



N° 278

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2008** (n° 189),

TOME X

VILLE ET LOGEMENT

VILLE

PAR M. PHILIPPE PEMEZEC

Député.

---

---

Voir le numéro : 276 (annexe 46).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	5
<b>I.— L’ACTION SUR LES STRUCTURES BÂTIES : LE PROGRAMME « RÉNOVATION URBAINE ».....</b>	9
A.— L’ANRU, MAÎTRE D’ŒUVRE DU PNRU .....	9
1. Un programme ambitieux et cofinancé .....	9
2. Une Agence dédiée pour une action plus efficace.....	11
B.— LES CRÉDITS DU PROGRAMME : UNE ADAPTATION AU RYTHME DE LA RÉNOVATION URBAINE.....	14
1. L’action « Programme national de rénovation urbaine ».....	14
2. L’action « Grands projets de ville » .....	15
C.— LES DÉPENSES FISCALES : UN EFFORT CONTINU POUR L’ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ.....	16
D.— DES RENDEZ-VOUS FONDAMENTAUX POUR LA RÉNOVATION URBAINE .....	16
1. La simplification des procédures financières de l’ANRU.....	16
2. Le financement des années futures .....	17
3. Approfondir et non disperser les efforts consentis.....	17
<b>II.— L’ACTION SUR LES POPULATIONS : LA RECHERCHE DE L’ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE PAR LA CONTRACTUALISATION .....</b>	19
A.— LES CONTRATS URBAINS DE COHÉSION SOCIALE .....	20
1. Un interlocuteur national : l’ACSE.....	20
2. Les interlocuteurs territoriaux : les élus locaux .....	21
3. Premier bilan et perspectives.....	21
B.— LES CRÉDITS DU PROGRAMME .....	23
1. L’action « Prévention et développement social ».....	25
<i>a) La politique de la ville, instrument de prévention de la délinquance .....</i>	<i>25</i>
<i>b) Le développement social des quartiers urbains, objet principal des contrats                 urbains de cohésion sociale .....</i>	<i>26</i>

2. L'action « Revitalisation économique et emploi » .....	28
<i>a) Les crédits confiés à l'ACSE dans le cadre des CUCS et autres actions décentralisées</i> .....	28
<i>b) Les crédits restés sous la responsabilité de la DIV</i> .....	29
3. L'action « Stratégie, ressources et évaluation ».....	29
C.— LES EXONERATIONS FISCALES ET SOCIALES DANS LES ZONES FRANCHES URBAINES ET LES ZONES DE REDYNAMISATION URBAINE .....	29
1. Les exonérations fiscales .....	33
2. Les exonérations de cotisations sociales.....	33
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	35
<b>RECOMMANDATION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION</b> .....	37
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	38

MESDAMES, MESSIEURS,

Les événements de l'automne 2005 ont démontré que la mise en œuvre de la politique de la ville ne saurait souffrir le moindre retard ni une quelconque faiblesse. Elle exige un engagement exemplaire. Malgré les efforts consentis depuis plus de trente ans, les inégalités sociales et territoriales perdurent au sein des agglomérations françaises. Ces quartiers difficiles, ces cités hors de la Cité, sont parfaitement identifiés puisque leur liste a été dressée dès 1996. On dénombrait alors 751 zones urbaines sensibles (ZUS). L'insertion dans la ville des cinq millions de personnes qui y résident demeure toujours l'objectif premier de la politique de la ville.

Le projet de loi de finances pour 2008 poursuit les orientations tracées les années précédentes. La politique de la ville est placée sous la responsabilité du Délégué interministériel à la ville et au développement urbain. L'amélioration des conditions de vie dans les quartiers sensibles et la satisfaction des besoins de leurs habitants passent par deux mouvements indissociables l'un de l'autre :

- D'une part, il est nécessaire de reconfigurer une structure urbaine parfois délabrée et souvent obsolète pour réintroduire une mixité sociale et fonctionnelle, autrement dit pour sortir d'un rôle assigné de dortoir urbain des populations à faible niveau de revenu. Le programme *Rénovation urbaine (202)* poursuit cette finalité, réintroduire les ZUS dans la dynamique des agglomérations auxquelles elles appartiennent.
- D'autre part, les habitants des quartiers visés ne doivent pas se sentir laissés pour compte. Ils présentent des besoins particuliers auxquels le dimensionnement normal des services publics ne correspond pas et

qu'une action purement immobilière s'avère incapable de satisfaire. L'Etat adapte ses actions, notamment éducative et sanitaire, à ces particularités territoriales. Le programme *Equité sociale et territoriale et soutien* (147) permet de renforcer les moyens des pouvoirs publics pour une insertion professionnelle facilitée des résidents et, par conséquent, un accroissement de la diversité fonctionnelle des quartiers prioritaires.

Cette ambition pour nos cités mobilise tous les acteurs. L'Etat engage une démarche interministérielle pour une adaptation ciblée des politiques de droit commun des différents ministères concernés. Deux agences indépendantes assurent la cohérence et le pilotage optimum de chacun des programmes : l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pour le premier, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) pour le second. Enfin, la politique de la ville n'existerait pas sans les acteurs locaux qui la déploient sur le terrain. Les collectivités territoriales assurent le lien avec les populations, par leurs services ou à travers les associations, de façon à identifier les besoins et à mettre en œuvre les dispositifs les plus adaptés.

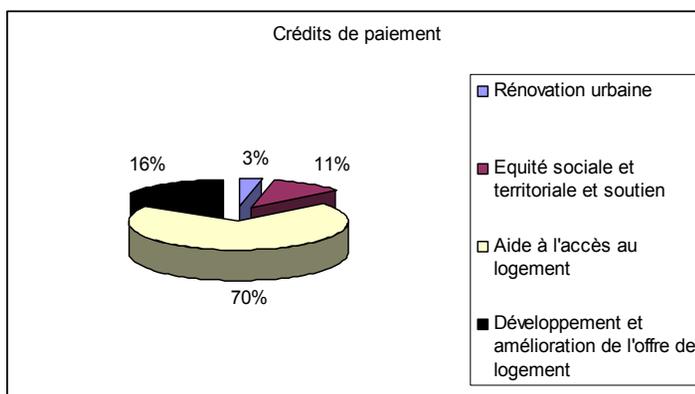
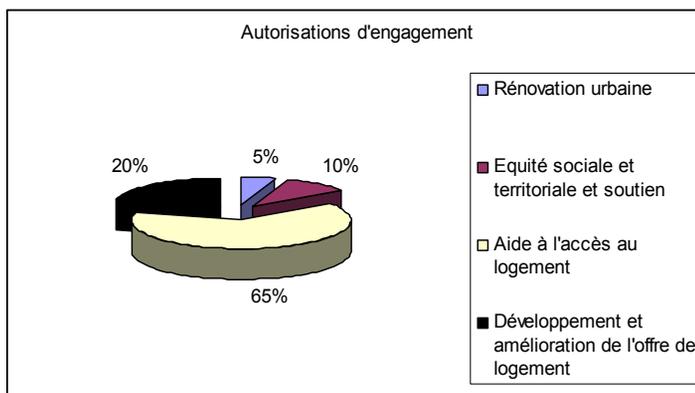
En termes budgétaires, les crédits de la mission « Ville et Logement » dévolus à la politique de la ville se montent dans le projet de loi de finances pour 2008 à une somme de 1,15 milliard d'euros en autorisations d'engagement et à 1,02 milliard d'euros en crédits de paiement. Ces chiffres atteignaient respectivement 1,15 et 1,17 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2007.

- Le programme *Rénovation urbaine* subit une baisse notable de ses crédits de paiement par rapport à 2007, avec 230 millions d'euros contre 383, soit une réduction de 40%. Il faut cependant signaler que cette diminution ne traduit en rien un désengagement de l'Etat dans la mesure où elle reste conforme à la programmation fixée notamment par le plan de cohésion sociale. De plus, le volume des autorisations d'engagement reste similaire (385 millions d'euros contre 397), ce qui préserve la continuité du programme national de rénovation urbaine. Cette réduction doit donc s'analyser comme une adaptation des versements de l'Etat au rythme d'utilisation des crédits par l'ANRU, moins élevé qu'escompté.
- Le programme *Equité sociale et territoriale et soutien* connaît une dotation légèrement plus élevée que l'année précédente, justifiée par la montée en puissance du dispositif des contrats de cohésion sociale (CUCS). Les crédits de paiement demandés s'élèvent à 794 millions d'euros (contre 790 en 2007 soit +0,5%) tandis que les autorisations d'engagement atteignent 760 millions d'euros (au lieu de 751, +1,3%).

## BUDGET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2008

	LFI 2007 en Mns €		PLF 2008 en Mns €		% Evolution PLF 2008/LFI 2007	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme « Rénovation urbaine »</b>	397	383	385	230	- 3%	-40%
<b>Programme « Equité sociale et territoriale et soutien »</b>	751	790	760	794	+ 1,3%	+0,5%
<b>TOTAL</b>	<b>1 148</b>	<b>1 173</b>	<b>1 145</b>	<b>1 024</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-12,7%</b>

### PARTS RESPECTIVES DES PROGRAMMES DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »



Au-delà du léger tassement des crédits de paiement pour des raisons de gestion, la stabilité des autorisations d'engagement témoigne d'une volonté politique affirmée et d'un effort continu en direction des zones urbaines sensibles. Il faut encore ajouter à ces attributions les dépenses fiscales opérées en faveur de l'accès social à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine (150 millions d'euros contre 100 en 2007) ainsi que les allègements d'impôt au bénéfice des entreprises opérant dans les zones franches urbaines (216 millions d'euros contre 211 en 2007).

Votre rapporteur se réjouit de cette politique ambitieuse et volontaire, qui aboutira à terme à la réduction des inégalités urbaines, tant en matière de structure des habitats que dans leur attribution fonctionnelle, amenant ainsi une plus grande mixité sociale et une meilleure insertion professionnelle des résidents. Ces effets positifs globaux appellent désormais une confirmation :

- Il importe que les financements de l'ANRU soient sanctuarisés jusqu'à 2013 afin de ne pas faire naître l'impression d'une promesse de dupe faite aux quartiers, particulièrement d'ailleurs dans les zones déjà traitées qui manquent encore gravement d'infrastructures d'équipement et de soutien ;
- Les crédits dont la gestion relève de la délégation interministérielle à la ville devront à l'avenir être employés de façon plus claire, plus transparente et surtout plus détaillée ;
- La mise en œuvre encourageante des contrats urbains de cohésion sociale incite sans conteste à confier une plus grande responsabilité aux maires dans l'affectation des crédits de l'Etat ;
- L'évaluation globale de la politique de la ville pourrait être utilement confiée à l'observatoire national des zones urbaines sensibles qui, investi d'une mission plus vaste, compléterait idéalement l'information des parlementaires sur les succès remportés et les écueils rencontrés.

**Pour les raisons qui précèdent, votre rapporteur vous invite à donner un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes *Rénovation urbaine* et *Équité sociale et territoriale* et soutien de la mission « Ville et Logement ».**

## **I.— L’ACTION SUR LES STRUCTURES BÂTIES : LE PROGRAMME « RÉNOVATION URBAINE »**

Le programme *Rénovation urbaine* de la mission « Ville et Logement » sert essentiellement de cadre au programme national de rénovation urbaine défini dans la loi d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003), modifié par le plan de cohésion sociale et la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Au-delà de son pilotage par la délégation interministérielle à la ville, les opérations de rénovation urbaines proprement dites sont confiées à l’ANRU.

### **A.— L’ANRU, MAÎTRE D’ŒUVRE DU PNRU**

#### **1. Un programme ambitieux et cofinancé**

Malgré les efforts déployés par l’Etat et les collectivités locales au cours des dernières décennies, de nombreuses zones urbaines ont subi une marginalisation territoriale qui a affecté autant leur intégration dans la ville que celle de leurs habitants. Devant l’inefficacité des solutions classiques, le Parlement a engagé un programme de restructuration massive d’une ampleur sans précédent. Comme le dispose l’article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, le programme national de rénovation urbaine vise à rénover les quartiers classés en zone urbaine sensible ainsi que les quartiers présentant des caractéristiques similaires après avis conforme du maire de la commune ou du président de l’établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement.

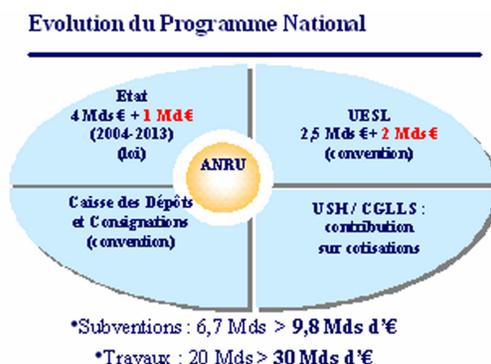
Initialement prévu pour une période s’étendant de 2004 à 2008, le PNRU a été prorogé et modifié par les lois n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale et n° 2006-872 portant engagement national pour le logement. Désormais établi jusqu’à 2013, il suppose un engagement total de l’Etat de 5 milliards d’euros dont 465 millions d’euros au minimum chaque année. Le PNRU poursuit l’objectif d’une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400 000 autres, la démolition de 250 000 habitations obsolètes ainsi que la construction des infrastructures d’équipements publics et collectifs indispensables à la vie normale dans les quartiers. Les travaux réalisés en 2013 auront atteint la valeur de 30 milliards d’euros.

	Nombre de logements programmés (projets présentés au CE ou au CA)
Production LS	114 202
Réhabilitations	251 623
Déconstructions	120 683
Résidentialisations	278 717

Chiffres au 1<sup>er</sup> octobre 2007 – Source : [www.anru.fr](http://www.anru.fr)

Les ZUS regroupent à elles seules 27% du logement social en France métropolitaine. Aussi, les démolitions préalables à la rénovation peuvent au départ recevoir un mauvais accueil, dans un contexte difficile pour les demandeurs de logement. Cependant, ainsi qu'il a été plusieurs fois confié à votre rapporteur au cours de ses auditions, il ne fait aucun doute que les reconstructions d'immeubles plus fonctionnels et de meilleure qualité emportent rapidement la conviction des populations concernées et le retour des promoteurs privés. Du reste, le programme ne prévoit de démolir qu'une partie infime du parc avant rénovation, de l'ordre de 0,25% du stock national, et le taux de couverture par des reconstructions s'est élevé à 75% en 2007. Le travail d'accompagnement social des populations touchées par les collectivités territoriales doit enfin être salué.

Le diagramme suivant transcrit les conséquences financières de l'extension du programme jusqu'à 2013 (source : [www.anru.fr](http://www.anru.fr)).



Les fonds consacrés au PNRU sont attribués suivant une clef de répartition posée par voie législative. La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 fixait un engagement de l'État de 2,5 milliards d'euros pour la période 2004-2008, chaque dotation annuelle devant atteindre un minimum de 465 millions d'euros. La loi du 13 juillet 2006 a étendu l'engagement financier de l'État à 6 milliards d'euros jusqu'en 2013.

Ces crédits de l'Etat sont complétés par les contributions de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), gestionnaire du *1% Logement*, dont les versements doivent atteindre un montant au moins égal. Les contributions de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) constituent les derniers apports. Le plan de rénovation urbaine bénéficie au total de moyens financiers à hauteur de 12 milliards d'euros. Le tableau ci-dessous récapitule pour la période 2004-2008 les perspectives de ressources par organismes financeurs, d'engagements et de dépenses

**PERSPECTIVES DE RESSOURCES PAR ORGANISME FINANCEUR ( 2004-2008)**

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007 (prév.)	2008 (prév.)	Cumul
<b>Autorisations d'engagement</b>						
CDC + CGLLS	19	24	33	60	33	169
Etat (LFI)	465	413	365	397	385	2 025
Etat extra budgétaire	50	100	100	100	100	450
UESL	472	462	465	557	470	2 426
<b>Capacité d'engagement</b>	<b>1 006</b>	<b>999</b>	<b>963</b>	<b>1 114</b>	<b>988</b>	<b>5 070</b>
Engagement par DAS	344	797	564	1 139	1 298	4 142
Budget fonctionnement	4	8	11	17	20	60
Engagement total	348	804	575	1 156	1 318	4 201
<b>Solde</b>	<b>658</b>	<b>195</b>	<b>388</b>	<b>-42</b>	<b>-330</b>	<b>869</b>
<b>Crédits de paiement</b>						
CDC + CGLLS	19	24	33	60	33	169
Etat	0	35	172	353	200	760
Etat extra budgétaire	50	100	100	100	100	450
UESL	120	120	185	272	453	1 150
<b>Capacité de paiement</b>	<b>189</b>	<b>279</b>	<b>490</b>	<b>785</b>	<b>786</b>	<b>2 529</b>
Dépenses	9	99	228	511	774	1 622
Budget fonctionnement	4	8	11	17	20	60
<b>Dépense totale</b>	<b>13</b>	<b>107</b>	<b>239</b>	<b>528</b>	<b>794</b>	<b>1 681</b>
<b>Solde</b>	<b>176</b>	<b>172</b>	<b>251</b>	<b>257</b>	<b>-8</b>	<b>848</b>

Source : Projet annuel de performance de la mission ministérielle « Ville et Logement » pour 2008).

**2. Une Agence dédiée pour une action plus efficace**

L'agence nationale pour la rénovation urbaine est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par décret n° 2004-123 du 9 février 2004 dans le but de simplifier l'ensemble des procédures et des financements du secteur de la rénovation urbaine. Chargée de mettre en œuvre le programme *Rénovation urbaine*, elle globalise et pérennise les financements de l'Etat et des partenaires publics et privés tels qu'exposés ci-dessus. Apportant son soutien aux collectivités locales et aux établissements publics conduisant des opérations de rénovation urbaine, elle bénéficie sur le terrain du relais des préfets, ses délégués territoriaux.

Le comité d'engagement de l'agence a examiné au 1er juillet 2007 un total de 272 projets représentant 464 ZUS ou assimilées. Parmi elles, 178 zones dites « de première priorité » reçoivent à elles seules 70% des crédits du programme afin d'éviter un effet de saupoudrage. Le coût total des projets de rénovation lancés s'élève à 31,4 milliards d'euros dont 9,3 milliards de subventions de l'ANRU. Ils concernent une population de près de trois millions de personnes. L'analyse de la destination des financements établit que 43% sont affectés à la construction, 11% à la réhabilitation, 10% à la démolition et 4% à la résidentialisation. Outre les 15% voués à des aménagements, 9% seulement se trouvent destinés à l'équipement des quartiers (structures sociales, commerciales, culturelles) et à leur connexion avec le reste de l'agglomération.

État d'avancement	Nombre de dossiers	Nombre de quartiers prioritaires (215 sites)	Population sur ces quartiers prioritaires	Nombre de quartiers supplémentaires (342 sites)	Population sur ces quartiers supplémentaires
<b>Conventions signées</b>	<b>214</b>	160	1,75 M	152	0,54 M
<b>Projets passés en Comité d'Engagement</b>	<b>281</b>	178	1,95 M	208	0,75 M

État d'avancement	Nombre de quartiers total	Population concernée totale	Montant total	Subvention ANRU
<b>Conventions signées</b>	<b>312</b>	2,29 M	25 312 M€	7 797 M€
<b>Projets passés en Comité d'Engagement</b>	<b>386</b>	2,71 M	31 879 M€	9 457 M€

Chiffres au 1<sup>er</sup> octobre 2007 – Source : [www.anru.fr](http://www.anru.fr)

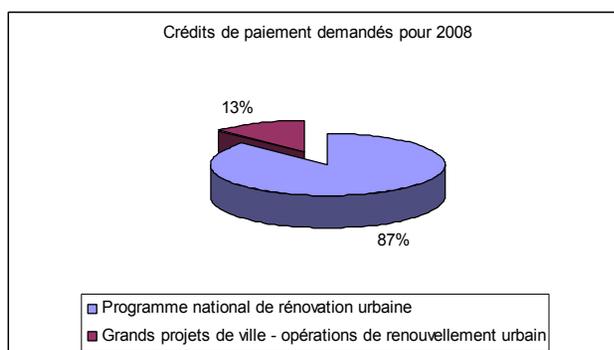
L'action de l'ANRU se concentre sur les quartiers en difficulté. Elle embrasse donc naturellement l'ensemble du territoire national en privilégiant les conurbations urbaines les plus massives. Au 1<sup>er</sup> novembre 2007, la région la plus concernée par le programme national de rénovation urbaine est l'Ile-de-France (64 conventions signées) suivie de Rhône-Alpes (20 conventions) et du Nord-Pas-de-Calais (20 conventions).



## B.— LES CRÉDITS DU PROGRAMME : UNE ADAPTATION AU RYTHME DE LA RENOVATION URBAINE

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit de doter le programme *Rénovation urbaine* de 385 millions d'euros d'autorisations d'engagement (-3%) et de 230 millions d'euros en crédits de paiement (-40%) contre 397 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 383 millions d'euros de crédits de paiement en 2007. L'intégralité des autorisations d'engagement est, comme l'année précédente, attribuée au programme national de rénovation urbaine, qui reçoit aussi 200 millions d'euros de crédits de paiement. La dotation des grands projets de ville compte 30 millions d'euros en crédits de paiement.

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
03 Programme national de rénovation urbaine	385 000 000	200 000 000
04 Grands projets de ville – opérations de renouvellement urbain	0	30 000 000



### 1. L'action « Programme national de rénovation urbaine »

L'action « Programme national de rénovation urbaine » concerne les projets de rénovation urbaine dont le financement et la mise en œuvre sont confiés à l'ANRU en tant que partenaire des services locaux de l'Etat et de la collectivité locale portant le projet. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 a fixé un montant minimum de participation financière de l'Etat à 465 millions d'euros.

Les autorisations d'engagement attribuées par le projet de loi de finances pour 2008 se montent à 385 millions d'euros. Comme les années précédentes, cette dotation est complétée par un versement extra budgétaire. La Caisse des dépôts et consignations débloquera une enveloppe de 100 millions d'euros pour porter la participation étatique à 485 millions d'euros, soit à un niveau supérieur à

celui exigé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, et dans la lignée des engagements antérieurs (515 millions d'euros en 2004, 513 millions d'euros en 2005, 465 millions d'euros en 2006, 497 millions d'euros en 2007).

S'agissant des crédits de paiement, la contribution de l'Etat aux ressources de l'ANRU s'élève en 2008 à 300 millions d'euros dont 200 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale pour 2008 et 100 millions d'euros d'origine extra budgétaire. La dotation opérée par la loi de finances, qui se montait à 353 millions d'euros en 2007, connaît un recul de près de 44%. Il serait cependant inexact d'en conclure que l'Etat se désengage de la politique de la ville et que les moyens affectés subissent des coupes sombres.

La baisse des crédits de paiement demandés par le gouvernement s'explique par la conjonction de deux facteurs. D'une part, la dotation opérée pour 2007 avait connu une forte augmentation, s'établissant à 353 millions d'euros contre 172 millions d'euros l'année précédente. Il s'y était ajouté, outre un versement extra budgétaire de 100 millions d'euros, une contribution exceptionnelle de 100 millions d'euros acquittée par les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) conformément à l'ordonnance n° 2006-1 048 du 25 août 2006 relative aux sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accès à la propriété. Au total, les moyens de paiement octroyés par l'Etat à l'Agence nationale de rénovation urbaine avaient plus que doublé (+122%) entre les projets de loi de finances pour 2006 et 2007. D'autre part, le règlement financier de l'ANRU s'est avéré trop rigide pour permettre un traitement rapide des opérations. Par conséquent, l'afflux massif de crédits vers l'ANRU n'a pu être consommé avec la célérité espérée.

Il faut voir dans la réduction des crédits de paiement prévue en 2008 une correction pour une meilleure gestion des fonds dans le temps, d'autant plus que les engagements autorisés excèdent toujours le plancher légal de 465 millions d'euros.

## **2. L'action « Grands projets de ville »**

Le programme *Rénovation urbaine* affecte des crédits de paiement à destination de l'action *Grands projets de ville – opération de renouvellement urbain* qui regroupe les engagements opérés entre 1997 et 2004, avant la mise en œuvre du PNRU. Celui-ci les a absorbés à sa création. Cette action, vouée à disparaître sitôt ses engagements couverts, ne reçoit pas d'autorisations d'engagement.

Le montant des engagements antérieurs présentant un reste à liquider au 1<sup>er</sup> janvier 2007 s'élève à 96,6 millions d'euros. Les crédits de paiement mobilisés en 2007 pour les couvrir atteignent 36,9 millions d'euros, laissant un reliquat de 60 millions d'euros. La moitié de cette somme (30 millions d'euros) est demandée en crédits de paiement pour la loi de finance 2008. Il conviendra d'octroyer une dotation équivalente en 2009 pour solder les engagements.

### **C.— LES DÉPENSES FISCALES : UN EFFORT CONTINU POUR L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ**

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ordonne l'application d'un taux réduit de TVA sur les logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine dans le cadre du PNRU. Le dispositif poursuit sa montée en charge. Evalué à 50 millions d'euros en 2006 et 100 millions d'euros en 2007, le coût de la dépense fiscale devrait atteindre en 2008 la somme de 150 millions d'euros. Votre rapporteur se félicite de la perpétuation de cette mesure fiscale, qui équivaut à une aide moyenne de 15 000 euros par bénéficiaire.

### **D.— DES RENDEZ-VOUS FONDAMENTAUX POUR LA RÉNOVATION URBAINE**

#### **1. La simplification des procédures financières de l'ANRU**

Les autorisations d'engagement reçues fondent les capacités attributives de subvention de l'ANRU. Elles autorisent les délégués territoriaux à délivrer des décisions attributives de subvention dont le suivi permet de calculer le montant des crédits juridiquement engagés par rapport aux autorisations d'engagement budgétaire. Les réalisations d'engagement de l'exercice 2006 ont mis en évidence que la cadence annuelle de mise en œuvre des opérations conventionnées représentait 20% du stock d'opérations approuvées par le comité d'engagement de l'agence. Ainsi le fonds de roulement de l'ANRU atteint 240 millions d'euros, ce qui peut paraître excessif dans la mesure où son budget de fonctionnement atteint 17 millions d'euros en 2007.

Interrogée par votre rapporteur, l'ANRU a affirmé être consciente de cet état de fait. Soucieux de ne pas succomber au travers de la bureaucratie et des procédures trop complexes, son conseil d'administration a réagi en adoptant le 16 janvier 2007 un nouveau règlement financier susceptible d'accélérer les décaissements. Une avance de 15% est désormais consentie sur déclaration des travaux à la seule condition d'effectuer dans les dix-huit mois 15% de ceux-ci. Le dépôt des pièces justificatives n'intervient plus en amont de l'opération mais après le versement de 70% de la subvention. L'ensemble subit une vérification attentive une fois le solde payé. Ces nouvelles dispositions, conjuguées à la diminution des crédits de paiement par rapport à 2007, permettront de réguler l'excédent de caisse et de servir plus rapidement les bénéficiaires. L'ANRU a affirmé viser un délai de réponse de six mois afin de résorber rapidement le retard accumulé. Les crédits de paiement demandés par le gouvernement dans le projet de loi de finances retiennent un taux prospectif de réalisation de 33% du stock d'opérations susceptibles de démarrer, ce qui semble une hypothèse réalisable. Une évaluation conduite lors du prochain exercice budgétaire permettra d'apprécier les progrès réalisés en la matière.

## **2. Le financement des années futures**

Les autorisations d'engagement ouvertes par l'Etat sur la période 2004-2007 pour le programme national de rénovation urbaine se montent à 1,64 milliard d'euros (465 millions en 2004, 413 en 2005, 365 en 2006 et 397 en 2007). Les crédits versés pour la même période s'élèvent à 560 millions d'euros (35 millions en 2005, 172 en 2006 et 353 en 2007). Les dotations pour 2008 atteignant respectivement 385 millions d'euros en autorisations d'engagement et 200 millions d'euros en crédits de paiement, il restera à mobiliser 1,265 milliard d'euros de crédits de paiement pour solder ces engagements.

Votre rapporteur appelle l'attention de l'Etat sur la nécessité de respecter ses engagements financiers dans les années qui viennent, malgré le poids qu'ils ne manqueront pas de représenter. Il faudra entre 2009 et 2013 des versements annuels d'approximativement 500 millions d'euros pour solder les autorisations accordées en début de programme. Il n'est pas envisageable que l'effort en faveur des zones urbaines sensibles soit interrompu pour des raisons d'économie budgétaire.

## **3. Approfondir et non disperser les efforts consentis**

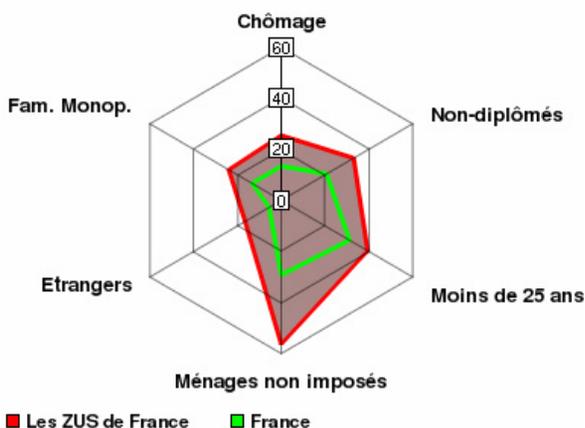
L'amélioration des conditions de vie dans un quartier urbain ne saurait se limiter à la rénovation des logements. Une politique cohérente appelle des actions concrètes pour développer les transports collectifs et les déplacements, aménager les espaces extérieurs, valoriser l'environnement et lutter contre les facteurs de troubles visuels et auditifs. Afin de mesurer les effets de son action, le gouvernement a créé un indicateur basé sur le différentiel entre l'indice de satisfaction des habitants des ZUS quant à la qualité de l'environnement de leur logement et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes. Ce différentiel, qui sera nul une fois l'objectif atteint, s'établissait à -0,5 en 2005 et à -0,3 en 2006. L'année 2007 a marqué une stagnation, ce qui laisse supposer que des moyens pourraient être utilement redéployés vers la réalisation d'équipements collectifs dans les quartiers ciblés.

L'avenir de la politique de la ville impose de définir une seconde phase du programme de rénovation urbaine, une fois les travaux en cours achevés. Une alternative se présente : soit orienter l'action de l'ANRU vers des quartiers hors du périmètre actuel du programme national de rénovation urbaine, soit engager un approfondissement de la reconstruction dans les zones faisant déjà l'objet d'investissements forts. Parce que l'ANRU a justement été fondée pour concentrer les moyens et les énergies sur des quartiers en souffrance aiguë, parce qu'ensuite la politique de la ville n'a pas vocation à embrasser toutes les thématiques urbaines au risque d'empiéter sur la politique des villes, parce qu'enfin les auditions réalisées laissent penser que le développement des infrastructures publiques demeure le point faible et pourtant névralgique de la rénovation urbaine, votre rapporteur privilégie la seconde option. Les zones urbaines les plus sensibles

du territoire national nécessitent un investissement continu jusqu'à leur réintégration pleine et entière dans l'espace commun et communal.

## II.— L'ACTION SUR LES POPULATIONS : LA RECHERCHE DE L'EQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE PAR LA CONTRACTUALISATION

Le programme *Équité sociale et territoriale et soutien* constitue l'autre versant de la politique de la ville. Tandis que le programme *Rénovation urbaine* vise prioritairement les structures immobilières des zones urbaines sensibles, la mise en œuvre d'*Équité sociale et territoriale et soutien* doit permettre de réduire la vulnérabilité sociale et économique de leurs résidents. Le dimensionnement de la réponse des pouvoirs publics à des enjeux spécifiques d'éducation, de santé et de prévention de la délinquance aboutit à terme à la réinsertion professionnelle des habitants et au retour de la mixité sociale dans ces cités en rupture avec l'espace urbain normal.



Source : site Internet de la DIV

En 2008, le programme *Équité sociale et territoriale et soutien* connaît une légère progression à la fois dans ses autorisations d'engagement, avec 760 millions d'euros contre 751 en 2007 (+1,2%), et pour ses crédits de paiement, qui atteignent 794 millions d'euros contre 790 l'année précédente (+0,5%).

Ces crédits sont distribués en direction des habitants des sites les plus en difficulté, déterminés en concertation avec les partenaires locaux. Ils ne sauraient cependant suffire à réduire les écarts de développement constatés. C'est pourquoi le programme s'inscrit dans une dimension interministérielle, par la mobilisation des services communs de l'Etat dans une optique renforcée de traitement équitable des populations, et dans une démarche partenariale nouvelle à travers les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Alors qu'ils sont opérationnels depuis maintenant près de dix-huit mois, il convient de rappeler leurs principes directeurs

et de tracer un premier bilan de leurs effets, dont la plus grande association des élus locaux à la politique de la ville apparaît comme le plus remarquable.

## **A.— LES CONTRATS URBAINS DE COHÉSION SOCIALE**

Les CUCS ont succédé en 2007 aux anciens contrats de ville, tirant les leçons de leurs lacunes pour privilégier la simplicité et la clarté dans la mise en œuvre des moyens attribués. Conclues pour trois années renouvelables, ils associent l'Etat, représenté par la nouvelle Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ), et les élus communaux ou intercommunaux suivant les cas, avec la participation du conseil général et du conseil régional.

### **1. Un interlocuteur national : l'ACSÉ**

L'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances est un établissement public national à caractère administratif créé par les articles 38 et 39 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Son organisation administrative et financière procède du décret n° 2006-945 du 28 juillet 2006. Le premier conseil d'administration de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances s'est tenu le 19 octobre 2006.

L'ACSÉ a pour mission de contribuer à des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle. Elle met en œuvre sur le territoire national les actions visant l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration, célébrant ainsi le lien national. Elle participe aux opérations en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville : lutte contre les discriminations, contre l'illettrisme, contre les vulnérabilités de toutes sortes. Elle gère enfin le fonds interministériel de prévention de la délinquance.

L'Agence est placée sous la tutelle du ministre chargé de l'immigration, de l'intégration et de l'identité nationale pour ce qui concerne l'intégration et la lutte contre les discriminations, et du ministre chargé du logement et de la ville pour ce qui concerne la politique de la ville, le service civil volontaire, l'illettrisme et la prévention de la délinquance. Elle dispose de directions régionales et de l'appui des six préfets délégués à l'égalité des chances dans les départements les plus concernés par les problématiques urbaines ; par ailleurs les préfets sont ses émissaires dans le département de façon à assurer à la fois proximité territoriale et concertation avec les investissements de l'ANRU, également représentée par les préfets. Enfin, ses interventions prennent en compte les spécificités territoriales, notamment dans les départements d'outre-mer.

Au titre du programme *Equité sociale et territoriale et soutien*, l'ACSÉ optimise l'utilisation des crédits dans le cadre de la politique de la ville et des contrats urbains de cohésion sociale, essentiellement dans les cinq champs prioritaires qui lui ont été assignés. Il s'agit de l'emploi et de l'activité économique, de l'habitat et du cadre de vie, de la réussite éducative, de la

prévention de la délinquance et de la citoyenneté, et enfin de la santé. Suivant le projet de loi de finances pour 2008, l'ACSÉ gèrerait au titre de la politique de la ville une enveloppe de 373,73 millions d'euros. La dissociation de la DIV allège les procédures d'attribution de subventions pour leurs bénéficiaires tout en améliorant le suivi et l'évaluation des actions conduites. Une contractualisation est à l'étude entre l'Agence et l'Etat. Une convention triennale formaliserait la nature des relations avec les tutelles et les orientations stratégiques nationales, explicitées par des objectifs opérationnels et des indicateurs de performance.

## **2. Les interlocuteurs territoriaux : les élus locaux**

La politique de la ville se décline sur des zones prioritaires. Dans le cadre du programme *Equité sociale et territoriale et soutien*, les sites sont déterminés en concertation par l'Etat et les élus locaux. Les quartiers concernés par le PNRU sont automatiquement intégrés dans ce volet humain de la politique de la ville.

Pour les territoires, les contrats urbains de cohésion sociale sont signés par les communes ou par les structures intercommunales. Le rôle du maire ou du président de la structure intercommunale s'avère fondamental, au-delà de la négociation du montant des dotations consenties par l'ACSÉ. Connaissant au mieux le territoire et ses besoins, le maire est capable d'en déterminer précisément les besoins prioritaires et d'orienter les moyens vers un domaine d'intervention plutôt que vers un autre. Surtout, il est à même de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux pour la réussite du projet de cohésion sociale : département, région, bailleurs sociaux, caisses d'allocations familiales, associations, entreprises... Grâce à la présence centrale de l' élu local, la collectivité dresse un diagnostic partagé et transversal des maux qui frappent la zone bénéficiaire et ses résidents.

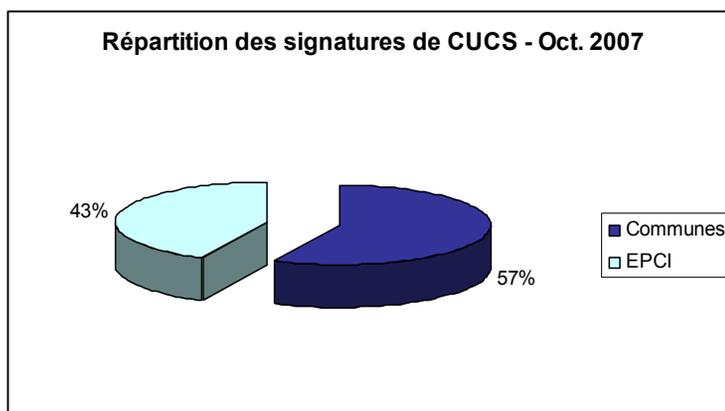
Il est d'ores et déjà possible de noter la forte implication des acteurs communaux dans la signature des premiers CUCS. L'année 2008 voyant les élections municipales, les nouvelles équipes en place devront s'approprier la mise en œuvre locale de la politique de la ville. L'évaluation qu'elles réaliseront autorisera une éventuelle réorientation des projets en 2009.

## **3. Premier bilan et perspectives**

Grâce à une préparation engagée avant l'été 2006, la totalité des contrats urbains de cohésion sociale a été finalisée au premier trimestre de l'année 2007 sur la base de l'enveloppe globale votée en 2007, soit près de 400 millions d'euros. Les crédits de paiement demandés par le gouvernement pour 2008 correspondent à cette estimation, ils se montent à 357,3 millions d'euros dont 351,3 millions d'euros confiés à l'ACSÉ. Cadre contractuel unique de trois ans, le CUCS recense les priorités d'intervention dans cinq champs prédéfinis (accès à l'emploi et développement économique, amélioration du cadre de vie, réussite éducative, citoyenneté et prévention de la délinquance, santé), en définissant également les

objectifs poursuivis et les indicateurs de surveillance pour permettre un infléchissement lors de chaque bilan annuel.

Le nombre de CUCS signés est de 495 au 1<sup>er</sup> octobre 2007. Pour 354 d'entre eux, ils prennent le relais des précédents 247 contrats de ville. Sur ces 495 contrats, 282 sont signés par les communes uniquement, 213 par les EPCI (avec ou sans leurs communes). Les premières données disponibles montrent que les conseils régionaux se sont engagés dans 18% des contrats, les conseils généraux dans 33%, les bailleurs sociaux par 26% et les caisses d'allocations familiales dans 41%.



La mise en place des contrats donne l'occasion à la DIV de préciser la géographie prioritaire de la politique de la ville. Une typologie en trois catégories a été établie pour regrouper les quartiers suivant l'ampleur des écarts de développement qu'ils subissent. Les acteurs locaux ont fixé à 2 200 le nombre de quartiers concernés (contre 1 500 dans les anciens contrats de ville dont 751 ZUS). Au-delà de la variété des situations locales, l'augmentation du nombre de quartiers concernés indique une meilleure prise en compte de certaines situations territoriales autant que le souhait des élus locaux de s'inscrire dans la démarche partenariale de la politique de la ville. Cependant, il semble que certaines situations relèvent davantage de problématiques d'aménagement du territoire ou du développement de la solidarité locale. Il importe de ne pas tomber dans une trop grande dispersion des moyens, toujours néfaste à l'efficacité de l'action nationale.

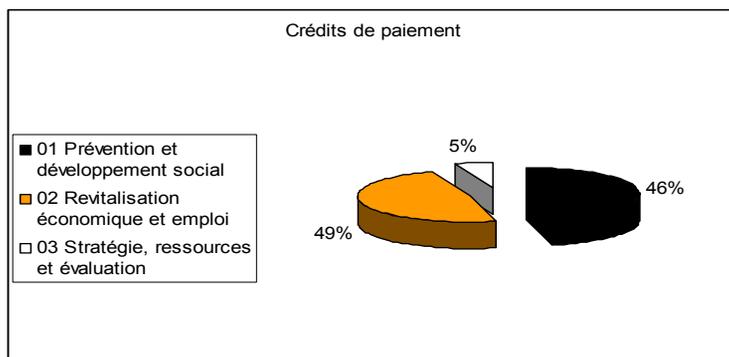
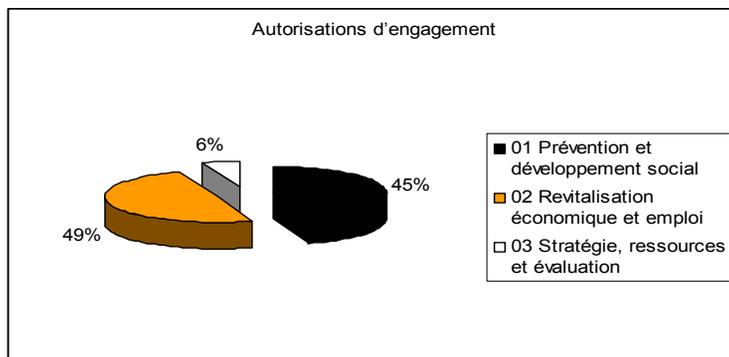
Pour 2008, la DIV devra finaliser le travail d'observation des nouveaux quartiers prioritaires qui s'engage au dernier trimestre 2007. L'ACSÉ l'aidera à porter un regard critique sur le bilan de la programmation 2007 grâce à ses outils de suivi financiers. Enfin, à l'occasion des points d'étape à deux ans sur les projets de rénovation urbaine, la DIV, l'ACSÉ et l'ANRU étudieront la cohérence de ces opérations avec le projet global développé dans les CUCS.

## B.— LES CRÉDITS DU PROGRAMME

En 2008, le programme *Equité sociale et territoriale et soutien* connaît une légère progression dans ses autorisations d'engagement avec 760 millions d'euros contre 751 en 2007 (+1,2%). Les crédits de paiement, qui atteignent 794 millions d'euros contre 790 l'année précédente (+0,5%), demeurent relativement stables.

Le programme *Equité sociale et territoriale et soutien* se répartit en trois actions : « Prévention et développement social », « Revitalisation économique et emploi », « Stratégie, ressources et évaluation. » La majeure partie de ses crédits de paiement se partage entre les contrats urbains de cohésion sociale déjà évoqués (357,3 millions d'euros) et les exonérations dont bénéficient les zones franches urbaines et les zones de redynamisation urbaine (340,9 millions d'euros).

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 Prévention et développement social	341 800 000	369 000 000
02 Revitalisation économique et emploi	375 400 000	382 200 000
03 Stratégie, ressources et évaluation	43 030 000	43 030 000



**PRÉSENTATION DES COÛTS SYNTHÉTIQUES TRANSVERSAUX DU PROGRAMME**

<b>Unité de budgétisation (projet de loi de finances initiale pour 2008)</b>	<b>Crédits de paiement</b>	<b>Dont gérés par l'État</b>	<b>Dont gérés par l'ACSE</b>
<b>CUCS et autres actions territorialisées</b>	<b>357 300 000</b>	<b>6 000 000</b>	<b>351 300 000</b>
<i>Crédits de l'ex-FIV fonctionnement</i>	<i>168 800 000</i>	<i>5 000 000</i>	<i>163 800 000</i>
Dont action 01	122 100 000	3 500 000	118 600 000
Dont action 02	26 700 000	900 000	25 800 000
Dont action 03	20 000 000	600 000	19 400 000
<i>Réussite éducative (action 01)</i>	<i>90 000 000</i>	<i>1 000 000</i>	<i>89 000 000</i>
<i>Ville, vie, vacances (action 01)</i>	<i>10 000 000</i>	<i>0</i>	<i>10 000 000</i>
<i>Adulte-relais (action 01)</i>	<i>88 500 000</i>	<i>0</i>	<i>88 500 000</i>
<b>Innovation, expérimentation et mesures CIV</b>	<b>24 500 000</b>	<b>24 500 000</b>	<b>0</b>
<i>Dont action 01</i>	<i>11 300 000</i>	<i>11 300 000</i>	<i>0</i>
<i>Dont action 02</i>	<i>6 200 000</i>	<i>6 200 000</i>	<i>0</i>
<i>Dont action 03</i>	<i>7 000 000</i>	<i>7 000 000</i>	<i>0</i>
<b>Autres unités de budgétisation</b>	<b>412 430 000</b>	<b>390 000 000</b>	<b>22 430 000</b>
<i>Fonctionnement (action 03)</i>	<i>16 030 000</i>	<i>7 100 000</i>	<i>8 930 000</i>
<i>Crédits de l'ex-FIV fonctionnement</i>	<i>39 000 000</i>	<i>39 000 000</i>	<i>0</i>
Dont action 01	31 200 000	31 200 000	0
Dont action 02	7 800 000	7 800 000	0
<i>Partenariat national Associations</i>	<i>5 000 000</i>	<i>3 000 000</i>	<i>2 000 000</i>
Dont action 01	4 400 000	2 400 000	2 000 000
Dont action 02	600 000	600 000	0
<i>Service civil volontaire (action 01)</i>	<i>11 500 000</i>	<i>0</i>	<i>11 500 000</i>
<i>Exonérations ZFU/ZRU (action 02)</i>	<i>340 900 000</i>	<i>340 900 000</i>	<i>0</i>
<b>Total</b>	<b>794 230 000</b>	<b>420 500 000</b>	<b>373 730 000</b>
<i>Dont action 01</i>	<i>369 000 000</i>	<i>49 400 000</i>	<i>319 600 000</i>
<i>Dont action 02</i>	<i>382 200 000</i>	<i>356 400 000</i>	<i>25 800 000</i>
<i>Dont action 03</i>	<i>43 030 000</i>	<i>14 700 000</i>	<i>28 330 000</i>

## **1. L'action « Prévention et développement social »**

Cette action représente 46% des moyens du programme *Equité sociale et territoriale et soutien*. Les volumes financiers sont comparables à ceux de l'année 2007, avec 341,8 millions d'euros contre 348,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, les crédits de paiement passant de 378,9 millions d'euros à 369 millions d'euros. Les financements se répartissent en deux axes majeurs, le premier centré sur la citoyenneté et la prévention de la délinquance, le second sur le développement social des quartiers urbains.

### ***a) La politique de la ville, instrument de prévention de la délinquance***

Les projets relevant de ce volet de l'action « Prévention et développement social » poursuivent l'objectif d'une plus grande prégnance de l'idée nationale et de la notion d'état de droit dans les zones urbaines au moyen d'un soutien aux structures familiales et aux populations en grande difficulté. Une enveloppe de 27,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement y est consacrée.

La grande majorité des crédits sont gérés par l'ACSÉ, à l'exception de ceux destinés aux collectivités d'outre-mer. Près de la moitié (13 millions d'euros) est destinée à soutenir l'action des élus locaux et des associations par la voie des contrats urbains de cohésion sociale et des contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Quant au programme « Ville, vie, vacances », qui permet aux enfants et aux adolescents habitant les quartiers ciblés de passer des vacances culturelles et sportives, il absorbe 10 millions d'euros. L'Etat octroie une subvention moyenne de 750 € pour chacune des 13 500 initiatives réalisées chaque année.

La DIV assure le pilotage des 4,3 millions d'euros restant, destinés à la mise en œuvre de mesures expérimentales suivant la décision du 9 avril 2006 du conseil interministériel à la ville. Ils se partagent en lignes de force :

- 1,3 million d'euros sont affectés à une mission d'accueil en direction des populations en difficulté victimes d'infractions pénales. Sept services d'aide aux victimes d'urgence (SAVU) ont ouvert leurs portes dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville en liaison avec les associations locales d'aide aux victimes (120 000 € par service soit 850 000 € au total). Il s'y ajoute six initiatives similaires assurant une permanence dans les établissements hospitaliers (450 000 €) ;
- 1,2 million d'euros permettent le fonctionnement de près de quatre-vingt points d'accès au droit, dont cinquante sont placés dans les quartiers (750 000 €) et trente dans des établissements pénitentiaires (450 000 €) ;

- 800 000 € sont consacrés à la définition d'une réponse positive à des situations de délinquance. Cent vingt stages de citoyenneté sont prévus dans le cadre de travaux d'intérêt général, prioritairement ciblés sur des délits tels que les dégradations (300 000 €). Les services pénitentiaires d'insertion et de probation reçoivent une enveloppe de 300 000 € pour favoriser l'accès à la culture et au sport. 50 000 € sont dévolus à un programme de parrainage des jeunes sous main de justice ; 150 000 € à l'intervention précoce à partir des maisons de justice et du droit ;
- Enfin, un million d'euros financent cinquante postes de travailleurs sociaux dans les commissariats dont la circonscription couvre au moins une zone urbaine sensible.

***b) Le développement social des quartiers urbains, objet principal des contrats urbains de cohésion sociale***

Ce volet essentiel de la politique de la ville consiste à combler les faiblesses sociales les plus répandues dans les quartiers en difficulté par une adaptation des services publics à une demande particulièrement lourde. Il bénéficie d'une dotation de 314,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 341,7 millions d'euros en crédits de paiement.

L'insertion sociale, la promotion de formations linguistiques afin de faire reculer l'illettrisme et l'analphabétisme, la facilitation de l'accès aux soins et la promotion de dispositifs de soutien scolaire sont soumises à un impératif de proximité qui concorde parfaitement avec la logique des contrats urbains de cohésion sociale et des actions territorialisées. En codécision avec les élus locaux, le gouvernement souhaite confier à l'ACSÉ 287,6 millions d'euros ainsi fléchés :

- 95 millions d'euros pour le financement du volet « Développement social » des CUCS afin de soutenir les projets des associations et des communes ;
- 90,35 millions d'euros pour le programme « Réussite éducative » qui, depuis le plan de cohésion sociale de 2005, regroupe des professionnels de l'éducation, de l'enseignement et de la santé pour lutter contre l'échec scolaire et détecter à temps les enfants fragiles. Un programme complet d'accompagnement de l'élève et de sa famille permet de prévenir les comportements les plus dommageables pour l'enfant et pour la société. Le programme repose sur un partenariat entre l'Etat, la commune, le conseil général, la caisse d'allocations familiales, les professionnels de la petite enfance et de l'adolescence, et les associations. Quatre cent cinquante applications sont prévues pour 2008 pour une somme de 90 millions d'euros. 350 000 € sont également mobilisés pour deux internats de réussite éducative inscrits dans les contrats de projet Etat-Région ;

- 88,5 millions d'euros pour le dispositif « Adultes-relais » qui vise à conforter la référence parentale dans l'éducation des enfants et des adolescents tout en renforçant le lien social dans les quartiers en difficulté. La mission des 4 500 adultes-relais prévus par le projet de loi de finances consiste à favoriser l'accès aux services, offrir un soutien scolaire à domicile, sécuriser les transports, développer l'alphabétisation, et accompagner les personnes fragiles ;
- 12 millions d'euros pour les 240 « Ateliers santé-ville » qui associent les représentants de l'Etat et des collectivités à des professionnels de la santé pour développer, dans les quartiers prioritaires, des programmes sanitaires locaux adaptés aux besoins constatés ;
- 2,1 millions d'euros enfin dans le maintien du dispositif « Ecole ouverte » qui, depuis 1991, consiste à ouvrir des collèges et des lycées pendant les vacances scolaires afin d'accueillir les élèves qui ne partent pas en vacances. Des activités de soutien scolaire, de découverte culturelle et de pratique sportive leur sont proposées afin que l'école conserve une image positive au sein des quartiers visés. L'Etat finance une semaine d'ouverture à hauteur de 700 €.

En sus des opérations développées ci-dessus, l'ACSÉ est responsable du financement de 280 postes d'animateurs associatifs (2 millions d'euros) et de l'organisation du service civil volontaire tel qu'il résulte de la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006. Cette dernière disposition permet à tout jeune qui le souhaite de s'engager en faveur d'une association ou d'une structure publique pour une période allant de six mois à un an, renforçant ainsi son insertion dans la communauté nationale par une expérience valorisable sur le marché de l'emploi. Les structures agréées, au nombre de 265 au 1<sup>er</sup> septembre 2007, s'engagent en retour à un suivi personnalisé. Le coût généré s'élève à 900 € par mois de service, soit un total annuel de 11,5 millions d'euros. Bien qu'il salue l'objectif poursuivi par cette initiative, votre rapporteur s'interroge sur sa portée pratique dans un processus d'accès à la citoyenneté, dans la mesure où le public touché semble constitué pour l'essentiel de diplômés déjà intégrés socialement et non des populations en difficulté visées par la politique de la ville.

Les crédits restants demeurent sous la responsabilité de la délégation interministérielle à la ville. Ils permettent la subvention de soixante associations dites « tête de réseau » dans le champ urbain (2,4 millions d'euros). Une autorisation d'engagement à hauteur de 4 millions d'euros est consentie pour des investissements et des travaux d'aménagement de trop faible ampleur pour entrer dans le cadre de la rénovation urbaine. Ces équipements ont pour vocation de développer le lien social et de rendre le quartier agréable à ses habitants. Votre rapporteur soutient cette initiative dont il espère que la dotation est amenée à croître à l'avenir, il se réjouit en revanche que les crédits de paiement demandés atteignent pour leur part 31,2 millions d'euros.

Enfin, la DIV contrôle 7 millions d'euros pour conduire les opérations expérimentales décidées par le conseil interministériel à la ville du 9 mars 2006 :

- 3 millions d'euros pour le financement des l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, avec pour les deux tiers de l'enveloppe la mise en place de conventions de gestion urbaine de proximité dans les cités de plus de 500 logements – relevant ou non de la rénovation urbaine, et pour le tiers restant un accompagnement social des populations ;
- 2 millions d'euros pour l'opération « Une grande école, pourquoi pas moi ? », qui encourage l'ambition professionnelle des étudiants issus des territoires en difficulté, et qui vise une plus grande mixité sociale dans les établissements d'enseignement supérieur ;
- 1 million d'euros pour l'opération « 100 000 élèves, 100 000 tuteurs » qui vise à ce que les étudiants de l'enseignement supérieur assistent dans leur scolarité les collégiens de l'éducation prioritaire ;
- 1 million d'euros enfin pour de nouvelles mesures en faveur de la santé, que les documents budgétaires ne prennent pas le soin de détailler.

## **2. L'action « Revitalisation économique et emploi »**

Cette action représente 49% des moyens du programme *Equité sociale et territoriale et soutien*. Les moyens qui lui sont consacrés connaissent une hausse notable, avec 375,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2008 contre 359,1 millions d'euros en 2007. Les crédits de paiement connaissent une croissance similaire, passant de 366,7 millions d'euros en 2007 à 382,2 millions d'euros en 2008. Les dépenses résultant des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines, qui s'y rattachent, feront l'objet d'un examen séparé.

### ***a) Les crédits confiés à l'ACSE dans le cadre des CUCS et autres actions décentralisées***

Les crédits figurant dans les contrats urbains de cohésion sociale et autres actions territorialisés, dont la gestion constitue la mission de l'ACSE, se montent à 26,7 millions d'euros. Une somme de 700 000 € est dévolue aux plans de lutte contre la discrimination sur le marché du travail. Le gouvernement espère l'établissement de soixante-dix plans triennaux en 2008, chacun recevant 10 000€.

Le volet « Développement économique et emploi » des CUCS absorbe l'essentiel des financements, soit 26 millions d'euros. Il s'agit de déployer des dispositifs locaux articulés au droit commun pour favoriser la création d'activité et renforcer l'intermédiation entre la population et les entreprises.

### ***b) Les crédits restés sous la responsabilité de la DIV***

Les crédits d'intervention en matière de revitalisation économique comptent pour un cinquième du « Partenariat national associations ». Quinze structures associatives « têtes de réseau » dans ce domaine se partagent une dotation de 600 000 €. Le développement économique et l'insertion professionnelle font aussi l'objet d'investissements d'aménagement de faible ampleur (1 million d'euros en autorisations d'engagement et 7,8 millions d'euros en crédits de paiement), soit 20% de l'enveloppe totale destinée aux travaux d'aménagement au titre du programme *Equité sociale et territoriale et soutien*.

La DIV reçoit enfin 6,2 millions d'euros pour conduire les opérations expérimentales décidées par le conseil interministériel à la ville du 9 mars 2006. D'une part, vingt-quatre référents accompagneront les jeunes sous main de justice titulaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) dans leur réintégration dans le monde professionnel, pour un coût de 1,2 million d'euros. D'autre part, les documents budgétaires avancent des mesures diverses comprenant notamment les « Ecoles de la deuxième chance » (E2C). Eu égard aux 5 millions d'euros demandés à ce titre, alors que le dispositif E2C ne recevait dans la précédente loi de finances que 780 000 €, votre rapporteur regrette ici le caractère particulièrement vague de la description du gouvernement.

### **3. L'action « Stratégie, ressources et évaluation »**

Cette action recouvre 6% des autorisations d'engagement et 5% des crédits de paiement du programme *Equité sociale et territoriale et soutien*, soit 43,03 millions d'euros dans les deux cas. Elle permet de financer l'animation de la politique de la ville par ses acteurs institutionnels ainsi que son évaluation. Cette dernière est assurée par l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), créé par la loi n° 2003-710, qui assure le suivi des indicateurs socio-économiques définis par cette loi.

Votre rapporteur suggère que la mission de l'ONZUS soit élargie afin de prendre en compte les orientations et les instruments de la politique de la ville apparus depuis sa création. Il apparaîtrait par exemple cohérent qu'il puisse suivre avec une meilleure précision les activités de l'ACSE.

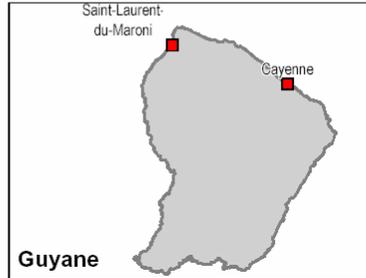
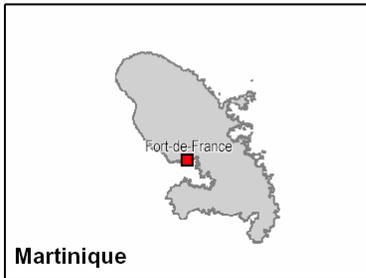
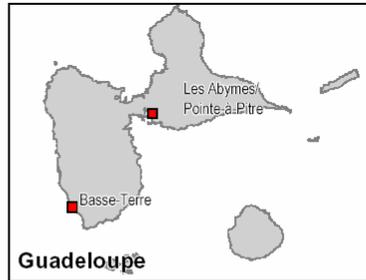
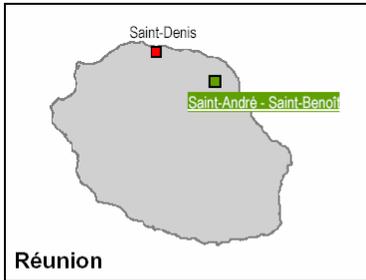
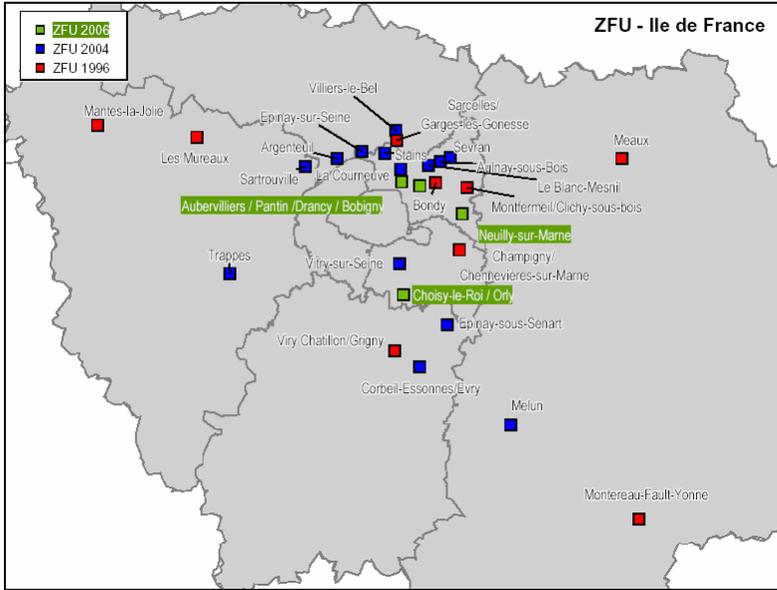
### **C.— LES EXONERATIONS FISCALES ET SOCIALES DANS LES ZONES FRANCHES URBAINES ET LES ZONES DE REDYNAMISATION URBAINE**

Les zones franches urbaines (ZFU) sont aujourd'hui au nombre de cent : quarante-quatre ont été créées le 1<sup>er</sup> janvier 1997 par le pacte de relance pour la ville (ZFU 1997), quarante et une autres trouvent leur origine dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 (ZFU 2004) et les quinze dernières sont fondées par la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 (ZFU 2006). A l'issue d'une période de cinq années

d'exonération à taux plein, l'entreprise bénéficie d'une sortie progressive de l'ensemble du dispositif.

Les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) ont été créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 pour restreindre les inégalités territoriales. Ces quartiers présentent des caractères économiques et sociaux particulièrement difficiles.





	Type de quartier sensible	Population couverte	Fin programmée des aides
<b>ZUS</b>	751 zones urbaines sensibles	4 650 000 personnes	-
<b>ZRU</b>	416 zones de redynamisation urbaine	3 203 000 personnes	2008
<b>ZFU</b>	100 zones franches urbaines (au 1 <sup>er</sup> août 2006)	~ 1 500 000 personnes	2011

Sources : Observatoire des ZUS, Direction Générale des Impôts, 2006.

## 1. Les exonérations fiscales

La loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 a unifié le régime fiscal applicable aux entreprises qui exercent leurs activités en zone franche urbaine. Les bénéficiaires jouissent d'exonérations en termes d'impôt sur les bénéfices, de taxe professionnelle et de taxe foncière. Le montant global des dépenses fiscales consenties aux ZFU se monte à 171,2 millions d'euros en 2008 suivant le document de politique transversale sur la ville mais à 216 millions d'euros selon le projet annuel de performance. Votre rapporteur regrette le manque de clarté des documents budgétaires eu égard aux montants élevés en discussion.

Impôt exonéré	Bénéficiaires et conditions	Coût pour l'Etat (en millions d'euros)		
		2006	2007	2008
<i>Taxe professionnelle</i>	Entreprises d'au plus 50 salariés au 1 <sup>er</sup> janvier 2006 ou à la date de leur création si postérieure, dans la limite d'un plafond annuelle de base nette exonérée de 343 234 € pour 2007.	65	61	56
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	Immeubles situés en ZFU rattachés entre 2006 et 2011 à un établissement remplissant les conditions d'exonération de taxe professionnelle.	11	10,2	10,2
<i>Impôt sur les bénéfices</i>	Entreprises d'au plus 50 salariés créées ou implantées avant 2012, dans la limite d'un plafond de bénéfices exonérés de 100 000 € par contribuable et par an, majorés de 5 000 € par nouveau salarié embauché à compter de 2006, hors revenus financiers ou exceptionnels.	100	100	100
<i>Imposition forfaitaire annuelle</i>		5	5	5

Les indicateurs présentés avec le projet de loi de finances laissent apparaître un effet certain de la politique des zones franches urbaines, notamment à travers le différentiel de croissance du nombre d'emplois entre elles et le reste de leurs agglomérations.

## 2. Les exonérations de cotisations sociales

Les mesures d'exonérations sociales mises en oeuvre dans les ZFU portent sur les cotisations sociales patronales (maladie, maternité, invalidité, décès,

vieillesse et accidents du travail) dans les limites mensuelles de 1,4 SMIC par salarié et de 50 salariés exonérés. L'exonération est totale pendant cinq ans, limitée à 50 % pour les emplois transférés. Le coût pour 2008 est estimé à 335,6 millions d'euros dans le projet annuel de performance.

Le régime des ZRU est moins favorable puisque l'exonération des cotisations sociales patronales dure une année seulement. La mesure coûtera 5,3 millions d'euros en 2008 suivant le projet annuel de performance.

Le document de politique transversale fait état pour les ZFU d'une estimation de 351 millions d'euros en 2008. Là encore, votre rapporteur regrette la discordance des chiffres transmis à la Représentation nationale. Selon cette source, le coût réel du dispositif serait en réalité moins élevé étant donné que les entreprises bénéficiaires remplissent les conditions d'éligibilité à d'autres aides incompatibles avec les exonérations de charges patronales attachées au régime des zones franches urbaines. Estimée par la DARES à 45% du montant brut total, la charge réelle occasionnée par la mesure se serait établie à 149 millions d'euros en 2007.

## EXAMEN EN COMMISSION

A l'issue de l'audition de Mmes Christine BOUTIN, ministre du logement et de la ville, et Fadela AMARA, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du mardi 13 novembre 2007*), la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis, sur le rapport de M. Philippe PEMEZEC, les crédits pour 2008 des programmes *Rénovation urbaine* et *Equité sociale et territoriale et soutien de la mission « ville et logement »*.

La commission a adopté une recommandation formulée par le président Patrick OLLIER. Conformément aux conclusions du rapporteur, elle a ensuite émis un *avis favorable à l'adoption des crédits des deux programmes pour 2008*.



## **RECOMMANDATION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION**

Recommandation présentée par M. le Président Patrick OLLIER

La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, dans le cadre du suivi de la politique de la ville, recommande au Gouvernement de mettre en œuvre une aide aux collectivités territoriales qui ont créé un dispositif spécifique de tremplin pour l'emploi en entreprise ou en collectivité en faveur des jeunes sans emploi et non qualifiés. Ce dispositif, incluant un stage rémunéré en mairie, d'un à trois mois, en fonction de chaque jeune concerné, et permettant, grâce à des tuteurs dans les services, d'acquérir les réflexes d'accès à l'emploi (ponctualité, présentation, communication orale, etc.), doit déboucher sur un emploi dans une des entreprises que la ville a mobilisées sur cet objectif.

La ville ayant accepté dans ce cadre un effort financier important, il serait opportun que l'État soutienne cet effort en exonérant ces « contrats d'utilité publique » (C.U.P.) de toutes charges sociales, afin de soutenir l'action des collectivités concernées.

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

### **Agence nationale de l'habitat (ANAH)**

- M. Philippe PELLETIER, président
- Mme Sabine BAÏETTO-Beysson, directrice générale

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

- M. Jean-Paul ALDUY, ancien président du conseil d'administration
- M. Phillipe VAN DE MAELE, directeur général

### **Délégation interministérielle à la ville (DIV)**

- M. Yves-Laurent SAPOVAL, délégué interministériel à la ville

### **Ministère du Logement et de la Ville**

- M. Henri PREVOST, conseiller budgétaire du cabinet
- M. Alain LECOMTE, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

### **Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS)**

- Mme Bernadette MALGORN, présidente du conseil d'orientation

### **Union d'économie sociale pour le logement (UESL)**

- M. Bertrand GOUJON, directeur général

### **Union nationale des locataires indépendants (UNLI)**

- M. Michel VENEAU, président