardif de ces fonds de concours a entraîné des reports sur l'année 2018, à hauteur de 20 millions d'euros, qui ont été entièrement consommés d'où un taux d'exécution supérieur à 100 %.

Si un effort a été fait pour que le rattachement de ces crédits soit plus précoce avec un premier rattachement effectué en juillet 2018 (20 millions d'euros en AE et 5,3 millions d'euros en CP), **un deuxième rattachement de 11,7 millions d'euros n'a été réalisé qu'en janvier 2019**. Cette mise à disposition tardive de 11,7 millions d'euros n'a pas permis d'effectuer la totalité des mandatements, ce qui implique des reports de crédits sur l'année 2019. **L'effort global doit donc être poursuivi pour 2019.**

L'action 02 *Eau et agriculture en Bretagne* a bénéficié d'un transfert en gestion (5 millions d'euros) non anticipé provenant du programme 149 du ministère de l'agriculture et de l'alimentation pour financer le second plan de lutte contre la prolifération des algues vertes. Ce surplus de crédits conduit à une exécution des crédits également supérieure à 100 % mais des crédits sans emploi ont fait l'objet de redéploiements en interne (0,8 million d'euros en CP).

## RÉCAPITULATION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DU PROGRAMME 162

(en millions d'euros)

	Programme 162	
	AE	CP
<b>LFI hors FDC et ADP</b>	33,9	27,3
<i>Fonds de concours et attributions de produits prévus en LFI 2018</i>	25,0	20,0
<b>Fonds de concours et attribution de produits ouverts en 2018</b>	20,0	17,0
<b>Reportes de crédits ouverts par fonds de concours</b>	1,3	20,0
<b>LFR</b>	- 1,0	- 0,8
<b>Total des mouvements de crédit <sup>(1)</sup> dont :</b>	5,24	5,26
<i>reports</i>	0,04	0,06
<i>virements</i>	0	0
<i>transferts</i>	5,2	5,2
<i>décrets d'avance</i>	0	0
Total crédits ouverts	59,4	68,7
Crédits consommés	49,2	55,7

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances.

## 2. Des restes à payer importants

Bien qu'en baisse de 3 % par rapport à 2017, le niveau des restes à payer sur le programme 162 reste élevé. Il s'établit à **201,16 millions** d'euros fin 2018, ce qui représente près de quatre fois le niveau des crédits de paiement consommés. Ces restes à payer sont essentiellement portés par le PEI Corse (190,7 millions d'euros) et plus particulièrement par les crédits de fonds de concours (128 millions d'euros).

La Cour des comptes alerte donc sur **la nécessité de maintenir un pilotage renforcé du PEI Corse afin de réduire les restes à payer**<sup>(2)</sup>. Elle souligne aussi l'importance du renforcement de la vigilance sur les reports de fonds de concours qui portent principalement sur les CP et alimentent ainsi le volume des restes à payer.

(1) Hors fonds de concours et attributions de produits.

(2) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur la mission Cohésion des territoires, p. 96.

## B. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE ADAPTÉ

À l'exception de la nouvelle action « Plan littoral 21 », chaque action du programme dispose d'un indicateur représentatif de l'objectif de politique publique poursuivi. **Le rapporteur souhaiterait qu'un indicateur mesure l'efficacité de l'action « Plan littoral 21 » et regrette que cela n'ait pas été mis en place pour le PLF 2019.**

Ainsi, l'indicateur 1.1 évalue la qualité de l'eau en Bretagne par le biais de la mesure de la concentration moyenne en nitrates des cours d'eau étudiés. Cet indicateur présente une situation dégradée par rapport à l'année précédente, qui pourrait être liée à la forte pluviométrie du début de l'été. La concentration en nitrates des cours d'eau est en effet affectée par des éléments extérieurs à la politique publique menée, ce qui ne remet pas en cause la pertinence de l'indicateur dès lors que des explications sont fournies.

L'indicateur 2.1 mesure le gain de parcours sur les grands axes routiers en Corse. En effet, un des axes principaux du PEI Corse porte sur les infrastructures routières (plus de 50 % des AE et CP y sont consacrés).

L'indicateur 3.1 mesure l'évolution de la surface des prairies dans la zone du Marais poitevin par rapport à celle constatée dans les autres départements couvrant la zone. La stabilisation des prairies mise en évidence par cet indicateur démontre la pertinence des mesures financées par le PITE dans une zone où les terres agricoles sont particulièrement fertiles. Cet indicateur a vocation à disparaître avec l'extinction progressive du dispositif (autorisations d'engagements clôturées fin 2018 et l'ensemble des crédits de paiements devrait être décaissé d'ici 2020).

L'indicateur 4.1 mesure l'exposition des populations antillaises au chlordécone par le biais de taux de non-conformité des analyses réalisées dans différents types de denrées. Les résultats de la réalisation 2018 sont supérieurs à la réalisation 2017 et à la prévision 2018 du fait de la hausse des contrôles réalisés.

### III. LE PROGRAMME 147 *POLITIQUE DE LA VILLE*

**400,2 millions d'euros en AE et 399,2 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés sur le programme 147 à destination d'actions en faveur de la politique de la ville.** Ces crédits sont en hausse par rapport à 2017 (+ 9 % pour les AE et + 8 % pour les CP). Les taux d'exécution (93 %) et le taux de consommation (99 %) sont élevés.

#### 1. Des mesures de régulation conventionnelles

Contrairement à l'année 2017 où les annulations avaient porté sur 25 % des AE (- 100 millions d'euros de crédits relatifs au NPNRU) et avaient réduit de 27,5 millions d'euros les crédits d'intervention de la politique la ville, les mesures de régulation budgétaires sont limitées en 2018 :

– la première porte sur le transfert de 15,6 millions d'euros vers dix-neuf programmes, correspondant au remboursement traditionnel des délégués du préfet mis à disposition par d'autres ministères (269 ETPT) ;

– la seconde mesure correspond à l'annulation de la réserve de précaution en fin de gestion, dont le taux appliqué hors titre 2 a été diminué de 8 % à 3 %.

Cependant, le programme a fait l'objet de **redéploiements internes à hauteur de 9,4 millions d'euros pour couvrir le déficit prévisionnel des dépenses relatives à l'exonération des charges sociales en ZFU** (5,3 millions d'euros sur les actions territorialisées, 3,3 millions d'euros sur les crédits stratégie évaluation, 0,5 million d'euros sur l'EPIDe et 0,3 million d'euros sur les dépenses de personnel).

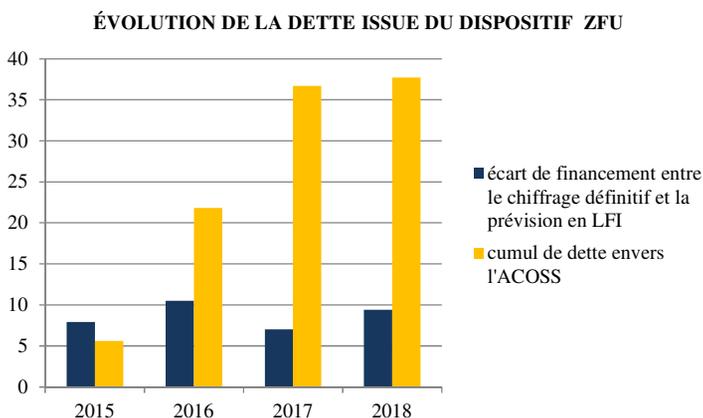
#### 2. Une prévision incorrecte de la compensation versée à l'ACOSS récurrente et très problématique

Le rapporteur attire l'attention sur l'écart de nouveau important entre la prévision et la réalisation de la **compensation due au titre des exonérations de charges sociales accordées dans le cadre du dispositif des zones franches urbaines (ZFU) à l'ACOSS** (+ 9,4 millions d'euros), qui est en cours d'extinction depuis fin 2014.

La nouvelle version de cette dépense fiscale (ZFU-Territoires entrepreneurs) n'induit plus d'exonérations de charges sociales, remboursées à l'ACOSS, et ne repose que sur un dispositif d'exonérations fiscales. Il reste cependant aujourd'hui des entreprises bénéficiaires du dispositif avant le 31 décembre 2014, qui continuent de bénéficier d'une exonération de charges sociales. La décrue annoncée de ce nombre de bénéficiaires semble beaucoup plus lente qu'anticipée et des écarts importants entre la prévision et la réalisation persistent depuis 2015.

Ces écarts sont liés à la **volatilité des prévisions de l'ACOSS** qui réévalue régulièrement à la hausse en cours d'année, et de façon significative le montant de ce remboursement dû par l'État. En 2018, la prévision initiale était de 21,5 millions d'euros (en augmentation de 1,9 million d'euros par rapport à la précédente programmation) mais le coût réel a finalement été de 31,9 millions d'euros, dont 30,9 millions d'euros ont été couverts par l'État.

**Ces réévaluations en cours d'année entraînent des difficultés de pilotage importantes pour le responsable de programme, avec des redéploiements internes nécessaires à hauteur de 9,4 millions d'euros en 2018. Ce décalage récurrent entre prévision et exécution a conduit à la constitution d'une dette sur le programme envers l'ACOSS qui s'établit à 37,7 millions d'euros en 2018 (contre 5,6 millions d'euros en 2015).**



Source : commission des finances, d'après les données de la Cour des comptes et du CGET.

Ce dysfonctionnement structurel pose deux questions primordiales pour le futur : d'une part, celle de la **nécessité d'une évaluation plus exigeante** de ce coût en début d'exercice et, d'autre part, celle des **modalités de remboursement de la dette de l'État envers l'ACOSS**.

**Le rapporteur est donc très favorable à la recommandation de la Cour des comptes de mettre en place une évaluation, portée par l'IGAS et l'IGF, permettant de mieux appréhender le coût annuel de ces exonérations de charges sociales en ZFU <sup>(1)</sup>.**

Il souhaite également qu'une enveloppe de souplesse soit prévue au sein du programme pour faire face spécifiquement à ce poste de dépenses et qu'un apurement de la dette soit budgétisé.

---

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur la mission Cohésion des territoires, p92.

**Il comprend qu'une partie de la hausse des dépenses prévues pour 2019 sur ce programme soit utilisée pour faire face à ce risque mais regrette le manque de transparence à l'égard du Parlement sur ce sujet.** En effet, aucune information concernant cette utilisation de l'enveloppe budgétaire n'a été communiquée à la représentation nationale au cours des débats budgétaires.

### **3. Des dépenses de personnel maîtrisées mais qui ne sont pas entièrement retracées sur le programme**

Le programme 147 porte les dépenses de personnel relatives aux délégués du préfet qui représentent l'État dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les autres dépenses de personnel du CGET étant inscrites sur le programme 112.

Ces délégués sont mis à disposition par d'autres ministères ou d'autres structures ce qui conduit à des transferts du programme 112 vers d'autres programmes (- 15,6 millions d'euros qui représentent 269 ETPT) et des remboursements aux agences concernées (30,21 ETPT). **Après les divers retraitements, la consommation du plafond d'emplois s'élève à 301,54 ETPT, en diminution de 13,06 ETPT par rapport à la réalisation 2017** (pour un schéma d'emplois à - 11 ETPT). Elle est inférieure de 5,46 ETPT au plafond d'emplois inscrit en LFI 2018.

### **4. Le respect par le Gouvernement de ses engagements financiers en termes de politique de rénovation urbaine**

En 2017, les 100 millions d'AE et 15 millions de CP prévus par la loi de finances initiale ont été annulés face au retard pris par l'exécution de l'ensemble des programmes de rénovation urbaine.

**L'année 2018 est quant à elle caractérisée par une forte accélération de la validation des conventions NPNRU, qui se traduit financièrement par une consommation de 14,55 millions d'euros en AE et CP.** Cette exécution est conforme à la trajectoire de financement de 200 millions d'euros en CP sur la durée du quinquennat arrêtée par le Gouvernement. La montée en puissance du financement du NPNRU est actée à partir de 2019, la LFI prévoyant 200 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP.

## B. DES DÉPENSES FISCALES INSUFFISAMMENT ÉVALUÉES

Les quatorze dépenses rattachées au programme 147 représentent **434 millions d'euros**, ce qui est supérieur aux crédits de paiement consommés en 2018 (399,2 millions d'euros).

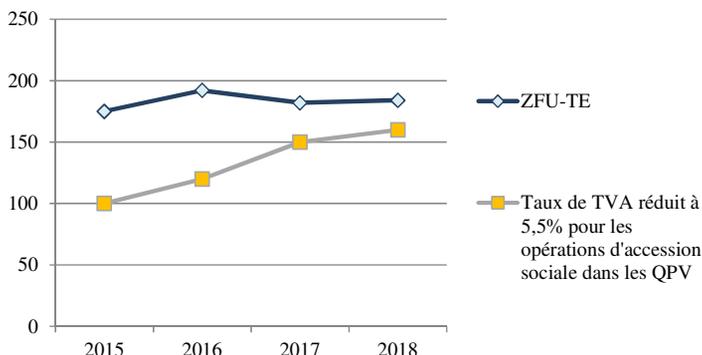
Deux dépenses fiscales concentrent 80 % du coût du dispositif :

– les **exonérations d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises qui exercent une activité dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur (ZFU-TE)** (184 millions d'euros) ;

– le **taux de TVA réduit à 5,5 % pour les logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers prioritaires** (160 millions d'euros).

**Le coût du taux de TVA réduit pour les logements en accession sociale dans les quartiers prioritaires est particulièrement dynamique** : il a augmenté de 7 % par rapport à 2017 (+ 10 millions d'euros) et de 60 % par rapport à 2015 (+ 60 millions d'euros). Cette augmentation peut être expliquée par la temporalité des projets de rénovation urbaine dans un contexte de livraison des dernières opérations réalisées dans le cadre du premier programme de rénovation urbaine (PNRU). Les opérations d'accession sociale à la propriété sont en effet plutôt menées en fin de projet.

ÉVOLUTION DES DEUX DÉPENSES FISCALES PRINCIPALES  
DU PROGRAMME 247 (EN MILLIONS D'EUROS)



Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances.

Le coût du dispositif ZFU-TE est quant à lui globalement stable depuis 2015.

Le rapporteur regrette qu'aucune évaluation de ces dépenses fiscales ne soit réalisée. **Il salue toutefois l'initiative, annoncée par le ministre chargé de la ville et du logement en commission d'évaluation des politiques publiques du 4 juin 2019, de mettre en place rapidement une évaluation du dispositif des ZFU-TE, dont le format reste encore à déterminer.** Cette évaluation permettra notamment de nourrir les débats sur l'opportunité de maintenir ce dispositif après le 31 décembre 2020.

Le rapporteur souligne également l'absence de chiffrage de l'ancien dispositif d'exonération pour les entreprises situées en zones franches urbaines pour 2018. En 2017, le coût de ce dispositif s'élevait à 32 millions d'euros.

Les onze autres dépenses fiscales regroupent des abattements ou des exonérations d'impôts locaux compensés par l'État pour les entreprises installées dans les QPV ou les anciennes zones franches urbaines. À l'exception de l'abattement de taxe foncière en faveur des immeubles situés dans les QPV (67 millions d'euros), le coût des dépenses fiscales s'échelonne entre 0 et 4 millions d'euros (cinq dépenses fiscales ont un coût annuel inférieur à 500 000 euros). En effet, ces dispositifs sont en extinction progressive puisqu'ils reposent sur des zonages qui ne sont plus en vigueur (ZFU de première, deuxième et troisième générations).

### **C. PROGRAMME 147 : UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE NON RENSEIGNÉ ET PARTIEL**

Le dispositif de performance du programme 147 repose sur quatre objectifs et des indicateurs qui couvrent globalement l'ensemble du périmètre d'intervention du contrat de ville. Ces indicateurs comparent notamment, entre les QPV et les autres quartiers, le dynamisme de l'activité économique, le taux de réussite scolaire, les revenus et le taux d'emploi. Ils permettent également de suivre la reconstitution de l'offre de logements locatifs sociaux dans le cadre de la politique de rénovation urbaine et notamment les taux de reconstitution hors QPV et hors commune comptant plus de 50 % de logements sociaux dans un objectif de mixité sociale affirmée par le NPNRU.

Deux modifications très positives au dispositif de performance ont été apportées en 2018 : la prise en compte du NPNRU et l'introduction de la question de l'emploi.

**Le rapporteur regrette très fortement l'absence de renseignement de la plupart d'entre eux** (indicateur 1.1, 3.1 et 4.1). À ce titre, il s'interroge sur la pertinence même de présenter ce dispositif de performance dans les RAP.

De plus, la Cour des comptes a mis en évidence quatre critiques majeures de ce dispositif<sup>(1)</sup> qui semblent tout à fait pertinentes :

– **il mesure des résultats qui ne sont que très partiellement liés à la mise en œuvre de la politique spécifique portée par le programme 147** d'où l'intérêt du développement d'un indicateur mesurant l'effet levier de la politique de la ville malgré la complexité technique que cela implique ;

– **il ne prend pas en compte les dépenses fiscales ;**

---

(1) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire sur la mission Cohésion des territoires, p. 136.*

– **il ne compte pas de volet social** malgré son importance dans l'action en faveur des quartiers prioritaires ;

– l'indicateur emblématique du programme mesure l'écart brut entre le revenu fiscal de référence des QPV et de l'agglomération environnantes, ce qui **ne permet pas de montrer la disparité des revenus des ménages dans les quartiers prioritaires** et donc la composition socio-économique des ménages, une information pourtant indispensable pour mieux mesurer la mixité sociale dans ces quartiers.

## **PARTIE 2 : LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE : APPROCHE COMPARÉE ENTRE MARSEILLE, AIX-EN-PROVENCE ET MONTPELLIER**

Avec la signature de l'accord sécurisant le financement du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), l'année 2018 a été marquée par l'accélération de la validation des conventions notamment grâce à la simplification des procédures. **Au 31 décembre 2018, 179 projets avaient été validés, un résultat supérieur à l'objectif initial de 150 validations.** Ces validations représentent des concours financiers de l'ANRU de 4,2 milliards d'euros qui permettront la réalisation de projets d'un montant estimé à plus de 13 milliards d'euros. Au 31 mars 2019, 214 projets qui représentent 5 milliards de concours financiers de l'ANRU et 16 milliards d'euros au total avaient été validés, sur un objectif final de 450 validations d'ici fin 2019.

Parallèlement à ce lancement de la phase opérationnelle du NPNRU, la réalisation des travaux engagés au titre du Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU), prévu par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, se poursuit et représente environ 500 millions d'euros décaissés par l'ANRU en 2018<sup>(1)</sup>. En effet, si les engagements financiers sont clos depuis le 31 décembre 2015, la réalisation des travaux engagés devrait se poursuivre jusqu'en 2024.

Le rapporteur a choisi de s'intéresser aux opérations de rénovation urbaine menées dans trois villes du sud de la France : Marseille, Aix-en-Provence et Montpellier. Ces trois villes ont des caractéristiques très différentes en termes de superficie et de géographie. Elles connaissent également divers degrés d'avancée de la réalisation de leurs opérations de rénovation urbaine.

Marseille et Aix-en-Provence font partie de la même aire urbaine (>1,7 million d'habitants). Si le PNRU a été traité indépendamment par chacune de ces deux villes, le NPNRU est mis en œuvre à l'échelle intercommunale, c'est-à-dire par la métropole Aix Marseille Provence.

L'objectif principal de ce travail est d'évaluer l'efficacité de l'action de l'ANRU et l'effet de levier des 12 milliards d'euros de concours financiers de cet organisme dans la réalisation de projets pertinents et ambitieux en termes d'amélioration de l'habitat et de mixité sociale. En effet, l'ANRU agit comme catalyseur des projets mais les collectivités locales (villes et intercommunalités) sont les véritables porteurs des projets. L'aspect comparatif permet d'identifier les spécificités locales, sources de dynamique ou de frein à la réalisation de ces projets de rénovation urbaine.

---

(1) La trajectoire pluriannuelle anticipée est la suivante : 528 millions d'euros en 2019, 330 millions d'euros en 2020 et 80 millions d'euros en 2020 sont anticipés.

## I. DES PROJETS DU PREMIER PROGRAMME AUX CARACTÉRISTIQUES TRÈS DIFFÉRENTES, REPRÉSENTATIFS DE LA DIVERSITÉ DE L'INTERVENTION DE L'ANRU

### A. DES INTERVENTIONS D'AMPLEUR INÉGALE

Les trois villes choisies par le rapporteur spécial font l'objet de projets qui peuvent être classés dans trois catégories :

– **un projet global de grande ampleur à Marseille**, dans une métropole de 861 000 habitants et qui comporte 39 quartiers prioritaires. **14 projets** ont été élaborés et réalisés pour un montant de total **1,23 milliard d'euros** dont 301 millions d'euros d'engagement de concours financiers de l'ANRU dans le cadre du PNRU. 14 quartiers ont été déclarés éligibles au NPNRU ;

– **un projet de niveau intermédiaire sur la ville de Montpellier**, qui comprend 281 000 habitants et 11 quartiers prioritaires. **Trois quartiers** (Mosson, Petit Bard et Centre-ville) ont été concernés par le PNRU pour un montant total de **299 millions d'euros** dont 63 millions d'euros de concours financiers engagés par l'ANRU. Deux projets sont envisagés pour le NPNRU, un d'intérêt national sur la Mosson (320 millions d'euros) et un d'intérêt régional sur les Cévennes (62,5 millions d'euros) ;

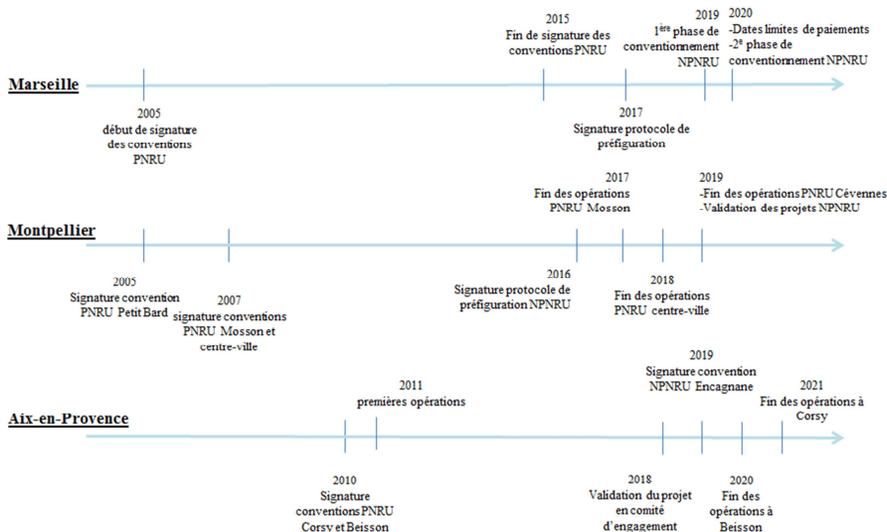
– **des interventions plus réduites sur la ville d'Aix-en-Provence**, composée de 143 000 habitants et 4 quartiers prioritaires. Des crédits ANRU limités (2,5 millions d'euros) ont été versés dans le cadre **d'opérations isolées** <sup>(1)</sup> de rénovation urbaine, non inscrites dans le PNRU et qui ont représenté un total de **63 millions**. Dans le cadre du NPNRU, un projet d'intérêt régional a été arrêté sur le quartier d'Encagnane, pour lequel un montant maximum de 8,5 millions d'euros de concours financiers de l'ANRU a été fixé.

---

(1) Opérations financées dans le cadre d'une enveloppe déconcentrée déléguée au délégué territorial de l'ANRU, hors convention.

## B. DES CALENDRIERS DE MISE EN ŒUVRE DISTINCTS, QUI PRÉSENTENT DES CARACTÉRISTIQUES COMMUNES

Ces trois villes ont connu des calendriers de signatures et mises en œuvre des opérations différents.



Ce schéma met en évidence les différentes temporalités nécessaires à la mise en œuvre des opérations de rénovation urbaine inscrites dans une convention. Ainsi, **il s'est toujours déroulé plus de dix ans entre la signature du projet dans la convention initiale et la fin des opérations pour l'ensemble des projets des villes étudiées.** La complexité des projets peut ensuite allonger ce temps de la réalisation : dix et onze ans ont été nécessaires pour la réalisation des projets de Beisson et Corsy à Aix en Provence, considérés comme d'une envergure limitée, 10 ans pour le projet du quartier de la Mosson mais quatorze ans pour le projet du quartier Petit Bard à Montpellier du fait de la particularité de l'intervention sur une grande copropriété dégradée.

La situation est encore plus disparate à Marseille qui fait l'objet d'un nombre important de projets du fait de l'ampleur des enjeux dans la ville. Ainsi, dix ans ont été nécessaires pour conventionner l'ensemble des quatorze projets. Si certains projets ont été achevés en dix ans (notamment Saint Paul ou les Créneaux) ou même plus rapidement (par exemple les Hauts de Mazargues), d'autres sont toujours en cours, quatorze ans après la signature de leur convention (Plan d'Aou pour les opérations de diversification de l'offre par exemple ou Flamants-Iris).

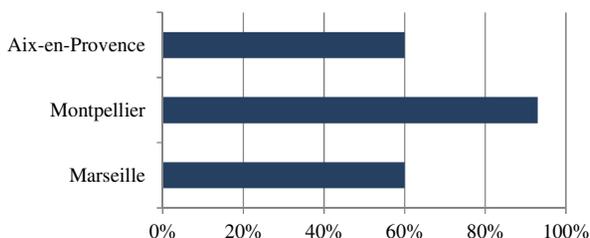
De fait, ces projets connaissent aujourd'hui des degrés de réalisation variés.

Ainsi, **la ville de Marseille est caractérisée par un taux d'exécution des paiements de 60 %** (pour une date limite des paiements programmée fin 2020), **du fait du retard pris dans l'engagement des crédits**. L'effort a été fait au cours de l'année 2015 avant la clôture nationale des autorisations d'engagement, ce qui entraîne un taux d'exécution des engagements prévus de 98 %. Ces retards ont cependant entraîné un décalage dans la réalisation des travaux d'où un taux d'opérations livrées de 70 % seulement en 2019. 24 % des opérations sont en cours de réalisation et 7 % restent à mettre en œuvre entièrement.

**Aix-en-Provence affiche un taux d'exécution des paiements de 60 %**, comparable à celui de Marseille, qui s'explique par des **opérations lancées plutôt tardivement**, en 2011, qui ont produit un décalage logique dans le temps de la réalisation des paiements. 85 % des opérations ont été livrées, le reste des opérations étant en cours de mise en œuvre (avenue Jas de Bouffan sud, place Michel, résidence Tamino à Corsy, résidence Poincaré à Beisson).

**Montpellier affiche des délais de paiements réalisés élevés, à hauteur de 93 %**. Toutes les opérations sont soldées et les paiements effectués dans le quartier de la Mosson, il reste 10 opérations en cours de réalisation à financer et à payer sur l'opération du Petit Bard et 4 opérations dans le centre-ville, dans le projet de la cité Gély, sont suspendues dans l'attente d'une autorisation de prolongation des délais de paiement.

TAUX D'EXÉCUTION DES PAIEMENTS  
DU PNRU EN 2019



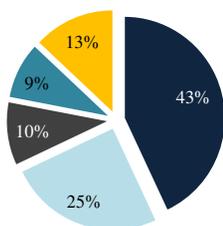
### C. UNE RÉPARTITION DES COFINANCEMENTS QUI EST LE MIROIR DE LA SPÉCIFICITÉ DES PROJETS

L'action de l'ANRU s'inscrit dans des accords de cofinancements des projets. Les subventions versées par l'ANRU ont en effet pour objectif de servir d'effet levier dans la réalisation de projets nécessaires en premier lieu.

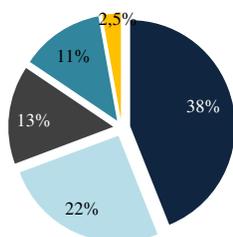
**La répartition des financements entre les différents partenaires varie selon les projets mais les ordres de grandeur restent globalement les mêmes**, sauf dans le cas d'opérations isolées, comme à Corsy et Beisson où l'intervention de l'ANRU est limitée (4 %).

L'action majoritaire portant sur l'habitat social, les bailleurs sont les premiers contributeurs de ces opérations : ils ont apporté entre 38 % et 44 % des financements selon les projets. Hors le cas spécifique d'Aix en Provence, **l'ANRU est le deuxième plus gros contributeur à ces projets (entre 22 % et 25 %)** tandis que les collectivités territoriales restent des acteurs majeurs, notamment les villes porteuses des projets dans le cadre du NPNRU (entre 10 % et 14 %). Aix-en-Provence se distingue par l'importance de l'engagement financier de l'échelon intercommunal, la communauté du Pays d'Aix.

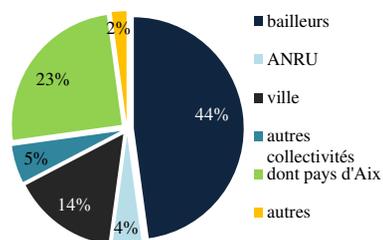
Répartition du financement des projets à Marseille



Répartition du financement des projets à Montpellier



Répartition du financement des projets à Aix en Provence



## II. DES DIFFICULTÉS SIMILAIRES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PNRU

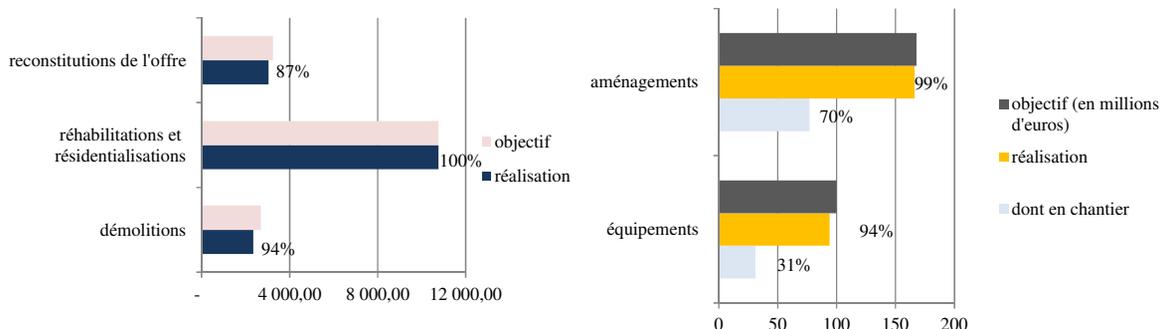
### A. UN PNRU À L'EXÉCUTION RETARDÉE ET TROP PEU AMBITIEUX MALGRÉ DES OBJECTIFS QUANTITATIFS ATTEINTS

#### 1. Les objectifs quantitatifs, reposant majoritairement sur la transformation du bâti, ont été globalement atteints

**Les objectifs quantitatifs initiaux de démolitions, reconstructions et réhabilitations sont élevés et ont été globalement atteints ou le seront dans les prochaines années.**

À Marseille par exemple, l'objectif de 2 698 démolitions est atteint à 87 % aujourd'hui, celui de 5 740 réhabilitations et 5 029 résidentialisations à 100 % et celui de 3 242 reconstitutions de l'offre à 94 %. Les objectifs plus globaux ne portant pas sur l'habitat mais l'aménagement et les équipements seront aussi remplis mais apparaissent beaucoup moins ambitieux et sont surtout, pour une bonne partie, toujours en cours de réalisation. Cela tient au fait que ces opérations sont souvent réalisées dans un second temps, après l'action sur le bâti. L'objectif de réalisation de 100 millions d'euros d'équipements sera atteint à 94 % mais 31 % sont encore en chantier, tandis que les 168 millions d'euros d'aménagements seront atteints à 99 % mais 70 % sont toujours en cours de réalisation.

### TAUX DE RÉALISATION DES DIFFÉRENTES OPÉRATIONS À MARSEILLE



À Montpellier, les opérations sont entièrement réalisées dans le quartier de la Mosson et ont constitué notamment en 330 démolitions et reconstructions, 687 résidentialisations et 283 relogements. Plusieurs actions sur les équipements ont été réalisées : par exemple, la Halle quatre saisons a été rénovée et la ZAC Pierre-Vives a été aménagée. Dans le quartier Petit Bard, l'objectif de 390 réhabilitations est entièrement atteint, 442 démolitions sur les 462 prévues ont été réalisées, les vingt restantes le seront d'ici 2019. 500 logements ont été reconstruits sur site. Dans le centre-ville, 60 logements ont été démolis et 60 reconstruits, 416 logements ont été réhabilités. Une partie du programme est cependant suspendue sur la partie des opérations de la cité Gély (voir *infra*).

À Aix, les 145 démolitions et les 971 réhabilitations prévues ont été réalisées. 55 logements ont été livrés sur les 137 reconstructions prévues, 45 logements sont en cours de construction (résidences Tamino et Poincaré) et les 37 logements restants devraient voir le jour prochainement. Plusieurs équipements ont aussi été financés : une aire de jeu aquatique, une maison pluridisciplinaire de soins, une esplanade surplombant la ville à Beisson, un pôle économique et commercial, des plateaux sportifs, la rénovation et l'extension du centre social Albert Camus à Corsy. Plusieurs opérations d'aménagements sont toujours en cours : la création de la place Michel ou la rénovation de l'avenue Jas de Bouffan sud à Corsy. En outre, la construction future des résidences Tamino à Corsy et Poincaré à Beisson permettront d'accroître la réalisation des objectifs quantitatifs sur l'habitat.

## 2. Des retards récurrents dans l'exécution des projets

**D'autre part, les trois villes ont connu des retards d'exécution liés à des spécificités locales ou aux caractéristiques des projets.**

● Ainsi, à Marseille, **près de 60 % des 422 opérations prévues ne sont toujours pas soldées** (248 opérations) du fait du démarrage tardif des opérations. 10 % n'ont toujours pas fait l'objet d'un démarrage opérationnel, ce qui induit un risque significatif de sous-consommation des crédits engagés. Ainsi, quatre opérations d'aménagement et d'équipements ont été abandonnées sur les trente-six prévues. De même, seulement 55 % des 387 opérations prévues en diversification de l'offre ont été réalisées ou sont en cours de réalisation du fait d'une sous-mobilisation très forte par l'Association foncière logement de ses contreparties (voir *infra*).

Ces difficultés sont notamment liées à la complexité de mise en œuvre d'un portage opérationnel de l'ensemble des projets sur le territoire marseillais. Ce territoire est vaste, l'ampleur des projets gigantesque et les collectivités locales ne sont pas toutes concernées à la même échelle par la rénovation urbaine. L'enjeu du rassemblement des élus locaux autour de projets communs et ambitieux a donc été particulièrement prégnant.

Face aux difficultés rencontrées, **le pilotage stratégique du projet a été confié, à partir de 2009, au groupement d'intérêt public (GIP) Marseille Rénovation Urbaine**. Il rassemble l'ensemble des acteurs de la politique de rénovation urbaine au sein de son conseil d'administration (État, élus locaux – métropole, conseil régional, conseil général – bailleurs sociaux, Caisse des dépôts et Consignations). Cette organisation spécifique, unique en France aujourd'hui, a permis de constituer une communauté d'intérêts fragiles et de passer outre les clivages politiques locaux afin de lancer les opérations de rénovation urbaine.

Le GIP a eu un rôle de **coordination dans la préparation des décisions** et a été le lieu de la négociation entre les partenaires avant le vote dans les assemblées délibérantes. Les subventions des différentes collectivités sont passées par le GIP, ce qui a garanti une confiance accrue entre les partenaires et du respect des engagements de chacun.

**Un retard significatif dans l'élaboration des projets de rénovation urbaine a néanmoins été observé, ce qui a conduit à l'engagement *in extremis* de 30 % des crédits (90 millions d'euros) au cours du deuxième semestre de l'année 2015**, avant la clôture des engagements prévue au niveau national pour le 31 décembre. Ainsi, seulement deux millions d'euros de subventions accordées par l'ANRU n'ont pas fait l'objet d'engagements et ont été définitivement perdus, grâce à la mobilisation des collectivités locales qui ont débloqué la partie de cofinancements induite par le versement de subventions par l'ANRU.

**Ces retards sont notamment liés à la modification en cours de réalisation des projets envisagés initialement**, suite à la découverte d'amiante dans des logements qui auraient dû faire l'objet de réalisations dans les trois projets majeurs de Marseille (Flamants-Iris, Malpassé, la Savine). Ces réhabilitations ont donc finalement fait l'objet de démolitions, ce qui a entraîné des surcoûts et des retards importants. Il a été nécessaire de reconfigurer l'ensemble de ces trois projets (nouveaux avenants signés en 2015), qui représentent à eux seuls 40 % de l'investissement dans la rénovation urbaine à Marseille.

Ce retard a des conséquences aujourd'hui dans le lancement du nouveau programme. En effet, les opérations n'étant pas encore réalisées ou payées, la capacité de financement immédiate des différents partenaires reste limitée.

• **À Montpellier, deux projets ont connu des retards importants.** L'intervention dans le quartier des Cévennes sur la copropriété du Petit Bard a été plusieurs fois retardée, du fait de **la spécificité de l'intervention sur une copropriété privée dégradée**. Le processus de relogement a fait l'objet d'une attention particulière de l'ANRU mais les retards initiaux ont été résorbés notamment depuis la mise en place d'un comité de pilotage relogement piloté par le Préfet. Ce projet est désormais en phase d'achèvement, notamment grâce un portage politique et technique important.

Les interventions dans le centre-ville ont aussi connu des retards significatifs. Une partie de l'action a porté sur la **requalification d'îlots d'habitat ancien dégradés privés**, qui est aussi une intervention complexe. Les autres opérations se sont concentrées dans la cité Gély, essentiellement constituée de communautés gitanes, opposées au projet. Face à la nécessité de préciser le projet urbain, insuffisamment travaillé en amont de la signature de la convention, les opérations ont été une première fois suspendues en 2013 avant un nouvel accord en 2015 portant sur le relogement des habitants avant les démolitions prévues et la finalisation des aménagements sous maîtrise d'ouvrage de la ville. Un plan de relogement affiné après enquête sociale menée par un prestataire extérieur a été mis en place et une demande de prolongation des délais de paiement pour les quatre dernières opérations a été déposée. Ces opérations sont toujours en cours de réalisation.

• **À Aix-en-Provence, les opérations ont également été retardées.** Ces retards ont porté sur les constructions de nouveaux logements et sont également dues à la modification des projets en cours de réalisation pour les adapter au mieux aux besoins réels. Certaines constructions de logements neufs (résidence Poincaré) se sont faites sur le site de la démolition de logements locatifs sociaux, d'où un temps nécessaire au relogement des familles qui a eu un impact sur le calendrier des opérations. Une problématique particulière liée à la domanialité a également entraîné des délais plus longs qu'anticipés puisqu'une négociation avec les bailleurs a été nécessaire pour aboutir à des rétrocessions foncières des rues et des espaces publics dans les quartiers concernés. Plusieurs dérogations successives ont été accordées en 2015, 2017 et 2018 pour prolonger les délais de réalisation des travaux.

## B. L'ÉCHEC DE LA MIXITÉ SOCIALE

En sus des objectifs quantitatifs de démolitions et de reconstructions, la loi de programmation de 2003 a assigné un **objectif de mixité sociale** aux opérations de rénovation urbaine<sup>(1)</sup>. Le choix des moyens employés pour atteindre cet objectif a cependant été laissé à la libre appréciation des porteurs de projets, aucune règle portant sur ce sujet n'ayant été inscrite dans la loi de 2003.

Le constat de l'échec au niveau national de l'atteinte de cet objectif qualitatif, rappelé par les travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement et le suivi de la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine<sup>(2)</sup>, peut être fait dans les trois villes étudiées par le rapporteur. L'action menée sur l'offre de logement, favorisée par la loi SRU du 13 décembre 2000<sup>(3)</sup> et la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté<sup>(4)</sup>, a été significative mais insuffisante pour modifier la composition sociale des habitants des quartiers concernés.

À noter cependant que ce constat doit être relativisé dès lors que nous ne savons pas quelle serait la situation de ces quartiers sans l'intervention de l'ANRU. Il est aussi nécessaire de souligner que les résultats présentés ici ne prennent en compte que des opérations inscrites dans les conventions des PRU et bénéficiant d'un appui financier de l'ANRU. D'autres opérations ont été réalisées sans ce soutien et ne sont donc pas comptabilisées dans les résultats. C'est par exemple le cas à Marseille de la Maison des solidarités construite par Ametis dans le quartier Malpassé ou de plusieurs opérations de promotion immobilières sur Plan d'Aou ou la Viste.

**Les reconstitutions sur site ont été trop nombreuses et la diversification de l'habitat, encouragée notamment par les contreparties cédées à l'Association foncière logement pour reconstruire des logements en locatif libre et par le taux de TVA réduit pour l'accession sociale à la propriété dans les QPV a été limitée par l'absence de changement d'image des quartiers.** La hausse des loyers induite par les opérations de rénovation urbaine a limité l'accès des ménages les plus précaires aux logements sociaux rénovés. L'AFL a aussi abandonné plusieurs programmes.

---

(1) Articles 6 et 10 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

(2) Mme N. Hai et M. R. Delatte, Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement et le suivi de la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine, juillet 2018.

(3) Elle a imposé un quota de 20 % de logements sociaux aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France), porté à 25 % d'ici 2025 par la loi Duflot du 18 janvier 2013.

(4) Cette loi impose aux bailleurs de réserver 25 % des attributions de logements sociaux en dehors des QPV aux 25 % des demandeurs les plus pauvres ou à des ménages relogés dans le cadre des opérations de renouvellement urbain et elle prévoit que 50 % des attributions de logements sociaux dans les QPV soient au bénéfice des ménages les moins défavorisés.

Ainsi, à Marseille, seules 55 % des 387 diversifications de l'offre ont été atteints. Si une partie significative est encore en cours de réalisation, la diversification de l'offre ayant lieu dans la deuxième phase des travaux, il apparaît peu probablement que l'AFL mobilise l'ensemble de ses contreparties. En outre, la MEC portant sur le financement et le suivi des programmes de rénovation urbaine, souligne que seulement 14 % des publics les plus pauvres ont bénéficié d'un logement social hors QPV au niveau du territoire marseillais, ce qui est notamment lié à l'étendue de ces quartiers prioritaires <sup>(1)</sup>.

**À Montpellier, le relogement et la reconstitution hors site ont été privilégiés pour favoriser la mixité sociale.** Dans le quartier de la Mosson, sur les 330 logements démolis et reconstruits, seuls 111 l'ont été sur site. Dans le quartier des Cévennes, si 500 logements ont été reconstruits sur site, 50 % des relogements effectués suite aux démolitions (442 logements) l'ont été hors du quartier. Des logements locatifs intermédiaires ont également été privilégiés.

**Cependant, les délégués du préfet font tous le constat d'un échec d'une réelle mixité sociale dans les immeubles.** Ils mettent en évidence une accession sociale limitée, réalisée à la marge des quartiers concernés. La question de la mixité sociale réelle se pose dans le sud du quartier de la Mosson, qui comporte également une partie de logements privés de catégorie intermédiaire voire supérieure : la facilitation des échanges entre le quartier prioritaire et ces logements est un enjeu principal. L'ANRU souligne l'importance de l'enjeu de la politique de peuplement dans le quartier de la Paillade (sud de la Mosson) pour le NPNRU. En effet, le quartier reste aujourd'hui spécialisé dans l'accueil des populations immigrées et les plus fragiles économiquement.

Les mêmes difficultés se présentent à Aix-en-Provence, qui a fait le choix d'un accompagnement au relogement par une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour le quartier Beisson. Sur les 145 familles relogées, 41 % l'ont été sur site, 33 % hors site et 26 % n'ont pas souhaité passer par cette procédure de relogement (départs volontaires). **Cependant, la ville a fait part de sa difficulté à reloger les habitants hors site et encore plus hors quartier prioritaire du fait du nombre réduit de bailleurs présents dans les quartiers** (2 bailleurs seulement) et de la difficulté à mobiliser la solidarité inter-bailleurs, et notamment auprès des bailleurs « non démolisseurs », ce qui contraint fortement le parc social disponible dans les plans de relogements.

À cette problématique s'ajoute souvent le **refus des habitants** de quitter un quartier auquel ils sont attachés et qui fait l'objet d'une rénovation de l'habitat plutôt réussie avec la création de logements neufs. À noter que le programme initial de rénovation urbaine ne prévoyait pas d'opérations de diversification de l'offre de logements dans les quartiers concernés mais il est désormais envisagé de produire des logements sociaux intermédiaires sur le terrain libéré par la démolition des 75 logements du LOPOFA à Corsy.

---

(1) Mme N. Hai et M. R. Delatte, *Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement et le suivi de la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine, juillet 2018.*

Face à ce constat, l'objectif de mixité sociale a été réaffirmé dans la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. D'une part, le **passage à l'échelle intercommunale** doit permettre une vision plus globale et équilibrée de la production de logements sociaux et du relogement des populations concernées par les projets de rénovation urbaine. D'autre part, le règlement général de l'ANRU du 16 juillet 2015 a formalisé des règles contraignantes obligatoires à l'élaboration des nouveaux projets de rénovation urbaines :

**– les logements démolis doivent être reconstitués en dehors des quartiers prioritaires ;**

**– la construction de logements sociaux dans les quartiers où leur part dépasse déjà 50 % doit être limitée.**

Ces règles ont cependant déjà fait l'objet de **dérogations**, une souplesse nécessaire pour les porteurs de projets, mais qui montrent toute la difficulté du respect de l'objectif de mixité sociale.

**Par exemple, la ville d'Aix-en-Provence a obtenu une dérogation dans ce cadre et a été autorisée**, dans son projet NPNRU sur le quartier d'Encagnane, à reconstituer sur site, dans le secteur Phares et Balises, 111 logements locatifs sociaux sur les 174 logements démolis alors que le taux de logements locatifs sociaux dans le secteur concerné est de 100 %. Cependant, **cette dérogation n'empêchera pas la forte diminution de la concentration des logements sociaux dans le quartier** puisque la part de logements sociaux devrait s'établir à 36 % à la fin des opérations, notamment du fait de la construction de nombreux logements en diversification de l'offre.

**Premier bilan des engagements de reconstitutions  
de l'offre de logements dans le cadre du NPNRU**

D'après les premiers engagements des porteurs de projets, **83 % des logements reconstruits le seront hors des quartiers prioritaires** dont 53 % de logements sociaux en PLAI, destinés aux personnes les plus modestes. Dans le cadre du PNRU, à titre de comparaison, 60 % des logements sociaux étaient reconstruits dans un quartier prioritaire dont 50 % dans le même quartier.

La mixité sociale est une notion plurielle ; une action concentrée seulement sur l'habitat ne peut pas permettre d'atteindre une véritable mixité dans les échanges. La mixité fonctionnelle, c'est-à-dire la pluralité des activités et fonctions présentes dans un quartier, apparaît comme un préalable à l'émergence d'une réelle mixité. **Ainsi, le développement des commerces, de l'activité économique, des équipements, des établissements culturels et des transports est indispensable pour œuvrer dans le sens d'une réussite globale du projet de rénovation urbaine.**

### III. DES ENJEUX TOUJOURS PRÉGNANTS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU PROGRAMME

Face à la nécessité de poursuivre l'action volontariste engagée dans les quartiers prioritaires, le choix a été fait en 2014 de lancer le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)<sup>(1)</sup>. Les limites du premier programme ont été prises en compte afin de permettre la mise en œuvre d'une action plus efficace.

Ainsi, quatre modifications majeures peuvent être soulignées :

– le **portage politique du projet se fait désormais à l'échelle de l'intercommunalité** et non plus de la commune ;

– **des protocoles de préfiguration** ont été prévus dans la phase de pré-conventionnement avec l'ANRU, dans l'objectif d'approfondir les diagnostics territoriaux et de consulter plus largement les habitants ;

– le NPNRU a également pour ambition la mise en œuvre d'une **action plus globale**, qui n'est pas restreinte au bâti, mais concerne aussi le développement économique, les équipements publics et la lutte contre les copropriétés dégradées ;

– la **volonté de favoriser la mixité sociale a été réaffirmée** et le règlement général de l'ANRU du 16 juillet 2015 a introduit des règles pour y parvenir (voir *supra*).

Le lancement du NPNRU a été plutôt long, du fait d'une part de l'incertitude sur ses modalités de financement et, d'autre part, de la nécessité pour les partenaires financiers d'achever les opérations du PNRU et de reconstituer leurs capacités financières. Depuis le deuxième semestre 2018 et suite au discours du 22 mai du Président de la République, la validation des conventions s'est accélérée de façon significative. L'objectif de validation des 450 conventions à la fin de l'année 2019 sera très probablement atteint.

Cette accélération a été obtenue grâce à la mobilisation des équipes de l'ANRU et à la simplification des procédures de validation et d'instruction (conseil d'administration du 25 mai 2018) :

– il est désormais possible de **valider les conventions en plusieurs étapes**, en validant dans un premier temps un cœur de projet cohérent ou des opérations anticipées marquantes ;

– les **procédures d'instruction ont été simplifiées** avec la mise en place d'une procédure allégée pour les projets d'intérêt régional et une déconcentration de la validation au niveau du préfet de département lorsque le projet n'est pas complexe ainsi que l'accélération des délais entre l'envoi du projet et la validation par le comité d'engagement pour les projets à validation nationale (4 mois).

---

(1) Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Marseille, Aix-en-Provence et Montpellier sont toutes concernées par le NPNRU, pour des projets d'ampleur et d'avancées inégales. Le passage à l'échelle intercommunale connaît des degrés de complexité variés en fonction du contexte politique local ou de la date d'achèvement des travaux du PNRU. Le lancement du NPNRU a été très long, et la mise en œuvre opérationnelle des travaux devra être surveillée de près pour éviter des retards supplémentaires dans la réalisation. Il faut cependant souligner que les trois villes ont utilisé la possibilité de conventionner en plusieurs temps et de mettre en œuvre, dès 2018, des opérations pré-conventionnées.

## **A. UN PASSAGE À L'ÉCHELON INTERCOMMUNAL QUI DÉPEND DE LA SITUATION POLITIQUE LOCALE**

Les trois villes étudiées ont connu des passages à l'échelle intercommunale différenciés et qui n'ont pas eu le même impact sur la mise en œuvre des projets.

### **1. Une construction métropolitaine particulièrement complexe à Marseille du fait de l'enchevêtrement des échelons locaux**

À Marseille, la construction de la métropole s'est avérée très complexe. Cette difficulté s'explique notamment par le nombre d'échelles concernées (métropole, conseil de territoire et commune) sur un territoire vaste et peuplé d'où un nombre d'élus locaux élevé, ce qui favorise la dispersion de la prise de décision et la fragilité des accords conclus. Prévues au 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>(1)</sup>, la création de la métropole a été mouvementée. Elle a fait l'objet de recours devant le tribunal administratif<sup>(2)</sup> et le Conseil constitutionnel<sup>(3)</sup>. La gouvernance partagée entre les élus Les Républicains et du Parti socialiste, envisagée à l'origine, n'a finalement pas abouti.

La période actuelle est toujours transitoire, puisque la métropole, qui rassemble 92 communes, doit se voir transférer l'ensemble de ses compétences d'ici 2020. **L'année 2019 est donc une année charnière dans la construction de cette métropole qui doit se saisir pleinement de sa compétence en matière de politique de rénovation urbaine.** C'est pourquoi la **disparition du GIP**, mis en place en 2009, est programmée pour la fin de l'année 2019. La métropole devra désormais prendre en charge le pilotage et la prise de décision concernant les opérations de rénovation urbaine, sur un territoire d'intervention élargi puisque le GIP intervenait uniquement sur le territoire de la commune. Ce changement implique également que l'État ne soit plus acteur dans la gouvernance des projets. **La situation devrait donc être normalisée et se rapprocher du droit commun.**

---

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(2) Tribunal administratif de Marseille, 7 janvier 2016, Annulation de l'élection de M. Jean-Claude Gaudin comme président de la métropole Aix-Marseille-Provence.

(3) Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-521/528 QPC du 19 février 2016.

L'inquiétude concernant la capacité de la métropole à prendre en charge la politique de rénovation urbaine reste cependant prégnante. À ce stade, la question de l'avenir du GIP et de ses 25 ETPT n'est pas encore tranchée : il est possible que celui-ci soit transformé en société d'aménagement qui serait chargé de la mise en œuvre opérationnelle de la politique de rénovation urbaine sur l'ensemble du territoire métropolitain. La seconde option envisagée est celle de l'intégration des équipes du GIP directement aux équipes métropolitaines. La solution retenue devra prendre en compte la nécessaire articulation de l'action sur le renouvellement urbain avec celle sur l'habitat dégradé en centre-ville, dont l'urgence a été mise en évidence par les événements de novembre 2018.

Constatant les difficultés de la métropole dans la mise en œuvre du NPNRU, **un comité intermédiaire s'est tenu le 6 février 2019** afin de faire le point sur la définition de la nouvelle stratégie de la métropole en matière d'habitat et sur la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance métropolitaine.

Il a été décidé qu'une convention-cadre portant sur les quartiers éligibles au NPNRU serait présentée aux partenaires. Elle portera sur la stratégie de constitution de l'offre de logements démolis et sur les besoins en ingénierie de la collectivité afin d'assurer le suivi des projets. Elle précisera également les engagements sur le volet habitat, peuplement, relogement du projet intercommunal de renouvellement urbain, sur les politiques communautaires qui constituent des facteurs clés de réussite des projets (transports, éducation, insertion, emploi...) et le cadre stratégique du pilotage. À ce titre, le projet de convention distingue deux niveaux de gouvernance des projets : une gouvernance stratégique à l'échelle métropolitaine qui coordonne les projets et veille au respect des engagements pris dans la convention-cadre et une gouvernance à l'échelle de chaque périmètre de contractualisation, qui affirme la nécessité de la tenue de comités de pilotage, précédés de comités techniques, afin de valider les différentes étapes des projets.

L'ANRU s'est engagé à participer à la structuration de l'équipe métropolitaine en charge du suivi des projets du NPNRU en finançant plusieurs ETPT.

**La métropole indique être en capacité d'effectuer une première vague de conventionnement pour l'ensemble des projets d'intérêt national d'ici la fin de l'année 2019**, après une signature du protocole de préfiguration portant sur les projets du territoire marseillais uniquement assez tardive, en décembre 2017. Une deuxième phase de contractualisation portant sur les projets d'intérêt régional et la seconde phase des projets d'intérêt national devrait avoir lieu au cours de l'année 2020. Si la plupart des études prévues dans le protocole ont été lancées, l'ANRU relève que certaines ne l'ont pas encore été, ce qui implique, compte tenu du calendrier annoncé, un suivi renforcé pour s'assurer de l'avancée des projets ainsi que de la tenue effective des réunions de travail et comités de pilotage et stratégique prévus.

## **2. Une élaboration du projet à Aix-en-Provence en marge de l'échelon métropolitain**

La difficulté de construction de l'échelon métropolitain n'a pas réellement affecté l'élaboration du projet d'Aix-en-Provence. En effet, si le portage politique se fait à l'échelle métropolitaine, la commune conserve une forte implication dans son portage politique via sa convention d'application communale du contrat de ville. Le pilotage technique a été laissé à la ville, qui a gardé une influence d'autant plus forte que le projet présenté est d'intérêt régional, les enjeux financiers étant moins importants.

Ainsi, le protocole de préfiguration a été signé rapidement, fin décembre 2015, ce qui a permis une validation du projet sur le quartier d'Encagnane en 2018. Elle prévoit un montant maximum de 8,5 millions d'euros de concours financiers de l'ANRU. La signature de la convention est envisagée pour le deuxième semestre de l'année 2019.

La ville explique que ce délai entre la signature du protocole et la validation du projet est lié en partie à la mise en place de la métropole, qui a impliqué des discussions avec le porteur de projet qui ont retardé la prise de décision de quelques mois. Cependant, elle identifie la nécessité de négocier avec l'État une dérogation sur les reconstitutions sur site du quartier Phares et Balises comme le facteur d'explication principal de ce délai.

## **3. Un passage fluide à l'échelon métropolitain à Montpellier**

À Montpellier, le passage à l'échelle métropolitaine a été beaucoup plus fluide. **Créée au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la métropole est venue se substituer à l'ancienne communauté d'agglomération de Montpellier, sur un périmètre déjà constitué.** De plus, il n'existait pas d'échelon intermédiaire entre la commune et la métropole.

Montpellier Méditerranée métropole comprend 31 communes, elle est donc bien plus réduite que la métropole Aix Marseille Provence. À noter que **la transition entre les deux échelons est favorisée par le fait que le maire de Montpellier est le président de l'EPCI, ce qui a permis d'impulser une mutualisation poussée au sein des services des deux entités.** Après une signature du protocole de préfiguration en décembre 2016, les deux projets sur la Mosson (PRIN) et les Cévennes (PRIR) ont été validés dans leurs grands principes le 30 avril dernier, une signature de la convention étant prévue pour la fin de l'année 2019, après un nouveau passage devant le comité d'engagement de l'ANRU à la fin de l'automne pour valider les montants financiers.

## **B. UNE FORTE UTILISATION DE LA POSSIBILITÉ DE DÉMARRER DES OPÉRATIONS DE FACON ANTICIPÉE**

Dès la mise en œuvre du NPNRU, l'ANRU a prévu la possibilité de **pré-conventionner certaines opérations, après approbation du comité d'engagement de l'agence et dans le cadre de la signature du protocole de préfiguration**, en vue de leur démarrage préalable à la signature de la convention.

**Des opérations anticipées, qui ne s'inscrivaient pas dans un projet encore tout à fait arrêté avec une enveloppe globale définie, ont également pu être mises en œuvre, après signature du protocole de préfiguration.** Le niveau de la part de financement de l'ANRU n'était cependant pas défini en amont, ce qui impliquait un risque pour les porteurs de projets.

Ces deux options ont été utilisées par les villes étudiées. Par exemple, en 2017, **Aix-en-Provence a réhabilité l'école Giono**, pour un montant total de 2,6 millions d'euros et une participation de l'ANRU estimée à 10 %, dans le cadre d'une opération pré-conventionnée. À ce jour, et dans l'attente de la signature de la convention locale, la ville d'Aix-en-Provence supporte seule la charge financière de cette opération livrée en janvier 2018.

À Marseille, **certaines opérations ont été pré-conventionnées dans le protocole de préfiguration signé fin 2016, notamment la construction de deux centres sociaux, un dans le domaine Ventre et l'autre au 44 rue d'Aubagne.** Une micro crèche de 10 places devait aussi être financée au n° 63 de la rue d'Aubagne, dans le bâtiment qui s'est effondré. À ce jour, aucun des travaux nécessaires à la réalisation de ces équipements n'a débuté et les travaux ont été annoncés pour 2020. D'autres opérations pré-conventionnées sont en cours de réalisation ou ont déjà été livrées : c'est le cas de la **reconstitution de plusieurs logements sociaux dans le quartier de la Savine**, une opération prévue à l'origine dans le PNRU mais qui a été basculée dans le NPNRU en opération pré-conventionnée, suite à l'impossibilité de respecter les délais de paiement dont l'arrêt est programmé pour fin 2020.

À Montpellier, **trois démarrages anticipés ont été autorisés** : la démolition de l'immeuble d'Alembert dans le quartier des Trittons, la réhabilitation du Cap Dou Mail et la démolition de la Tour Assas.

**Cette possibilité a été élargie à partir du conseil d'administration de l'ANRU du 25 mai 2018** qui a facilité la possibilité, pour les projets dont la validation globale ou d'un cœur de projet, ne pourrait intervenir que tardivement en 2019, de valider et engager financièrement des opérations anticipées marquantes dès l'automne 2018. Un protocole de préfiguration ou un comité d'engagement n'est donc plus un préalable nécessaire au pré-conventionnement de certaines opérations.

**Lors du comité d'engagement du 6 février 2019, la métropole Aix-Marseille-Provence, a demandé le pré-conventionnement d'une trentaine d'opérations sur le territoire marseillais, pour un montant total de concours financier de l'ANRU de 63,4 millions d'euros.** Parmi ces opérations, on relève notamment l'acquisition et la démolition des bâtiments A et C du parc Corot (8 millions d'euros) ou la démolition des bâtiments E, H et G sur Kallisté (24,6 millions d'euros).

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ce succès. D'abord, une certaine souplesse semble indispensable aux porteurs de projets, à la vue du cadre temporel élargi nécessaire pour la mise en œuvre des opérations de rénovation urbaine. Ensuite, il semble que le processus de validation et de signature des conventions NPNRU, bien que s'accéléraient ces derniers mois, a nécessité beaucoup de temps, lié à des négociations diverses, et à l'achèvement, en parallèle des opérations du PNRU. En effet, le chevauchement des deux programmes peut créer des complexités en termes de lisibilité de l'action. La possibilité de pré-conventionner est donc indispensable pour les projets déjà bien construits et prêts à démarrer. **L'enjeu aujourd'hui est désormais celui de la consolidation des enveloppes globales avec la finalisation des projets et la signature des conventions, afin de sécuriser l'ensemble des investissements envisagés.**

Les projets présentés dans les trois villes répondent aux exigences accrues en matière de développement des équipements (notamment scolaires) et des commerces. Une attention particulière devra être portée sur la réalisation effective de ces objectifs, tout comme sur celle des opérations en diversification de l'offre, qui sont un premier pas vers la mixité sociale. Si l'amélioration du cadre de l'habitat est une priorité, il est nécessaire, aujourd'hui, d'agir sur l'ensemble des lieux de vie dans les quartiers.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa réunion de 17 heures, le mardi 4 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement.*

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

\*

\* \*



## **ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**

M. Nicolas Grivel, directeur

M. Damien Ranger, directeur de la communication et des relations publiques

### **Déplacements**

#### **Montpellier – le 28 février 2019**

##### **Préfecture de l'Hérault**

M. Pierre Pouëssel, préfet

M. Pascal Otheguy, secrétaire général

M. Matthieu Grégory, directeur de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM)

Mme Edith Moutte, chargée de mission cohésion sociale/santé

M. Alain Genre-Jazelet, délégué du préfet

Mme Souad Sebbar, déléguée du préfet

##### **Société d'équipement de la région de Montpellier (SERM)**

M. Sébastien Pathéron, directeur adjoint

#### **Marseille – le 1<sup>er</sup> mars 2019**

##### **Groupement d'intérêt public – Marseille rénovation urbaine (GIP-MRU)**

Nicolas Binet, directeur

Arlette Fructus, présidente et 17<sup>e</sup> vice-présidente de la Métropole déléguée à l'habitat (hors dispositifs opérationnels relatifs à l'habitat indigne et dégradé) et à la politique de la ville

## **Préfecture des Bouches-du-Rhône**

Mme Sandrine Dujardin, chargée de mission renouvellement urbain au cabinet de la préfète déléguée à l'égalité des chances

M. Jean-Philippe D'Issernio, directeur de la DDTM

## **Aix-en-Provence – le 15 avril 2019**

Mme Sophie Joissains, sénatrice

### **Ville Aix-en-Provence**

Mme Maryse Joissains, maire

Mme Kheididja Brombeck, directrice citoyenneté et proximité

Mme Catherine Sylvestre, adjointe aux affaires sociales

M. Stéphane Paoli, adjoint au suivi et développement du quartier Les Hauts d'Aix

M. Jacques Boudon, conseiller municipal aux grands travaux, au PNRU et NPNRU

M. Jean-Jacques Clouchoux, directeur général des services techniques

Mme Celle, conseiller technique auprès du DGS

Mme Marie-Pierre Thiec, coordinatrice territoriale politique de la ville

M. Abdelmalek Ramdane, référent de la DCP auprès des services techniques

M. Sid Ahmed Bouazza, ATQ

### **Métropole Aix-Marseille-Provence**

Mme Nathalie Pace, directrice de la politique de la ville

### **Pays d'Aix Habitat métropole**

M. Chazeau président de PAH-M - adjoint aux marchés publics et commande publique

M. Patrick Thivet, directeur général

Mme Sylvie Périchon, responsable de programmes

M. Yannick Prin responsable communication

**13 Habitat**

M. Lionel Labry, directeur du développement

**Centre Albert Camus**

M. Eric Cervoni, directeur

M. Munsiambote Mavakala, président

**Agence d'urbanisme du pays d'Aix-Durance**

M. Serge Lerda

## **ANNEXE 2 : SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Mme N. Hai et M. R. Delatte, *Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement et le suivi de la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine*, juillet 2018.

Mme Lasserre-David, *avis présenté au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2019*, tome IX, Cohésion des territoires.

Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, mars 2019

Cour des comptes, *note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur la mission Cohésion des territoires*, mai 2019