

[Tout sur la loi Lamy](#)

Extrait de l'article de Valérie Licquet, publié le mardi 18 mars 2014 dans Localtis

La loi 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine introduit trois grands changements : la notion de quartiers prioritaires, qui seuls percevront les subventions de l'Etat au titre de la politique de la ville ; le contrat de ville, qui engage l'Etat et les collectivités ; la co-construction, qui ouvre aux habitants la porte des projets. Elle lance également le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) et fixe à 5 milliards d'euros la contribution de l'Etat.

François Lamy avait un objectif : réformer la politique de la ville en réduisant considérablement le nombre de territoires pouvant bénéficier des aides spécifiques de la politique de la ville. Ce serait "la fin du saupoudrage", avait promis le ministre délégué à la Ville. Il s'était engagé à passer de 2.500 contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) à 1.300 "quartiers prioritaires de la politique de la ville" en 2015, dont 230 seraient quartiers "Anru". La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine lui en donne les moyens. Notamment en réhabilitant les politiques de droit commun en faveur des quartiers défavorisés, y compris ceux qui ne seront pas considérés comme "quartiers prioritaires de la politique de la ville". Avec une touche de "co-construction avec les habitants" en plus. Une lecture de la loi, article par article, classée en cinq grands thèmes : les principes et définition de la "nouvelle" politique de la ville ; les quartiers prioritaires de la politique de la ville ; les contrats de ville ; les conventions Anru dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) ; la co-construction avec les habitants.

La "nouvelle" politique de la ville : principes et définitions

Définition de la politique de la ville – C'est "une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants". Elle est conduite par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements "dans l'objectif commun d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants". (art. 1)

Dix objectifs – Dix objectifs sont écrits dans la loi. Ils sont à suivre "en tenant compte de la diversité des territoires et de leurs ressources". Il s'agit de lutter contre les inégalités, garantir aux habitants l'égalité "réelle" d'accès aux droits et aux services publics (éducation, santé, culture...) ou encore à l'emploi, faire du développement économique, améliorer l'habitat, garantir la "tranquillité des habitants" (politiques de sécurité et de prévention de la délinquance), mieux intégrer les quartiers dans leur

unité urbaine (accessibilité en transports en commun), favoriser la mixité fonctionnelle, urbaine et sociale des quartiers, "revitaliser" et "diversifier" l'offre commerciale des quartiers, faire du développement durable et lutter contre la précarité énergétique, "reconnaître" et "valoriser" l'histoire, le patrimoine et la mémoire des quartiers, lutter contre les discriminations et favoriser l'intégration... (art. 1)

Trois grands principes de mise en œuvre – La mise en œuvre de la politique de la ville passe par le contrat de ville. La politique de la ville "mobilise" et "adapte", "en premier lieu", les actions relevant des politiques publiques de droit commun. Ce n'est que "lorsque la nature des difficultés le nécessite" qu'elle met en œuvre "les instruments qui lui sont propres" (ce qu'on appelle les "aides spécifiques" à la politique de la ville). La politique de la ville s'inscrit en outre dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques (art. 1).

Le quartier prioritaire de la politique de la ville

Le sésame pour les aides spécifiques à la politique de la ville – La loi stipule que les contrats de villes sont "élaborés sur les territoires comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville" (art. 6). Elle dit aussi que les nouveaux quartiers "Anru" (ceux bénéficiant du nouveau programme national de renouvellement urbain) seront les quartiers prioritaires "présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants" (art. 3). Idem pour les quartiers où interviendra dorénavant l'Épareca (*) (art. 22). A noter que les opérations Anru et Épareca en cours seront bien menées à leur terme, même si le quartier n'est pas (ou plus) défini comme "quartier prioritaire" (art. 3 et art. 22). (*) L'Épareca (Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux) intervient dorénavant uniquement dans les quartiers prioritaires ainsi que dans les territoires retenus au titre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

Définition des quartiers prioritaires – Les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont situés en territoire urbain et caractérisés par deux éléments : un "nombre minimal" d'habitants et un "écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants" (le fameux "critère unique"). Ces deux éléments seront précisés par décret en Conseil d'État, lequel entrera en vigueur "au plus tard le 1er janvier 2015". La loi donne les principes de calcul du critère de revenu par habitant : "cet écart est défini par rapport, d'une part, au territoire national et, d'autre part, à l'unité urbaine dans laquelle se situe chacun de ces quartiers selon des modalités qui peuvent varier en fonction de la taille de cette unité urbaine". Seuls les quartiers prioritaires ultramarins seront définis avec d'autres critères complémentaires (sociaux, démographiques, économiques ou relatifs à l'habitat) "tenant compte des spécificités de chacun de ces territoires".

Une liste établie par décret – La liste des quartiers prioritaires fera l'objet d'une actualisation "dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux" (et tous les trois ans en Outre-mer "si la rapidité des évolutions observées le justifie) (art. 5).

Conseil de citoyens – Un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire (art. 7).

Les quartiers en "veille active" – Les quartiers qui relevaient jusqu'à présent d'un zonage politique de la ville et qui ne seront pas "quartier prioritaire" font l'objet d'un dispositif de "veille active" mis en place par l'Etat et les collectivités territoriales. Les quartiers en "veille active" font l'objet d'un contrat de ville qui définit les moyens mobilisés dans le cadre des politiques de droit commun. Le dispositif est déclenché à la demande du président de l'EPCI et des maires concernés (art. 13).

La fin des ZUS et des ZRU - toute référence à la "zone urbaine sensible" (ZUS) est systématiquement remplacée par celle de "quartier prioritaire de la politique de la ville" dans les codes juridiques (art. 26 et 27). La zone de redynamisation urbaine est supprimée (art. 27).

La ZFU en voie de mutation – Les zones franches urbaines (ZFU) ne sont pas supprimées, mais elles ne sont plus créées "au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine" (art. 27). Le dispositif qui succédera à la ZFU s'appliquerait dans les quartiers prioritaires. Pour l'heure, la loi se contente d'annoncer que le gouvernement remettra au Parlement, dans les six mois suivant la publication de la loi, un rapport "sur les modalités de mise en œuvre de mesures permettant la création d'emplois et d'entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que sur les conditions de renforcement des emplois d'avenir dans ces territoires" (art. 28).

Le contrat de ville

"La politique de la ville est mise en œuvre par des contrats de ville" (article 6)

Où ? – Les contrats de ville sont "élaborés sur les territoires comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires" (art. 6). Les quartiers en "veille active" peuvent faire l'objet d'un contrat de ville mais celui-ci ne mobilisera que les financements relevant de politiques de droit commun (art. 13). Les signataires du contrat de ville s'engagent "sur la base d'un projet de territoire coproduit et partagé à l'échelle intercommunale" (art. 1). Les contrats de ville sont en effet conclus à l'échelle intercommunale, à deux exceptions près (en Outre-mer où ils peuvent être conclus à l'échelle communale et dans les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence où le préfet de région peut proposer des périmètres différents) (art. 6).

Quand ? – Les contrats de ville sont signés dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux et entrent en vigueur le 1er janvier de l'année suivante pour une durée de 6 ans (s'ils n'ont pas été signés l'année des élections municipales, ils doivent l'être l'année d'après et leur durée est alors de 5 ans). Ils sont actualisés tous les trois ans "si la rapidité des évolutions observées le justifie" (art. 6).

Quoi ? – Les contrats de ville fixent les objectifs, "notamment chiffrés", énoncés à l'article 1 de la loi (lutter contre les inégalités, garantir l'accès aux droits, etc.), la nature des actions à conduire et les modalités opérationnelles pour y parvenir. Ils fixent surtout les moyens humains et financiers mobilisés au titre des politiques de droit commun, d'une part, et des instruments spécifiques de la politique de la ville,

d'autre part. On y trouve également les moyens d'ingénierie et d'évaluation qui seront déployés.

Ils fixent également le cadre des conventions avec l'Anru. Et d'une façon générale, dans un souci affiché de "cohérence", ils intègrent toutes les actions prévues par "l'ensemble des plans, schémas ou contrats visant les quartiers prioritaires" ainsi que "les politiques thématiques concernées par la politique de la ville". Un décret en conseil d'Etat fixera la liste des "plans et schémas de planification en matière d'aménagement, d'habitat, de cohésion sociale et de transports" qui devront prendre en considération les objectifs spécifiques de la politique de la ville lorsqu'ils concernent des quartiers prioritaires. Dès à présent, la loi stipule que les contrats de ville constituent l'une des dimensions territoriales des contrats de plan Etat-régions. (art.6) Elle dit aussi qu'ils "s'articulent" avec les contrats de plan Etat-régions et "intègrent les actions relevant des fonds européens" (art. 1).

Qui ? – Les signataires du contrat de ville s'engagent à mettre en œuvre des actions de droit commun "dans le cadre de leurs compétences respectives". Les contrats de ville sont conclus entre, "d'une part, l'Etat et ses établissements publics et, d'autre part, les communes et EPCI à fiscalité propre concernés". Ils sont également signés par les départements et les régions. Ils peuvent aussi l'être par la Caisse des Dépôts, les organismes HLM, les Sem de construction et de gestion de logements sociaux, les organismes de protection sociale, les chambres consulaires et les autorités organisatrices de la mobilité (art.6). Les agences régionales de santé sont également signataires(art.21).

Les bailleurs sociaux possédant ou gérant du patrimoine et les organismes collecteurs de la Peec (Participation des employeurs à l'effort de construction) titulaires de droit de réservation sur ce patrimoine s'engagent dans une "convention intercommunale" annexée au contrat de ville sur les objectifs de mixité sociale et d'équilibre à l'intérieur du périmètre intercommunal à prendre en compte dans les attributions de logements sociaux. Cette convention définit également les modalités de relogement et d'accompagnement social dans le cadre des projets de renouvellement urbain. Elle fixe enfin les modalités de la coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation (art. 8).

Répartition des rôles EPCI/communes – Sur le territoire intercommunal, l'EPCI compétent en matière de politique de la ville est chargé du diagnostic du territoire, de la définition des orientations, de l'animation et de la coordination du contrat de ville et de la mise en œuvre des actions relevant de ses compétences "et de celles de portée intercommunale". Sur le territoire de la commune, le maire est chargé, dans le cadre de ses compétences, de la mise en œuvre du contrat de ville "et contribue aux actions des autres signataires selon des modalités définies par le contrat de ville". Une instance de pilotage est instituée, dont l'organisation et le fonctionnement sont précisés par les signataires du contrat de ville. (art. 6)

Compétence "politique de la ville" des EPCI – La compétence "politique de la ville" est ajoutée à la liste des compétences optionnelles des communautés de communes et à la liste des compétences obligatoires des communautés d'agglomération et communautés urbaines, ainsi que de la métropole du Grand Paris (art. 11).

Pacte financier et fiscal de solidarité – L'EPCI signataire d'un contrat de ville doit élaborer, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal

de solidarité "visant à réduire les disparités de charges et de recettes" entre ces dernières. A défaut de pacte, l'EPCI est tenu d'instituer une dotation de solidarité communautaire (DSC) (art. 12).

En conseil municipaux et communautaires – Le maire et le président de l'EPCI ayant conclu un contrat de ville doivent présenter à leur assemblée délibérante respective un rapport, qui sera débattu, sur "la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville, les actions qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer la situation". Un décret précisera cela (art. 11). Les EPCI et les communes signataires des contrats de ville présentent également tous les ans un état, annexé à leur budget, retraçant les recettes et les dépenses, dans lequel figure l'ensemble des actions conduites par les signataires du contrat (notamment département et région) et les moyens qu'ils y ont apportés, en distinguant les moyens qui relèvent de la politique de la ville de ceux qui relèvent du droit commun (art. 11).

Dotation budgétaire – La dotation politique de la ville, qui est amenée à remplacer la dotation de développement urbain (DDU), n'est pas encore créée. Le gouvernement remettra au Parlement, avant le 1er septembre 2014, un rapport qui prévoit les conditions dans lesquelles cette dotation budgétaire sera instituée à compter du 1er janvier 2015. Le rapport précisera notamment : l'éligibilité à la DPV des EPCI et des communes signataires d'un contrat de ville, les modalités de détermination de la liste des bénéficiaires, les modalités et les critères de ressources et de charges utilisés pour sa répartition, les objectifs et conditions d'utilisation et les dispositions spécifiques pour les départements et collectivités d'outre-mer (art. 2).

Pénalités – Le rapport que le gouvernement devra remettre au Parlement sur la future dotation politique de la ville (DPV) étudiera la possibilité et les modalités de mise en œuvre de pénalités à l'encontre des collectivités et de leurs groupements ayant un ou plusieurs quartiers prioritaires et qui n'auront pas signé de contrat de ville à compter de 2016 (art. 2).

Conseil de citoyens – Un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville. Des représentants du conseil citoyen participent aux instances de pilotage du contrat de ville (art. 7).

Les conventions Anru du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)

Où ? – Les quartiers bénéficiant du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) sont des quartiers prioritaires "présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants". La liste des quartiers est arrêtée par le ministre chargé de la ville, sur proposition de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru). Des opérations de requalification peuvent intervenir, si nécessaire, "à proximité" des quartiers. Quant à la production de logements locatifs sociaux, elle s'effectue non pas uniquement dans le quartier mais "dans les unités urbaines auxquelles (ils) appartiennent" (art. 3).

Le NPNRU, pour financer quoi ? – Les moyens affectés à l'Anru pour le NPNRU sont fixés à 5 milliards d'euros. Le NPNRU comprend les opérations d'aménagement

urbain, dont la création et la réhabilitation des espaces publics, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la création et la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale "ou tout autre investissement contribuant au renouvellement urbain". La règle du 1 pour 1 (1 logement détruit = 1 logement reconstruit) n'est pas reconduite. Désormais, la reconstitution de l'offre de logements locatifs sociaux détruits doit être "compatible avec les besoins structurels en logements locatifs sociaux fixés par les programmes locaux de l'habitat". Le NPNRU s'articule avec les actions de prévention des copropriétés dégradées et de leur traitement (ainsi que, plus largement, du traitement de l'habitat indigne). Il contribue à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments et à la transition écologique des quartiers concernés (art. 3).

Les subventions aux collectivités – L'Anru passe des conventions pluriannuelles avec les collectivités territoriales, les EPCI compétents et les organismes destinataires de ses subventions. Subventions qui "tiennent compte de leur situation financière, de leur effort fiscal et de la richesse de leurs territoires". Les subventions sont destinées à financer les opérations d'aménagement urbain prévues par le NPNRU, mais aussi de l'ingénierie, de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, du relogement, des actions portant sur l'histoire et la mémoire des quartiers, de la concertation, de la participation citoyenne et de la coconstruction des projets. Le conseil d'administration de l'Anru fixe, "dans le cadre des règles et orientations déterminées par l'Etat", les montants, les taux et les modalités d'attribution des subventions pour financer la construction, l'acquisition et la réhabilitation de logements locatifs sociaux (ainsi que la réhabilitation de structures d'hébergement, d'établissements ou logements de transition, de logements foyers ou de résidences hôtelières à vocation sociale) et ces subventions sont assimilées aux aides de l'Etat pour l'octroi des prêts et pour l'application de l'aide personnalisée au logement (APL) (art.3).

L'Anru, la gestion urbaine de proximité et l'insertion – Chaque projet de renouvellement urbain prévoit des mesures ou des actions spécifiques relatives à la gestion urbaine de proximité, impliquant les organismes HLM, les associations de proximité et les services publics de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que les signataires de la convention Anru. L'Anru adopte une charte nationale d'insertion (art.3).

L'Anru maître d'ouvrage – L'Anru peut assurer, à la demande des communes ou des EPCI, la maîtrise d'ouvrage de tout ou partie des opérations d'aménagement urbain. A titre exceptionnel et après accord du ministre (art.3).

L'Anru et ses filiales – L'Anru est habilitée à créer ou à céder des filiales, à acquérir, à étendre ou à céder des participations dans des sociétés, groupements ou organismes intervenant exclusivement dans les opérations d'aménagement urbain prévues dans le cadre du NPNRU et concourant au renouvellement urbain des quartiers. S'ajoutent désormais aux recettes de l'Anru les dividendes et autres produits de ces participations. S'y ajoutent également des concours financiers de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et des contributions issues du

fonds constitué à partir de la nouvelle taxe sur les plus-values de cession (géré par la CGLLS) (art.3).

L'Anru à l'international – L'Anru est habilitée à faire valoir son "expertise française" à l'international en matière de renouvellement urbain. A ce titre, elle est habilitée à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'accords de coopération internationale et à réaliser des prestations de services rémunérées (art.3).

L'Anru et les habitants – Chaque projet de renouvellement urbain prévoit la mise en place d'une maison du projet. Des représentants des locataires figurent désormais au conseil d'administration de l'Anru (art.3).

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) est quant à lui prolongé de 2013 à 2015. (art.3)

La coconstruction avec les habitants

Un principe – La politique de la ville s'inscrit dans une démarche de coconstruction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques, s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens, selon des modalités définies dans les contrats de ville, et sur la "coformation" (art.1).

Un conseil citoyen dans chaque quartier prioritaire – Un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville "sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives". Le maire peut d'ailleurs décider de le substituer au conseil de quartier existant. Le conseil citoyen est composé, d'une part, d'habitants tirés au sort "dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes" et, d'autre part, de représentants des associations et acteurs locaux. Il est "associé" à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation du contrat de ville, et exerce son action "en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics". Des représentants du conseil citoyen participent aux instances de pilotage du contrat de ville, "y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain". Le lieu et les moyens de son fonctionnement sont définis dans le contrat de ville, ainsi que des actions de formation. Un arrêté précisera tout cela (art.7).

Une maison du projet dans chaque quartier Anru – Chaque projet de renouvellement urbain prévoit la mise en place d'une maison du projet "permettant la coconstruction" du projet (art.3). Les habitants "ainsi que des représentants des associations et des acteurs économiques" sont "associés" à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets de renouvellement urbain, selon les modalités prévues dans les contrats de ville. De plus, des représentants des locataires figurent désormais au conseil d'administration de l'Anru (art.3).

Habitants et organismes HLM – Avant toute décision d'engager une opération d'amélioration ayant une incidence sur les loyers ou les charges locatives ou une opération de construction-démolition, le bailleur social est "tenu" d'organiser une réunion d'information des locataires. Ensuite, pendant l'élaboration du projet, il doit "mener une concertation" avec les représentants des locataires. Enfin, il doit "dresser un bilan de la concertation" une fois le projet élaboré et avant le début de l'opération

(art.4). Par ailleurs, les conventions d'utilité sociale (CUS) signées entre les organismes HLM et l'Etat doivent prévoir que l'énoncé de la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme comporte désormais des mesures d'information à l'égard des locataires en cas de vente, cession ou fusion (art.18).

Une fondation ? – Le gouvernement remettra au Parlement, au plus tard dans six mois, un rapport sur la possibilité de création d'une fondation "destinée à mobiliser, au bénéfice des quartiers prioritaires, des financements permettant l'accompagnement d'actions et de projets présentés par leurs habitants en faveur de la cohésion sociale et dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité" (art.9).

Et aussi...

Maintien des services publics – Lorsque l'initiative privée est défaillante ou insuffisante pour assurer la création ou le maintien d'un service public ("un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population") dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires, la commune peut confier la responsabilité de le créer ou de le gérer à une association ou à toute autre personne ; elle peut aussi accorder des aides et passer des conventions avec d'autres collectivités concernées (un dispositif jusque-là réservé au milieu rural) (art.11).

PLH – Le programme local de l'habitat doit préciser les actions et opérations de rénovation urbaine et de renouvellement urbain (impliquant la démolition et la reconstruction de logements sociaux, la démolition de logements situés dans des copropriétés dégradées), assorties d'un "plan de revalorisation du patrimoine conservé" et des mesures envisagées pour améliorer la qualité urbaine des quartiers intéressés et des services offerts aux habitants ainsi que de la prise en compte du relogement des habitants et des objectifs des politiques de peuplement (art.17).

Discrimination au lieu de résidence – La discrimination en fonction du lieu de résidence est désormais reconnue dans la loi, notamment dans le code du travail et le code pénal. Ces deux codes reconnaissent - sans la nommer- la discrimination positive ("les mesures prises en faveur des personnes résidant dans certaines zones géographiques et visant à favoriser l'égalité de traitement ne constituent pas une discrimination") (art.15).

Chibanis – Certaines conditions d'attribution de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (à la charge de l'Etat) sont modifiées ou précisées. Les "ressortissants étrangers" en situation régulière et vivant seuls doivent désormais, pour en bénéficier, être âgés d'au moins 65 ans ou avoir atteint l'âge de la retraite ou avoir été reconnu inaptes au travail. L'aide est désormais accordée aux ressortissants hébergés "dans une résidence sociale" (et non plus dans "un logement à usage locatif dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat"). (art.16)

Un Observatoire national de la politique de la ville – Il "contribue à l'évaluation" des politiques en faveur des quartiers prioritaires "de manière indépendante", et il évalue également la participation des habitants aux instances décisionnelles de la politique de la ville. Il élabore une méthodologie nationale et apporte son concours aux

structures locales d'évaluation (art.1). Les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent lui communiquer "les éléments nécessaires à l'accomplissement de sa mission" (art.10).

Acsé – Les activités de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) sont transférées à l'Etat suivant des modalités et un calendrier, prévus par décret, au plus tard le 1er janvier 2015, date à laquelle l'établissement sera dissous (art.14).

Valérie Liquet