



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 47

VILLE ET LOGEMENT

VILLE

Rapporteur spécial : M. François GOULARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE	9
I.– L'ÉLARGISSEMENT DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE	10
II.– UN PROGRAMME BIEN ENGAGÉ	11
III.– L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT EN QUESTION	12
1.– La « bosse de l'ANRU »	12
2.– Un tableau de financement fragile depuis l'origine	13
3.– Une programmation non respectée	14
4.– Des besoins de financement importants pour l'avenir	15
CHAPITRE II : LES MOYENS DE L'AGENCE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES (ACSÉ)	17
I.– LES RÉFORMES DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	17
A.– UNE RÉORGANISATION DES MOYENS DE L'ÉTAT	17
B.– VERS UN SÉLECTIVITÉ RENFORCÉE DES CONTRATS URBAINS DE COHÉSION SOCIALE (CUCS).....	19
II.– LE PROGRAMME DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE	21
III.– LE PROGRAMME ADULTES RELAIS	22
A.– UN ASPECT DE LA MÉDIATION SOCIALE	22
B.– LES ADULTES-RELAIS	23
C.– L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF	24
D.– LE RENFORCEMENT DE L'AIDE DE L'ÉTAT	25
IV.– LES PRINCIPAUX AUTRES CRÉDITS D'INTERVENTION DE L'ACSÉ	25
A.– LE PLAN ESPOIR BANLIEUES.....	25
1.– La gestion urbaine de proximité	25
2.– Les dispositifs de réussite scolaire	26

3.– L'amélioration de la qualité de service dans les transports	27
4.– Les moyens de fonctionnement des délégués du préfet.....	27
B.– LE PROGRAMME VILLE VIE VACANCES	27
C.– LE SERVICE CIVIL VOLONTAIRE.....	28
D.– LE VOLET « DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET EMPLOI » DES CUCS	28
E.– L'ACCÈS AUX SOINS ET À LA SANTÉ DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ	29
CHAPITRE III : LES DOTATIONS DE LA DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE	31
I.– LES COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES EN ZONES FRANCHES URBAINES	31
A.– LA POLITIQUE EN FAVEUR DES ZONES FRANCHES URBAINES.....	31
B.– LES COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES EN ZFU	34
1.– Une charge diminuée de 100 millions en 2009	34
2.– La gestion des crédits de compensation des exonérations en 2007 et 2008	34
II.– LES AUTRES CRÉDITS GÉRÉS PAR LA DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE	36
A.– UNE SUBVENTION À L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'INSERTION DE LA DÉFENSE	36
B.– LE FINANCEMENT DE MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION	36
EXAMEN EN COMMISSION	39
<i>Article 82</i>	<i>41</i>
<i>Modification du régime des exonérations de cotisations sociales en faveur des zones franches urbaines (ZFU)</i>	<i>41</i>

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 85 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

• La politique de la ville relève d'un programme qui lui est spécifiquement dédié en projet de loi de finances pour 2009, le nouveau programme n° 147 *Politique de la ville*.

Les crédits de la politique de la ville demandés pour 2009 sont en forte baisse à structure constante, par rapport à 2008. Ils sont prévus à 744 millions d'euros pour les autorisations d'engagement au lieu de 1 141 millions d'euros (– 35 %) et à 769 millions d'euros au lieu de 1 020 millions d'euros pour les crédits de paiement (– 25 %).

Cette forte diminution s'explique par deux mesures budgétaires d'économie : d'une part, l'État a décidé de faire financer le programme de rénovation urbaine essentiellement par le 1 % logement, ce qui a pour conséquence la suppression des dotations budgétaires précédemment dévolues à ce titre (le projet annuel de performances pour 2008 estimait à 430 millions d'euros environ les crédits de paiement à ouvrir en 2009) ; d'autre part, une mesure d'économie sur les exonérations de charges sociales en zones franches urbaines, prévue par l'article 82 du présent projet de loi de finances, doit permettre de réduire les compensations à la charge de l'État d'environ 100 millions d'euros sur ce poste.

Pour le reste, les dotations ne connaissent pas de variation significative.

Le contexte budgétaire contraint explique probablement que les dotations prévues à titre indicatif pour 2010 et 2011 sur le programme sont également en diminution, passant de 744 millions d'euros en 2009 pour les autorisations d'engagement à 688 millions d'euros en 2011 et de 769 millions d'euros de crédits de paiement en 2009 à 680 millions en 2011.

• Le programme n° 177 *Prévention de l'exclusion et l'insertion des personnes vulnérables*, qui figurait précédemment au sein de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, est réuni au sein de la mission *Ville et logement* dans le présent projet, au nom de la cohérence de l'action de l'État.

Le présent rapport spécial porte sur le programme n° 147 *Politique de la ville* de la mission *Ville et logement*. Les trois autres programmes de cette mission sont l'objet du rapport spécial de M. François Scellier – doc. A.N. n°1198, annexe 48 –.

INTRODUCTION

Voir la politique de la ville figurer au nombre des missions de l'État au sein de la loi de finances peut sembler relever du paradoxe : après 25 ans de décentralisation, on s'est habitué à ce que les collectivités locales soient maîtresses chez elles. L'État s'est progressivement retiré de l'action territoriale. La politique de la ville fait exception. Pourtant, personne n'en conteste ni la légitimité, ni la nécessité.

Il est vrai que d'une certaine façon, l'État vient désormais corriger les erreurs qu'il a jadis commises : les quartiers de grands ensembles, pour la plupart conçus et bâtis dans les années soixante et soixante-dix, l'ont été par l'État et non par les collectivités locales : non que celles-ci s'y soient alors opposées. Mais à l'époque, l'État avait la main en matière d'urbanisme. Même si la dérive de ces quartiers n'était pas inscrite en germe dans leur conception, celle-ci l'a incontestablement favorisée. En outre, les difficultés des quartiers ont sans aucun doute pour cause les insuffisances de plusieurs des grandes politiques de l'État : l'éducation, la sécurité, l'intégration des populations déracinées. Bref, il n'est pas injuste de dire que l'État a une responsabilité directe dans la dégradation des quartiers périphériques de beaucoup de nos villes, de sorte qu'il est parfaitement justifié qu'il tente aujourd'hui d'y remédier par des actions spécifiques.

Au demeurant, et sans rechercher de causes ni de responsabilités dans la situation actuelle, les politiques visant à améliorer nos quartiers les plus difficiles relèvent manifestement de la solidarité nationale. Les charges sont trop importantes, les collectivités concernées pour beaucoup d'entre elles trop démunies de ressources pour que la communauté nationale n'intervienne pas en soutien.

Enfin, et au-delà des moyens financiers que requiert l'action dans les quartiers, il y a un besoin très fort d'expertise, qu'aucune collectivité ne peut seule développer. La mutualisation de l'expérience peut justifier l'intervention de structures nationales dans le traitement de dossiers locaux.

La politique de la ville menée par l'État n'est donc dans son principe ni contestable ni contestée. On peut affirmer que l'une de ses principales expressions, le programme national de rénovation urbaine lancé en 2003 enregistre des résultats jugés largement positifs, même si le calendrier optimiste initialement fixé n'a évidemment pas été respecté.

La poursuite du programme de rénovation urbaine est donc un des objectifs majeurs de la politique de la ville en 2009 et au-delà. Pour ce faire, il convient que les dotations de l'ANRU lui permettent de faire face aux engagements qu'elle a souscrits. Cela sera le cas en 2009. La substitution d'une contribution supplémentaire du 1 % logement à la traditionnelle dotation budgétaire permet d'y parvenir.

Votre Rapporteur spécial connaît trop les difficultés de nos finances publiques pour critiquer dans son principe le recours à un financement extra-budgétaire s'agissant de l'ANRU. Au surplus, cette contribution augmentée s'inscrit dans le contexte de relations nouvelles entre l'État et les partenaires sociaux gestionnaires du 1 % logement, qui vont dans le sens d'une plus grande rigueur.

Il n'en reste pas moins que les perspectives de trésorerie de l'ANRU ne permettront pas à l'horizon de trois ou quatre ans, de se passer d'un apport de l'État, pour franchir ce qu'il est convenu d'appeler la « bosse » de l'ANRU.

En ce qui concerne la seconde mesure budgétaire nouvelle importante, la modification du régime des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines, on peut regretter le manque de continuité de la politique de l'État en la matière. Ce n'est, hélas, ni le premier ni le seul exemple de modification subite d'un régime incitatif ouvert aux entreprises, dont l'efficacité est du coup globalement et fortement affectée par un manque de confiance des acteurs économiques dans la durabilité des engagements de l'État.

CHAPITRE PREMIER : LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), lancé en 2003 a prévu la mise en œuvre d'un vaste chantier de construction, de réhabilitation et de démolition de logements locatifs sociaux. Depuis la mise en œuvre de la LOLF dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, les dotations correspondantes avaient été regroupées dans un programme budgétaire dédié, le programme n° 202 *Rénovation urbaine*.

Le présent projet de loi de finances prévoit la suppression de ce programme budgétaire. Des crédits de rénovation urbaine, d'un faible montant, et qui d'ailleurs ne concourent pas directement à la réalisation du PNRU, sont dorénavant inscrits dans l'action *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* du programme unique regroupant les crédits de la politique de la ville au sein de la mission *Ville et logement*, le programme n° 147.

La fusion des deux programmes budgétaires de la politique de la ville, *Rénovation urbaine* et *Équité sociale et territoriale et soutien* avait été préconisée par le rapport d'audit du programme n° 202 *Rénovation urbaine*, réalisé en décembre 2007 par le comité interministériel d'audit des programmes. Le rapport avait développé peu d'arguments convaincants en faveur d'un tel regroupement, en observant d'ailleurs que le programme n° 202 avait le mérite de la clarté et de la lisibilité comme traduction de la loi n° 2003-70 de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003. L'argument principal en faveur de la fusion des deux programmes portait sur le fait qu'un tel regroupement donnerait davantage de marges de manœuvre budgétaires et de facilités de pilotage au délégué interministériel à la ville. Un autre argument était qu'aucun des interlocuteurs rencontrés n'avait émis de réserve vis-à-vis d'un tel regroupement, argument qui, on en conviendra, n'emporte pas la conviction.

Dans son commentaire de l'exécution des crédits de la politique de la Ville en 2007⁽¹⁾, votre Rapporteur spécial s'était opposé à cette perspective pour un motif très clair et fondamental. Les deux programmes concernent des domaines d'action essentiellement différents, on ne pouvait donc qu'être défavorable à la suggestion du rapport d'audit précité. En effet, le principe de spécialité budgétaire qui fonde, notamment, la structuration en missions et en programmes prévue par la LOLF, en particulier dans son article 7, suppose que les moyens de deux politiques différentes que sont la construction de logements d'une part et l'action sociale en milieu urbain d'autre part, relèvent de programmes budgétaires distincts.

(1) *Rapport du 25 juin 2008 sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007 n° 1004 tome II, commentaire des rapports annuels de performances par les rapporteurs spéciaux page 470.*

Cela étant, le présent projet de loi de finances traduit budgétairement l'annonce de la prise en charge du financement de la politique de rénovation urbaine par les ressources du 1 % logement qui seraient affectées directement à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Les moyens de l'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* prévus par le présent projet s'élèvent à 14 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement qui ne sont d'ailleurs pas dévolus au PNRU mais aux moyens de fonctionnement de l'ANRU, à des projets de développement de transports de proximité et à la gestion urbaine de proximité.

Cette situation nouvelle, la disparition du financement de la moitié du PNRU par l'État, si elle réduit à néant le seul argument en faveur de la fusion des programmes, la perspective de fongibilité et de marges de manœuvre, justifie à elle seule la disparition du programme *Rénovation urbaine*. On conviendra qu'il serait curieux de maintenir un programme budgétaire sans crédits.

Votre Rapporteur spécial prend acte du changement intervenu dans les modalités de financement de l'ANRU. Il a cependant souhaité continuer de faire le point sur la situation du financement du programme, tel qu'il est possible de le reconstituer, à partir des documents à sa disposition, au moment même où l'État décide de mettre fin à sa contribution.

I.- L'ÉLARGISSEMENT DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) a pour but d'opérer une requalification en profondeur des quartiers en difficulté.

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoyait à l'origine de doter ce programme de 2,5 milliards d'euros. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a prolongé le programme jusqu'en 2011 et augmenté la participation financière de l'État, puis la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et la loi instituant le droit au logement opposable (DALO) du 5 mars 2007 ont prolongé le programme jusqu'en 2013 et porté l'engagement de l'État à 6 milliards d'euros.

Le programme prévoit, en fonction des projets établis par les acteurs locaux, la démolition et la construction de 250 000 logements locatifs sociaux ainsi que la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux.

Créée pour simplifier et accélérer les procédures de financement des opérations, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) mutualise les contributions financières de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) – pour un montant prévu à l'origine comme équivalent à celui de l'État –

celles de la Caisse de dépôts et consignations (CDC) et de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) au titre des bailleurs sociaux.

Les capacités de subvention de l'Agence s'élèveraient ainsi à plus de 12 milliards d'euros. Les travaux devant être générés par ces subventions sur l'ensemble de la période 2004-2013 étaient estimés à 38 milliards d'euros et devaient concerner environ 4 millions d'habitants.

La loi du 1^{er} août 2003 précise que le PNRU concerne « les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après accord du ministre chargé de la Ville et du ministre chargé du Logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues » :

– parmi les 751 zones urbaines sensibles (ZUS), 189 sites ont été considérés comme prioritaires et ont fait l'objet d'une liste établie dès juillet 2002 à partir du critère de taille de ZUS) ;

– au 1^{er} juillet 2007, les dérogations au titre de l'article 6 ont rendu éligibles 120 sites supplémentaires qui étaient auparavant hors ZUS et inclus dans les périmètres de grand projet de ville (GPV) ou opération de renouvellement urbain (ORU), ainsi que 90 sites hors GPV ou ORU et répondant à un certain nombre de critères de décrochage socio-économique.

Compte tenu de l'importance du nombre de projets de rénovation urbaine en préparation et des montants de subventions des projets déjà validés par l'ANRU, le conseil d'administration de l'ANRU a validé l'extension du PNRU au-delà des 189 quartiers prioritaires et a approuvé la liste de 342 quartiers supplémentaires susceptibles de faire l'objet de conventions pluriannuelles, sous réserve de l'existence d'une convention territoriale avec un département ou une région.

Les quartiers non couverts par une telle convention peuvent bénéficier d'une convention « cœur de projet » permettant d'engager certains travaux, et incluant une clause conditionnant la poursuite du financement du projet global à la mise en œuvre d'une convention régionale ou départementale.

II.– UN PROGRAMME BIEN ENGAGÉ

L'article 18 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a modifié l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et porté l'affectation des crédits de l'État au programme national de rénovation urbaine (PNRU) à 6 milliards d'euros. Conformément à cette même loi, le montant de la participation financière annuelle de l'État devait s'élever à 465 millions d'euros au minimum.

L'article 7 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine est donc ainsi rédigé depuis 2007 : « *Les crédits consacrés par l'État à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, ouverts par les lois de finances entre 2004 et 2013, sont fixés à 6 milliards d'euros, aucune dotation annuelle au cours de cette période ne pouvant être inférieure à 465 millions d'euros. Ils sont affectés, dans les conditions fixées par les lois de finances, à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine créée par l'article 10.* »

Le retrait de l'État dans le financement du PNRU apparaît donc en discordance avec les engagements souscrits il y a un an.

Ces crédits devaient seulement être complétés par les contributions de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) pour un montant au moins égal à celles de l'État, les contributions de solidarité entre les organismes HLM, versées par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Pour mener à bien la programmation du plan de rénovation urbaine, il était prévu que l'agence bénéficie par conséquent de moyens financiers sur la période 2004-2013 à hauteur de 12 019 millions d'euros.

Le comité d'engagement de l'agence avait examiné, au 1^{er} septembre 2008, 336 projets, représentant 453 zones urbaines sensibles ou zones assimilées. Le coût global de ces projets s'élève à 36,9 milliards dont 10,7 milliards d'euros de subventions de l'ANRU. L'ensemble des projets intéresse une population de 3,1 millions d'habitants et parmi les 336 projets visés, 279 conventions avaient fait l'objet d'une signature.

Selon les prévisions de l'ANRU, la totalité du programme devrait avoir fait l'objet de conventions à la fin de l'année 2008. Le PNRU aura donc pu être programmé en moins de cinq ans, ce qui constitue une grande réussite, la question récurrente depuis l'origine étant celle de son financement.

III.- L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT EN QUESTION

Il est apparu dès l'origine que l'ANRU devait se trouver face à deux défis, un besoin de crédits concentré dans le temps, du fait de l'afflux des demandes et des difficultés de trésorerie en raison du décalage des réalisations.

1.- La « bosse de l'ANRU »

Ce phénomène, mis en évidence par les rapports financiers de l'agence, a été dénommé la « bosse de l'ANRU », la concentration des paiements devant être maximale entre 2008 et 2010.

Les prévisions les plus récentes de l'ANRU ont été actualisées l'an dernier sur la base des réalisations de l'exercice 2006. La montée en puissance du

programme et les besoins de crédits de paiement ont été décalés dans le temps. Les besoins d'autorisations d'engagement étaient ainsi estimés par l'ANRU il y a un an à plus de 1 200 millions d'euros en 2007 et environ 1 000 millions d'euros pour les années 2008 à 2014, dont 465 millions minimum à la charge de l'État. Selon les mêmes prévisions, la « bosse » des besoins en crédits de paiement aurait dû être concentrée entre 2009 et 2013.

Les derniers tableaux de prévisions de besoins de trésorerie établis en juillet 2008 mettent en évidence un nouveau décalage de la « bosse » sur les années 2012-2018, les paiements prévisibles s'élevant à 761 millions d'euros en 2008, 933 millions d'euros en 2009, 1 096 millions d'euros en 2010 et 1 185 millions d'euros en 2011. Les paiements annuels doivent être ensuite toujours supérieurs à 1 200 millions d'euros sur la période 2012-2018.

2.– Un tableau de financement fragile depuis l'origine

Le désengagement de l'État intervient alors que de nombreux observateurs avaient relevé, et notamment votre précédent Rapporteur spécial l'an dernier, que l'avenir du financement du PNRU par l'État était rien moins qu'assuré.

D'abord, on avait observé un écart important entre les autorisations d'engagement déjà ouvertes ou à ouvrir en 2008 et les crédits de paiement à mobiliser pour solder ces engagements. Comme il était indiqué dans le projet annuel de performances pour 2008, les autorisations d'engagement ouvertes par l'État sur la période 2004–2007, au titre du programme de rénovation urbaine s'élevaient à 1 640 millions d'euros : 465 millions d'euros en 2004, 413 millions d'euros en 2005, 365 millions d'euros en 2006 et 397 millions d'euros à ouvrir dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2007. Le montant total des crédits à verser sur la même période était estimé à 560 millions d'euros : 35 millions d'euros en 2005, 172 millions d'euros en 2006 et 353 millions d'euros à ouvrir en 2007. La dotation 2008 en autorisations d'engagement s'élevait à 385 millions d'euros. Au regard de la dotation en crédits de paiement demandée pour 2008 (200 millions d'euros), 1 265 millions d'euros de crédits de paiement auraient dû être mobilisés pour solder ces engagements. L'échéancier des crédits de paiement nécessaires au-delà de 2008 figurant au projet annuel de performances, qui est indicatif, ne laissait pas d'être impressionnant : 423,9 millions d'euros en 2009, 500 millions d'euros en 2010 et 365,2 millions d'euros en 2011. Il contrastait singulièrement avec la faible dotation en crédits de paiement prévue par le projet de loi de finances pour 2008 (200 millions d'euros).

Il était remarquable enfin que les versements à l'ANRU, effectués par l'État au titre des ressources dites extra-budgétaires (FRU, fonds de renouvellement urbain, SACICAP...), n'entraient pas en compte dans ce calcul. Il existait de surcroît une nette distorsion entre les versements des organismes censés représenter « l'État extra-budgétaire » et les indications des projets annuels de performances.

Ainsi l'État, pour respecter, au moins nominale, son engagement légal de contribuer chaque année à hauteur de 465 millions d'euros au PNRU, faisait intervenir des structures, non seulement extra budgétaires, mais également extra étatiques, comme les SACI/SACICAP et la Caisse des dépôts et consignations.

Au-delà de l'écart entre les autorisations d'engagement consommées et les crédits de paiement, relevé notamment par la Cour des comptes, il était patent que le problème principal serait de couvrir la masse des engagements juridiques souscrits par les délégués territoriaux de l'ANRU, d'abord par des autorisations d'engagement puis surtout par des crédits de paiement correspondants.

Dans les faits, l'écart entre les montants d'engagements juridiques découlant des conventions et les autorisations d'engagement ouvertes était considérable : 7 618 millions d'euros pour les conventions signées et 9 463 millions d'euros pour les projets passés en comité d'engagement au 1^{er} août 2007 – données du PAP pour 2008 – à comparer à 4 082 millions de capacité d'engagement à la fin de 2007. Il restait donc à ouvrir sur la durée d'exécution du programme, pour solder les engagements prévisibles à fin 2007 – de l'ordre de 11 milliards d'euros –, environ 6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 9,3 milliards d'euros de crédits de paiement. Dans l'hypothèse de l'achèvement du conventionnement à la fin de 2008, à hauteur de 12 milliards d'euros, ces montants auraient dû être portés, compte tenu des dotations proposées en PLF pour 2008, à près de 7 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de 9,4 milliards d'euros de crédits de paiement.

La situation ainsi décrite a encore été aggravée en gestion 2007 par des annulations de crédits, en particulier à hauteur de 228 millions d'euros sur le programme *Rénovation urbaine* à la fin de l'année 2007, dans le cadre de la loi de finances rectificative.

Au total, selon le RAP pour 2007, l'ANRU aurait dû bénéficier en 2007 de 893,4 millions d'euros de ressources, soit 435,8 millions d'euros de subventions de l'État – au budget et « extra budgétaire » – et 457,6 millions d'euros d'autres subventions. En exécution, 422,9 millions d'euros avaient été versés à l'agence dont 100 millions par l'État et 302,9 millions par d'autres opérateurs.

3.– Une programmation non respectée

Les comptes du programme national de rénovation urbaine sont difficiles à rétablir, compte tenu notamment de décalages d'exercice entre les imputations budgétaires et les mouvements correspondants tels qu'ils sont enregistrés dans les comptes de l'ANRU.

Au total, selon les comptes de l'ANRU, les autorisations d'engagement ouvertes par l'État sur la période 2004-2007, au titre du programme de rénovation urbaine ont atteint à 1 623 millions d'euros : 465 millions d'euros en 2004,

413 millions d'euros en 2005, 365 millions d'euros en 2006 et 380 millions d'euros en 2007.

Le montant total des crédits de paiement versés à l'ANRU sur la même période a été en fait exactement de 307 166 103 euros : 35 millions d'euros en 2005, 172 millions d'euros en 2006 et 100 millions d'euros en 2007. Ces crédits sont destinés à la couverture d'autorisations d'engagement ouvertes en 2004.

Ces données étaient inchangées au 31 août 2008, puisqu'aucun crédit disponible en AE ou en CP n'avait été consommé ou délégué pour le financement du programme national de rénovation urbaine, dans le cadre de l'exercice 2008.

Au total, les comptes de l'ANRU mettent en évidence que le solde résiduel d'autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement représente la somme de 1 533,23 millions d'euros. Le projet annuel de performances pour 2009 annonce page 85 que *« le solde des engagements sur années antérieures, estimé au 31 décembre 2008 à environ 1,5 milliard d'euros devrait faire en 2009 l'objet d'une annulation pour régularisation suite à la rénovation du « 1 % logement » prévue dans la loi de mobilisation pour le logement. »*.

En définitive, l'État qui s'était engagé par la loi, il y a un an, à financer le programme national de rénovation urbaine à hauteur de 6 milliards d'euros avec un minimum annuel de 465 millions, n'a versé au total à l'ANRU, au titre de ce programme, que 307,2 millions d'euros, entre 2004 et le 31 août 2008. Selon les informations transmises à votre Rapporteur spécial par le cabinet de la ministre du Logement et de la ville, il pourrait s'y ajouter d'ici à la fin de l'année un versement de 155 millions d'euros au titre de 2008, pour une dotation budgétaire de 200 millions en loi de finances initiale.

4.– Des besoins de financement importants pour l'avenir

Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, déposé au Sénat, procède à la mobilisation des ressources des opérateurs non étatiques, pour le financement de la politique de la ville et du logement, à partir de 2009. Il s'agit à titre principal des collecteurs du 1 % logement regroupés au sein de l'UESL, et des bailleurs sociaux réputés inactifs.

Ces ressources pourront-elles suffire alors que la bosse de l'ANRU, déjà évoquée, exigera la mobilisation annuelle de 888 millions d'euros à 1 448 millions d'euros, de 2009 à 2018 selon les prévisions de l'agence ?

Par ailleurs, l'ANRU devra financer, au-delà du programme national de rénovation urbaine, et au moins partiellement, le nouveau programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) a pour objectif de traiter les centres anciens concentrant les situations d'habitat indigne, sociales et urbaines les plus difficiles au moyen d'une action globale et intégrée de transformation

durable. Il vise à lutter contre l'habitat indigne tout en développant un équilibre de peuplement par la création d'une offre immobilière diversifiée et l'engagement de la mise aux normes d'habitabilité et la maîtrise de l'énergie des logements. Cette démarche s'appuie sur la production de logements privés et sociaux, ainsi que l'aménagement d'espaces publics, d'équipements publics et le développement d'une offre de service et de commerce. Le programme doit ainsi permettre de convertir des logements sociaux de fait en logements sociaux de droit, garantissant une mixité sociale durable.

Le programme prévoit la production de 90 000 logements de qualité. Les moyens financiers alloués à la mise en œuvre du PNRQAD devraient être de 2,5 milliards d'euros. Ces subventions seraient complétées à l'échelle du programme national pour un montant au moins équivalent par les collectivités locales ou leurs groupements. C'est ainsi un investissement global de 9 milliards qui devrait être réalisé, si l'on prend en compte la participation des bailleurs et des propriétaires privés concernés.

Dans ces conditions, votre Rapporteur spécial s'interroge sur la possibilité, pour l'État, de demeurer durablement absent, aussi bien pour le financement du PNRU que pour celui du PNRQAD. À partir de 2012, il apparaît nécessaire que l'État apporte à l'ANRU un financement budgétaire, compte tenu des engagements souscrits.

CHAPITRE II : LES MOYENS DE L'AGENCE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES (ACSÉ)

Le projet annuel de performances pour 2009 présente une justification au premier euro des crédits qui est perfectible, l'essentiel des dotations d'intervention étant concentré au sein de la première action *Prévention et développement social*, pour l'essentiel de la responsabilité de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ). En effet, l'action 2 *Revitalisation économique et emploi* regroupe pour l'essentiel des dotations de compensations et des subventions de la responsabilité de la délégation interministérielle à la ville (DIV) dont les destinataires sont clairement déterminés. Enfin, l'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* regroupe des moyens de fonctionnement d'organismes participant à la politique de la ville.

L'action 1 est donc celle des moyens d'intervention, mais la destination des crédits prévus est mal explicitée, sauf à se reporter, dans la partie opérateurs, à la présentation de l'ACSÉ. De surcroît, la présentation des crédits ne s'arrête le plus souvent qu'aux autorisations d'engagement, et il n'est donc pas possible de retracer les crédits de paiement dévolus à tel ou tel intervenant.

En conséquence, et compte tenu du niveau de crédits prévus au budget, votre Rapporteur spécial a décidé de présenter les crédits du programme non à partir de la nomenclature par actions, mais à raison des structures d'intervention. Il traitera donc d'abord les grandes lignes des moyens dévolus à l'ACSÉ, après avoir présenté la nouvelle organisation des opérateurs, puis les dotations devant être gérées par la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV).

I.- LES RÉFORMES DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

A.- UNE RÉORGANISATION DES MOYENS DE L'ÉTAT

Les réformes intervenues procèdent pour l'essentiel de décisions adoptées par le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008. En outre, le comité interministériel des villes (CIV) du 20 juin 2008 a défini la mise en œuvre opérationnelle du plan Espoir banlieues, annoncé par le Président de la République le 8 février 2008. Cette mise en œuvre repose sur la mobilisation prioritaire et ciblée des politiques de droit commun de tous les ministères. Le plan Espoir Banlieues s'analyse donc comme un engagement triennal des ministères intervenant dans les quartiers sensibles. Par conséquent, les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des mesures du plan sont répartis sur l'ensemble des budgets de ces ministères.

À l'évidence, dans un contexte budgétaire contraint, l'impératif de révision générale de la politique de la ville est davantage prégnant que l'orientation vers l'ouverture de moyens nouveaux.

Le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a décidé que : *« La mission et le périmètre de la Délégation Interministérielle à la Ville seront revus pour que celle-ci se recentre sur le secrétariat général du conseil interministériel des villes. Les missions de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) seront recentrées sur son rôle de mise en œuvre de la politique en faveur des quartiers défavorisés. À ce titre, l'ACSE récupérera les missions de gestion exercées par la DIV. En revanche, les missions exercées par l'ACSE pour le compte du ministère de l'Immigration en matière d'accueil des primo-arrivants (en particulier sur l'apprentissage de la langue) seront regroupées avec celle de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrants (ANAEM) en vue de créer un opérateur unique chargé de la politique d'intégration, dont sera préservée la capacité à disposer de ressources propres. Les échelons régionaux de l'ACSE ainsi reconfigurée pourraient être intégrés dans les services de l'État chargés de la cohésion sociale ». Le schéma en résultant au niveau central pour l'ACSE comme pour l'ANAEM fera l'objet d'une réflexion complémentaire devant conduire à rationaliser les moyens. »*

Pour 2009, conformément aux préconisations du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), un nouvel opérateur chargé des politiques d'immigration sera constitué sur la base de l'ANAEM. Il reprendra les missions exercées antérieurement par l'ACSE au bénéfice des primo-arrivants (formations linguistiques, logement, emploi). La création effective de ce nouvel opérateur aura lieu dans le courant de l'année 2009. Il est prévu que 60 ETP de l'ACSE soient transférés à ce nouvel opérateur, ce qui correspondrait à une masse salariale d'environ 2,7 millions d'euros. La procédure complète de transfert doit encore être précisée. Les fonctions sont réparties entre une douzaine d'agents qui participent à la direction générale de l'agence, une centaine d'agents placés au niveau central du pôle « intégration et lutte contre les discriminations », une quinzaine d'agents chargés de la politique de la ville et du service civil volontaire. Les missions supports centrales sont assurées par environ 20 personnes. Les autres agents (dans les directions régionales) déclinent localement la globalité des missions de l'ACSE.

En 2009, la quasi-totalité des moyens d'intervention du programme n° 147 *Politique de la ville* qui restaient en gestion à la DIV seront transférés à l'ACSE dans le cadre du budget 2009. Ainsi, l'ACSE est-elle appelée à gérer 92,5 % des crédits du programme n° 147 hors compensations des exonérations ZFU-ZRU et subvention versée à l'Établissement public d'insertion de la défense ou (EPIDE). Les autres mesures de gouvernance à prendre en application de cette décision doivent être arrêtées au prochain CIV qui aura lieu en décembre 2008.

À l'échelon local, des changements notables sont attendus puisque le projet de loi de mobilisation pour le logement prévoit que les préfets de régions et les préfets de départements seront dorénavant les représentants territoriaux de l'ACSÉ. L'intégration des échelons régionaux de l'ACSÉ dans les services de l'État chargés de la cohésion sociale a également été évoquée par le CMPP.

Par ailleurs, le CIV du 20 juin 2008 a décidé que 350 délégués des préfets seront déployés dans les quartiers prioritaires. Les missions des délégués du préfet, telles que fixées par la circulaire du Premier ministre en date du 30 juillet 2008, doivent tenir compte de l'organisation de l'État au plan local, des spécificités des quartiers concernés, du système d'acteurs existant et des caractéristiques des projets mis en œuvre. Les attributions du délégué du préfet feront l'objet d'une lettre de mission diffusée auprès des chefs des services déconcentrés de l'État. En appui aux sous-préfets et aux préfets délégués à la cohésion sociale, le délégué du préfet aura principalement pour mission de veiller à la mise en place et à la mise à jour d'indicateurs sur la réalisation effective des actions en faveur des habitants, de coordonner la préparation de la programmation annuelle des CUCS, de participer à la mise en œuvre partenariale d'un système de veille sociale sur les quartiers, de suivre, préparer et rendre compte de points d'étape des projets de rénovation urbaine en veillant à leur cohérence avec les objectifs du plan de cohésion sociale. Le représentant du préfet devra établir des relations de confiance suivies, afin d'être reconnu comme l'interlocuteur technique habituel des services déconcentrés de l'État, des collectivités territoriales et des chefs de projets, des associations et des partenaires du CUCS.

Les 350 postes de délégués des préfets seront créés par redéploiement au sein des effectifs de la fonction publique de l'État (transfert en base puis réaffectation en fonction du corps d'origine du délégué). Un appel à candidatures sera lancé pour une mise en place effective au 1^{er} janvier 2009 après une phase d'expérimentation sur des préfectures « pilotes » au dernier trimestre 2008. Les ministères concernés par les mises à disposition proposeront des modes de valorisation des carrières pour les agents concernés, prenant en compte la richesse et la valeur ajoutée du poste occupé.

B.- VERS UN SÉLECTIVITÉ RENFORCÉE DES CONTRATS URBAINS DE COHÉSION SOCIALE (CUCS)

Le cadre d'intervention de la politique de la ville demeure celui des « contrats urbains de cohésion sociale » (CUCS).

En décidant le lancement d'une nouvelle génération CUCS, le comité interministériel des villes du 9 mars 2006 a souhaité fournir un cadre clair à l'action conjuguée des acteurs locaux au bénéfice des habitants des quartiers en difficulté. Ces contrats ont pris comme base globale de contractualisation sur trois ans, sous réserve du vote des lois de finances, l'enveloppe globale indiquée pour 2007, soit près de 400 millions d'euros. Conclues pour une durée de trois ans renouvelable (2007-2009), ils s'articulent autour de trois principes : un cadre

contractuel unique pour l'ensemble des interventions en faveur des quartiers dans un cadre de cohérence globale ; des priorités d'intervention qui s'articulent pour l'État autour de cinq champs prioritaires dans lesquels sont définis des programmes d'actions précis ; et enfin une évaluation systématique des actions – définition d'objectifs et d'indicateurs de suivi et d'évaluation pour chaque priorité, un bilan annuel permettant de réorienter celles-ci.

Le nombre total de CUCS signés s'élève à 497. Pour 355 d'entre eux, ils prennent le relais des 247 contrats de ville précédents. Sur ces 497 contrats, 263 sont signés par les communes uniquement, 204 par les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale), avec ou sans les communes de ces EPCI. 21 % d'entre eux sont signés par les conseils régionaux et 34 % par les conseils généraux, 26 % par les bailleurs sociaux, 42 % par les caisses d'allocations familiales (CAF).

Le nombre global des quartiers prioritaires augmente significativement. Ainsi, 2 493 quartiers ont été considérés par les acteurs locaux comme devant être pris en compte (pour mémoire, ils étaient environ 1 500, dont 751 ZUS, dans les contrats de ville 2000-2006).

L'ensemble des 530 projets de rénovation urbaine donnant lieu à la convention nationale devrait être conventionné fin 2008.

En 2009, le Gouvernement mettra en œuvre les préconisations du conseil de modernisation des politiques publiques en matière de politique de la ville. Ces préconisations que l'on peut résumer en une plus grande sélectivité territoriale de l'action de l'État pourront être appliquées en cohérence avec l'échéance de la révision de la géographie prioritaire et la réorientation des contrats urbains de cohésion sociale telle que prévue par les directives fondatrices. En effet, l'article 140 de la loi de finances pour 2008 a modifié l'article 3 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire afin de prévoir que la première actualisation de la liste des zones urbaines sensibles soit effectuée en 2009. Pour ce faire, la DIV et l'INSEE conduisent des travaux communs qui permettront à la fin du 1^{er} trimestre 2009 de transcrire à l'échelle de l'ensemble des quartiers des CUCS (ZUS et non ZUS) les principales données de recensement. Ces données permettront de conduire une analyse comparative de ces 2 450 sites et de dégager les sites prioritaires ; ce travail sera conduit en concertation avec les associations d'élus notamment. Parallèlement, il conviendra de définir début 2009 les inflexions à apporter aux contrats urbains de cohésion sociale, afin que les acteurs locaux puissent engager rapidement leur travail de réorientation.

Il est à noter que l'ACSÉ est chargée de la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs concourant à la revitalisation économique et à l'emploi, notamment dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Les crédits nécessaires au financement du volet « développement économique et emploi » des CUCS représentent environ 19 % de la subvention dédiée à l'ACSÉ, soit

27 millions d'euros pour la métropole. La DIV conserve cependant la gestion des crédits dédiés aux collectivités d'outre-mer, 850 000 euros sont prévus à ce titre.

Le financement des CUCS à proprement parler, dit « volet ingénierie des CUCS », fait l'objet d'une dotation de 18,9 millions d'euros en 2009. Il s'agit de subventionner pour chaque CUCS le dispositif de direction et de conduite du projet, communément appelé « équipe-projet » ou « maîtrise d'œuvre urbaine et sociale ». L'équipe-projet a pour mission de promouvoir et d'animer, par son rôle d'interface entre les différents partenaires, le projet global mis en œuvre dans le cadre du contrat urbain de cohésion sociale.

Selon le projet annuel de performances, les moyens prévus pour l'ACSÉ au projet de loi de finances pour 2009 s'élèvent à 433 millions d'euros d'autorisations d'engagement et pratiquement autant en crédits de paiement. Ces moyens sont répartis sur les quatre actions du programme. Votre Rapporteur spécial a souhaité distinguer les principaux postes de dépenses.

Les principaux programmes d'intervention de l'ACSÉ, classés par ordre décroissant de montant d'autorisations d'engagement, sont le programme de réussite éducative (90 millions), le programme adultes-relais (88,5 millions), le volet développement social des contrats urbains de cohésion sociale (46,5 millions), le volet développement économique et emploi des CUCS (27 millions), leur volet culture et promotion de la diversité (22,7 millions d'euros), le volet santé et accès aux soins (19,5 millions) ...

Il est à noter que les moyens de fonctionnement de l'ACSÉ avaient fait l'objet d'une dotation de fonctionnement de 8,9 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008, son budget prévisionnel de fonctionnement s'élevant à 10,8 millions. La subvention est portée à 21,55 millions d'euros en 2009 pour couvrir les dépenses de fonctionnement courant et également de personnel. 60 emplois de l'ACSÉ doivent être transférés à l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrants (ANAEM).

II.- LE PROGRAMME DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE

Dans le cadre du développement social des quartiers, le programme de réussite éducative n'est ni un projet scolaire, ni un projet destiné à l'ensemble des enfants d'un quartier, mais un programme spécifiquement dédié aux enfants ou adolescents les plus vulnérables et à leurs familles vivant sur les territoires prioritaires de la politique de la ville. L'objectif fixé par le plan de cohésion sociale du 24 juin 2004 était la création de 750 équipes de réussite éducative et 34 internats.

Au 15 septembre 2008, le nombre de projets de réussite éducative (PRE) et d'internats de réussite éducative (IRE), DOM compris, est de 505 PRE et 38 IRE. Ces chiffres ont évolué comme suit :

CRÉATION DE PROJETS ET INTERNATS DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE

	2005	2006	2007	2008 au 15 sept.	Total 2005-2008
PRE	176	199	109	21	505
IRE	13	10	7	8	38
Total	189	209	116	29	543

Source : ministère du Logement et de la ville

Le montant des paiements réalisés en 2007 en métropole au titre du programme de réussite éducative a été de 77,7 millions d’euros au lieu de 67 millions d’euros en 2006. Dans les départements et les collectivités d’outre-mer, 23 PRE ont bénéficié de 4,8 millions d’euros.

En 2008, 90 millions d’euros ont été inscrits en loi de finances pour ce même programme. Les moyens prévus dans le cadre du budget de l’ACSÉ s’élèvent à 95,54 millions d’euros et il est prévu de financer 531 PRE et 45 IRE – métropole et DOM – au 31 décembre 2008, soit 50 nouveaux PRE et 7 nouveaux IRE en 2008. Pour les collectivités d’outre-mer dont les crédits restent gérés, en 2008, par la DIV, une enveloppe de 870 000 euros a été mobilisée au titre de la réussite éducative.

Pour 2009, une dotation de 90 millions est maintenue au titre de ce même programme pour le financement de 485 projets de réussite éducative et de 38 internats à comparer aux 576 projets prévus en 2008. Si le ministère considère que le coût moyen unitaire de chaque projet a pu être ramené de 200 000 euros à 180 000 euros en 2008, il n’explique pas la baisse annoncée du nombre de projets alors que selon lui « *Le réajustement du budget des projets existants doit permettre une poursuite du développement du programme « Réussite éducative » à enveloppe constante sur de nouveaux territoires* ».

III.– LE PROGRAMME ADULTES RELAIS

Le programme adultes-relais a pour objectif d’apporter des réponses nouvelles et adaptées à la dégradation du lien social et d’une augmentation de l’exclusion et de la violence qui s’expriment avec une acuité particulière dans les zones urbaines sensibles. Le programme adultes-relais permet de confier des missions de médiation sociale et culturelle à des résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville, âgés de plus de 30 ans, précédemment sans emploi ou en contrat aidé.

A.– UN ASPECT DE LA MÉDIATION SOCIALE

Il convient de rappeler que ce programme s’intègre dans l’ensemble des emplois de médiation sociale qui sont le fruit de différents programmes d’emplois aidés.

C’est ainsi qu’en 2005, on recensait un effectif de 5 540 emplois de médiation sociale auprès de 804 employeurs dans le cadre de l’enquête nationale

confiée à l'IFOP. Une forte majorité de ces emplois (70 %) relevait encore d'emplois aidés (adultes-relais, emplois jeunes, contrats initiative emploi, contrat d'accompagnement dans l'emploi, contrat d'avenir). Mais le développement d'emplois de droit commun (30 % de contrats à durée indéterminée, contrats à durée déterminée et fonctionnaires territoriaux), notamment auprès des communes dont 32 % des médiateurs sont aujourd'hui des fonctionnaires territoriaux (dans les filières animation, administrative, sociale, technique et sécurité), attestait de la reconnaissance et de l'intégration durable de la médiation dans les organisations.

B.- LES ADULTES-RELAIS

Le programme adultes-relais a été créé en 1999 pour offrir un cadre stable aux nombreuses initiatives locales existantes destinées à favoriser le lien social par des actions de médiation dans les sites de la politique de la ville. Il visait deux objectifs principaux : l'insertion sociale et professionnelle des intéressés, la mise en œuvre d'actions de médiation portant sur des aspects sociaux et culturels mais aussi de prévention de la délinquance et de tranquillité de l'espace public. Une part importante de cette médiation consiste à faciliter localement l'accès des habitants des quartiers de la politique de la ville aux services publics.

Le programme adultes-relais concerne des territoires particuliers, les zones urbaines sensibles et les autres territoires prioritaires des CUCS. Il concerne actuellement plus de 4 200 personnes pour l'essentiel mises à disposition par des structures employeuses auprès d'organismes ou de services bénéficiaires. La gestion du dispositif adultes-relais a été confiée à l'ACSE depuis janvier 2007 pour la métropole et janvier 2008 pour les départements d'outre-mer. La gestion de l'aide à reverser aux employeurs est assurée par le CNASEA.

En juin 2008, 77 % des employeurs des adultes relais étaient des associations. Les collectivités territoriales (principalement des communes) représentent un peu plus de 8 % des employeurs. Environ 6 % des adultes-relais sont salariés d'un établissement public local d'enseignement, malgré un taux de financement préférentiel des postes pour ces établissements. Les autres employeurs d'adultes-relais sont principalement des organismes HLM, des services publics de transports, des services chargés de la gestion d'un service public. En juin 2008, la part des femmes qui bénéficient d'un poste d'adulte-relais était toujours prédominante (60 %), même si cette proportion tend à diminuer (66 % en 2003). La féminisation des postes adultes-relais est liée à la préexistence de réseaux associatifs comme les femmes-relais.

Près de 50 % des adultes-relais ont moins de 45 ans, les plus de 50 ans représentent plus de 23 % des postes. La moyenne d'âge est de 43 ans. Alors que l'âge minimal d'éligibilité au contrat adultes-relais est de 30 ans

57 % des adultes-relais ont un niveau d'étude équivalent ou supérieur au bac. 17 % ont ainsi une formation supérieure ou égale à la licence. 30 % ont une CAP ou un BEP. Près de 94 % des adultes-relais exercent leur fonction à temps

plein. Une forte majorité (60 %) est embauchée en CDD de trois ans renouvelable une fois et 40 % d'entre eux bénéficient d'un CDI.

Quatre régions de métropole concentrent la moitié des postes : l'Île-de-France : 25 %, le Nord-Pas-de-Calais : 13 %, Rhône-Alpes : 6 %, Provence-Alpes Cotes d'Azur : 6 %. Dans les DOM, ce sont la Guadeloupe et la Réunion qui sont les mieux dotées avec respectivement, 44 % et 24 % des postes outre-mer.

C.- L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF

L'ACSÉ a conduit une enquête auprès des partenaires institutionnels utilisateurs du dispositif adultes-relais. Celle-ci vise à mesurer le niveau de satisfaction de ces utilisateurs sur la qualité du service rendu. Elle permet de constituer un « indice de satisfaction relatif aux interventions des adultes-relais », pour renseigner un indicateur de performance. Cette enquête a été menée, entre le 10 mai et le 10 juin 2008, dans 25 préfectures de départements auprès de 131 services publics utilisateurs de ce dispositif sélectionnés par les services préfectoraux. Les institutions interrogées sont globalement satisfaites ou très satisfaites de la fonction de médiation développée grâce au programme adultes-relais. 58 % des institutions interrogées estiment que la qualité des contacts avec l'adulte-relais est très satisfaisante et 40 % qu'elle est satisfaisante. 47 % d'entre elles sont très satisfaites et 50 % satisfaites de la disponibilité et de la rapidité d'intervention des adultes-relais. Les relations que ces institutions entretiennent avec le service de médiation sont qualifiées de très positives ou positives dans la quasi-totalité des cas. Dans une moindre mesure, les institutions utilisatrices se disent très satisfaites (35 %) ou satisfaites (58 %) de l'impact de la médiation sur la résolution des problèmes traités. De même, les compétences des personnes employées sur les fonctions de médiation sont jugées très satisfaisantes dans 35 % des cas et satisfaisantes dans 47 % des cas. Dans près de deux tiers des situations, la mise en place du service de médiation grâce au poste adultes-relais a pu faire évoluer positivement les pratiques professionnelles des institutions interrogées. Pour la majorité des institutions interrogées, le service est à développer : plus de 60 % des institutions souhaitent voir le recours à ce service de médiation augmenter, un tiers estime qu'il doit se poursuivre au même niveau.

Par ailleurs, l'ACSÉ procède à l'évaluation du dispositif adultes-relais, dont les résultats seront connus en début 2009. Cette évaluation revêt deux dimensions complémentaires : une enquête quantitative, auprès d'un échantillon représentatif d'employeurs portant sur les missions, l'activité, le profil et les conditions de travail des adultes-relais et une enquête qualitative approfondie, auprès d'un sous-échantillon représentatif de structures bénéficiaires, visant à recueillir et analyser précisément les jugements que les divers professionnels des structures bénéficiaires portent sur l'utilité et l'efficacité des adultes-relais. Cette enquête comprend, pour les sites concernés, une courte analyse des conditions de mise en œuvre administrative du programme, envisagée sous l'angle des conditions de répartition des adultes-relais par les préfectures.

D.– LE RENFORCEMENT DE L'AIDE DE L'ÉTAT

En 2007, 79,4 millions d'euros de crédits de paiement ont été mobilisés au titre du programme adultes-relais. Près de 4 000 postes étaient ouverts au 31 décembre 2007, dont 700 créations de l'année. En 2008, le budget, d'un montant de 88,5 millions d'euros doit permettre le maintien des postes existants et environ 300 créations supplémentaires. Au total, 4 230 adultes-relais devraient être en fonction fin 2008. En 2009, les crédits prévus par le présent projet de loi de finances sont de 88,5 millions d'euros, ce qui devrait permettre le maintien de l'effectif global actuel.

L'aide de l'État est calculée sur la base d'un SMIC annuel à temps plein, charges sociales et patronales comprises. Au 1^{er} juillet 2008, elle s'élève à 20 312,08 euros par poste et par an. Elle est réévaluée proportionnellement à l'évolution du SMIC chaque 1^{er} juillet. Pour les établissements publics locaux d'enseignement, l'aide de l'État peut être portée à 25 390,12 euros par poste et par an.

IV.– LES PRINCIPAUX AUTRES CRÉDITS D'INTERVENTION DE L'ACSÉ

Les principaux autres crédits d'intervention de l'ACSÉ concernent le financement du plan Espoir banlieues pour la partie intéressant le programme n° 147, le programme Ville vie vacances, la mise en œuvre du service civil volontaire, le volet Développement économique et emploi des CUCS, les dotations dédiées à l'accès aux soins et à la santé.

A.– LE PLAN ESPOIR BANLIEUES

Le plan Espoir banlieues intéresse le programme n° 147 à divers points de vue : la gestion urbaine de proximité, l'amélioration de la qualité de service dans les transports, différents dispositifs de soutien scolaire – expérimentation « *busing* »⁽¹⁾, accès des lycéens de zone d'éducation prioritaire aux classes préparatoires aux grandes écoles, internats d'excellence, écoles de la deuxième chance –, enfin moyens de fonctionnement des délégués du préfet.

L'ensemble de ces mesures représente 22 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour 2009.

1.– La gestion urbaine de proximité

Le Président de la République a annoncé une amélioration de la gestion urbaine de proximité dans les quartiers, allant jusqu'à la suppression de certains avantages pour les bailleurs qui ne donneraient pas satisfaction. Afin de rendre effective cette mesure, il est nécessaire de permettre aux préfets d'établir des

(1) *Transport scolaire sélectif dans un but de mixité sociale*

diagnostics précis de gestion des quartiers. Il est prévu de mobiliser 40 000 euros sur 100 sites en 2009. Un crédit de 4 millions est donc demandé à cet effet sur l'action 4 du programme.

2.- Les dispositifs de réussite scolaire

L'expérimentation du « *busing* » permet d'assurer le transport collectif des élèves des quartiers difficiles vers des écoles offrant une plus grande mixité sociale. Il est prévu qu'elle concerne 50 sites au sein de quartiers en CUCS à raison de deux classes CM1 – CM2 par site. Le financement couvre les frais liés aux transports, les déplacements vers le nouvel établissement scolaire et la prise en charge d'une partie de la restauration scolaire. Le coût total de la mesure est estimé, en année pleine, à 2,82 millions d'euros, sur la base d'un coût moyen par site de 56 400 euros.

L'accès aux classes préparatoires aux grandes écoles doit être favorisé. La mesure proposée a pour objectif que 5 % des élèves des lycées en zone d'éducation prioritaire puissent accéder aux classes préparatoires. Sa mise en œuvre nécessite de prévoir un accompagnement des lycéens pour développer leur ambition scolaire (objectif réussir) et d'accompagner les jeunes pour qu'ils restent et réussissent (oser l'excellence).

Il est prévu que 10 000 lycéens soient accompagnés dans le cadre de l'opération « Objectif réussir » en trois ans, à raison de 5 000 lycéens en 2009 pour un coût de 3,5 millions d'euros (base de 700 euros par lycéen et par an). Le volet « Oser l'excellence » du dispositif devrait concerner 1 000 élèves en 3 ans ayant eu une mention très bien au bac général ou technologique et issus d'établissements situés dans les quartiers prioritaires ou habitant ces quartiers et accueillis et aidés en classe préparatoire. Une première tranche de 800 élèves est prévue en 2009, pour un coût de 0,8 million d'euros (à raison d'un forfait de 1 000 euros par étudiant). Le dispositif serait décliné avec une aide méthodologique apportée par des enseignants, des actions d'ouverture culturelle (théâtre, musée, voyages...), l'exercice d'un tutorat par des étudiants de grandes écoles, et l'accès prioritaire à un hébergement sur le lieu des études. Le coût total de la mesure serait de 4,3 millions d'euros en 2009.

Il est également prévu de financer des internats d'excellence dans le cadre du plan Espoir banlieues pour 3 millions d'euros : l'objectif est de relancer l'internat scolaire de droit commun pour y réserver des places aux élèves des zones urbaines sensibles et de favoriser la mixité sociale dans les internats en accueillant des enfants et des adolescents des quartiers sensibles. Le financement prévu est de 2 000 euros par place et par an, 1 500 places sont prévues en 2009.

Les écoles de la deuxième chance sont des structures associatives de droit privé, créées avec le concours des collectivités territoriales et des chambres consulaires, dans un but d'insertion professionnelle. Issues d'une initiative européenne, elles ont été développées dans le prolongement du plan de cohésion

sociale avec l'objectif d'offrir aux jeunes de 16 à 25 ans, qui ont quitté le système éducatif sans qualification ou qui sont exclus du marché du travail et du circuit de formation, la possibilité d'acquérir un diplôme dans un cadre innovant alternant formation théorique et stages en entreprise. La poursuite de ce développement selon un rythme soutenu a été annoncée le 8 février 2008 dans le cadre de la présentation de la dynamique Espoir banlieues. L'enveloppe consacrée au financement de ce dispositif était de 0,95 million en 2007 et de 1,4 million en 2008. Pour 2009, 3 millions d'euros sont demandés.

3.– L'amélioration de la qualité de service dans les transports

Le financement d'appel à projets pour améliorer la qualité de service dans les transports par le désenclavement des quartiers, notamment à travers un appel à projet pour développer les transports de proximité et améliorer la qualité de services fait l'objet d'une demande de crédits de 5 millions d'euros. Cette dotation est gérée par la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV).

4.– Les moyens de fonctionnement des délégués du préfet

Enfin, les 350 délégués du préfet qui seront déployés dans les quartiers prioritaires, déjà évoqués, donnent lieu à une prévision d'ouverture de crédits de fonctionnement de 0,5 million d'euros.

B.– LE PROGRAMME VILLE VIE VACANCES

Les opérations Ville vie vacances (VVV) permettent à des pré-adolescents et adolescents en difficulté de bénéficier d'un accès à des activités de loisirs et d'une prise en charge éducative durant les différentes périodes de vacances scolaires. Ville vie vacances est un dispositif intégré de prévention de la délinquance s'adressant à des jeunes qui peuvent être en situation de rupture et de conflits avec leur environnement.

De manière complémentaire aux dispositifs de droit commun, les activités proposées sont liées au sport, à la culture, à l'organisation de sorties et séjours ainsi que de chantiers. Ce programme était annoncé comme devant concerner 14 000 projets en 2008 et le public touché est pratiquement pour moitié un public d'adolescents, entre 15 et 18 ans, et pour plus d'un tiers un public féminin.

10 millions d'euros sont prévus au titre du programme VVV en 2009 pour le financement de 13 500 projets, autant qu'en 2008 selon le projet annuel de performances.

C.– LE SERVICE CIVIL VOLONTAIRE

Le service civil volontaire a été institué par la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances, et son régime précisé par les décrets du 12 juillet 2006 et n° 2006-1024 du 22 août 2006. Il permet à chaque jeune qui le souhaite de s'engager dans une mission en faveur de la collectivité et de l'intérêt général pour une période de 6 mois à 12 mois. Il est ouvert aux jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus justifiant d'une résidence régulière et continue de plus d'un an en France. Des actions de communication ont été organisées lors du lancement du dispositif à l'automne 2006.

L'agrément au titre du service civil volontaire est délivré par l'ACSE aux personnes morales de droit public ou de droit privé exerçant une mission d'intérêt général ou d'insertion professionnelle, et proposant aux jeunes une activité d'intérêt général. Le dispositif a suscité un réel intérêt depuis son lancement effectif à l'automne 2006 et la montée en charge se poursuit, tant au niveau des demandes d'agrément que des entrées des jeunes en service civil volontaire.

Le projet annuel de performances indique, qu'à ce jour, bénéficient d'un agrément au titre du service civil volontaire 475 structures qui proposent des missions dans des secteurs aussi variés que l'éducation, la solidarité, la promotion de la citoyenneté, la mise en valeur de l'environnement, la protection du patrimoine. Le coût mensuel de cette mesure est d'environ 920 euros par poste de volontaire. En 2009, l'enveloppe consacrée à ce dispositif doit s'élever à 9,5 millions d'euros et il est annoncé qu'elle permettra la poursuite du financement d'environ 2 000 postes recrutés dans le courant du dernier trimestre 2008.

D.– LE VOLET « DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET EMPLOI » DES CUCS

Les crédits consacrés, en 2008, au financement du volet développement économique et emploi » des CUCS devaient atteindre la somme de 29,6 millions d'euros dont 26,6 millions consacrés à l'emploi et 3 millions au développement économique.

En 2007, plus de 2 600 actions en faveur de l'emploi dans les quartiers ont été cofinancées par l'ACSE. Ces actions relèvent des thématiques suivantes : l'accueil de proximité, l'information et l'accompagnement de premier niveau (pour environ un quart) ; l'insertion par l'activité économique (pour environ un cinquième) ; des ateliers de recherche d'emploi ou l'accès au savoir de base (un peu moins d'un cinquième) ; des actions de *coaching* et de suivi individuel (environ un dixième) ; des actions sur la mobilité, les gardes d'enfant (moins d'un dixième) ; des actions de développement de forums ou d'actions de découverte de métiers en partenariat avec les clubs d'entreprises ou les organismes consulaires ; des actions de parrainage.

De façon plus transversale, des actions de prévention des discriminations sont notamment mises en œuvre dans 43 villes ou agglomérations au titre des plans locaux de lutte et de prévention contre les discriminations sur le marché du travail. Différentes actions sont menées dans ce cadre : la garantie de l'accès aux stages pour tous, la mise en place de formations sur la prévention des discriminations pour les responsables des recrutements, le développement du parrainage, la mise en place de groupes de paroles sur les discriminations au sein des missions locales, le travail sur les représentations négatives des jeunes des quartiers avec les employeurs, la mobilisation sur les métiers de la fonction publique.

Sur le volet « développement de l'activité économique », les actions portent principalement sur plus de 180 structures locales d'appui à la création d'activité qui interviennent dans les quartiers prioritaires (micro crédit, organismes d'amorçage, d'accompagnement, de financement, couveuses d'activités...), la remobilisation et l'accompagnement des jeunes à la création d'activité.

Afin de renforcer l'intervention de l'ACSÉ en faveur de l'emploi et du développement économique et de l'articuler avec les crédits dits de droit commun, l'ACSÉ a développé, en 2008, des partenariats institutionnels autour de trois objectifs : déployer une politique active pour capter et développer les offres d'emploi pour les publics des quartiers, notamment dans le cadre de la clause d'insertion dans les marchés publics ; améliorer le service rendu aux personnes en recherche d'emploi ; mettre en place un environnement propice au développement d'activités pour les quartiers prioritaires. Les principaux partenaires de l'ACSÉ en matière d'emploi et de développement économique sont l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANPE et la Caisse des dépôts et consignations.

27,85 millions d'euros de crédits sont demandés au titre du financement du volet « développement économique et emploi » des CUCS en 2009.

E.- L'ACCÈS AUX SOINS ET À LA SANTÉ DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ

La santé est identifiée comme l'un des cinq volets prioritaires des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), car elle est considérée comme un vecteur essentiel de réduction des inégalités. L'ACSÉ intervient en matière de santé au titre de la politique de la ville dans plusieurs domaines. En premier lieu, elle cofinance le volet santé des CUCS (accès à la prévention et aux soins), et par le dispositif « ateliers santé ville » (ASV), elle contribue à la mise en place de démarches de concertation, de programmation et d'élaboration d'actions en matière de santé. Elle intervient en second lieu à travers le programme de réussite éducative (PRE), déjà évoqué, celui-ci comportant un volet santé et destiné plus particulièrement aux enfants et jeunes de 2 à 16 ans.

Au 31 décembre 2007, on dénombrait 210 ASV et, en 2008, 50 ASV nouveaux ou en projet sont programmés. Créé à l'initiative des partenaires des contrats de ville, l'atelier santé ville peut constituer le dispositif opérationnel de la convention thématique santé des CUCS. En effet, les ateliers santé ville ont pour but de rassembler les acteurs de la santé et ceux de la politique de la ville, d'identifier des besoins en concertation avec les habitants, de définir des priorités d'intervention et les actions nécessaires (essentiellement en matière d'accès aux soins et à la prévention) pour y répondre. L'ingénierie, ses moyens d'intervention, de diagnostic, et d'évaluation sont cofinancés par l'ACSE (50 000 euros en moyenne) et les collectivités territoriales. Les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) peuvent également apporter leur soutien. En 2007, 5,9 millions d'euros ont été consacrés aux ateliers santé ville sur le budget des CUCS.

L'ACSE intervient dans le domaine de la santé sur l'ensemble des quartiers de la politique de la ville, même dépourvus d'atelier santé ville. Elle dispose pour cela de plusieurs lignes budgétaires : l'une destinée à financer des actions d'accès à la prévention et aux soins, permettant aux populations d'accéder à une offre de soins de proximité de qualité, à la fois curative et préventive. Il s'agit notamment du financement d'actions ou de démarches visant à favoriser l'installation de professionnels de la santé, d'accompagnement des programmes de prévention (les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins ou PRAPS) ou de renforcement de la santé scolaire (5,5 millions d'euros en 2007) ; l'autre concerne la prévention de la toxicomanie et les conduites addictives (1,2 million d'euros).

En 2009, 19,5 millions d'euros de crédits sont demandés pour le volet « santé et accès aux soins » dont 13 millions pour les ASV, 1,5 million pour les équipes mobiles psychosociales et 5 millions pour la prévention des toxicomanies.

CHAPITRE III : LES DOTATIONS DE LA DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE

Selon le projet annuel de performances, la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV) est appelée en 2009 à gérer 306 millions d'euros d'autorisations d'engagement et environ 329 millions de crédits de paiement. Sur cet ensemble, les compensations d'exonérations de charges sociales représentent 250 millions d'euros, soit la plus grande part de ces crédits.

I.- LES COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES EN ZONES FRANCHES URBAINES

La politique en faveur des zones franches urbaines (ZFU) a été présentée de façon détaillée par M. Yves Jégo, Rapporteur spécial de la commission des Finances sur les crédits de la Ville prévus par le projet de loi de finances pour 2008 ⁽¹⁾, compte tenu de l'extension du dispositif à 15 nouvelles ZFU par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, leur délimitation ayant été effectuée par le décret n° 2006-1623 du 19 décembre 2006, publié le 20 décembre 2006. Votre Rapporteur spécial souhaite cette année présenter le bilan de la politique en faveur des zones franches urbaines, et établir un état détaillé des crédits affectés en 2007 et 2008 à la compensation de charges sociales en zones franches urbaines. L'aménagement du dispositif d'exonération est prévu par l'article 82 du présent projet loi de finances dont on trouvera le commentaire à la fin du présent rapport spécial.

A.- LA POLITIQUE EN FAVEUR DES ZONES FRANCHES URBAINES

Après la relance du dispositif des ZFU, dont certains demandaient la suppression, à la fin de 2002, pour les 44 zones franches mises en place le 1^{er} janvier 1997, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 a créé 41 nouveaux quartiers bénéficiaires de ce dispositif incitatif bénéficiant d'exonérations sociales et fiscales.

La loi n° 2006-396 pour l'égalité des chances du 31 mars 2006, dans le cadre des mesures d'urgence prises par le Gouvernement, a prévu d'instituer 15 nouvelles ZFU avec l'objectif de création de 12 000 emplois en cinq ans. Cette loi a également prolongé la durée des 85 zones franches déjà existantes jusqu'au 31 décembre 2011. Les zones franches sont donc désormais au nombre de 100.

(1) Rapport spécial n° 276 annexe 46, pages 24 à 32.

Deux décrets modificatifs du 15 mai 2007 ont procédé à l'extension de périmètres de vingt-six ZFU en métropole (décret n° 2007-894) et de cinq ZFU dans des départements d'outre-mer (décret n° 2007-895) afin de remédier au problème de l'épuisement des disponibilités foncières pour satisfaire l'accueil de nouvelles activités dans les zones les plus anciennes.

Le dispositif des ZFU a été bien perçu du monde des entreprises. Il a encouragé la création et le développement des entreprises dans ces quartiers d'habitat social, dont la revitalisation économique est essentielle pour la diversification de leurs fonctions, l'amélioration de la qualité de vie quotidienne de leurs habitants et leur accès à l'emploi.

Les résultats les meilleurs sont enregistrés dans les zones franches urbaines où la mise en œuvre du dispositif d'exonérations fiscales et sociales par les administrations a été accompagnée, dès le départ et de manière constante, par une véritable politique coordonnée d'accueil et de soutien aux entreprises, s'appuyant sur des partenariats forts entre les communes concernées et leurs groupements, l'État et les acteurs du développement économique. Les actions conduites portent alors, d'une part, notamment sur la création d'une offre foncière ou immobilière adaptée, en lien étroit avec les bailleurs sociaux présents dans le quartier, le soutien à la création d'entreprises et au développement des entreprises existantes ou la restructuration des pôles commerciaux et d'activités de proximité du quartier, et, d'autre part, sur des programmes de formation ou d'accompagnement vers l'emploi pour favoriser l'accès des habitants des quartiers aux emplois créés dans les entreprises qui s'y développent.

En application de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, le rapport préparé par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles créé par la loi rend compte annuellement de l'évolution des zones franches urbaines.

En 2007, l'augmentation par rapport à 2006 du nombre d'établissements bénéficiant d'exonérations de charges sociales est de façon logique moins forte qu'en 2006 (par rapport à 2005), année de création des nouvelles ZFU (+ 9,4 % contre + 41 %), de même que l'effectif total des établissements bénéficiant d'exonérations (+ 5,2 % contre + 33 %). L'accroissement du nombre de salariés ouvrant droit à exonération est de 8 % par rapport à 2006, année au cours de laquelle la progression avait été pratiquement nulle par rapport à 2005. Cette relative stabilité s'explique vraisemblablement par l'extinction progressive des exonérations pour les établissements créés à la fin des années 1990 dans les zones franches de première génération.

EFFECTIFS EN ZFU EN FRANCE MÉTROPOLITAINE

	1997	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre d'établissements bénéficiant de l'exonération de charges sociales patronales en ZFU	5 100	10 700	9 248	10 147	13 500	13 900	19 100	20 900
Nombre de salariés total dans les établissements bénéficiant de l'exonération	n.d.	80 100	77 200	81 300	90 500	95 900	120 400	126 700
Nombre de salariés total ouvrant droit à l'exonération de charges sociales patronales en ZFU	28 400	65 000	55 567	54 627	68 600	67 700	69 100	74 700
<i>Dont : nombre de salariés embauchés</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>7 923</i>	<i>8 376</i>	<i>11 930</i>	<i>13 463</i>	<i>15 646</i>	<i>n.d.</i>

Source : Dares

Champ : ZFU de 1^{ère} et 2^{ème} génération pour 2004 et 2005 de France métropolitaine (et ZFU 3G en 2006).

Note : les effectifs salariés sont en équivalent temps plein.

Le tableau suivant précise l'évolution du coût entre 2007 et 2009 des mesures d'exonérations fiscales et sociales dont bénéficient les entreprises installées en ZFU.

ESTIMATION DES DÉPENSES FISCALES ET SOCIALES DES ZFU

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009
Exonération d'impôt sur les bénéfices	175	180	185
Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS)	5	5	5
Déduction du résultat imposable de sommes versées pour la souscription en numéraire au capital de sociétés implantées en ZFU (2006-2007)	5	5	-
Exonération de taxe professionnelle	61	71	75
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	9	15	16
Total des exonérations fiscales	255	276	281
Exonération de cotisations sociales patronales ⁽³⁾	329	347	250
Exonération de cotisations sociales personnelles maladie et maternité	ND	ND	ND
Total des exonérations sociales ⁽³⁾	329	347	250
Total brut ZFU	584	623	531

Sources : Données pour PLF 2009 ; exonérations fiscales : Direction générale des impôts ; exonérations sociales : Direction de la sécurité sociale, (données ACOSS, CCMSA, CANAM).

(1) estimation (2) prévision (3) coût brut total inclus allègements de droit commun

La compensation des exonérations de charges sociales en ZFU donne lieu à des dotations budgétaires inscrites à l'action 2 du programme n° 147 *Équité sociale et territoriale et soutien* en 2008 et en 2009 dans le cadre du programme n° 147 *Politique de la Ville*. En effet, l'État doit compenser les exonérations accordées par les organismes de sécurité sociale en application de l'article L.139-2 du code de la sécurité sociale.

Votre précédent Rapporteur spécial, M. Yves Jégo, avait pu déplorer l'an dernier que les versements aux organismes de sécurité sociale ne semblaient donner lieu à aucune vérification des services de l'État sur les justifications des montants demandés. Il avait donc demandé des éléments précis sur cette dépense conséquente du budget de la Ville. Cette année, votre Rapporteur spécial se félicite de l'amélioration de l'information transmise par les services.

B.- LES COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES EN ZFU

1.- Une charge diminuée de 100 millions en 2009

La compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) a nécessité en 2007 la consommation de 299,1 millions d'euros au lieu de 333 millions prévus par le PAP, sans que le RAP n'apporte d'explication de cet écart. Le tableau présenté ci-dessus met en évidence un écart de 3 millions d'euros avec les résultats budgétaires 2007, mais les 329 millions d'euros mentionnés incluent les exonérations de droit commun. Il n'en reste pas moins que le principal poste de tension sur l'exécution 2008 concerne les exonérations de charges sociales en zones franches urbaines et zones de redynamisation urbaine. En effet, le ministère du Logement et de la ville est redevable envers les caisses de sécurité sociale de 36 millions d'euros au titre de l'ajustement pour solde de l'année 2007 et de 31 millions au titre des réajustements des prévisions pour 2008. Une demande de levée de la mise en réserve a été présentée à la direction du Budget afin de pouvoir honorer cette dette, selon les informations transmises à la fin de septembre 2008.

Les économies budgétaires générées par la modification du régime d'exonération de charges sociales en ZFU, prévue par l'article 82 du présent projet loi de finances, sont considérables. Elles ramènent le coût budgétaire des exonérations de cotisations sociales patronales de 347 millions d'euros en 2008 à 250 millions en 2009. Elles diminuent le coût global des avantages fiscaux et sociaux applicables aux ZFU alors que les dépenses fiscales représentent des pertes de recettes croissantes : 255 millions d'euros en 2007, 276 millions en 2008 et 281 millions en 2009. Il est à noter que le dispositif budgétaire de compensation finance à hauteur de 250 millions d'une part les exonérations de charges sociales en ZFU, pour 239 millions, d'autre part la compensation des exonérations en zones de redynamisation urbaine (ZRU) pour 11 millions d'euros .

2.- La gestion des crédits de compensation des exonérations en 2007 et 2008

Des conventions sont signées entre les caisses de sécurité sociale et les responsables de programme pour fixer les modalités du remboursement par l'État des compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines et en zone de redynamisation urbaine. Des réunions sont organisées par la direction de la Sécurité sociale tous les trimestres pour réactualiser les prévisions des caisses et veiller à la bonne application des conventions.

Les prévisions d'exonérations des services de l'ACOSS sont effectuées tous les mois et servent notamment pour les prévisions de solde de trésorerie. Ces prévisions sont confrontées sur les périodes passées à deux sources internes à l'ACOSS afin de vérifier leur validité : les facturations suivies par le système comptable Racine et la source statistique Orme issue des données déclaratives des cotisants. Les modèles sont généralement fondés sur le nombre d'entrées dans le dispositif et sur le salaire moyen de l'effectif. À partir du nombre d'entrées, le stock de bénéficiaires exonérés est calculé en tenant compte des sorties, à l'instar des méthodes retenues depuis une vingtaine d'années dans les administrations et instituts d'analyse du travail. La direction de l'Animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (DARES) publie en effet également des statistiques sur les durées moyennes des contrats permettant de calculer le nombre des sorties en relation avec les entrées constatées sur le passé.

Pour les exonérations ZFU, le nombre d'entrées dans le dispositif est estimé par l'ACOSS. À partir de ce nombre d'entrées, plusieurs hypothèses sont retenues qui permettent de reconstituer des stocks d'effectifs à la fois pour ceux bénéficiant de l'exonération totale et pour ceux bénéficiant de l'exonération dégressive. Ces montants de stocks sont recalés ensuite par rapport aux données d'effectifs fournis par la base statistique Orme (63 000 bénéficiaires de l'exonération à 10 % en septembre 2007 et 17 000 bénéficiaires de l'exonération dégressive).

Le salaire moyen est le salaire de référence auquel est appliqué le taux de cotisations exonérées. Il est supposé que les bénéficiaires de l'exonération totale sont payés l'équivalent de 1,05 SMIC. Ce salaire moyen appliqué aux effectifs permet de simuler une assiette des exonérations et le montant exonéré est obtenu en appliquant à l'assiette des cotisations exonérées le taux de cotisations exonérées.

En 2007, 299,1 millions d'euros ont été consacrés à cette dépense. Les montants prévus dans les conventions initiales atteignaient 316 millions d'euros d'où il a été retranché le trop perçu au titre de 2006 par l'ACOSS, soit 19 millions d'euros puis ajouté l'ajustement pour solde 2006, de 2,1 millions d'euros.

Les caisses ont ensuite procédé à une régularisation conformément aux dispositions prévues dans les conventions ; il s'avère qu'un ajustement pour solde au titre de l'année 2007 de 35 millions d'euros devra être effectué au profit de l'ACOSS et qu'un trop perçu de 0,25 million d'euros a été comptabilisé pour la CCMSA.

En 2008, la dotation inscrite en loi de finances initiale s'élève à 340,9 millions d'euros. Après mise en réserve de 6 %, 320,4 millions d'euros sont disponibles. C'est ce montant qui a été inscrit dans les conventions initiales. Les prévisions des caisses à mai 2008 s'élèvent à 356,88 millions d'euros au titre des ZFU et 9,87 millions d'euros au titre des ZRU, soit un total de 366,75 millions d'euros, mais le ralentissement de l'activité économique pourrait justifier une révision à la baisse de ces prévisions.

II.- LES AUTRES CRÉDITS GÉRÉS PAR LA DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE

Indépendamment des dotations dévolues aux compensations de charges sociales dans les zones franches urbaines, il est prévu que la DIV assure en 2009 la gestion de 56,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement. 25 millions de crédits de paiement sans AE correspondantes sont par ailleurs prévus pour l'apurement de restes à payer sur des opérations d'investissement engagées antérieurement dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale soit pour le développement social, soit pour le développement économique.

Les 56 millions d'euros d'AE gérés par la DIV sont dédiés principalement à deux catégories d'activités bien distinctes : d'une part une subvention à l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE), d'autre part les moyens de fonctionnement de différents intervenants dans la politique de la ville.

A.- UNE SUBVENTION À L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'INSERTION DE LA DÉFENSE

L'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDE), créé par ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005, est chargé d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes adultes volontaires sans qualification ni emploi ou en voie de marginalisation sociale. Déployé sur l'ensemble du territoire national, il s'adresse notamment aux populations des zones urbaines sensibles, rendant possibles des solutions de qualification ou d'accès à l'emploi. À ce titre, il s'inscrit pleinement dans le cadre des dispositifs de deuxième chance du plan Espoir banlieues.

La subvention à l'EPIDE, en 2008 comme en 2009, est prévue à un montant de 26 millions d'euros. Elle devrait permettre de financer le fonctionnement de 22 centres, 2 532 volontaires devraient être accueillis en fin d'année 2009.

B.- LE FINANCEMENT DE MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION

Selon le projet annuel de performances, la DIV est appelée à gérer, « hors exonérations ZFU et hors EPIDE », 30,26 millions d'autorisations d'engagement en 2009, soit 6,46 % des crédits, 92,47 % étant dévolus à l'ACSÉ.

Ces moyens sont prévus principalement pour :

– diverses actions centralisées de prévention ou développement social ou de revitalisation économique, soutien aux associations (3 millions d'euros), mesures expérimentales (3 millions d'euros) ;

- le financement des moyens de fonctionnement des services, services centraux (5 millions d’euros), services déconcentrés (1,6 million), délégués du préfet déjà évoqués (0,5 million d’euros) ;
- le financement d’actions d’ingénierie et d’animation en matière de politique de la ville (7 millions d’euros) ;
- l’appel à projets pour développer les transports de proximité déjà évoqué (5 millions d’euros).

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Christine Boutin, ministre du Logement et de la ville et de Mme Fadela Amara, secrétaire d'État chargée de la Politique de la ville, au cours de la réunion de la commission élargie du 6 novembre 2008 à 15 heures (voir le compte rendu officiel ⁽¹⁾), votre commission des Finances examine les crédits de la mission Ville et logement.

*Suivant l'avis de votre Rapporteur spécial ainsi que de M. François Scellier, Rapporteur spécial des crédits du Logement, votre commission des Finances **adopte** les crédits de cette mission.*

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/C013.asp

Article 82

Modification du régime des exonérations de cotisations sociales en faveur des zones franches urbaines (ZFU)

Texte du projet de loi :

La loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville est ainsi modifiée :

I.– Le premier alinéa du I de l'article 12 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« À partir du 1^{er} janvier 2009, le montant de l'exonération décroît de manière linéaire lorsque la rémunération horaire est supérieure au salaire minimum de croissance majoré de 40 % et devient nul lorsque la rémunération horaire est égale à 2,4 fois le salaire minimum de croissance du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2009 inclus, à 2,2 fois le salaire minimum de croissance du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2010 inclus, et à 2 fois le salaire minimum de croissance à partir du 1^{er} janvier 2011. »

II.– Dans le premier alinéa du II *bis* du même article, les mots : « avant le 1^{er} janvier 2009 » sont remplacés par les mots : « avant le 31 décembre 2011 ».

III.– Le V *bis* du même article est abrogé.

IV.– Dans le V *quinquies* du même article, les mots : « et aux deuxième et troisième alinéas du III » sont supprimés.

V.– La dernière phrase du septième alinéa de l'article 12-1 est supprimée.

VI.– Les troisième et quatrième alinéas du I de l'article 14 sont supprimés.

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article modifie le régime d'exonération de cotisations sociales en faveur des zones franches urbaines (ZFU).

Il plafonne le niveau de salaire ouvrant droit à exonération totale de cotisations sociales (hors cotisations accidents du travail-maladies professionnelles) dans les ZFU à 1,4 SMIC. Au-delà de ce seuil, le montant de l'exonération est dégressif, jusqu'à s'annuler lorsque la rémunération est égale à un seuil de sortie (2,4 SMIC en 2009 ; 2,2 SMIC en 2010 ; 2 SMIC en 2011). Cette mesure – comparable à la modification des exonérations en faveur des zones de redynamisation urbaine et zones de revitalisation rurale votée en loi de finances pour 2008 – concentre l'intervention publique sur les salaires les moins élevés et favorise ainsi le recrutement de salariés initialement moins qualifiés, pour lesquels une aide à l'embauche peut constituer une incitation réelle à la création d'emploi.

L'article met également fin aux mécanismes complexes de sortie progressive du dispositif, dont le bénéfice à taux plein reste de cinq années. À l'issue de cette période, les emplois relèvent du dispositif d'allègements généraux de cotisations sociales, concentrés sur les bas salaires.

L'économie générée sur le budget de l'État s'établit à 100 millions d'euros.

Observations et décision de la Commission :

Certaines entreprises industrielles et commerciales ou non commerciales implantées ou créées dans les zones franches urbaines d'ici le 31 décembre 2011 bénéficient actuellement :

– de l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale sur les salaires versés pour la fraction de la rémunération n'excédant pas 1,4 fois le SMIC horaire ;

– pour une durée de 5 ans puis à taux dégressif sur 3 ans pour les entreprises de plus de 5 salariés ou à taux dégressif sur 9 ans pour les entreprises de moins de 5 salariés.

Le présent article vise à restreindre la portée de ce dispositif sur trois points :

– il plafonne le salaire ouvrant droit à exonération à 1,4 SMIC, les salaires supérieurs à ce seuil pouvant donner lieu à un montant d'exonération dégressif ; en 2011, les salaires supérieurs à 2 SMIC n'ouvriraient plus droit à exonération ;

– il supprime le régime d'exonération partielle suivant la période d'exonération totale de 5 ans ;

– il s'applique au stock de salariés et d'établissements déjà bénéficiaires, le bénéfice des exonérations prenant fin après la période initiale de 5 ans.

Il est à noter que la modification des régimes d'exonérations en vigueur en zones de revitalisation rurale (ZRR) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU), introduite l'an dernier par l'article 133 de la loi de finances pour 2008, et de même inspiration que le présent article, n'est applicable qu'aux contrats de travail conclus après le 1^{er} janvier 2008.

I.- LE RÉGIME ACTUEL D'EXONÉRATION

Le bénéfice de l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale peut être accordé à certaines entreprises industrielles et commerciales ou non commerciales implantées ou créées dans les zones franches urbaines d'ici le 31 décembre 2011.

Les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale (assurances sociales, allocations familiales, versement de transport, cotisations au fonds national d'aide au logement) sont accordées pendant une durée de cinq ans maximum à 100 %, puis à taux dégressif sur trois ans pour les entreprises de plus de cinq salariés (60 %, 40 %, 20 %), et sur neuf ans pour les entreprises de moins de cinq salariés (60 % les cinq années suivantes, 40 % les sixième et septième années, 20 % les huitième et neuvième années). Les exonérations ne sont cumulables avec aucune autre aide accordée par l'État, pour un même salarié au cours du même mois.

Les exonérations sont accordées pour une période initiale de cinq ans à compter soit :

– de la délimitation de la zone pour les entreprises déjà présentes à cette date ;

– de la date de l’implantation ou de la création si l’entreprise s’est établie postérieurement à la délimitation de la zone. Par exception, pour les implantations ou créations d’entreprises intervenues entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2002, l’exonération est applicable pendant cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2003 pour les salariés présents à cette date ;

– de la date d’effet du contrat de travail des salariés embauchés selon les conditions ouvrant droit à l’exonération.

Le salarié doit être en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée d’au moins douze mois.

Les entreprises doivent employer au plus cinquante salariés à leur date d’implantation pour bénéficier de cette exonération.

Une clause d’embauche locale est applicable à partir de la troisième embauche et pendant cinq ans à compter de la création ou de l’implantation de l’établissement en ZFU. Les entreprises implantées en ZFU avant le 1^{er} janvier 2002, doivent employer ou embaucher au moins 20 % de résidents de la ZFU où est implantée l’entreprise, avec un horaire de travail d’au moins 16 heures par semaine. Pour les établissements créés ou implantés à partir du 1^{er} janvier 2002, ce seuil est relevé à 33 % et élargi aux résidents des zones urbaines sensibles (ZUS) de l’agglomération dans laquelle est située la ZFU. Cette condition d’embauche locale est à examiner lors de toute nouvelle embauche sous contrat à durée indéterminée ou à durée déterminée d’au moins douze mois, avec un horaire de travail d’au moins 16 heures par semaine.

II.– LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A.– LE PLAFONNEMENT DES SALAIRES OUVRANT DROIT À L’EXONÉRATION

L’alinéa 3 du présent article prévoit que l’exonération est maintenue pour les salaires inférieurs ou égaux à 1,4 SMIC. Il est appliqué ensuite une décroissance linéaire du montant exonéré :

– pour la fraction comprise entre 1,4 et 2,4 SMIC entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2009 ;

– pour la fraction comprise entre 1,4 et 2,2 SMIC entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2010 ;

– pour la fraction comprise entre 1,4 et 2 SMIC à partir du 1^{er} janvier 2011.

B.– LA SUPPRESSION DU MÉCANISME D'EXONÉRATION PARTIELLE SUIVANT LA PÉRIODE D'EXONÉRATION TOTALE

L'alinéa 5 propose de supprimer le *V bis* de l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville qui constitue la base légale du régime d'exonération à taux dégressif sur 3 ans pour les entreprises de plus de 5 salariés ou à taux dégressif sur 9 ans pour les entreprises de moins de 5 salariés.

Par coordination, l'alinéa 7 propose une suppression symétrique à l'article 12-1 de la loi du 14 novembre 1996 qui concerne les exonérations applicables aux associations. L'alinéa 8 propose également une suppression symétrique à l'article 14 de la loi du 14 novembre 1996 qui concerne les personnes exerçant une activité non salariée non agricole.

Les alinéas 4 et 6 procèdent à deux coordinations de cohérence. L'alinéa 4 permet de préciser que, dans les ZFU créées en 2004, les exonérations sont ouvertes pour les établissements qui se créent ou s'implantent jusqu'en 2011, conformément à la loi pour l'égalité des chances de 2006 et aux autres paragraphes de l'article 12 de la loi du 14 novembre 1996. Il s'agit d'un alinéa de mise en cohérence. L'alinéa 6 supprime une référence erronée aux ZFU de première génération dans une disposition qui ne concerne que les ZFU de troisième génération.

Enfin, le nouveau dispositif est applicable à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2009, en pratique à compter du 1^{er} janvier 2009. Il s'applique donc aux contrats de travail en cours et à venir.

Selon les indications de la direction du Budget, l'estimation de l'économie budgétaire attendue a été faite en calculant l'effet de la réforme sur les différentes tranches de salaire et en appliquant les résultats à la répartition de la masse salariale observée en ZFU. Sur les 100 millions d'euros d'économies attendus en 2009, 30 millions environ seraient générés par la suppression de l'exonération dégressive applicable actuellement après les cinq ans d'exonération totale, et 70 millions par la mesure modifiant le mécanisme de plafonnement des exonérations.

Les perspectives d'économies s'élèvent à 100 millions d'euros en 2010 et 120 millions en 2011. L'amplification de l'économie attendue s'explique par la diminution progressive du plafonnement des exonérations. L'économie est néanmoins stable en 2010, parce qu'elle porte sur un nombre moindre d'entreprises, en raison de la sortie des nombreuses entreprises entrées dans le dispositif en 2004 lors de la création de la deuxième génération de ZFU.

Le Gouvernement considère que le « recentrage » du dispositif d'exonération est justifié par la nécessité de concentrer les efforts sur les demandeurs d'emploi, le maintien de l'attractivité des ZFU après la réforme, et la cohérence du recentrage proposé avec l'évolution récente des régimes d'exonérations ciblées.

*Suivant l'avis de votre Rapporteur spécial, votre commission des Finances **adopte** les crédits de l'article 82 sans modification.*

*

* *