



N° 1969

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

TOME XII VILLE ET LOGEMENT

VILLE

PAR M. MICHEL PIRON,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LE PROGRAMME 147, CADRE BUDGÉTAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	7
A.— LE PROGRAMME 147 ET SES QUATRE ACTIONS, UNE ÉVOLUTION CONFORME À LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE	8
1. Prévention et développement social	10
2. Revitalisation économique et emploi.....	11
3. Stratégie, ressources et évaluation	12
4. Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie.....	12
B.— L'AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES, BRAS ARMÉ DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	13
1. Un opérateur unique désormais parfaitement opérationnel	14
2. Les interventions sur le terrain	15
<i>a) Le financement des contrats urbains de cohésion sociale</i>	15
<i>b) Les dispositifs gérés par l'ACSE</i>	17
C.— LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL INTERMINISTÉRIEL À LA VILLE, PILOTE ET ÉVALUATEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	20
1. La fin d'une activité opérationnelle peu justifiée.....	21
2. Un recentrage sur le pilotage et l'évaluation en lien avec l'ONZUS.....	22
D.— LA POLITIQUE DE LA VILLE À TRAVERS LA DÉPENSE FISCALE ET LES EXONÉRATIONS SOCIALES : ZONES FRANCHES URBAINES ET ZONES DE REDYNAMISATION URBAINES	23
1. Un succès pour l'entreprise et pour l'emploi.....	25
2. Des sommes conséquentes engagées	28
3. Une remise en cause dommageable du dispositif	29
4. Une aide continue à l'accession sociale à la propriété.....	30
II.- LE FORMIDABLE DÉFI DE L'ACHÈVEMENT DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE	31
A.— UN ENGAGEMENT NATIONAL D'UNE AMPLITUDE RARE.....	31
1. Une intervention massive en direction des zones urbaines sensibles.....	32

2. L'état d'avancement du PNRU.....	33
3. Un programme complémentaire : le PNRQAD.....	36
B.— UN PROGRAMME À FINANCER DES DEMAIN	36
1. La « bosse de l'ANRU » : des crédits nécessaires en grand nombre pour 2011.....	37
2. Transformer l'essai : vers un programme ANRU 2 ?.....	39
III.— UNE PÉRÉQUATION TERRITORIALE DES RESSOURCES OPÉRÉE PAR LES DOTATIONS DE L'ÉTAT	40
A.— LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE, UNE RÉPARTITION INSUFFISANTE	41
1. La règle d'éligibilité et de répartition.....	41
2. Les masses financières réparties depuis 2005.....	42
3. L'attribution de DSU en 2009.....	43
<i>a) Bilan de répartition pour les communes de plus de 10 000 habitants</i>	<i>43</i>
<i>b) Bilan de la répartition pour les communes comptant de 5 000 à 9 999 habitants.....</i>	<i>47</i>
4. Le retour à une situation figée en 2010 ?	48
B.— LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT URBAIN, UNE CORRECTION BIENVENUE	48
EXAMEN EN COMMISSION	51
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53

MESDAMES, MESSIEURS,

L'exercice 2010 de la mission *Ville et Logement* comprend quatre programmes. La politique nationale en matière de logement se trouve formalisée par *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* (177); *Développement et amélioration de l'offre de logement* (135) et *Aide à l'accès au logement* (109). La politique de la ville figure quant à elle au sein d'un programme n° 147 éponyme qui regroupe les financements consacrés par la nation à la réduction des inégalités sociales et humaines dans les quartiers urbains les plus défavorisés.

L'exercice de contrôle de ce budget 2010 s'inscrit dans la continuité de l'année précédente, conformément à la programmation triennale des finances publiques pour les années 2009 à 2011. Les changements opérés se révèlent par conséquent peu nombreux. La diminution des crédits mis à disposition s'explique soit par les incidences de mesures précédemment adoptées par le Parlement (ainsi les exonérations de charges sociales dans les zones franches urbaines), soit par des changements de périmètre purement formels (par exemple pour le service civil volontaire dont la responsabilité appartient désormais aux administrations de la jeunesse), soit encore par des ajustements à la réalité de prévisions budgétaires surestimées auparavant (notamment dans le programme adultes relais pour lequel le taux de rotation avait été mésestimé).

Cette relative stabilité du cadre budgétaire n'interdit pas de s'interroger. Votre rapporteur s'est ainsi enquis à l'occasion des auditions qu'il a menées du retard rencontré dans la mise en place des contrats d'autonomie dont la presse s'est fait l'écho quelques semaines avant la rédaction de son avis. La relative jeunesse de ce dispositif l'incite à réserver d'éventuelles critiques pour le prochain exercice, le succès des politiques publiques exigeant parfois légitimement des délais qui excèdent le rythme parlementaire et, *a fortiori*, médiatique...

Votre rapporteur s'est surtout attaché à restaurer la cohérence de la politique de la ville *lato sensu* en dirigeant ses investigations vers des dispositifs qui, formellement, échappent à ce budget. Le financement du programme de rénovation urbaine suscite ainsi une inquiétude majeure à laquelle une réponse

claire devra être apportée par le gouvernement dès le prochain projet de loi de finances, tant sont lisibles et prévisibles les difficultés que rencontrera la trésorerie de l'ANRU en 2011. Quant au fonctionnement de la dotation de solidarité urbaine, le large nombre des communes récipiendaires fait douter de la pertinence d'une solidarité dont bénéficie une proportion si élevée de l'échantillon : les trois quarts de l'ensemble des communes de dix mille habitants du pays.

A l'issue de ses travaux, votre rapporteur apporte son soutien plein et entier au projet de loi de finances. Il en retire néanmoins la conviction que toute politique de la ville, aussi bien pensée et coordonnée soit-elle, est vouée à l'échec si elle ne s'articule pas correctement avec les grandes actions de l'État dans les domaines voisins. On ne peut poser la question du logement et des infrastructures urbaines dans les quartiers sensibles sans formuler la même interrogation à l'échelle de la cité. L'action spécifique dans les zones urbaines sensibles est légitime, mais elle suppose d'abord une présence normale des services publics de droit commun tels qu'ils existent dans le voisinage.

Le gouvernement est au fait de cet impératif. C'est bien la raison pour laquelle la mission présentée au Parlement se nomme *Ville et Logement*, quand bien même elle concerne deux ministères différents.

I.- LE PROGRAMME 147, CADRE BUDGÉTAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Entamée en 2008, la réorientation de la politique de la Ville dans un sens propre à réintégrer les quartiers les plus exclus dans le cadre républicain à travers la mobilisation prioritaire et ciblée de l'ensemble des politiques de droit commun se poursuit. La dynamique *Espoir banlieues* définie par le Président de la République le 8 février 2008, formalisée par le comité interministériel des villes du 20 juin et confiée à l'ACSE pour sa mise en œuvre produit certes aujourd'hui ses premiers effets. Toutefois, les meilleurs exemples de la politique de la Ville restent les programmes budgétaires de l'Education nationale qui prennent en charge le réseau *Ambition Réussite*, initiatives pédagogiques destinées à restaurer le primat du savoir et de la connaissance dans les quartiers urbains. Des actions spécifiques proposées à l'échelon local par les collectivités territoriales soutenues par des crédits nationaux traduisent en outre sur le terrain, à travers le mécanisme des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), l'engagement de la nation tout entière.

Suivant une recommandation du comité interministériel d'audit des programmes réuni en décembre 2007, le projet de loi de finances pour 2010 s'inscrit dans le cadre de la programmation budgétaire triennale entamée l'année précédente en privilégiant toujours l'unique programme 147 *Politique de la ville* en lieu et place des précédents *Rénovation urbaine (202)* et *Équité sociale et territoriale et soutien (147)*. Cette simplification n'est que la suite logique de la décision – elle aussi prise pour trois ans – d'utiliser des crédits d'origine non étatiques pour permettre l'avancement du programme national de rénovation urbaine. En ce sens, le programme 147 évolue fort peu d'une loi de finances à l'autre. Les enveloppes demeurent d'une grande stabilité, si l'on excepte quelques changements de périmètre budgétaire. La prorogation des CUCS pour une année supplémentaire, conséquence d'une volonté de prendre le temps de la réflexion sur la pertinence de la traditionnelle politique de zonage des moyens, concourt naturellement à ce statu quo.

À mesure que grandissent les compétences de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ), la politique de la ville formalisée dans les documents budgétaires se confond toujours plus avec ses attributions. Réclamée de longue date par les parlementaires auxquels était confié l'examen du budget de la ville, le recentrage vers des missions de conception et de pilotage du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), anciennement délégation interministérielle à la ville (DIV), clarifie de façon appréciable la gouvernance de la politique de la Ville. L'engagement de l'État se perpétue enfin à travers des dépenses fiscales au soutien de l'initiative économique dans les quartiers en difficulté. La perpétuation des zones franches urbaines (ZFU) et des zones de redynamisation urbaine (ZRU), qui ont fait indubitablement la preuve de leur efficacité, constitue une mesure forte. Toutefois,

les réajustements de 2009 ont jeté le trouble sur la pérennité de l'effort national et la réforme en cours de la fiscalité locale sur les entreprises pourrait générer un impact négatif en réduisant encore les avantages dont bénéficient ces zones spécifiques au regard du droit commun.

A.— LE PROGRAMME 147 ET SES QUATRE ACTIONS, UNE ÉVOLUTION CONFORME À LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

Le programme 147 *Politique de la Ville* regroupe presque exclusivement la dimension humaine de l'action publique dans les zones urbaines sensibles, à destination des populations. Il ne comporte que peu de liens avec les opérations de rénovation urbaine qui, dans le cadre du PNRU, agissent sur les structures urbanistiques afin de transformer l'habitat et le cadre de vie pour réduire le sentiment d'abandon et corriger les erreurs commises lors de l'édification de ces nouveaux lieux de vie.

Les montants globaux alloués à la mission accusent une forte baisse par rapport aux crédits disponibles en 2008. Les autorisations d'engagement apparaissent en repli de l'ordre de quarante-huit millions d'euros, soit une diminution de plus de 6 %. Quant aux crédits de paiement, leur recul excède 10 %. Votre rapporteur s'est étonné de cette baisse importante alors que la politique de la ville demeure une priorité pour le gouvernement suivant les directives du Président de la République. Il résulte de ses investigations que les chiffres se révèlent grandement trompeurs et que l'essentiel des variations résulte soit des conséquences de décisions antérieures, contenues dans le précédent projet de loi de finances, soit de changement de périmètres entre le programme 147 et d'autres départements ministériels.

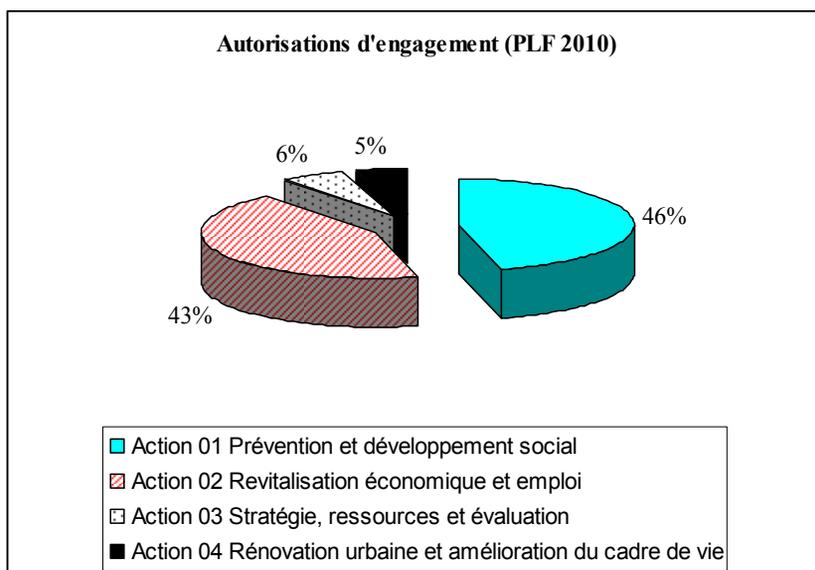
RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

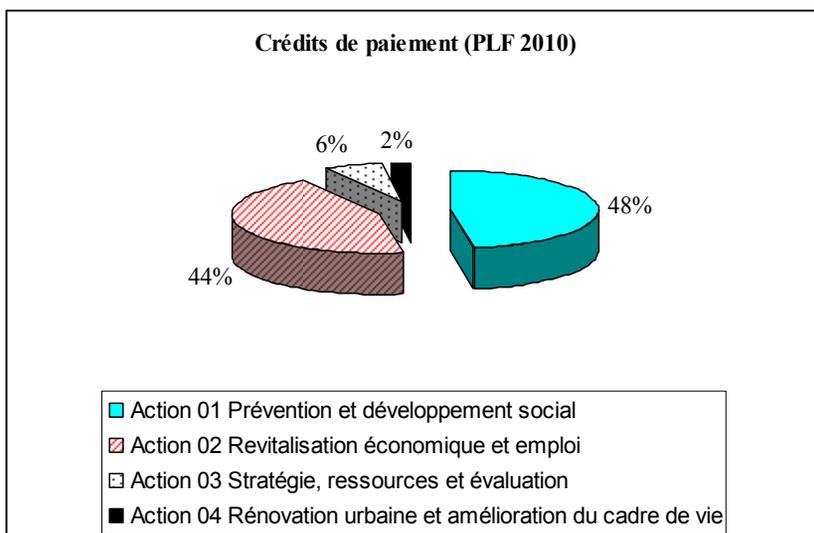
	Autorisations d'engagement (en €)			Crédits de paiement (en €)		
	2009	2010	+/-	2009	2010	+/-
Action 01 Prévention et développement social	358 369 570	332 172 864	-7,3 %	378 369 570	337 172 864	-10,89 %
Action 02 Revitalisation économique et emploi	339 029 500	310 950 000	-8,3 %	344 029 500	310 950 000	-9,62 %
Action 03 Stratégie, ressources et évaluation	58 140 000	44 200 000	-24,0 %	58 140 000	44 200 000	-23,98 %
Action 04 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	14 033 500	34 000 000	+142,3 %	14 033 500	16 000 000	+14,01 %
Total	769 572 570	721 322 864	-6,3 %	794 572 570	708 322 864	-10,85 %

Source : Projet annuel de performance

Le programme *Politique de la Ville* présente une ambition double : d'une part remédier à l'obsolescence de l'offre d'habitat des zones urbaines sensibles qui les contraignent inexorablement à une spécialisation dans le logement de publics vulnérables et à faibles ressources, d'autre part réduire l'écart de développement économique et social entre ces territoires défavorisés et le reste de l'espace national. Dans la pratique budgétaire, le législateur ne conserve l'occasion de se prononcer que sur ce second objectif, tant la rénovation urbaine (action n° 4) semble maintenant écartée du domaine de la loi de finances pour représenter moins du vingtième des sommes investies. Votre rapporteur consacrera néanmoins un développement à cette thématique majeure de l'action de l'État qui, même si elle puise dorénavant ses ressources hors des finances nationales, demeure une politique publique qui engage fortement les pouvoirs publics.

Parmi les trois actions restantes, deux abritent des politiques d'intervention quand la troisième mobilise les moyens matériels et humains nécessaires à leur mise en œuvre. Sans surprise, ces actions n° 1 et 2 rassemblent l'essentiel des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme. La première, *Prévention et développement social*, consomme près de la moitié des sommes engagées ; la seconde, *Revitalisation économique et emploi*, représente plus de 40 % du programme. La troisième, *Stratégie, ressources et évaluation*, répond aux besoins de financement des opérateurs et de leurs activités d'ingénierie et d'évaluation. La quatrième enfin, *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie*, formalise les quelques crédits encore affectés par l'État au programme national de rénovation urbaine et aux opérations connexes.





Source : Projet annuel de performance

1. Prévention et développement social

L'action n° 1 du programme *Politique de la ville* poursuit à la fois un objectif de nature socio-économique, le développement social, et une ambition toute politique, la prévention de la délinquance et l'éducation à la citoyenneté. Elle reçoit à ces fins une dotation de 332 millions d'euros en autorisation d'engagement et 337 millions d'euros en crédits de paiement. Ces sommes représentent un tassement de 7 % et 11 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008. Cet effet statistique s'explique par trois facteurs cumulatifs : le changement de périmètre budgétaire du service civil volontaire désormais rattaché aux administrations en charge de la jeunesse, la prise en compte du taux de rotation élevé des intervenants du dispositif adultes-relais qui libère un reliquat non consommé, enfin la prorogation des contrats urbains de cohésion sociale pour une année pendant que des investigations sont menées sur la pertinence d'une redéfinition de la géographie prioritaire.

Les travaux de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles montrent d'importantes disparités entre les habitants de ces quartiers et ceux des unités urbaines qui les abritent. Le devoir de la collectivité nationale consiste à agir pour résorber ces disparités. Les programmes relatifs au développement social concernent ainsi particulièrement les domaines de l'éducation et de la santé. L'insertion sociale, les actions d'alphabétisation et de lutte contre l'illettrisme et l'adaptation des services publics de droit commun aux spécificités des quartiers rejoignent les politiques locales de santé. La lutte contre les discriminations, la reconnaissance individuelle et collective à travers l'ouverture aux activités culturelles et l'adaptation des services publics de proximité aux besoins spécifiques de ces publics contribuent à réintégrer les résidents des quartiers dans

le cadre républicain en dissipant le sentiment d'exclusion et la tentation de la délinquance.

Cette prévention de la délinquance par l'édification d'une conscience de la citoyenneté constitue justement le second axe de l'action n° 1. Les travaux de l'ONZUS prouvent en effet une exposition supérieure des habitants des zones urbaines sensibles à certains types d'infractions. Il s'agit donc de circonvenir le danger en développant la médiation sociale, en facilitant l'accès au droit et à la justice de proximité, en réaffirmant l'autorité parentale comme meilleur rempart contre la délinquance juvénile, en empêchant la récurrence et en combattant la toxicomanie.

2. Revitalisation économique et emploi

L'action *Revitalisation économique et emploi* est nantie par le projet de loi de finances pour 2010 d'une enveloppe de près de 311 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Ces sommes représentent une diminution de 8 à 9 % par rapport à l'exercice 2009. Cette diminution plus que sensible s'explique notamment par la poursuite de l'entrée en vigueur de la réforme du dispositif d'exonérations sociales en faveur des entreprises installées dans les zones franches urbaines. Votre rapporteur redoute un impact sensiblement négatif de cette modification. Il attend que le gouvernement fasse part des constatations recueillies sur le terrain et qu'il prenne, à leur lecture, les décisions qui s'imposent pour ne pas pénaliser l'emploi dans un contexte de crise économique mondiale.

L'action *Revitalisation économique et emploi* vise à permettre l'implantation et le maintien dans les zones urbaines sensibles d'une activité économique dont la présence entraînerait la reconfiguration des quartiers sensibles et l'organisation de la vie sociale en leur sein. La dynamique *Espoir banlieues* ajoute aux dispositifs classiques d'exonération de charges sociales et fiscales un mécanisme d'accompagnement à la création d'entreprises qui devrait avoir profité d'ici 2011 à vingt mille créateurs. Outre les acteurs classiques de la politique de la ville, cette initiative engage la Caisse des dépôts et consignations au moyen d'une convention établie avec l'État. Elle peut également mobiliser le fonds d'intervention pour les services, le commerce et l'artisanat (FISAC) ainsi que l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

Outre le soutien à l'emploi par l'aide aux entreprises, l'action publique se manifeste également par un programme de terrain destiné à faciliter l'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles. Les écoles de la deuxième chance et le financement de l'établissement public d'insertion de la défense (ÉPIDe) entrent dans cette catégorie. Ce volet emploi coordonne l'ensemble des partenaires tels que Pôle emploi, les missions locales ou encore les maisons de l'emploi en complétant leurs travaux par des opérations spécifiques.

3. Stratégie, ressources et évaluation

L'action n° 3, *Stratégie, ressources et évaluation*, fournit un cadre budgétaire à l'ensemble des fonctions de pilotage de la politique de la ville. Elle correspond à une dépense de 44 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit approximativement 6 % de l'ensemble du programme.

Cette action comprend pour cinq millions d'euros l'animation de la politique de la ville qui correspond aux frais engagés à l'échelon central par le conseil national des villes, le comité interministériel des villes et son secrétariat général dédié. Au niveau régional, la politique de la ville est sous la conduite du préfet de région, responsable du budget opérationnel de programme. La compétence technique, en la matière, échoit au SGAR. Le préfet de département agit pour sa part en tant que délégué des deux agences de l'État sur le territoire. Ces services déconcentrés exigent l'affectation de 1,6 million d'euros. Les délégués du préfet, déployés au nombre de trois cent cinquante dans le cadre de la dynamique *Espoir banlieues*, reçoivent 500 000 € pour faire face aux frais inhérents à leurs missions. Douze millions d'euros, enfin, sont dévolus à l'ACSÉ à titre de subvention pour charges de service public.

Les quelque vingt-cinq millions d'euros restants des financements de l'action abondent les dépenses d'intervention liées au financement du volet ingénierie des contrats urbains de cohésion sociale. Ils sont également employés au fonctionnement des dix-neuf centres régionaux de ressources de la politique de la ville et des fonds consacrés à l'évaluation en région et au sein de l'ACSÉ.

4. Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie

La quatrième et dernière action du programme 147 apparaît comme un ersatz de l'ancien programme budgétaire 202, *Rénovation urbaine*. Alors que le financement de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) n'est plus assumé que très partiellement par des crédits d'État, la loi de finances fait apparaître une subvention pour charges de service public d'une valeur de cinq millions d'euros destinée à couvrir les frais de fonctionnement de l'agence.

Une somme équivalente est allouée au volet transport de la dynamique *Espoirs banlieue*, ainsi que quatre millions d'euros pour réaliser plusieurs centaines de diagnostics de gestion urbaine de proximité dans les quartiers les plus en difficulté.

Ces affectations budgétaires sont parfaitement similaires aux prescriptions du précédent projet de loi de finances. L'action n° 4 bénéficie toutefois en 2010 d'un supplément de vingt millions d'euros en autorisations d'engagement et de deux millions d'euros en crédit de paiement pour la mise en œuvre de la mesure de la dynamique *Espoir banlieues* en faveur des collèges les plus dégradés.

L'action n° 4 atteint ainsi trente-quatre millions d'euros en autorisations d'engagement et seize millions d'euros en crédits de paiement.

B.— L'AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES, BRAS ARMÉ DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR OPÉRATEUR

Unités de budgétisation	CP 2010 (en millions d'euros)	Dont SG-CIV	Dont ANRU	Dont ACSÉ
Actions territorialisées	167	4,4	0	162,6
<i>Dont action 1</i>	<i>134,2</i>	<i>3,6</i>	<i>0</i>	<i>130,6</i>
<i>Dont action 2</i>	<i>32,9</i>	<i>0,9</i>	<i>0</i>	<i>32</i>
Stratégie et ressources	17,9	0	0	17,9
<i>Dont ingénierie des CUCS (action 3)</i>	<i>14,5</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>14,5</i>
<i>Dont formation nationale des acteurs (action 3)</i>	<i>3,4</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>3,4</i>
Mesures du plan « espoir banlieues »	26,1	0	0	26,1
<i>Dont action 1</i>	<i>14,1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>14,1</i>
<i>Dont action 2</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>3</i>
<i>Dont action 4</i>	<i>9</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>9</i>
Réussite éducative (action 1)	90	0	0	90
Ville, vie, vacances (action 1)	10	0	0	10
Adultes relais (action 1)	79,5	0	0	79,5
Exonérations ZFU (action 2)	247	247	0	0
Partenariat national	3	2	0	1
<i>Dont action 1</i>	<i>2,4</i>	<i>1,6</i>	<i>0</i>	<i>0,8</i>
<i>Dont action 2</i>	<i>0,6</i>	<i>0,4</i>	<i>0</i>	<i>0,2</i>
Centres de ressources et animation région (action 3)	7	7	0	0
Mesures expérimentales	3	3	0	0
<i>Dont action 1</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Dont action 2</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Fonctionnement services (action 3)	19,3	7,3	0	12
Ex FIV investissement et ex-GPV-ORU (action 1)	5,5	5,5	0	0
Rénovation urbaine (action 4)	7	0	7	0
ÉPIDe (action 2)	26	26	0	0
Total hors exonérations et ÉPIDe	435,3	29,2	7	399,1
Répartition par opérateur		6,71 %	1,61 %	91,68 %
Total	708,3	302,2	7	399,1
Répartition par opérateur		42,67 %	0,99 %	56,35 %

Source : Projet annuel de performance

Ainsi que l'illustre le tableau des coûts synthétiques transversaux, le programme *Politique de la Ville* est composé pour plus de 56% de crédits dont l'exécution est confiée à l'ACSÉ. Ce pourcentage excède 91% dès lors que se trouvent exclues de la répartition les opérations purement financières auxquelles se livre le SG-CIV en vertu de la loi de finances, à savoir d'une part la subvention de service public attribuée à l'ÉPIDe et d'autre part la compensation des

exonérations de charges sociales en zones franches urbaines et en zones de redynamisation urbaines. Votre rapporteur approuve cette concentration des moyens opérationnels vers une agence d'exécution en lien avec le terrain et non, comme trop longtemps auparavant, vers une structure purement administrative.

1. Un opérateur unique désormais parfaitement opérationnel

L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances a été créée par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et organisée par le décret n° 2006-945 du 28 juillet 2006. Elle est alors placée sous la double tutelle du ministre chargé du logement et de la ville et du ministre chargé de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

En 2009, conformément aux préconisations du Conseil de modernisation des politiques publiques, un nouvel opérateur chargé des politiques d'immigration a été institué à partir des structures de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations. L'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a repris les missions exercées antérieurement par l'ACSÉ au bénéfice des primo-arrivants – formation linguistique, logement, emploi. Par conséquent, soixante emplois temps plein représentant une masse salariale de près de trois millions d'euros ont été transférés en application de l'article 67 de la loi du 25 mars 2009 sur la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. La tutelle de l'ACSÉ est en revanche maintenant de la responsabilité exclusive du ministère du travail, des relations sociales, de la solidarité, de la famille et de la ville. Nantie de 314 emplois temps plein en 2007 et 323 en 2008, l'ACSÉ en comptait 263 en 2009. Ce nombre devrait retomber à 121 suivant le projet de loi de finances pour 2010 en raison de l'intégration des personnels régionaux de l'ACSÉ au sein des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) au 1^{er} janvier 2010. Déplacés vers le programme budgétaire 124, les crédits correspondants sortent donc du champ de la politique de la ville.

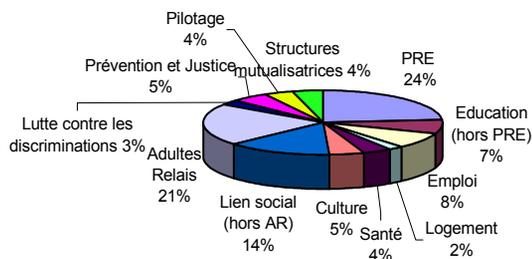
L'ACSÉ profite également, dans le cadre de la dynamique Espoir banlieues, de l'institution de trois cent cinquante délégués du préfet. Si tous ne sont pas encore installés à l'heure actuelle – mais plus de deux cent cinquante d'entre eux étaient déjà en place en juin – et si leur rôle précis suscite encore des interrogations, ils devraient permettre, sous l'autorité des préfets, de mieux coordonner et harmoniser les interventions des divers acteurs de la politique de la ville. Votre rapporteur appelle le gouvernement à rapidement clarifier le champ de leurs compétences et à mettre en avant leur apport à la politique de la ville. Celle-ci bénéficie en effet déjà des préfets, délégués territoriaux des deux agences de l'État, de sous-préfets à la ville et d'animateurs dans le cadre des CUCS. Si cette précision faisait apparaître des doublons administratifs, leur élimination dégagerait des marges de manœuvres budgétaires bienvenues dans un contexte de crise de la ressource publique.

2. Les interventions sur le terrain

L'ACSE constitue dans le cadre du programme 147 le principal récipiendaire de crédits destinés à une action de terrain. L'agence dispose d'un contrôle presque total sur les deux premières actions du programme, qui comportent l'essentiel des interventions dans les quartiers sensibles. Une analyse de la répartition des fonds selon leur thématique d'affectation fait apparaître une véritable concentration des interventions au bénéfice des domaines d'intervention *Lien social, citoyenneté et participation à la vie publique* et *Éducation et accès aux savoirs de base*. Ils réunissent les deux tiers des crédits gérés par l'ACSE, ce qui n'est que la logique puisque ce sont les deux thématiques bénéficiant des programmes nationaux majeurs, dotés de crédits non fongibles, les dispositifs *Réussite éducative* et *Adultes relais* (respectivement 77 % et 58 % de leur thématique). Les domaines de l'emploi et de la prévention de la délinquance viennent ensuite. Votre rapporteur note cependant que l'adjonction des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance conduirait le volet sécurité publique de la politique de la ville à atteindre plus de 15 % des crédits. La santé, le logement, la culture, la lutte contre les discriminations mobilisent enfin des montants de crédits plus limités.

Source : questionnaire budgétaire.

Crédits Acsé 2008 délégués aux 100 préfetures de dépt
Répartition thématique



a) Le financement des contrats urbains de cohésion sociale

La mise en place des Contrats Urbains de Cohésion Sociale en 2007 s'est accompagnée d'une nouvelle géographie prioritaire constituée de 2 493 quartiers, classés de 1 à 3 selon leur niveau de difficulté et répartis à travers 497 CUCS dans cent départements. Les crédits territorialisés de l'ACSE au titre de la politique de la ville font l'objet, à l'échelle des CUCS, d'un suivi à la fois financier et thématique. Il en ressort notamment que soixante et un contrats bénéficient d'une dotation supérieure au million d'euros dont dix-sept excèdent même deux millions d'euros. À l'inverse, près des trois quarts des contrats reçoivent une dotation inférieure à 500 000 €.

RÉPARTITION DES CUCS PAR NIVEAU DE DOTATION EN 2008

	CUCS supérieurs à 1 M€	CUCS entre 0,5 et 1 M€	CUCS entre 0,1 et 0,5 M€	CUCS inférieurs à 0,1 M€	Total
Nombre de CUCS	61	86	219	131	497
% du nombre total de CUCS	12 %	17 %	44 %	26 %	100 %
% des crédits alloués aux CUCS	50 %	24 %	24 %	2 %	100 %

Source : questionnaire budgétaire.

Une analyse de la répartition des crédits par type de CUCS selon la ventilation en quartiers 1, 2 et 3 de leur population en quartiers prioritaires tend à démontrer la réalité de la priorité dont bénéficient les quartiers de première catégorie. Près de la moitié des contrats y sont signés et ils mobilisent à eux seuls 70 % des sommes allouées à l'ACSE. Les quartiers 2 sont concernés par 29 % des contrats et 14 % des dotations ; les quartiers 3 par 20 % des contrats et 4 % des dotations. Votre rapporteur se réjouit de cette concentration des moyens dans les lieux où ils sont le plus nécessaires, ce qui montre que l'ACSE parvient à déjouer la tentation du saupoudrage.

RÉPARTITION DES CRÉDITS 2008 PAR TYPE DE CUCS SEUIL DE TYPOLOGIE DES CUCS FIXÉ À 50 % DE LEUR POPULATION EN QP

Type de CUCS selon leur population	Nombre	%
Majoritairement en quartiers 1	206	45 %
Majoritairement en quartiers 2	131	29 %
Majoritairement en quartiers 3	93	20 %
Autres	29	6 %
Total	459	100 %
Montant des subventions 2008	Montant total	%
Majoritairement en quartiers 1	166 084 419 €	70 %
Majoritairement en quartiers 2	32 498 783 €	14 %
Majoritairement en quartiers 3	10 015 221 €	4 %
Autres	27 328 882 €	12 %
Total	235 927 305 €	100 %

Source : questionnaire budgétaire.

Ces crédits, selon leur thématique d'affectation, se concentrent différemment entre les CUCS. Le tableau suivant fait toutefois apparaître une relative proportion dans les demandes formulées et dans le traitement par conséquent octroyés suivant les quartiers.

CONCENTRATION DES CRÉDITS THÉMATIQUES AU NIVEAU DES CUCS

	Programme de réussite éducative	Crédits fongibles									
		1. Éducation (hors PRE) et accès aux savoirs de base	2. Emploi et développ éco	3. Logement et habitat	4. Santé et accès aux soins	5. Culture et expression artistique	6. Lien social, citoyenneté et participation à la vie publique (hors A.R)	7. Accès aux droits et lutte contre les discriminations	8. Prévention de la délinquance et justice	9. Pilotage, ressources et évaluation	10. Structures mutualisatrices
10% des crédits vont à	5 CUCS	6 CUCS	3 CUCS	3 CUCS	4 CUCS	0 CUCS	4 CUCS	5 CUCS	3 CUCS	0 CUCS	0 CUCS
20% des crédits vont à	15 CUCS	17 CUCS	13 CUCS	17 CUCS	18 CUCS	8 CUCS	11 CUCS	9 CUCS	7 CUCS	8 CUCS	0 CUCS
30% des crédits vont à	27 CUCS	28 CUCS	26 CUCS	30 CUCS	35 CUCS	16 CUCS	20 CUCS	19 CUCS	15 CUCS	22 CUCS	0 CUCS
40% des crédits vont à	41 CUCS	46 CUCS	42 CUCS	45 CUCS	55 CUCS	31 CUCS	36 CUCS	31 CUCS	26 CUCS	40 CUCS	0 CUCS
50% des crédits vont à	65 CUCS	73 CUCS	62 CUCS	61 CUCS	77 CUCS	47 CUCS	59 CUCS	46 CUCS	50 CUCS	68 CUCS	5 CUCS
60% des crédits vont à	92 CUCS	105 CUCS	92 CUCS	84 CUCS	105 CUCS	73 CUCS	85 CUCS	68 CUCS	68 CUCS	99 CUCS	1 CUCS
70% des crédits vont à	129 CUCS	135 CUCS	127 CUCS	108 CUCS	147 CUCS	105 CUCS	122 CUCS	97 CUCS	107 CUCS	133 CUCS	2 CUCS
80% des crédits vont à	174 CUCS	179 CUCS	174 CUCS	141 CUCS	194 CUCS	150 CUCS	180 CUCS	139 CUCS	145 CUCS	179 CUCS	5 CUCS
90% des crédits vont à	227 CUCS	259 CUCS	257 CUCS	193 CUCS	254 CUCS	208 CUCS	260 CUCS	188 CUCS	194 CUCS	230 CUCS	6 CUCS
Les 10% de crédits restant vont à	105 CUCS	149 CUCS	152 CUCS	69 CUCS	102 CUCS	115 CUCS	204 CUCS	83 CUCS	92 CUCS	76 CUCS	15 CUCS

Source : questionnaire budgétaire.

b) Les dispositifs gérés par l'ACSE

Au vu de la dégradation de la situation économique, le projet annuel de performance indique une volonté de d'intensifier sensiblement les actions en faveur de l'emploi. Votre rapporteur souscrit évidemment à cette priorité. En ce qui concerne l'action *Prévention et développement social*, l'Agence gèrera en 2010 plus de 325 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur une enveloppe totale de 332 millions d'euros. Six axes thématiques sont poursuivis.

- i. Un volet éducation et accès aux savoirs de base engage plus de 125 millions d'euros. Il correspond pour 90 millions d'euros au programme de *réussite éducative* voué à limiter l'échec scolaire ainsi que les situations de rupture de ban entre l'école de la République et les citoyens les plus jeunes. L'aide moyenne de l'État avoisine les 180 000 € par projet. Cinq cents sites seront financés en 2010 de même que dix internats de réussite éducative pour un total de 125 places.

Le financement de l'accès à l'éducation hors temps scolaire consomme pour sa part 21,5 millions d'euros. Il permet l'organisation d'un soutien scolaire notamment dans les *écoles ouvertes* et de s'adresser aux populations exclues du système d'enseignement classique, principalement les femmes d'origine étrangère dépourvues d'activités sociales extérieures à leur foyer et les personnes les plus jeunes en situation d'illettrisme.

La dynamique *Espoirs banlieue* justifie les dépenses restantes à travers trois initiatives innovantes dans le domaine éducatif. Il s'agit en premier lieu des *internats d'excellence* à travers l'ouverture de 2 000 places en 2010 pour un budget de 4,1 millions d'euros. Ensuite, l'ACSE organisera un plan d'accompagnement aux classes préparatoires aux grandes écoles ainsi que le dispositif des *cordées de la réussite*, au moyen de 8,3 millions d'euros. Plus de quatre mille élèves et de cent trente grandes écoles et universités sont concernés par cette ambition typiquement républicaine, l'élévation sociale à travers l'étude et le diplôme. Enfin, près de deux millions d'euros permettront l'expérimentation sur cinquante sites au sein de quartiers CUCS de première catégorie du transport collectif d'élèves des quartiers difficiles vers des établissements offrant une plus grande mixité sociale (*busing*). Votre rapporteur constate que cette dernière mesure tarde à convaincre et à atteindre les objectifs fixés. Une meilleure pédagogie est nécessaire pour convaincre tout à la fois les enfants, les parents, les communautés éducatives et les élus locaux de son bien-fondé.

- ii. L'aspect sanitaire de la politique de la ville consomme près de vingt millions d'euros. Il comprend le financement de trois cents ateliers santé ville pour treize millions d'euros, soit une aide moyenne de 43 000 € par unité. Il inclut également un soutien aux réseaux de lutte contre la toxicomanie (quatre millions d'euros) et des mécanismes de prévention des difficultés sociales (un million et demi d'euros).
- iii. La promotion de la diversité et de l'offre culturelle mobilise 20 millions d'euros, dont le tiers est dévolu à la valorisation des quartiers et de la diversité de leur population. Un second tiers est consacré à l'éveil artistique des populations. Enfin, un peu moins de deux millions d'euros échoient à l'intégration républicaine par la culture et cinq millions d'euros au développement et à la pérennisation d'une offre culturelle diversifiée. L'État se doit en effet de renforcer la cohésion sociale dans les quartiers afin de lutter contre le sentiment d'exclusion souvent ressenti par leurs habitants. La culture, porte ouverte sur le monde, ne pouvait demeurer une force inemployée.
- iv. La défense du lien social par l'incitation à la participation à la vie publique et à l'éveil à la citoyenneté consomme la plus grande part des crédits de cette première action de l'ACSE, soit 127 millions d'euros.

Ces crédits sont affectés au financement des *adultes relais* à travers plus de quatre mille conventions (79,5 millions d'euros, soit une baisse de dix millions d'euros en une année justifiée par un taux de rotation élevé des cocontractants). Le programme *Ville, vie, vacances* permet aux jeunes des quartiers de la politique de la ville de bénéficier d'activités culturelles et de loisirs pendant les vacances scolaires (10 millions d'euros). Quinze millions d'euros soutiennent des actions de consolidation du lien social et de promotion de l'égalité des chances tandis que près de dix millions d'euros viennent en soutien de la vie associative pour les initiatives formalisées dans le cadre des CUCS. Enfin, près de quatorze millions d'euros sont investis dans la promotion de projets à dimension civique de promotion de l'égalité sous toutes ses formes.

Votre rapporteur note la disparition du *service civil volontaire*, inscrit pour 9,5 millions d'euros dans la précédente loi de finances. Il a été indiqué que ce dispositif a quitté le champ de la politique de la ville pour entrer dans les actions conduites sous la responsabilité du haut commissariat à la jeunesse. L'idée que des jeunes gens puissent servir leur pays sur la base du volontariat dans des structures publiques ou agréées séduit tout à fait votre rapporteur, qui note que les sénateurs se sont emparés du sujet à travers une proposition de loi propre à élargir le dispositif à un dixième d'une classe d'âge, objectif ambitieux.

- v. Le volet accès au droit et prévention des discriminations entre pour 15 millions d'euros dans les crédits octroyés à l'ACSE. La prévention des discriminations reçoit sept millions d'euros pour une meilleure connaissance des situations et une veille institutionnelle et médiatique propre à limiter les risques. Huit millions d'euros sont affectés à des actions améliorant l'accès des populations étrangères au droit et aux services publics.
- vi. Enfin, la prévention de la délinquance passe essentiellement par l'abondement des clauses *ad hoc* des contrats urbains de cohésion sociale (treize millions d'euros). Quatre millions d'euros supplémentaires sont employés en coordination avec le fonds interministériel de prévention de la délinquance pour prévenir la récidive et pour créer des postes de travailleurs sociaux dans les commissariats et les brigades de gendarmerie.

L'ACSE dispose également de crédits de l'action *Revitalisation économique et emploi* à hauteur de trente-cinq millions d'euros. Elle affecte près de 80 % de cette somme au volet dédié des contrats urbains de cohésion sociale. Trois millions d'euros s'inscrivent dans la programmation des mesures de la dynamique *Espoir banlieue* pour le développement de trente *écoles de la deuxième chance*, structures partenariales de statut privé réunissant collectivités locales et chambres consulaires dans une optique de formation de mille deux cents

jeunes ayant quitté le système scolaire sans bagage académique ni qualification professionnelle. Enfin, cinq millions d'euros sont injectés en faveur de l'emploi. La lutte contre les discriminations professionnelles nécessite près d'un million d'euros alors que les quatre millions restants accompagnent des mesures mises en œuvre par le ministère de l'emploi : chantiers d'insertion, parrainages, accompagnement à la création d'activité et aide à la formation et à la mobilité.

À travers ces deux actions, auxquelles il faut encore ajouter les financements du volet ingénierie des CUCS et les frais de fonctionnement et de formation (action n° 3, près de dix-huit millions d'euros) ainsi que les diagnostics de gestion urbaine de proximité (action n° 4, quatre millions d'euros) et un objectif de désenclavement des quartiers à travers une densification des services de transport (action n° 4, cinq millions d'euros), l'ACSÉ apparaît sans le moindre doute comme le bras armé de l'État dans la mise en œuvre du programme budgétaire de la politique de la ville. À cette fin, elle reçoit une dotation de fonctionnement de douze millions d'euros (action n° 3) destinée à couvrir ses dépenses de personnel et de matériel.

L'ACSÉ ne dispose cependant pas encore la totalité des crédits alloués, le SG-CIV conservant la maîtrise de l'essentiel des dotations destinées à des financements et à des exonérations, ainsi que des moyens en personnel, les budgets pilote et évaluation, et enfin quelques rares programmes d'intervention.

C.— LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL INTERMINISTÉRIEL À LA VILLE, PILOTE ET ÉVALUATEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Créée par le décret n° 88-1015 du 28 octobre 1988, la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV) est longtemps demeurée le principal opérateur de la politique de la ville. L'émergence des agences dédiées à la rénovation urbaine (ANRU) et à la cohésion sociale (ACSÉ) peu à peu nanties de la quasi-totalité des moyens d'intervention financiers et humains sur le terrain ont entraîné une légitime remise en cause de son rôle et de ses prérogatives. De loi de finances en loi de finances, les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont interrogés sur la persistance de cette structure qui ne semblait plus due qu'à une histoire révolue. Les recommandations formulées tour à tour par le Parlement et par la Cour des Comptes ont finalement trouvé un écho. La DIV a disparu au profit d'un nouveau secrétariat général du conseil interministériel à la ville (SG-CIV), clairement recentré sur des activités stratégiques. Il reviendra aux prochains exercices budgétaires de retirer à cette structure les derniers crédits d'intervention qui lui sont alloués pour qu'elle puisse se consacrer pleinement à sa tâche de pilotage et d'évaluation de la politique de la ville.

1. La fin d'une activité opérationnelle peu justifiée

La Cour des comptes a identifié à deux reprises, en 2002 et en 2007, plusieurs failles dans l'organisation de la politique de la ville au sein des services de l'État. La refonte et la clarification de l'activité de contrôle et de pilotage constituaient une de ses principales préconisations. Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a accueilli la critique. Il s'est prononcé en faveur d'un transfert des crédits opérationnels gérés par la DIV en direction de l'ACSÉ.

« 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 (ACSÉ) seront recentrées sur son rôle de mise en œuvre de la politique en faveur des quartiers défavorisés. À ce titre, l'ACSÉ récupérera les missions de gestion exercées par la DIV. »

La gouvernance de la politique de la ville a par conséquent été modifiée afin d'en renforcer l'efficacité. Le décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville traduit cette nouvelle organisation.

Placé auprès du Premier ministre, le secrétariat général du comité interministériel des villes, qui remplace la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV), est chargé de préparer les travaux bisannuels du comité interministériel des villes. Il veille également à l'application de ses décisions. Le SG-CIV est désormais une direction d'administration centrale du Ministère du travail, des relations sociales, de la solidarité, de la famille et de la ville.

Ses attributions sont centrées autour de trois missions principales. Il contribue en premier lieu à la conception, l'élaboration et la mise en œuvre interministérielles de la politique de la ville. Il procède ensuite à l'évaluation de la politique de la ville. Enfin, au nom du ministre chargé de la ville, il exerce la tutelle des établissements publics que sont l'ANRU, l'ACSÉ et l'EPARECA. Cette dernière mission reste toutefois à formaliser à travers la conclusion de contrats d'objectifs et de performance, dont les établissements n'ont pris connaissance que récemment, afin de définir des critères pertinents d'évaluation des actions menées et des résultats obtenus.

Ces missions relèvent sans le moindre doute de la compétence d'une direction d'administration centrale. La dissonance constatée entre une instance ministérielle qui intervenait dans le domaine opérationnel et des agences privées de certains moyens d'action correspondant à leur mission est désormais résolue.

Depuis janvier 2009, l'ACSÉ est placée sous la tutelle du ministre du travail, des relations sociales, de la solidarité, de la famille et de la ville (SG-CIV). L'Agence est confirmée dans son rôle d'intervention en faveur des quartiers

défavorisés. Conséquence de la réorganisation entreprise, elle s'est vue confier les missions de gestion exercées par la DIV et les crédits afférents. La quasi-totalité des moyens d'intervention du programme 147 est maintenant sous le contrôle de l'ACSE.

2. Un recentrage sur le pilotage et l'évaluation en lien avec l'ONZUS

Le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2008 a constaté de sévères manquements dans le pilotage stratégique de la mission *Ville et logement*. L'insuffisante maîtrise des moyens humains par les responsables du programme s'y trouve critiquée de même que la cohérence logistique de l'organisation. Votre rapporteur confirme le grief également formulé à l'encontre de la qualité très moyenne des indicateurs de performance et de leur faible degré de disponibilité au sein des projets annuels de performance. Cette lacune est régulièrement pointée par les parlementaires des deux chambres qui se trouvent empêchés d'exercer correctement leur fonction de contrôle budgétaire en raison d'un manque d'informations fiables. Sur les dix indicateurs théoriquement fournis, certains ne sont en réalité pas disponibles et d'autres ne sont que partiellement renseignés.

Votre rapporteur apprécie toutefois les travaux réalisés par l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) créé par la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Le décret n° 2004-1135 du 22 octobre 2004 a précisé son fonctionnement et ses instances. Un conseil d'orientation réunit des représentants du Parlement (aujourd'hui le député Georges Mothron et le sénateur Daniel Dubois), des collectivités locales, des administrations et des établissements publics ; il *définit le programme de travail et décide des enquêtes statistiques et études à conduire*.

La sous-direction des études statistiques, de l'évaluation et de la prospective du SG-CIV est chargée d'assurer le secrétariat permanent de l'Observatoire ainsi que la préparation des rapports prévus dans la loi du 1^{er} août 2003. Dix personnes œuvrent à temps partiel pour l'ONZUS soit environ cinq emplois équivalents temps plein. Elles disposent d'un budget annuel de trois cent mille euros.

A ce jour cinq rapports ont été produits devant le Parlement. L'édition 2009 devrait être présentée dans les jours à venir. Votre rapporteur a pu en obtenir des extraits particulièrement intéressants qui montrent un paradoxe de la politique de la ville, à savoir un relatif succès pour les citoyens bénéficiaires des dispositifs qui ne permet toutefois pas de résorber les inégalités territoriales du fait des mouvements de population d'un quartier à l'autre. La grande diversité des situations constatées entre les 751 zones urbaines sensibles justifie une hiérarchisation des niveaux d'intervention, voire un resserrement de la géographie prioritaire, principe retenu pour la révision en cours du zonage urbain.

Une réforme de l'ONZUS pourrait être lancée au cours de l'année 2010 afin de renforcer son rôle dans l'évaluation et de rationaliser l'utilisation des moyens engagés par les différents acteurs nationaux de la politique de la ville. Il pourrait recevoir l'appui d'un conseil scientifique regroupant des personnalités compétentes dans le champ de l'évaluation des politiques publiques.

D.— LA POLITIQUE DE LA VILLE À TRAVERS LA DÉPENSE FISCALE ET LES EXONÉRATIONS SOCIALES : ZONES FRANCHES URBAINES ET ZONES DE REDYNAMISATION URBAINES

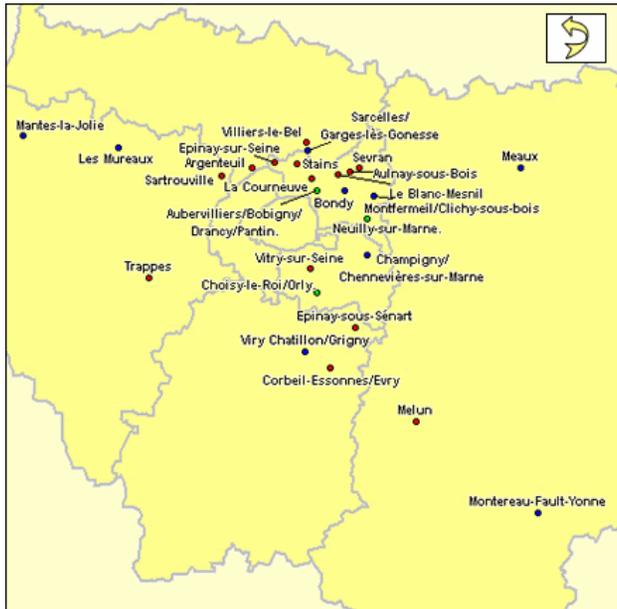
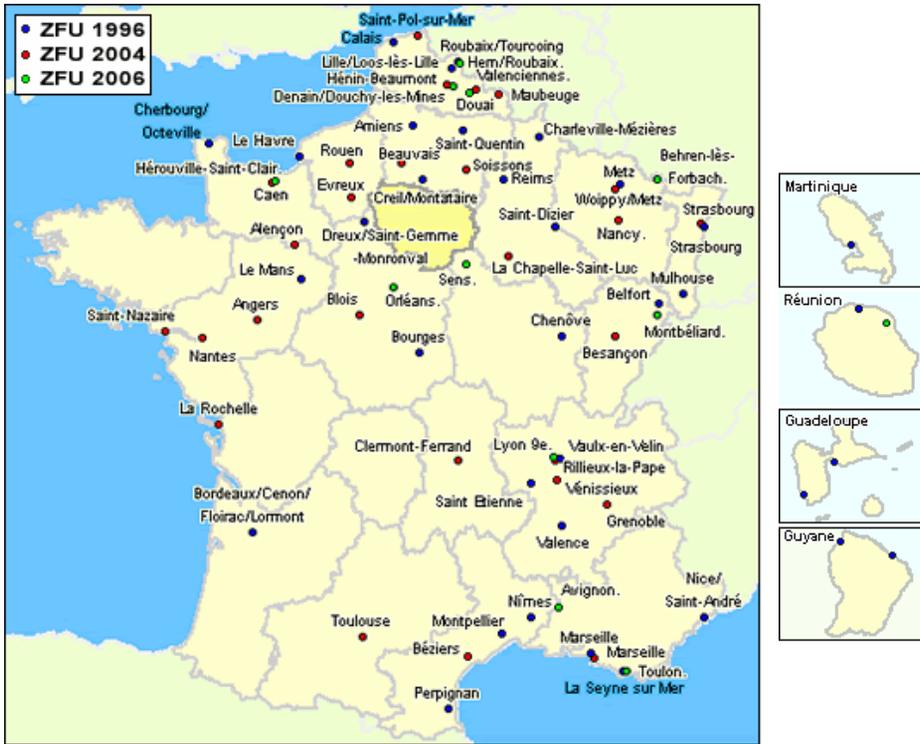
La France compte depuis 2006 très exactement cent zones franches urbaines. Après la relance du dispositif fin 2002 pour les quarante-quatre sites ouverts le 1^{er} janvier 1997, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 a distingué quarante et un nouveaux quartiers bénéficiaires de ce dispositif incitatif d'exonérations fiscales et sociales.

La loi n° 2006-396 pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 a enfin créé les quinze dernières zones franches que comprend le territoire national. Le même texte a prorogé les quatre-vingt-cinq zones déjà existantes jusqu'au 31 décembre 2011. Deux décrets du 15 mai 2007 ont finalement procédé à l'extension de périmètres de vingt-six ZFU en métropole (décret n° 2007-894) et de cinq ZFU outre-mer (décret n° 2007-895) afin d'apporter une réponse à l'épuisement des disponibilités foncières pour satisfaire l'accueil de nouvelles activités dans les zones les plus anciennes.

Quant aux quatre cent seize zones de redynamisation urbaine (ZRU), leur origine est plus ancienne puisqu'elle remonte à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Les quartiers éligibles présentent des caractères économiques et sociaux particulièrement difficiles qui justifient des exonérations en termes de taxe professionnelle et d'impôt sur les bénéfices.

L'objectif fixé par la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 consistait à créer douze mille emplois en cinq ans au sein des zones franches urbaines. Ces ambitions ont été dépassées, montrant le bon fonctionnement du dispositif. Il a encouragé la création et l'épanouissement des entreprises dans un environnement socialement complexe, dont la revitalisation économique constitue le meilleur espoir d'amélioration en termes de mixité sociale et professionnelle des populations, de qualité de vie et de diffusion des valeurs de la citoyenneté.

LES CENT ZONES FRANCHES URBAINES DU TERRITOIRE NATIONAL



	Type de quartier sensible	Population couverte	Fin programmée des aides
	751 zones urbaines sensibles	4 650 000 personnes	-
	416 zones de redynamisation urbaine	3 203 000 personnes	2008
	100 zones franches urbaines (au 1 ^{er} août 2006)	~ 1 500 000 personnes	2011

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

1. Un succès pour l'entreprise et pour l'emploi

Les résultats les meilleurs sont enregistrés dans les zones franches urbaines où la mise en œuvre des mécanismes d'exonérations fiscales et sociales par les administrations a été accompagnée, de manière constante et dès les premiers temps, par une politique volontariste d'accueil et de soutien aux entreprises, prenant appui sur des relations fortes entre l'État, les acteurs économiques et les collectivités. Les programmes de formation et d'accompagnement vers l'emploi ont favorisé l'accès des habitants des quartiers aux emplois créés dans les entreprises nouvellement installées. La création d'une offre foncière adaptée, avec le concours des bailleurs sociaux, dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur le rôle des zones commerciales et des activités de service, a également joué un rôle majeur dans le soutien aux initiatives de création et de développement. Prescrit par la loi du 1^{er} août 2003, un rapport de l'ONZUS retrace tous les ans les évolutions et les performances des zones franches urbaines.

La source statistique d'étude de la démographie des entreprises (SIRENE) a connu trois évolutions majeures entre 2006 et 2007. Le champ du fichier SIRENE s'est élargi à de nouveaux statuts juridiques d'entreprises et, en même temps, à de nouvelles activités principales d'entreprises. La notion d'entreprise ou d'établissement créé a été modifiée dans une direction plus restrictive en s'appuyant davantage sur la notion de continuité de l'activité dans un lieu donné. Enfin, le contour des zonages a été revu par l'INSEE pour les ZFU de la première et de la troisième génération. Pour toutes ces raisons, en termes d'évolution sur la période 2006-2007, les comparaisons entre les zonages de la politique de la ville et les unités urbaines correspondantes sont seules pertinentes, et non les évolutions apparentes dans chacun des deux ensembles. Cette difficulté disparaît à partir de l'année 2007.

Au 1^{er} janvier 2008, le nombre d'établissements présents en zone franche urbaine de première génération a fortement augmenté par rapport à l'année précédente. Il passe de 24 879 à 27 007 soit une augmentation de plus de 8 %. D'une manière générale, en matière d'implantations de nouveaux établissements, les zones franches urbaines les plus anciennes continuent de rattraper leur retard sur leurs unités urbaines de référence comme l'attestent leurs taux d'installation supérieurs dans le courant de l'année 2008 (21,5 % contre 15,8 %). Toutefois, ces taux d'installations sont pour la 2^{ème} année consécutive en régression.

**ÉTABLISSEMENTS IMPLANTÉS EN ZONE FRANCHE URBAINE
DE PREMIÈRE GÉNÉRATION**

Année	Nombre d'établissements en ZFU au 1 ^{er} janvier de l'année	Taux de croissance du nombre d'établissements en ZFU		Taux de croissance du nombre d'établissements dans les unités urbaines de référence	
		Taux d'installation	Croissance	Taux d'installation	Croissance
2002	24 451	12,0 %		13,1 %	
2003	23 556	18,4 %	-3,7 %	13,4 %	1,2 %
2004	24 875	19,4 %	5,6 %	14,4 %	2,0 %
2005	25 727	20,2 %	3,4 %	14,4 %	1,7 %
2006	26 530	23,7 %	3,1 %	14,5 %	1,1 %
2007*	24 879	23,4 %	s.o	16,1 %	s.o
2008*	27 007	21,5 %	8,6 %	15,8 %	4,0 %

Source : répertoire SIRENE, INSEE / Calculs ONZUS

Nombre d'établissements implantés en zone franche urbaine de première génération (France métropolitaine) au 1^{er} janvier de l'année courante, et taux d'installation comparés entre zones franches urbaines et unités urbaines ayant une zone franche urbaine de première génération.

Lecture : le taux d'installation correspond au nombre annuel d'installations d'établissements (transferts et créations pures) rapporté au nombre d'établissements présents au 1^{er} janvier de l'année courante. Le taux de croissance du stock correspond au taux de variation du stock entre le 1^{er} janvier de l'année précédente et le 1^{er} janvier de l'année courante. Par rapport au taux d'installation, le taux de croissance du stock est net des disparitions survenues dans l'année (y compris celles d'établissements créés dans l'année).

(*) le champ des ZFU de première génération est modifié dans le calcul 2007 et 2008 du fait de la modification du contour numérisé retenu par l'INSEE pour cette année et des changements de contenu de la base SIRENE. Donc le nombre d'établissements à partir de 2007 n'est pas calculé sur le même champ et ne permet pas de comparaison avec 2006. En revanche, les années 2007 et 2008 sont tout à fait comparables.

La tendance relative aux zones franches urbaines plus récentes créées au 1^{er} janvier 2004 et au 1^{er} janvier 2006 corrobore la précédente observation. Le taux d'installation diminue en 2008 à 24,9 % soit deux points de moins dans les ZFU de deuxième génération et à 24 % soit quatre points de moins dans celle de troisième génération. Il reste cependant très supérieur à celui de l'agglomération de référence. Le rattrapage des ZFU les plus récentes perdue en 2008 en dépit de performances absolues moindres. Par ailleurs, le nombre d'établissements au 1^{er} janvier 2008 continue d'augmenter très nettement avec un accroissement des stocks par rapport au 1^{er} janvier 2007 supérieurs à 10 %.

Votre rapporteur en tire la conclusion d'un succès du dispositif des zones franches urbaines dans une optique de compétitivité des territoires et d'attractivité des entreprises.

**ÉTABLISSEMENTS IMPLANTÉS EN ZONES FRANCHES URBAINES
DE DEUXIÈME GÉNÉRATION**

Année	Nombre d'établissements en ZFU au 1er janvier de l'année	Taux de Croissance du nombre d'établissements en ZFU		Taux de Croissance du nombre d'établissements dans les Unités Urbaines de Référence	
		Taux d'installation	Croissance du stock	Taux d'installation	Croissance du stock
2004	12 272	21,2 %		14,1 %	
2005	13 125	23,3 %	7,0 %	15,7 %	1,7 %
2006	14 125	24,1 %	7,6 %	14,4 %	1,2 %
2007*	15 759	26,9 %	s.o	16,0 %	s.o
2008*	17 603	24,9 %	11,7 %	15,7 %	4,0 %

Source : répertoire SIRENE, INSEE / Calculs ONZUS. Les réserves du précédent tableau sont applicables à celui-ci

Nombre d'établissements implantés en zones franches urbaines de deuxième génération (France métropolitaine) au 1^{er} janvier de l'année courante, et taux d'installation entre zones franches urbaines et unités urbaines ayant une zone franche urbaine de deuxième génération.

**ÉTABLISSEMENTS IMPLANTÉS EN ZONES FRANCHES URBAINES
DE TROISIÈME GÉNÉRATION**

Année	Nombre d'établissements en ZFU au 1er janvier de l'année	Taux de Croissance du nombre d'établissements en ZFU		Taux de Croissance du nombre d'établissements dans les Unités Urbaines de Référence	
		Taux d'installation	Croissance du stock	Taux d'installation	Croissance du stock
2006	4 255	21,4 %		16,5 %	
2007*	4 408	28,0 %	s.o	16,0 %	s.o
2008*	5 022	24,0 %	13,9 %	15,7 %	4,0 %

Source : répertoire SIRENE, INSEE / Calculs ONZUS. Les réserves du précédent tableau sont applicables à celui-ci.

Nombre d'établissements implantés en zones franches urbaines de troisième génération (France métropolitaine) au 1^{er} janvier de l'année courante, et taux d'installation entre zones franches urbaines et unités urbaines ayant une zone franche urbaine de troisième génération. Source :

Jusqu'à 2007, le nombre d'embauches exonérées en zone franche urbaine a toujours connu une augmentation en rythme annuel. Entre 2002 et 2007, il nombre d'embauches est passé de 7 923 à 18 452 soit une hausse annuelle moyenne de 18 %. Ces chiffres appellent à être pondérés : la création des nouvelles générations de zones franches urbaines a permis une embellie statistique mécanique. Toutefois, l'attractivité globale du dispositif ne saurait être mise en doute. Dans une configuration sociale qui pâtit grandement des difficultés

d'insertion professionnelle de la population résidente, les emplois ainsi offerts améliorent grandement la vie des quartiers sensibles.

Pour la première fois en 2008, le nombre d'embauches diminue passant de 18 452 à 16 578 soit une baisse de 10 % par rapport à 2007. On ne peut déterminer avec certitude si ces mauvais résultats sont imputables à un essoufflement structurel du dispositif ou s'il ne s'agit que de l'impact partout ressenti durement de la crise économique internationale. Votre rapporteur craint cependant que l'instabilité législative qu'a connue le mécanisme, tant à l'occasion de la loi de finances pour 2009 qu'avec la discussion du présent projet de loi de finances, n'ait un effet globalement négatif sur son attractivité.

EMBAUCHES EXONÉRÉES

	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'établissements bénéficiant de l'exonération de charges patronales en ZFU	13 660	14 583	16 336	17 965	18 673
Nombre total de salariés dans les établissements bénéficiant de l'exonération	85 943	88 046	95 566	105 320	107 050
Nombre de salariés embauchés	11 930	13 527	15 825	18 452	16 578 *
Évolution (%)	+42 %	+13 %	+17 %	+17 %	-10 %

Source : Dares, Acooss.

Embauches exonérées / * : Données Provisoires / Champ : salariés embauchés et ouvrant droit à l'exonération de charges sociales patronales dans un établissement implanté en ZFU de France métropolitaine.

Nb : les chiffres issus de l'Acooss (nombre d'établissements bénéficiant de l'exonération de charges patronales, nombre total de salariés dans les établissements bénéficiant de l'exonération) sont différents de ceux présentés lors des années précédentes, l'Acooss ayant changé son système d'exploitation

2. Des sommes conséquentes engagées

EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES EN ZONES FRANCHES URBAINES

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Exonération d'impôt sur les bénéfices	130	170	100	135	180	165	175
Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle	5	-	5	5	5	3	1
Exonération de taxe professionnelle	75	65	65	61	74	59	?
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	15	10	11	9	5	4	?
Exonération de cotisations sociales patronales	289	285	296	340	325	280	247
Total Brut ZFU	514	530	477	550	589	511	423

Source : DGFIP (exonérations fiscales) ACOSS (exonérations sociales). NB : Pour les années 2004 à 2008, le chiffre indiqué correspond au coût réel de l'année. Pour les années 2009 et 2010, les données sont celles de la LFI 2009 et du PLF 2010.

Financer la géographie prioritaire des zones franches urbaines et des zones de redynamisation urbaines passe par la mobilisation de plusieurs moyens d'action de l'État.

Le projet annuel de performance fait apparaître une dotation de 247 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement confiés au SG-CIV pour la compensation des exonérations de charges sociales. L'exonération s'applique aux salaires des employés des entreprises comptant au plus cinquante salariés à condition qu'ils soient présents à la date de création ou d'implantation de l'entreprise en zone franche ou qu'ils soient embauchés dans les cinq années qui suivent cet événement. L'exonération est de 100 % pendant cinq ans sur la fraction de rémunération inférieure à 140 % du SMIC. Au-delà de ce niveau, elle est dégressive jusqu'à s'annuler lorsque le salaire atteint un seuil de sortie de 2,4 SMIC en 2009, 2,2 SMIC en 2010 et 2 SMIC en 2011. Le système des ZRU est similaire mais il est limité à douze mois et non à cinq années. L'État est tenu de compenser ce manque à gagner aux organismes sociaux en vertu de l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale.

L'État engage aussi une deuxième catégorie d'actions à travers les exonérations d'impôts nationaux consentis aux entreprises, essentiellement la collecte opérée sur les bénéfices et l'imposition forfaitaire annuelle. Ces frais apparaissent en termes de dépenses fiscales.

Enfin, les entreprises jouissent d'une exemption d'imposition locale en zone franche urbaine, c'est-à-dire qu'elles se trouvent temporairement libérées de la taxe professionnelle et de la taxe foncière. Le manque à gagner qui en résulte pour les collectivités fait l'objet de dotations compensatrices.

Comme l'expose le tableau ci-dessus, les dépenses induites par la politique de géographie prioritaire tendent à se restreindre continuellement depuis 2008. Elles représenteront en 2010 une somme de 423 millions d'euros dans laquelle les exonérations sociales représentent près de 60 % du total. Les exemptions fiscales nationales constituent les 40 % restants. La réforme de la fiscalité locale semble devoir exclure les compensations de recettes locales.

3. Une remise en cause dommageable du dispositif

Les avantages fiscaux et sociaux consentis aux zones urbaines en difficulté se sont vus fortement limités par la loi de finances pour 2009. L'article 190 a porté modification de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, qui abrite le dispositif d'exonération de charges sociales appliqué aux zones franches urbaines. L'évolution a porté sur deux points : les modalités de sortie du dispositif d'une part, la concentration des exonérations sur les seuls bas salaires d'autre part.

Alors que la sortie du mécanisme s'opérait jusque-là suivant le principe du sifflet, la loi a mis un terme à la succession d'abattements dégressifs de sorte que la période de cinq années d'exonération marque désormais un retour immédiat au droit commun.

En outre, la loi de finances précédente a introduit un plafonnement du niveau de salaire ouvrant droit à exonération totale de cotisations sociales dans les zones franches urbaines à 1,4 SMIC. Au-delà de ce seuil, le montant de l'exonération régresse jusqu'à s'annuler lorsque la rémunération égale un seuil de sortie de 2,4 SMIC en 2009, de 2,2 SMIC en 2010 et de 2 SMIC en 2011. Cette disposition concentre l'intervention publique sur les salaires les moins élevés et favorise ainsi le recrutement de salariés moins qualifiés. Votre rapporteur peut comprendre cette volonté d'offrir de meilleures opportunités aux citoyens les moins diplômés, par nature les plus écartés du marché de l'emploi. Il redoute cependant que cette modification législative n'ait envoyé un signal négatif aux entreprises présentes dans les zones franches et qu'il faille trouver ici l'explication de la baisse du rythme des embauches constatée dans les statistiques les plus récentes mises à sa disposition. La poursuite de la mise en œuvre de la dégressivité cette année conduit certes à des économies appréciables dans un contexte budgétaire tendu, mais est-il vraiment opportun d'agir ainsi si l'emploi doit en souffrir ? Si cette tendance venait à se confirmer, une évaluation du nouveau dispositif devrait légitimement conduire à s'interroger sur sa perpétuation et sur une restauration des conditions antérieures.

Votre rapporteur exprime des inquiétudes d'autant plus grandes que le projet de loi de finances pour 2010 remet également en cause, quoique cette fois indirectement, l'attractivité des zones franches urbaines. L'avantage découlant de l'exonération de taxe professionnelle oscillait, suivant les années, entre 59 et 75 millions d'euros. Or la suppression de la fiscalité locale sur les entreprises et sa substitution par une taxe carbone vient anéantir le surplus de compétitivité dont bénéficiaient les sociétés installées sur ces territoires, sans que l'on ne sache vraiment si le futur impôt leur sera aussi profitable. Il est important que le gouvernement se fasse entendre sur ce point de façon à rassurer des entrepreneurs à bon droit interrogatifs.

4. Une aide continue à l'accession sociale à la propriété

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement conduit à appliquer un taux réduit à 5,5 % de la taxe sur la valeur ajoutée sur les logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine. Le dispositif semble se stabiliser à un niveau inférieur aux prévisions initiales. Évaluée à 50 millions d'euros en 2006 et 100 millions d'euros en 2007, le coût de la dépense fiscale s'était maintenu à un niveau similaire en 2008 et devait s'établir à 150 millions d'euros en 2009. Il est en fait revenu à 70 millions d'euros cette année et le gouvernement prévoit une stabilisation en 2010. Votre rapporteur se félicite que cette mesure perdure au bénéfice des ménages les moins favorisés, bien que le retournement du marché immobilier semble affecter négativement son efficacité.

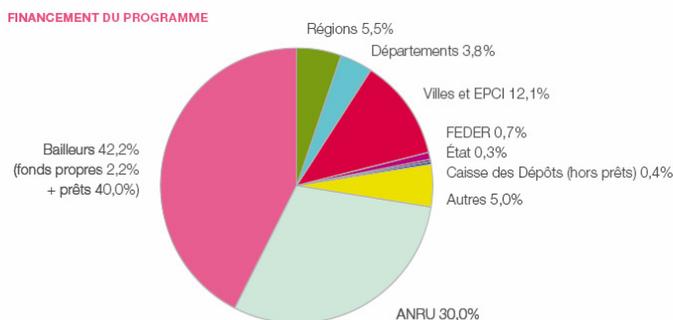
II.- LE FORMIDABLE DÉFI DE L'ACHÈVEMENT DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE

Pendant une demi-douzaine d'années, les crédits alloués à la rénovation urbaine se trouvaient présentés au Parlement au sein d'une unité budgétaire autonome, le programme 202, qui mobilisait 382 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 227 millions d'euros de crédits de paiement en 2008. Depuis 2009 et pour trois ans, l'État s'est financièrement désengagé de la marche de l'ANRU dont il n'assume plus que les frais de fonctionnement – et des actions de caractère exceptionnel liées au plan de relance ou à la dynamique *Espoir banlieues*.

Votre rapporteur n'est donc théoriquement pas saisi du contrôle des opérations budgétaires ayant trait à la rénovation urbaine. Il estime cependant indispensable que la représentation nationale se tienne informée de l'évolution d'un programme aussi important de la politique de la ville, eu égard aux engagements passés et à venir de l'État ainsi qu'à la mobilisation permanente des élus locaux et des acteurs de terrain.

A.— UN ENGAGEMENT NATIONAL D'UNE AMPLITUDE RARE

L'historique de la politique de la ville a prouvé que l'action des pouvoirs publics dans les quartiers n'est efficace qu'à la condition de réunir l'ensemble des acteurs économiques et politiques, nationaux comme locaux, publics comme privés. C'est là la grande force du programme national de rénovation urbaine : par l'action motrice de l'ANRU devenue bras séculier de l'État dans la reconstruction des zones urbaines sensibles par la restauration d'une mixité sociale et le renouvellement des structures d'habitat, les collectivités, les bailleurs sociaux et les institutions ont participé aux tours de table nécessaires à la réalisation d'une ambition de grande ampleur.



Source : programmation sur les projets validés par le Comité d'Engagement au 31/12/2008

1. Une intervention massive en direction des zones urbaines sensibles

Les principes du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) ont été fixés par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, modifiée par la loi du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, la loi instituant le droit au logement opposable du 5 mars 2007 et la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions.

Ce programme s'inscrit dans la suite des grands projets de ville (GPV) et des opérations de rénovation urbaine (ORU). Il représente un effort national majeur en faveur des quartiers défavorisés et est principalement mis en œuvre par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), créée par la même loi, précisée par le décret n° 2004-123 du 9 février 2004.

L'ANRU a été créée pour simplifier et accélérer les procédures de financement des opérations. Elle permet ainsi de mutualiser les contributions financières de l'État, de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de la Caisse de garantie du logement social locatif (CGLLS) au titre des bailleurs sociaux (USH). Elle dispose ainsi d'une capacité d'affectation de 12 milliards d'euros, à laquelle il faut ajouter, pour l'année 2009, 350 millions d'euros au titre du plan de relance.

La participation de l'État au PNRU a été successivement définie par des lois de programmation qui fixent un montant global et un montant annuel minimum. La loi du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine prévoyait 2,5 milliards d'euros pour la période 2004-2008. La loi du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale a porté ce montant à 4 milliards d'euros pour la période 2004-2011. La loi Engagement National pour le logement du 13 juillet 2006 a amené ce montant à 5 milliards d'euros pour la période 2004-2013. La loi pour le Droit opposable au logement du 5 mars 2007 l'a porté à 6 milliards d'euros pour la même période.

Jusqu'à la fin 2008, la participation de l'État était complétée par la contribution de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) pour un montant équivalent. A chaque réévaluation financière du programme par la loi, les partenaires sociaux ont abondé d'autant.

Cependant, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions a modifié les modalités de financement de l'ANRU, l'UESL devenant son principal financeur pour les années 2009 à 2011. Ainsi, le décret n° 2009-747 indique que l'UESL consacrera une enveloppe de 770 millions d'euros par an au titre du financement du PNRU pour les années 2009 à 2011 (à titre de comparaison, l'UESL a versé 380 millions d'euros à l'ANRU pour l'année 2008).

L'agence est au service des collectivités locales responsables des projets qui obtiennent, dans le cadre de conventions pluriannuelles, une garantie de financement dans la durée pour la reconstruction des quartiers en difficulté de leurs villes, dans un objectif global de développement durable et de mixité sociale. Son effectif a été porté de 81 à 86 emplois au vu des conclusions de la mission d'audit effectué par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le contrôle général économique et financier (CGEFI) et la direction générale des finances publiques (DGFIP). Les effectifs supplémentaires sont destinés à soutenir notamment les services de l'agence comptable et le support informatique. En effet, l'agence doit faire face, sur la période 2010-2012, à un pic d'activités en matière d'engagements et de paiements. Le niveau des paiements de subventions attendu pour 2010 sera égal au double des paiements réalisés en 2008.

L'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 précise que ces quartiers sont ceux qui sont classés en zone urbaine sensible (ZUS) et, à titre exceptionnel, des quartiers présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues (ces derniers sont communément appelés « quartiers article 6 »). Parmi les 751 zones urbaines sensibles, 189 sites ont été considérés comme prioritaires et ont fait l'objet d'une liste précise établie à partir du critère de taille et validée par le conseil d'administration du 9 février 2005. Les dérogations au titre de l'article 6 ont rendu éligibles 120 sites supplémentaires qui étaient auparavant inclus dans les périmètres de projet GPV ou ORU, ainsi que 90 sites hors GPV ou ORU.

Le Conseil d'administration de l'ANRU du 9 février 2005 a approuvé un principe de 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. Dans ce cadre, 342 quartiers sont classés dans cette catégorie. Les quartiers non couverts par une convention territoriale pourront tout de même 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.

2. L'état d'avancement du PNRU

Le PNRU arrive dans la phase finale de la contractualisation. Au 1^{er} juillet 2009, 356 projets ont été approuvés par un comité d'engagement (318 conventions signées), représentant 473 quartiers (196 prioritaires), trois millions deux cent mille d'habitants et un montant d'investissement de 38,3 milliards d'euros, dont 10,7 milliards d'euros de subventions de l'ANRU.

Ces projets validés en comité d'engagement comprennent constructions de logements sociaux, réhabilitations, déconstructions, résidentialisations, mais aussi le financement d'aménagements, d'équipements, de requalification d'habitat privé dégradé, de changement d'usage et de l'ingénierie.

Le programme global pour 2004-2013 était financièrement engagé à 36 % au 31 décembre 2008. On voit une montée en charge du programme : les subventions ANRU pour les opérations engagées sur l'année 2008 s'élevaient à 1,3 milliard d'euros (hors opérations isolées), soit 62 % de plus qu'en 2007. On observe également une augmentation des paiements aux maîtres d'ouvrage : le montant cumulé des dépenses d'intervention atteint 1,360 milliard d'euros, soit 35,3 % des engagements à la fin de l'exercice 2008. Pour l'exercice 2008, les paiements représentent un montant de 618,9 millions d'euros, soit une progression de 53 %.

OPÉRATIONS DE L'ANRU LIÉES AU LOGEMENT AU 1ER SEPTEMBRE 2009

	Nombre de logements programmés (projets présentés au CE)
Production LS	122 391
Réhabilitation	292 654
Déconstruction	126 582
Résidentialisation	309 429

Source : ANRU.

Aujourd'hui, la totalité de l'enveloppe du PNRU est réservée. La prise en compte de nouveaux projets ne pourra se faire qu'avec l'apparition de marges de manœuvres, notamment permises par des remontées d'économies.

ÉTAT D'AVANCEMENT DU PNRU AU 1^{ER} SEPTEMBRE 2009

	Nombre de dossiers	Montants des projets*	Subventions ANRU
Conventions signées	335	37 078 M€	10 301 M€
Projets passés en Comité d'Engagement	375	39 842 M€	10 927 M€

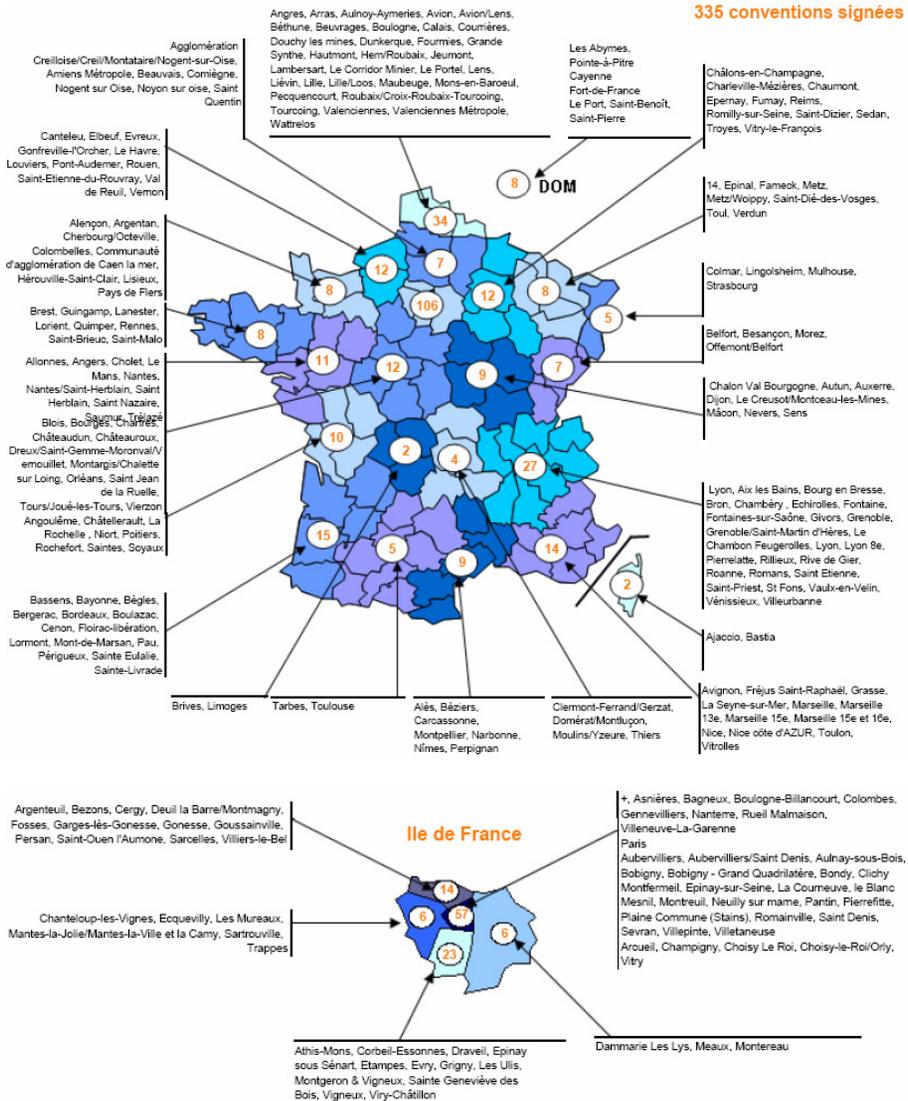
Quartiers prioritaires et supplémentaires

	Quartiers prioritaires (a)		Quartiers supplémentaires (b)		Totaux (a) + (b)	
	Nombre de quartiers	Population	Nombre de quartiers	Population	Nombre de quartiers	Population
Conventions signées	193	2.12 M	267	1.01 M	460	3.13 M
Projets passés en Comité d'Engagement	196	2.15 M	278	1.06 M	474	3.21 M

Source : ANRU.

Par ailleurs, par la loi de finances rectificative 2009 n° 2009-422 du 4 février 2009 présentée au titre du plan de relance, 200 millions d'euros en

crédits de paiement ont permis de doubler les avances aux maîtres d'ouvrage, et 350 millions d'euros supplémentaires ont été alloués pour financer des surcoûts, des opérations nouvelles et de l'ingénierie. Ces crédits supplémentaires généreront plus de quatre milliards d'euros de travaux dans le BTP qui démarreront d'ici la fin de l'année 2009 et permettront de traiter notamment douze mille constructions de logements sociaux, vingt-trois mille réhabilitations, vingt mille résidentialisations, cent soixante opérations d'aménagement, cent équipements publics, douze opérations commerciales et quatre-vingts opérations d'ingénierie.



Répartition géographique des conventions signées par l'ANRU au 1er septembre 2009. Source : ANRU.

Enfin, l'ANRU mettra en œuvre la mesure de la Dynamique Espoir Banlieue relative à la rénovation des collèges les plus dégradés. Elle recevra ainsi vingt millions d'euros en autorisations d'engagement et deux millions d'euros en crédits de paiement en 2010, ainsi que vingt millions d'euros en autorisations d'engagement et sept millions d'euros en crédits de paiement pour l'année suivante.

3. Un programme complémentaire : le PNRQAD

L'année 2009 a vu s'adjoindre un PNRU un second programme destiné à la rénovation des structures urbaines anciennes. Dans la mesure où sa mise en œuvre est également confiée à l'ANRU, la question du financement de chacun des deux dispositifs apparaît indissolublement liée. Votre rapporteur estime par conséquent cohérent d'évoquer brièvement ici le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

Aux termes de l'article 25 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) se fixe pour objectif d'engager « *les actions nécessaires à une requalification globale de ces quartiers tout en favorisant la mixité sociale, en recherchant un équilibre entre habitat et activités et en améliorant la performance énergétique des bâtiments* ». Il s'agit donc tout à la fois d'engager la modernisation d'ensembles urbains anciens et de favoriser une mixité sociale bien vécue par la production de logements sociaux. L'ingénierie urbaine n'est pas oubliée par une réflexion sur l'aménagement d'équipements de transport public, l'insertion d'espaces commerciaux et l'inclusion de lieux de vie extérieurs pour les résidents.

La première phase du programme mobilise un budget de 380 millions d'euros, dont 150 millions d'euros de l'ANRU entre 2009 et 2011. Il vise à requalifier une vingtaine de quartiers. Il est encore prématuré de construire des prévisions d'engagement et de paiement eu égard à la jeunesse du dispositif. L'ANRU estime probable que, comme pour le PNRU, les paiements effectifs seront sensiblement décalés par rapport au versement des fonds du 1% Logement prévu sur les exercices 2009 à 2011.

B.— UN PROGRAMME À FINANCER DÈS DEMAIN

Le programme national de rénovation urbaine s'appuie sur douze milliards de dotations gérées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Suivant la répartition initialement établie, ces sommes provenaient pour moitié de crédits budgétaires et, à parité, de versements du 1% Logement. Cet équilibre a été remis en cause au cours des douze derniers mois par la convention établie entre l'État et l'UESL qui fait de cette dernière l'unique contributrice pour une période allant de 2009 à 2011.

1. La « bosse de l'ANRU » : des crédits nécessaires en grand nombre pour 2011

L'ANRU a été conçue comme un organisme à même de distribuer rapidement les crédits qui lui étaient confiés sous la forme d'autorisations d'engagement. Elle s'est acquittée fort correctement de ce rôle en affectant avec une grande célérité les douze milliards et demi d'euros qui lui avaient été promis

	Capacité d'affectation
PNRU	12 000 000
Plan de relance	350 000
Pôle d'Appui Opérationnel	4 000
Qualité architecturale	8 000
PNRQAD	150 000
Produits financiers et autres	85 000
Total	12 597 000

Capacités d'affectation de l'ANRU en milliers d'euros. *Source* : rapport financier 2008.

La trésorerie de l'ANRU lui a jusqu'à présent permis d'absorber la montée en charge du dispositif et l'accélération du rythme des paiements à mesure que les projets arrivaient à maturité. Le financement de 770 millions d'euros annuels par l'UESL aurait par conséquent dû lui permettre d'assumer ses engagements jusqu'à l'extinction de la convention, à l'issue de l'exercice 2011, et le retour des versements budgétaires de l'État ou d'autres opérateurs.

Néanmoins, les auditions conduites par votre rapporteur l'ont alarmé sur la validité de cette planification aujourd'hui. L'ANRU dispose maintenant d'un système comptable performant qui lui permet d'affiner ses projections en fonction des données les plus récentes. Or celles-ci traduisent une forte accélération des engagements. L'agence les évalue à l'issue de l'année 2009 à plus de deux milliards d'euros, soit une somme supérieure de six cents millions d'euros au budget prévisionnel. Cette accélération touche aussi le domaine des paiements puisque, pour la première fois depuis la mise en œuvre du PNRU, les prévisions budgétaires seront dépassées.

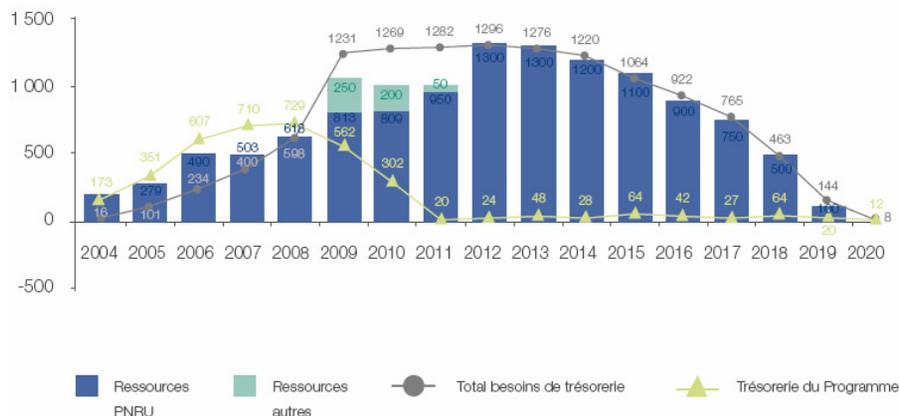
Il était prévu de longue date que survienne un pic de paiements que l'ANRU devrait assumer. Désigné sous le terme explicite de « bosse de l'ANRU », il signifie simplement que les crédits promis devront être versés, ce qui n'a rien pour surprendre les gestionnaires. Le doute persistait toutefois sur le moment auquel cette bosse serait constatée et sur son caractère plus ou moins étalé

dans le temps. Si l'on écarte l'hypothèse d'une accélération uniquement imputable au plan de relance, il est probable que l'arrivée du programme à son plafond de charge se produise en ce moment même. Il en résulte une menace pour l'équilibre financier de l'ANRU : si son plan de financement devait demeurer inchangé, sa trésorerie se trouverait insuffisante avant même la fin de l'année 2011.

La création du PNRQAD a ajouté une variable à cette problématique financière. L'expérience du PNRU laisse penser qu'il existera un décalage dans le temps entre les versements reçus de la part de l'UESL – soit cent cinquante millions d'euros – et les paiements effectivement réalisés. La mutualisation des trésoreries du PNRU et du PNRQAD devrait soulager l'ANRU en augmentant temporairement ses disponibilités.

Compte tenu de ces différentes considérations, des réserves dont a disposé l'ANRU depuis sa création, de l'avancement respectif du PNRU et du PNRQAD ainsi que des crédits débloqués dans le cadre du plan de relance, les auditions conduites par votre rapporteur ont permis de déterminer un besoin de trésorerie de l'ordre de deux cents à quatre cents millions dès 2011 par rapport aux versements planifiés par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. La programmation triennale pour 2012-2014 devra en outre répondre à un besoin de financement annuel conséquent, toujours supérieur à 1,2 milliard d'euros.

**BESOINS DE TRÉSORERIE DE L'ANRU - PRÉVISIONS AU 31/12/2008
AVEC IMPACT DU PLAN DE RELANCE**



En outre, il a été clairement affirmé au cours des auditions budgétaires que les prélèvements opérés sur l'UESL ne pourront se poursuivre sans mettre en péril la pérennité de son fonctionnement et ses diverses actions en faveur de la politique du logement. Votre rapporteur tient à rappeler ici que le prélèvement de un pour cent de masse salariale répond à une véritable exigence sociale au bénéfice des salariés, particulièrement alors que les prix des logements atteignent des niveaux déconnectés de l'évolution des revenus de la population.

Il y a lieu de se réjouir du retour de l'État dans le financement de l'ANRU par l'entremise du plan de relance et des mesures de la dynamique *Espoir banlieues* en direction des collèges dégradés. Le déroulement de l'année 2010 s'opérera sans aucun problème pour l'Agence, encore protégée par une trésorerie conséquente. Toutefois, votre rapporteur s'alarme des difficultés certaines qui se manifesteront à l'horizon 2011. Il est fondamental que l'État en prenne d'ores et déjà conscience et qu'il prévoit d'abonder autant que nécessaire les versements initialement prévus. Le succès de la politique de rénovation urbaine tient avant tout à la confiance de ses différents acteurs dans les engagements pris. Une défaillance de l'ANRU aurait, alors, des conséquences catastrophiques qu'il convient d'éviter absolument.

2. Transformer l'essai : vers un programme ANRU 2 ?

Lorsque la discussion porte sur une architecture urbaine destinée à perdurer pendant des dizaines d'années et à conditionner l'évolution des rapports sociaux entre ses habitants, l'extérieur et les institutions, une vision prospective de long terme semble tout à fait nécessaire.

Votre rapporteur a interrogé ses interlocuteurs sur l'opportunité de donner une suite au programme national de rénovation urbaine. Les réponses qui lui ont été apportées ont toutes insisté sur deux points. En premier lieu, il ne sert à rien de rénover les infrastructures si aucun accompagnement n'est prévu pour les populations résidentes. Il revient donc à l'ACSE de profiter de l'impact positif des rénovations urbaines pour ancrer sans discussion possible les quartiers dans une citoyenneté retrouvée. Elle s'acquitte correctement de son rôle et des améliorations sont apportées tous les ans pour corriger les dysfonctionnements rencontrés.

En second lieu, il est à noter que les rénovations opérées n'auront par nature qu'un caractère limité dans le temps. La dégradation est avant tout le fait de l'usure du temps. Des entretiens seront donc probablement impératifs sans que les habitants ne disposent des ressources suffisantes pour les mener à bien. De plus, les fonds massifs mis à la disposition de l'ANRU n'étant pas inépuisables, il a fallu réaliser des choix. Des dossiers de rénovation, non prioritaires ou présentés trop tardivement, n'ont pu être retenus. La France compte donc toujours sur son territoire des quartiers urbains de mauvaise facture. Les laisser à l'abandon aboutirait forcément à faire resurgir les handicaps que la politique de la ville s'attache à résorber par ailleurs.

Sur le principe, votre rapporteur est favorable à la définition d'un second programme national de rénovation urbaine à l'échéance du premier, c'est-à-dire à l'issue de la décennie. Il garde toutefois à l'esprit la situation extrêmement délicate des finances publiques encore aggravée par la crise économique mondiale. La décision devra être prise en son temps, en considération des marges de manœuvre budgétaires alors disponibles et de la conjoncture économique globale.

III.— UNE PÉRÉQUATION TERRITORIALE DES RESSOURCES OPÉRÉE PAR LES DOTATIONS DE L'ÉTAT

Quoiqu'elle ne figure pas en tant que telle dans le programme *Politique de la Ville* du projet de loi de finances, il semble à votre rapporteur que la péréquation territoriale au bénéfice des ensembles urbains doive faire l'objet d'un examen particulier dans la discussion des crédits budgétaires. En effet, il revient sans contestation possible aux élus de la nation d'organiser une solidarité entre ses membres afin que nul ne puisse voir l'exercice de ses droits obéré du fait de son lieu de vie sur le territoire français. L'État consent en ce sens des avantages législatifs et des dotations particulières aux espaces géographiques les plus spécifiques : c'est le cas des zones rurales, des massifs montagneux ou encore des territoires littoraux. La ville jouit également de ces manifestations de la solidarité nationale, à travers les dotations de solidarité urbaine et de développement urbain.

Le mode de calcul de la dotation de solidarité urbaine et la présentation des effets de son établissement nécessitent de longs développements tant les critères, multiples et affectés de coefficients, donnent lieu à un mécanisme particulièrement complexe et peu lisible. On ne saurait toutefois par principe condamner une clef de répartition au motif qu'elle intègre de trop nombreux facteurs. A la réalité urbaine multiforme s'attache, légitimement, la représentation d'intérêts multiformes. La sentence de Paul Valéry peut toujours demeurer en mémoire : *ce qui est simple est faux, ce qui est compliqué est inutile.*

Plutôt que le mode de calcul de la dotation de solidarité urbaine, mieux vaut donc considérer ces effets et son impact. Votre rapporteur les juge clairement insuffisants et symptomatiques d'une dispersion des moyens publics. Comment parvenir à des résultats probants alors que les trois quarts des communes de plus de dix mille habitants se trouvent éligibles et que les sommes allouées, dans un contexte de rigueur, excluent de fait la mobilisation de moyens massifs ? La réforme de la dotation de solidarité urbaine dans le sens d'une concentration des moyens sur des zones plus limitées relève d'une impérieuse nécessité ; elle ne devrait concerner au plus qu'une commune de plus de dix mille habitants sur deux. Certes, pareille intention soulèverait sans doute de virulentes oppositions car des bénéficiaires actuels se trouveraient exclus du nouveau dispositif. Mais la mission de l'État ne consiste pas à figer les situations acquises, ni à perpétuer des réponses à des questions qui ne se posent plus.

Du reste, les pouvoirs publics ont déjà validé ces considérations par ce qu'il faut bien appeler une réforme indirecte. Sans significativement modifier le fonctionnement de la DSU sinon à travers une timide spécialisation, une nouvelle enveloppe a été ouverte en 2009 pour soutenir les communes les plus défavorisées : la dotation de développement urbain (DDU). Si ses critères d'attribution apparaissent là encore perfectibles, la concentration des moyens sur les cent collectivités les moins bien dotées satisfait des exigences de raison. Néanmoins, les faibles montants en jeu – cinquante millions d'euros seulement – ne permettront sans doute pas d'obtenir une réelle péréquation territoriale dans des

délais acceptables. Il serait bon de consentir un effort supplémentaire en direction de ces situations particulièrement délicates.

A.— LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE, UNE RÉPARTITION INSUFFISANTE

Instituée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) est un instrument de la péréquation en faveur des agglomérations les plus pauvres. Elle constitue, avec la dotation de solidarité rurale et la dotation nationale de péréquation, l'une des trois composantes de la dotation générale de fonctionnement des communes (DGF) spécialement conçues pour restaurer l'équité territoriale entre les citoyens. L'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales prévoit que *la dotation de solidarité urbaine a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées.*

1. La règle d'éligibilité et de répartition

La dotation de solidarité urbaine est attribuée en fonction de deux classements établis annuellement en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges. Le premier classement recense les communes de plus de 10 000 habitants, dont les trois premiers quarts sont éligibles. Le second classement concerne les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, dont seul le premier décile reçoit une part de la dotation de solidarité urbaine.

L'indice synthétique, qui représente les écarts de ressources et de charges des communes, est calculé par rapport à un ensemble d'indicateurs affectés d'un coefficient. Il est composé de la façon suivante :

- 45 % du rapport entre le potentiel financier moyen des communes de chacune des deux strates de population, et le potentiel financier de la commune considérée ;
- 15 % du rapport entre la proportion de logements sociaux de la commune dans son parc local de logements, et la proportion moyenne des logements sociaux pour les communes de chacune des deux strates de population ;
- 30 % du rapport entre la proportion des bénéficiaires de prestations logement dans le parc de logements de la commune, et la proportion moyenne des bénéficiaires de prestations logement pour les communes de chacune des deux strates de population ;
- 10 % du rapport entre le revenu fiscal moyen des habitants des communes de chacune des deux strates de population, et le revenu fiscal moyen des habitants de la commune considérée

L'article 135 de la loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005 a modifié le calcul des attributions de DSU qui résulte désormais du produit d'un nombre de points et d'une valeur du point. Chaque commune reçoit ainsi un nombre de points en fonction de sa population au sens de la dotation globale de fonctionnement, de son indice synthétique, de son effort fiscal, d'un coefficient de majoration⁽¹⁾, d'un coefficient de zone urbaine sensible⁽²⁾ et d'un coefficient de zone franche urbaine⁽³⁾. La valeur du point correspond pour sa part au quotient de la masse financière répartie entre les communes de chacune des deux strates de population par la somme du nombre de points de l'ensemble des communes de chaque strate.

2. Les masses financières réparties depuis 2005

La loi de programmation pour la cohésion sociale a ordonné que la dotation de solidarité urbaine bénéficie entre 2005 et 2009 d'une augmentation prioritaire de cent vingt millions d'euros par an à la condition que la croissance de la DGF des communes et de leurs groupements soit supérieure d'une année sur l'autre à un demi milliard d'euros. Dans le cas contraire, une clause de sauvegarde porte la progression de la DSU à 24 % de l'accroissement de la DGF des communes et de leurs groupements. Les crédits budgétaires consacrés à la DSU devaient ainsi doubler à l'issue de cette période. Les engagements pris ont été tenus, ce dont il convient de se féliciter. Les montants consacrés à la dotation de solidarité urbaine atteignaient 1,163 milliard d'euros en 2009 contre 635 millions d'euros en 2004.

A titre dérogatoire et en conséquence de la création de la dotation de développement urbain, l'augmentation de la DSU s'est élevée à seulement soixante-dix millions d'euros en 2009. Le reliquat de la somme prévu a permis d'instituer le nouveau dispositif. L'effort total de l'État en faveur des communes les plus en difficulté a donc bien atteint cent vingt millions d'euros en 2009.

Enfin, la réforme de la DSU a été engagée par l'article 171 de la loi de finances pour 2009. Suivant les orientations défendues par votre rapporteur, son attribution connaît une concentration en faveur des villes les plus en difficulté. L'effort doit se poursuivre en 2010 afin de renforcer l'effectivité de la péréquation territoriale.

⁽¹⁾ Coefficient de majoration = $2 - 2 \times (\text{rang DSU CS de la commune} / \text{nombre total des communes de la strate})$. Ce coefficient n'est appliqué qu'aux communes de plus de 10 000 habitants.

⁽²⁾ Coefficient ZUS = $1 + (2 \times \text{pop ZUS} / \text{pop DGF})$. Ce coefficient varie ainsi de 1 à 3 en fonction de la proportion de la population située en ZUS. A titre d'exemple, pour une commune comportant 50% de population en ZUS, le coefficient ZUS s'élève à $1 + 2 \times 0,5 = 2$.

⁽³⁾ Coefficient ZFU = $1 + \text{pop ZFU} / \text{pop DGF}$. Ce coefficient varie ainsi de 1 à 2 en fonction de la proportion de la population située en ZFU. A titre d'exemple, pour une commune comportant 50% de population en ZFU, le coefficient ZFU s'élève à $1 + 0,5 = 1,5$.

Exercice	Montant de la dotation de solidarité urbaine	Evolution annuelle	DSU des communes de métropole	DSU par habitant (communes de plus de 10 000 habitants)
2004	635 036 746 €		609 920 872 €	25,35 €
2005	759 582 896 €	+19,61 %	721 012 610 €	29,79 €
2006	879 582 896 €	+15,80 %	834 991 465 €	34,60 €
2007	999 582 896 €	+13,64 %	948 895 154 €	39,21 €
2008	1 103 489 676 €	+9,42 %	1 039 084 371 €	43,12 €
2009	1 163 738 650 €	+6,40 %	1 103 489 676 €	43,53 €

Source : direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur.

3. L'attribution de DSU en 2009

Traduisant la volonté de réforme précédemment présentée, l'article 171 de la loi de finances pour 2009 a institué un dispositif de répartition en trois temps.

En premier lieu, les communes éligibles en 2009 perçoivent une attribution égale à celle de 2008.

Dans un second temps, les communes classées dans la première moitié de la strate des communes de 10 000 habitants et plus – en fonction de l'indice synthétique de ressources et de charges –, soit les 476 premières d'entre elles, perçoivent une dotation égale à celle de 2008 majorée de 2 %.

Enfin, les cent cinquante premières communes de la liste des communes de plus de 10 000 habitants ainsi que les vingt premières communes comptant de 5 000 à 9 999 habitants reçoivent en sus de leur attribution de droit commun une *DSU cible*. Celle-ci est répartie entre les deux catégories démographiques en proportion de leur population dans le total des communes bénéficiaires.

Le nombre de communes métropolitaines éligibles à la DSU en 2009 se monte à 824. En leur sein, 714 abritent plus de 10 000 habitants éligibles, et 371 d'entre elles comportent une zone urbaine sensible ou une zone franche urbaine (21,6 % de leur population réside en ZUS et 8,3 % en ZFU). S'agissant des cent dix communes de 5 000 à 9 999 habitants qui reçoivent une part de la dotation, trente-cinq comportent une zone urbaine sensible (33,9 % de leur population) et dix une zone franche urbaine (31,14 % de leur population).

a) Bilan de répartition pour les communes de plus de 10 000 habitants

En 2009, 952 communes voient leur population atteindre au moins dix mille habitants. Les trois quarts d'entre elles étant éligibles à la DSU, elles sont 714 à avoir bénéficié des crédits mis en répartition en 2009. Les sommes engagées s'élèvent à 998 millions d'euros au titre du droit commun et à 38 millions d'euros au titre de la *DSU cible*, soit un total de un milliard trente-six millions d'euros contre 978 millions d'euros au cours du précédent exercice. La dotation moyenne par habitant s'élève, hors garantie, à 43,53 € contre 43,12 € en 2008. La dotation

par habitant la plus élevée se monte à 309,67 € pour Clichy-sous-Bois dans le département de Seine-Saint-Denis et la moins élevée à 4,28 € pour Chevilly-Larue, commune du Val-de-Marne.

Parmi ces collectivités, trente-cinq sont nouvellement éligibles à la dotation de solidarité urbaine dans cette catégorie pour un montant total de quelque treize millions d'euros. En revanche, quinze communes quittent le dispositif. Elles perçoivent une *garantie de sortie* d'un montant de 1 589 235 € (contre 1 834 172 € en 2008).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variation
Nombre de communes éligibles	699	702	707	713	715	714	
Communes éligibles avec ZUS	366	367	369	373	375	371	
Dotation la plus élevée	109,00 €	122,30 €	221,10 €	354,70 €	392,10 €	309,70 €	+184%
Dotation la plus faible	4,40 €	3,70 €	3,30 €	3,90 €	7,10 €	4,30 €	-0,2%
Dotation moyenne	25,70 €	29,80 €	34,60 €	39,20 €	43,10 €	43,50 €	+69%
Dotation moyenne des communes avec ZUS	27,40 €	32,70 €	38,90 €	44,70 €	49,40 €	49,90 €	+182 %

Montants moyens de la DSU depuis 2004 – Source : DIV et DGCL, ministère de l'Intérieur.

Les variations dans les rangs de classement tiennent à l'évolution de la valeur individuelle des critères composant l'indice synthétique à la base du classement des communes. Ainsi, les changements affectant le potentiel financier de la commune, le revenu imposable moyen de ses habitants, sa proportion de logements sociaux, sa proportion de bénéficiaires d'aides personnalisées au logement, peuvent se traduire par l'évolution de leur indice et donc du rang de classement au sein des communes éligibles. Une modification de l'écart à la moyenne nationale, alors même que les valeurs propres de la commune n'ont pas été modifiées, produit le même effet.

Dans cette perspective, le tableau suivant illustre, pour les communes de plus de dix mille habitants, la variation entre 2004 et 2009 des valeurs nationales moyennes des critères utilisés pour la répartition de la DSU.

Données	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variation
Potentiel financier des communes	771 €	992 €	1 017 €	1 048 €	1 072 €	1 075 €	+ 39 %
Proportion de logements sociaux	23,25 %	23,13 %	23,05 %	22,97 %	22,83 %	22,62 %	- 0,3 %
Proportion d'allocataires logement	58,90 %	57,03 %	56,38 %	55,94 %	55,35 %	54,75 %	- 0,7 %
Revenu fiscal	9 043 €	9 345 €	9 673 €	9 953 €	10 168 €	12 828 €	+42 %

Source : DGCL, ministère de l'intérieur

Les tableaux suivants permettent de visualiser, pour chacun des critères de répartition, l'écart à la moyenne nationale de la première et de la dernière commune éligible en 2009 et en 2004. Ils permettent également de situer les communes comportant des zones urbaines sensibles dans cet ensemble. A cet égard, ces dernières présentent des moyennes globalement plus dégradées que les autres communes éligibles. Il convient d'ailleurs de garder à l'esprit que 375 des 386 des communes comportant une zone urbaine sensible sont déclarées éligibles à la DSU), soit 97% d'entre elles.

Données 2009	Potentiel financier par habitant	Part des logements sociaux	Part des bénéficiaires d'allocation logement	Revenu fiscal par habitant
Première commune éligible	630 €	32,61 %	152,15 %*	6 443 €
Dernière commune éligible	745 €	6,81 %	23,57 %	15 402 €
Moyenne des communes éligibles de 10 000 habitants et plus	1 075 €	22,62 %	54,75 %	12 828 €
Moyenne des communes éligibles de 10 000 habitants et plus comportant une zone urbaine sensible	nd	nd	nd	nd

Données 2004	Potentiel financier par habitant	Part des logements sociaux	Part des bénéficiaires d'allocation logement	Revenu fiscal par habitant
Première commune éligible	163 €	86,31 %	80,07 %	4 113 €
Dernière commune éligible	469 €	0,93 %	13,38 %	8 660 €
Moyenne des communes éligibles de 10 000 habitants et plus	771 €	23,25 %	58,90 %	9 043 €
Moyenne des communes éligibles de 10 000 habitants et plus comportant une zone urbaine sensible	664 €	28,56 %	71,59 %	7 391 €

Composition de l'indice de la première et de la dernière commune éligible à la DSU en 2009 et en 2004 comparée à l'ensemble des communes éligibles de 10 000 habitants et plus - Source : DGCL, ministère de l'intérieur.

(*Ce ratio peut être supérieur à 100 % dans la mesure où l'on rapporte le nombre des bénéficiaires et ayants droits d'allocation logement aux logements de la commune.)

Sur les 714 communes de 10 000 habitants et plus éligibles en 2009, 321 voient leur dotation progresser de 2 % par rapport à celle de 2008 et 148 au-delà de 2 % en raison de leur éligibilité à la *DSU cible*. Sur les 321 communes bénéficiant d'une évolution de 2 % de leur dotation, 181 comportent une zone urbaine sensible ou une zone franche urbaine et perçoivent 42 % de la masse mise en répartition pour la catégorie. Sur les 150 communes éligibles à la *DSU cible*, 122 comptent une zone urbaine sensible ou une zone franche urbaine (percevant

35,9 % de la masse mise en répartition pour la strate et 89,3 % du montant de *DSU cible* alloué aux communes de plus de 10 000 habitants).

Ajustement par rapport à l'année précédente	Communes concernées en 2005	Communes concernées en 2006	Communes concernées en 2007	Communes concernées en 2008	Communes concernées en 2009 (nouveau dispositif)
Pas de majoration					210
Majoré de +2%					321
1,6 % à 5 %	0	0	0	27	
5 % à 10 %	19	19	41	86	25
10 % à 30 %	45	125	258	254	123
30 % à 50 %	20	96	8	2	0
50 % à 75 %	12	4	8	3	0
75 % à 100 %	6	1	3	0	0
100 % à 150 %	14	1	2	0	0

Ventilation des augmentations annuelles de DSU des communes de 10 000 habitants et plus bénéficiant d'une progression supérieure à la progression minimale – source : DGCL, ministère de l'Intérieur.

65,68% des communes de plus de dix mille habitants ont bénéficié d'une progression de leur dotation au moins égale à 2 % entre 2008 et 2009, alors que seulement 46,01 % avaient obtenu une garantie de progression minimale de 1,6 % en 2008. En outre, 29,4 % des communes éligibles ont connu une stabilité de leur dotation entre 2008 et 2009. Quoiqu'allant dans le bon sens, ces évolutions ne permettent pas de remettre en cause le caractère extrêmement dispersé de l'attribution de la DSU, tant les enveloppes distribuées demeurent relativement inchangées.

Rang compris entre	Communes concernées en 2005	Communes concernées en 2006	Communes concernées en 2007	Communes concernées en 2008	Communes concernées en 2009
1 et 99	43	62	69	78	99
100 et 199	21	47	57	61	97
200 et 299	18	37	49	60	98
300 et 399	16	33	43	48	100
400 et 499	9	26	38	40	76
500 et 599	8	19	33	40	0
600 et 715	1	22	31	45	0
Total	116	246	320	372	469

Rang de classement au regard de l'indice synthétique de ressources et de charges des communes ayant bénéficié d'une augmentation de la DSU supérieure à la progression minimale – source : DGCL, ministère de l'Intérieur.

b) Bilan de la répartition pour les communes comptant de 5 000 à 9 999 habitants

En 2009, cent dix communes de 5 000 à 10 000 habitants ont bénéficié de 61,69 millions d’euros contre 57,8 millions d’euros en 2008 (soit une augmentation de près de 7 %). Le montant réparti au titre de la DSU de droit commun s’élève à 60,32 millions d’euros, celui de la *DSU cible* à 1,37 million d’euros. La dotation moyenne par habitant s’élève cette année, hors garantie, à 82,67 € contre 75,46 € en 2008. La dotation par habitant la plus élevée est relevée à 445,41 € à Behren-lès-Forbach en Moselle – cette commune présentait l’indice synthétique le plus élevé dans la catégorie des plus de 10 000 habitants en 2008, l’évolution démographique l’a inscrite en 2009 dans la strate des communes de 5 000 à 9 999 habitants. Le versement le moins élevé se limite à 16,74 € par habitant à Sainte-Marie-aux-Mines dans le département du Haut-Rhin.

Parmi ces communes, dix sont nouvellement éligibles dans cette catégorie pour un montant total de 1 553 712 €. En revanche, trente communes se trouvent exclues du dispositif, dont cinq en raison de leur passage sous le seuil des 5 000 habitants. Elles perçoivent une garantie de sortie d’un montant de 3 649 351 €.

Clairement plus sélectif et plus à même de concentrer ses moyens sur des villes cibles mieux déterminées, le mécanisme de la strate des communes de 5 000 à 9 999 habitants apparaît plus efficace à votre rapporteur que celui de la catégorie urbaine supérieure. Le plus faible nombre de citoyens concernés offre l’opportunité d’un véritable effet de levier capable de changer la situation dans les collectivités concernées.

Données	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variation
Nombre de communes éligibles	104	106	707	108	109	110	
Communes éligibles avec ZUS	39	38	36	37	38	nd	
Dotation la plus élevée	46,4 €	219,9 €	261,6 €	293,2 €	323,2 €	445,4 €	+860 %
Dotation la plus faible	13,7 €	9,3 €	3,3 €	7,4 €	17,5 €	16,7 €	+22 %
Dotation moyenne	26,0 €	52,0 €	60,6 €	68,6 €	75,5 €	82,7 €	+218 %
Dotation moyenne des communes avec ZUS	27,1 €	79,3 €	96,7 €	110,7 €	119,1 €	131,3 €	+484 %

Montants moyens de DSU depuis 2004 – *Source* : DIV et DGCL, ministère de l’Intérieur.

Sur les cent dix communes éligibles en 2009, vingt voient leur dotation augmenter entre 2008 et 2009, soit les 20 communes de la strate éligibles à la *DSU cible*. En 2008, quinze communes sur cent huit éligibles avaient bénéficié

d'une garantie de progression minimale de 1,6 % et quatre-vingt-neuf connaissent une progression de leur dotation supérieure à 1,6 %.

Trente-huit des cent dix collectivités concernées, dont douze des vingt communes éligibles à la *DSU cible*, comptent sur leur territoire une zone urbaine sensible ou une zone franche urbaine.

4. Le retour à une situation figée en 2010 ?

Votre rapporteur déplore que le modeste effort entrepris en 2009 pour une plus grande solidarité à travers l'instauration de la *DSU cible* se trouve, sinon remis en cause, du moins suspendu par le texte même du projet de loi de finances pour 2010. On trouve ainsi à l'article 56 le retour à titre dérogatoire à une augmentation uniforme et purement arithmétique entre les différentes communes bénéficiaires : « *En 2010, les communes perçoivent une attribution égale à celle perçue en 2009 augmentée d'un taux correspondant à l'évolution entre l'enveloppe allouée en 2009 aux communes de métropole et celle à répartir en 2010 au profit de ces mêmes communes.* »

Il s'agit là d'un renoncement à un principe de progressivité dans la solidarité qui, bien que temporaire puisque limité à l'exercice 2010, retarde d'autant l'émergence d'une véritable solidarité territoriale au bénéfice des ensembles urbains les plus en difficulté. L'exposé des motifs justifie ce recul par les impératifs liés aux nombreuses réformes engagées par le gouvernement. L'explication manque de profondeur et, même s'il ne doute pas de la pertinence des constatations qui ont conduit à prendre pareille décision, votre rapporteur réclamera au cours de la discussion parlementaire que lui soient communiquées des motivations plus explicites.

B.— LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT URBAIN, UNE CORRECTION BIENVENUE

Instituée par l'article 172 de la loi de finances pour 2009, la dotation de développement urbain (DDU) complète pour les communes urbaines la palette des dotations de péréquation réparties par le Comité des finances locales. En 2009, elle s'est élevée à cinquante millions d'euros de façon à compléter l'accroissement de la dotation de solidarité urbaine (soixante-dix millions d'euros) pour assurer le respect des engagements fixés par la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Un décret du 8 juin 2009 a édicté trois conditions cumulatives pour qu'une commune puisse prétendre percevoir la dotation de développement urbain. Elle doit pour cela être éligible à la DSU, compter une proportion de population habitant en zone urbaine sensible supérieure à 20 % de sa population totale, et enfin faire partie du périmètre d'intervention de l'ANRU au titre du programme national de rénovation urbaine. Cette dernière condition vise à la fois les

communes conventionnées avec l'agence et celles ayant signé un protocole avec elle.

Les communes sélectionnées sont classées dans l'ordre décroissant d'un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte pour 45 % le potentiel financier, pour 45 % le nombre de bénéficiaires d'aide au logement et pour 10 % le revenu moyen des habitants.

La dotation est concentrée sur les cent premières communes du classement. Cette caractéristique mérite d'être saluée en ce qu'elle corrige partiellement la trop large distribution de la dotation de solidarité urbaine. La différence des sommes en jeu – cinquante millions d'euros d'un côté, près de 1,2 milliard d'euros de l'autre – incite néanmoins à relativiser l'impact effectif de cette innovation.

Déconcentrée au niveau des préfectures, l'attribution des crédits de la DDU fait l'objet d'une contractualisation entre les communes ou intercommunalités éligibles et le représentant de l'État dans le département. L'objectif qui lui est fixé consiste en l'amélioration de la qualité des équipements publics et de l'offre de services rendus aux habitants. Le financement des dépenses de personnel est expressément exclu du champ d'application.

Après avis du Conseil national des villes rendu le 9 novembre 2008, le gouvernement a défini les objectifs prioritaires assignés à la DDU pour 2009 de la manière suivante :

« Effort de solidarité nationale envers les cent communes dont la population est confrontée aux difficultés les plus importantes, la dotation de développement urbain doit aider les collectivités bénéficiaires à améliorer la qualité des équipements publics et l'offre de service rendu aux habitants sans accroître la pression fiscale. L'enjeu est, en complémentarité des projets de rénovation urbaine et des actions partenariales initiés dans le cadre de la politique de la ville, de renforcer la mixité sociale en rendant ces communes plus attractives.

La dotation de développement urbain interviendra donc notamment pour contribuer au financement d'équipements publics non seulement dans les quartiers 'politique de la ville' mais également à l'immédiate périphérie de ceux-ci, dès lors qu'ils peuvent profiter à l'ensemble de la population et contribuer à la rassembler.

La dotation de développement urbain sera également utilisée pour inciter, notamment via les associations de quartier, les habitants à utiliser ces équipements. Dans le même esprit, elle soutiendra toutes les initiatives renforçant l'accès à la connaissance, à la culture et aux nouvelles technologies.

De manière plus générale seront privilégiés les équipements et actions dans les domaines économique, social, éducatif ou culturel contribuant à réduire

les inégalités dans l'accès aux services collectifs. Une attention particulière sera accordée aux initiatives favorisant l'accès à l'emploi et à la sécurité des habitants des quartiers populaires. »

Chaque année, les maires et les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale remettent au préfet un bilan d'utilisation des crédits ainsi reçus. Il reviendra à l'observatoire national des zones urbaines sensibles de tirer les conséquences utiles des informations ainsi collectées.

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de la commission élargie (*voir le compte rendu officiel de la commission élargie du mardi 3 novembre 2009*, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale), la commission des affaires économiques a examiné pour avis les crédits de la **mission « Ville et logement »** sur les rapports de M. Michel Piron, rapporteur pour avis et M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis.

Conformément à l'avis de M. Michel Piron, rapporteur pour avis sur les crédits du programme « *politique de la ville* », et conformément à l'avis de M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis sur les crédits des programmes « *prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* », « *aide à l'accès au logement* » et « *développement et amélioration de l'offre de logement* », la Commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et Logement » pour 2010.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– **M. Gérard Hamel**, député, président du conseil d'administration de l'ANRU ;

– **M. Dominique Dubois**, directeur général de l'ACSÉ ;

– **M. Pierre Sallenave**, directeur général de l'ANRU ;

– **Mme Bernadette Malgorn**, présidente du Conseil d'orientation de l'ONZUS ;

– **M. Jérôme Bédier**, président de l'UESL ;

– **M. Hervé Masurel**, secrétaire général du Comité interministériel aux Villes ;

– **M. Nicolas Ragache et M. Vincent Divry**, conseillers budgétaires.