



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 47

VILLE ET LOGEMENT

VILLE

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS GOULARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : UNE POLITIQUE DE LA VILLE AUX ENJEUX PRINCIPALEMENT EXTRABUDGÉTAIRES	9
I.– LA RÉORGANISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE	10
A.– UNE NOUVELLE GOUVERNANCE ?	10
1.– Modernisation des politiques publiques : recentrage des acteurs	10
2.– Modifications complémentaires	11
B.– UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PERFECTIBLE	12
1.– La performance du programme	12
2.– La tutelle sur les opérateurs	13
II.– LE DÉVELOPPEMENT DE LA <i>DYNAMIQUE ESPOIR BANLIEUES</i>	14
III.– LE FINANCEMENT INCERTAIN DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE	15
IV.– L'APPOINT SIGNIFICATIF DES DÉPENSES FISCALES	21
CHAPITRE II : LES CRÉDITS DE POLITIQUE DE LA VILLE PROPOSÉS POUR 2010	23
I.– LA PRÉVENTION ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL	23
A.– LE PROGRAMME DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE	24
B.– LES ADULTES-RELAIS	25
C.– LE PLAN ESPOIR BANLIEUES	27
D.– LE PROGRAMME VILLE VIE VACANCES	27
II.– LES ACTIONS DE REVITALISATION ÉCONOMIQUE ET POUR L'EMPLOI	28
A.– LES COMPENSATIONS DE CHARGES SOCIALES EN ZFU ET ZRU	29
B.– LA PARTICIPATION AU FINANCEMENT DE L'EPIDE	30
C.– LES ACTIONS TERRITORIALISÉES	31

III.– LES MOYENS D’ANIMATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	32
IV.– L’AMÉLIORATION DE L’HABITAT ET DU CADRE DE VIE	32
EXAMEN EN COMMISSION	35

L’article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 82 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial. Le taux de réponse était de 100 % l’an dernier.

SYNTHÈSE

La politique de la ville reste affectée par un déficit de gouvernance, d'évaluation et de suivi des performances.

Le programme n° 147 *Politique de la ville* enregistre une diminution des crédits proposés en projet de loi de finances 2010 par rapport à la loi de finances initiale 2009, avec 721,32 millions d'euros d'autorisations d'engagement au lieu de 769,57 millions d'euros en loi de finances initiale 2009 (- 6,3 %) et 708,32 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 794,57 millions d'euros (- 10,8 %). Par rapport à la programmation triennale pour 2010, le projet annuel de performances annonce une augmentation des crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement de 30 millions d'euros, sans qu'il soit possible d'en préciser l'imputation.

La politique de la ville voit ses dotations budgétaires spécifiques au programme n° 147 se réduire au profit de moyens extérieurs à la mission *Ville et logement* : la *dynamique Espoir banlieues* repose sur la mobilisation des crédits de droit commun des différents ministères, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) est financé depuis un an pour l'essentiel par les ressources du 1 % logement et, dans le cadre du plan de relance, par des moyens ouverts sur la mission éponyme, enfin les dépenses fiscales spécifiquement dédiées à la politique de la ville sont d'un montant considérable, de l'ordre de 400 millions d'euros en 2009. De surcroît, si l'on prend en compte celles qui sont imputées sur d'autres programmes de la mission ou bien sur la mission *Politique des territoires*, leur montant excède très fortement les crédits budgétaires.

L'action 1 *Prévention et développement social* regroupe des crédits de prévention de la délinquance et des projets portant sur la citoyenneté, qui constituent un domaine d'action prioritaire de la politique de la ville. Les autorisations d'engagement proposées sont de 332,17 millions d'euros en 2010 au lieu de 358,37 millions d'euros (- 7,3 %) et les crédits de paiement de 337,17 millions d'euros en 2010 au lieu de 378,37 millions d'euros (- 10,9 %). Sur ces montants, 325 millions d'euros correspondent aux volets contractualisés des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Les principaux financements sont ceux des programmes réussite éducative (90 millions d'euros), des adultes-relais (79,5 millions d'euros), de l'opération Ville vie vacances (10 millions d'euros) et de la *dynamique Espoir banlieues* (14,1 millions d'euros).

L'action 2 *Revitalisation économique et emploi* a pour objectif de renforcer économiquement les quartiers les plus fragiles et de favoriser l'insertion professionnelle de leurs habitants. Les crédits prévus en 2010 sont de 310,95 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement à comparer à 339,03 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 344,03 millions d'euros de crédits de paiement en 2009 (respectivement – 8,3 % et – 9,6 %). Ainsi 247 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont prévus au titre des compensations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU), 26 millions d'euros sont mobilisés pour l'établissement public d'insertion de la défense, 35 millions d'euros sont prévus pour des actions territorialisées gérées par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE).

L'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* regroupe des moyens de fonctionnement d'organismes participant à la politique de la ville à hauteur de 44,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au lieu de 58,14 millions d'euros en 2009 (– 24 %). La baisse des crédits porte sur deux postes, les moyens de fonctionnement de l'ACSE à cause de transferts, et le volet ingénierie des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

L'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* porte sur l'ensemble des champs qui concourent à l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie. Elle englobe la subvention de fonctionnement à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ; l'amélioration du cadre de vie ; des actions ciblées sur les collèges les plus dégradés. La dotation prévue en 2010 est de 34 millions d'euros en autorisations d'engagement au lieu de 14 millions d'euros en 2009 (+ 142,3 %) et de 16 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 14 millions d'euros également en 2009 (+ 14 %). L'augmentation significative des crédits s'explique par une mesure nouvelle d'amélioration des collèges dégradés (20 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 millions d'euros de crédits de paiement), dans le cadre d'une programmation pluriannuelle devant se traduire par l'ouverture de 40 millions d'euros de crédits.

INTRODUCTION

La politique de la ville est d'une importance majeure. Chacun est conscient qu'une part de l'avenir de notre pays se joue dans notre capacité ou notre impuissance à changer radicalement un certain nombre de nos territoires urbains. Bien sûr, de nombreuses politiques publiques sont concernées, et pas seulement la politique de la ville *stricto sensu*. L'éducation, la sécurité, pour ne citer qu'elles, sont déterminantes. Mais les actions conduites au titre de la politique de la ville sont à la fois très visibles et très symboliques, notamment celles qui relèvent du programme de rénovation urbaine.

La traduction budgétaire de cette action publique n'est certainement pas à la hauteur de son importance. Comme on le sait, le 1 % logement est largement sollicité pour financer l'ANRU, ainsi que d'autres interventions de l'État dans le domaine du logement. À cet égard, deux problèmes, l'un de court terme, l'autre plus structurel, méritent d'être évoqués :

– les contributions possibles du « 1 % logement », désormais dénommé « action logement », au financement de la rénovation urbaine ayant atteint leur plafond, la trésorerie de l'ANRU va devenir à brève échéance très négative, sauf à ce que d'importantes dotations budgétaires soient à nouveau inscrites et ce, dès 2011. Il convient que le Gouvernement éclaire le Parlement sur ses intentions.

– si les prélèvements sur les ressources du 1 % logement doivent être durablement poursuivis, il va devenir légitime de s'interroger sur la pertinence du maintien de ce mécanisme, désormais très largement détourné de son objet initial. Le 1 % logement tend en effet à devenir une ressource quasi-fiscale se substituant à des financements budgétaires. Si cette orientation devenait définitive, le paritarisme qui préside à la gestion des fonds du 1 % perdrait progressivement de son sens et nous serions confrontés à une double infraction aux principes de l'unité et de l'universalité budgétaire. Là aussi, il paraît nécessaire au Rapporteur spécial que le Gouvernement indique au Parlement s'il s'agit d'une solution temporaire de financement ou d'une politique durable.

En ce qui concerne les actions autres que le programme national de rénovation urbaine, les crédits qui y sont affectés sont plus modestes et d'ailleurs en baisse dans le présent budget. Deux enveloppes plus importantes se distinguent dans cet ensemble : la compensation des charges sociales faisant l'objet d'exonération en ZFU et ZRU, et le montant consacré aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Les autres enveloppes sont de faible montant, et on ne peut que constater une forme de saupoudrage si on les rapporte à l'importance des problèmes à traiter : quel sens peut avoir une mesure d'amélioration des collèges dégradés calibrée à 20 millions d'euros ? Quelle est la portée d'actions décentralisées de l'ACSE d'un montant de 35 millions d'euros à l'échelle

nationale ? Il paraît au Rapporteur spécial que des choix devraient être faits : ou bien l'État décide de conduire une action d'envergure, comme il le fait en matière de rénovation urbaine, et les crédits devraient être d'une autre ampleur, ou bien il laisse agir les collectivités locales après avoir éventuellement majoré leurs financements globalisés. Maintenir des structures étatiques largement démunies de moyens n'est pas une bonne façon de gérer l'État ni de diminuer la dépense publique.

Le Rapporteur spécial s'interroge aussi sur la méthode qui prévaut en matière de contrats urbains de cohésion sociale. La lourdeur de la procédure de conclusion de ces contrats, l'intervention d'acteurs multiples dont certains, comme les services extérieurs de l'État, n'ont qu'une connaissance très lointaine des problèmes des quartiers, la rigidité de dispositifs arrêtés *a priori* ne paraissent pas être le gage d'une action publique efficace.

Il serait certainement plus intelligent, même si cela est contraire à la tradition administrative française, d'apporter des enveloppes libres d'emploi aux collectivités, quitte à examiner *a posteriori* leur usage.

Enfin, et cette dernière remarque va dans le sens de la précédente, l'ensemble de la politique de la ville ne brille pas par la qualité de son évaluation. L'esprit de la loi organique sur les finances publiques est bien loin.

CHAPITRE PREMIER : UNE POLITIQUE DE LA VILLE AUX ENJEUX PRINCIPALEMENT EXTRABUDGÉTAIRES

Dans un souci de cohérence, les programmes relatifs à la rénovation urbaine et à l'équité sociale et territoriale et au soutien ont été regroupés en 2009 en un programme désormais unique, le programme n° 147 *Politique de la ville*.

En effet, les crédits de la politique de la ville demandés pour 2009 étaient en forte baisse à structure constante, par rapport à 2008. Cette diminution s'expliquait par deux mesures budgétaires d'économie : d'une part, l'État avait décidé de faire financer le programme de rénovation urbaine essentiellement par le « 1 % logement », ce qui a eu pour conséquence la suppression des dotations budgétaires précédemment dévolues à ce titre (le projet annuel de performances pour 2008 estimait à 430 millions d'euros environ les crédits de paiement à ouvrir en 2009) ; d'autre part, une mesure d'économie sur les exonérations de charges sociales en zones franches urbaines avait été prévue par l'article 190 de la loi de finances initiale pour 2009.

Le programme n° 147 enregistre une nouvelle diminution des crédits proposés pour 2010, avec 721,32 millions d'euros d'autorisations d'engagement au lieu de 769,57 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2009 (- 6,3 %) et 708,32 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 794,57 millions d'euros (- 10,8 %). Par rapport à la programmation triennale pour 2010, le projet annuel de performances annonce pages 8 et 9 une augmentation des crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement de 30 millions d'euros, sans qu'il soit possible d'en préciser l'imputation.

Plus que jamais, la politique de la ville voit ses dotations budgétaires spécifiques au programme n° 147 se réduire au profit de moyens extrabudgétaires : le plan *Espoir banlieues*, appelé maintenant *dynamique Espoir banlieues* repose sur la mobilisation des crédits de droit commun des différents ministères, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) est financé depuis un an pour l'essentiel par les ressources du « 1 % logement », enfin les dépenses fiscales spécifiquement dédiées à la politique de la ville sont d'un montant considérable. Si l'on prend en compte celles qui sont imputées sur d'autres programmes de la mission ou bien sur la mission *Politique des territoires*, leur montant excède très fortement les crédits budgétaires.

En dernier lieu, la mise en œuvre même des crédits budgétaires du programme n° 147 est de la responsabilité ou bien des opérateurs, ou bien de celle de la direction du Budget, pour les quelque 302 millions d'euros de crédits de paiement attribués au secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV), qui a remplacé la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV).

Encore une fois, le contrôle des deux opérateurs principaux, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui gèrent l'essentiel des crédits, constitue un enjeu essentiel de gouvernance.

I.- LA RÉORGANISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

L'année 2009 a été marquée par plusieurs évolutions importantes qui ont concerné la gouvernance de la politique de la ville, ce dont témoigne notamment la création du secrétariat général du comité interministériel des villes.

Cependant, l'amélioration de la démarche de performance constitue un enjeu toujours essentiel.

A.- UNE NOUVELLE GOUVERNANCE ?

1.- Modernisation des politiques publiques : recentrage des acteurs

Conformément aux décisions prises en conseil de modernisation des politiques publiques, la gouvernance de la politique de la ville a été modifiée en l'organisant autour d'une instance de consultation (le conseil national des villes), d'une instance de décision (le comité interministériel des villes) et d'une instance de préparation et d'exécution (le secrétariat général du comité interministériel des villes). Le décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville a procédé à cette nouvelle organisation.

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

À cet effet, les attributions du conseil national des villes, composé d'élus, de représentants des partenaires sociaux et de personnalités qualifiées, sont renforcées.

Le comité interministériel des villes est chargé de définir les priorités de l'État et de décider des actions nécessaires à leur mise en œuvre. Il est prévu que cette instance de pilotage et de décision, présidée par le Premier ministre ou le ministre chargé de la politique de la ville, se réunisse désormais deux fois par an.

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 du comité interministériel des villes et de veiller à l'application de ses décisions. Ses attributions sont centrées autour de trois missions principales : la mise en œuvre de l'interministérialité et l'évaluation de la politique de la ville ainsi que, pour le compte du ministre chargé de la politique de la ville, l'exercice de la tutelle sur les établissements publics relevant de celui-ci, notamment l'ACSÉ et l'ANRU.

2.– Modifications complémentaires

D'autres dispositions ont modifié les attributions respectives des acteurs de la politique de la ville.

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion n° 2009-323 du 25 mars 2009 comporte dans son article 67 un ensemble de dispositions modifiant les articles L. 121-14, L. 121-15 et L. 121-17 du code de l'action sociale et des familles relatifs à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ). Il en résulte la modification du périmètre de cette Agence qui n'est désormais plus compétente en matière d'intégration des populations immigrées, la simplification de la composition du Conseil d'administration, et l'institution du préfet de région en tant que délégué de l'agence dans la région au même titre que le préfet de département l'est au niveau du département.

Au plan de l'administration locale, les circulaires de septembre 2008 portent sur la préfiguration des nouvelles directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) qui doivent intégrer les directions régionales de l'ACSÉ. Deux décrets d'application, l'un concernant les évolutions de l'ACSÉ, l'autre, la mise en place des DRJSCS doivent intervenir à l'automne 2009.

Ainsi, en conséquence de ces différentes mesures, le pilotage national de la politique de la ville est assuré par le SGCIV qui a notamment la mission d'animer l'ensemble des ministères concourant à cette politique et de préparer les décisions du CIV ; la mise en œuvre des moyens de cette politique est confiée aux opérateurs sous tutelle du SGCIV, que sont l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ; les

préfets de département sont les délégués territoriaux de ces agences. Dans le cadre de la refonte de l'administration territoriale de l'État, les préfets tant de région que de département devront au plan local, comme le SGCIV au plan national, animer l'ensemble des services concourant à la politique de la ville au-delà des directions de la cohésion sociale et nouer un lien fort avec les recteurs et les services judiciaires.

B.– UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PERFECTIBLE

Depuis tant d'années, les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat se succèdent, comme les rapporteurs de la Cour des comptes, et depuis tant d'années les mêmes critiques reviennent sur le déficit de gouvernance de la politique de la Ville, l'absence d'évaluation de ses résultats, le déficit de la démarche de performance, et la nécessité d'y remédier.

Depuis tant d'années, on n'observe pas d'amélioration significative.

1.– La performance du programme

Très récemment, le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2008 comporte des critiques substantielles de la gestion de la mission *Ville et logement* s'agissant de la cohérence de sa structure budgétaire (page 96), de l'absence de maîtrise par les responsables de programme des moyens en personnel, logistiques et immobiliers gérés par le MEEDDAT (page 100), de la qualité discutable des indicateurs de performance (page 115), du défaut de disponibilité des indicateurs (page 116).

Il est à noter que le ministère n'envisage pas de remédier à un certain nombre de travers critiqués par la Cour, tenant à la localisation des crédits de rémunérations ailleurs que dans le cadre de la mission *Ville et logement* : il considère que l'ancien programme n° 202 *Rénovation urbaine* et l'actuel programme n° 147 ont toujours été considérés uniquement comme des programmes techniques de missions : le choix a été fait lors de la mise en place de la LOLF de laisser les agents de la DIV – issus du MEEDDAT – portés par un programme support, le programme n° 217, afin de permettre aux intéressés de gérer leur carrière dans un périmètre large. Le programme n° 147 n'a donc jamais porté de crédits de personnels et n'en portera pas dans le cadre du transfert du SGCIV au ministère chargé des affaires sociales ; les agents relèveront alors du programme support n° 124.

Le ministère considère également que « *les anomalies relevées à propos des indicateurs ne correspondent pas aux indicateurs proprement dits « politique de la ville », mais aux deux autres programmes relevant de la mission « ville et logement ». Un palmarès avait été établi en 2007 par la commission des finances du Sénat qui avait noté au « meilleur rang les deux programmes relevant de la DIV ». En 2008 comme en 2009, cette procédure a été intégrée au mieux par les services ; même si des éléments techniques empêchent parfois de renseigner*

certains sous-indicateurs, ces derniers le sont dans le document suivant (rapport annuel de performance ou projet annuel de performances selon la question), la cohérence s'établissant ainsi sur plusieurs années. »

Ces affirmations sont démenties par les faits puisque, dans le rapport annuel de performance 2008, les indicateurs de performance étaient une fois de plus défaillants avec 9 indicateurs seulement renseignés pour 2008 sur les 16 prévus. Au demeurant, il n'est guère pertinent de dresser un bilan sur une seule année d'application de la LOLF et le ministère observe également que « *si le Sénat a bien opéré un tel classement à l'occasion de l'examen de la loi de règlement pour 2006 sur la base des rapports annuels de performance, il semble que ce classement ne soit plus réalisé* ».

Le ministère ajoute : « *Il convient de noter que la DIV, conformément aux recommandations de l'audit du CIAP de décembre 2007, a réaménagé en 2009 les objectifs et indicateurs relevant du domaine rénovation urbaine. Cette révision est poursuivie en 2010 dans le programme 147 – politique de la ville – avec une réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs de manière à améliorer leur fiabilité et leur qualité et à accroître la lisibilité des résultats.* ».

S'il est exact que le **programme n° 147 ne comprend plus que 10 indicateurs, certains ne comportent pas de prévision pour 2010** (indicateur 2-2 *Efficiéce de l'allocation de moyens consacrés à la réussite éducative et aux internats d'excellence.*) **ou bien des prévisions partielles** (indicateurs 1-1 *Écart entre la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie, de commerce ou de services dans les ZFU et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes*, 1-2 *Écart entre l'évolution du nombre d'emplois salariés existants dans les ZFU et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes*, 2-1 *Évolution des chances de « réussite scolaire » des élèves des ZUS*, 3-1 *Part des crédits consacrés aux communes prioritaires (hors compensation des allégements de charges sociales)*, et 5-2 *Évolution du coût moyen des opérations d'investissement financées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine*).

2.– La tutelle sur les opérateurs

Il apparaît par ailleurs que **l'exercice de la tutelle sur les opérateurs est encore une perspective à mettre en œuvre**, pour ce qui concerne le suivi détaillé des opérations financées par les opérateurs de la politique de la ville, de la mise en œuvre d'un programme d'audit des organisations et de la mise en œuvre d'un programme d'études d'impact de la politique de la ville.

Ainsi, la mise en place d'indicateurs de performance au sein de chaque agence est seulement en cours de réalisation, sous le pilotage du secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV). Cette démarche trouvera sa concrétisation et sa formalisation seulement avec la signature des contrats d'objectifs et de performance en cours d'examen pour l'ACSE, l'ANRU et l'EPARECA.

Cependant, les opérateurs disposent d'un programme et de crédits d'étude qu'ils mettent à profit pour réaliser des audits sur les effets qualitatifs des programmes et sur leur organisation en vue de l'améliorer. Les sujets d'étude sont validés par les conseils d'administration et le SGCIV coordonne l'ensemble des travaux.

Le troisième volet (évaluation d'impact) est du ressort du SGCIV et de l'Observatoire national des ZUS (ONZUS) dont le programme annuel d'études vise essentiellement des objectifs d'évaluation d'impact. La coordination évoquée plus haut s'applique également à ces travaux qui sont élaborés avec les opérateurs. L'observatoire national des ZUS a procédé à une série d'études d'impact des zones franches urbaines dont les résultats seront publiés au premier trimestre 2010. Par ailleurs, il met en place avec l'ACSÉ, des études d'impact sur le programme de réussite éducative et les adultes relais ; avec l'ANRU et son comité d'évaluation et de suivi, des études sur l'impact du programme national de rénovation urbaine en matière de mixité sociale et d'évolution des conditions de vie des habitants.

Un appel à projet de recherche va être lancé en octobre 2009 avec la Direction de l'animation de la recherche et des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'emploi sur l'évaluation des effets des politiques zonées ZUS, ZRU, ZFU sur l'emploi.

Enfin, une évaluation d'impact du dispositif Défense-deuxième chance, déployé par l'établissement public d'insertion de la Défense, a débuté.

II.- LE DÉVELOPPEMENT DE LA DYNAMIQUE ESPOIR BANLIEUES

Définie par le Président de la République dans son discours du 8 février 2008, la *dynamique Espoir banlieues* a été engagée lors du comité interministériel des villes du 20 juin 2008 et développée essentiellement en 2009.

Parmi ces développements significatifs qui ont concerné l'ensemble des politiques de droit commun des ministères, notamment l'emploi, l'éducation, la prévention de la délinquance et la jeunesse, deux mesures peuvent être relevées :

– **le contrat d'autonomie** qui permet de réintroduire dans un parcours professionnel des jeunes des quartiers populaires ayant un faible niveau de qualification et généralement peu connus du service public de l'emploi, a bénéficié depuis le démarrage de l'opération fin 2008 à près de 11 000 jeunes et devrait concerner à la fin de l'année 2009 18 000 jeunes ;

– la mise en place de **350 délégués du préfet dans les quartiers prioritaires** constitue également un élément central de la *dynamique Espoir banlieues*. Ces délégués, dont plus de 250 sont en place au 1er semestre 2009, permettent, sous l'autorité des préfets, de favoriser la coordination et la cohérence des interventions des différents partenaires. Par leur présence et leurs actions, ils contribuent au développement d'une dynamique locale qui constitue l'une des clefs du succès de la politique de la ville.

La *dynamique Espoir banlieues* repose sur un engagement triennal des ministères intervenant dans les quartiers sensibles. Par conséquent, les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des mesures du plan sont répartis sur l'ensemble des budgets de ces ministères. Ils sont retracés dans le document de politique transversale *Ville*. En 2008, les premières actions de la *dynamique Espoir banlieues* n'ont pas fait l'objet de dotation spécifique. Leur financement a été réalisé grâce à des redéploiements en interne aux programmes de la politique de la ville.

En complément des actions menées par chaque ministère, 22 millions d'euros ont été mobilisés en 2009 et 26 millions d'euros en 2010, en faveur des nouvelles actions sur le programme n° 147. Il s'agit donc d'une fraction très subsidiaire des 400 millions d'euros de moyens d'intervention de l'ACSÉ.

III.- LE FINANCEMENT INCERTAIN DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE

Le programme de rénovation urbaine (PNRU), issu de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation du 1^{er} août 2003, se révèle comme achevé sur le terrain de la programmation, les moyens de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) devant maintenant être essentiellement employés au pilotage de la mise en œuvre du PNRU.

Au 31 décembre 2008, 299 conventions pluriannuelles de projets de rénovation urbaine avaient été signées et 363 dossiers avaient été examinés par le comité d'engagement. Ils concernent plus de 3 millions d'habitants et portent sur 36,6 milliards d'euros de travaux. Ces projets doivent être financés par une participation de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) à hauteur de 10 194 millions d'euros.

Le projet annuel de performances nous apprend qu'au 1^{er} juillet 2009, ce sont 374 projets globaux qui ont été approuvés par l'agence et 329 conventions signées, concernant 196 sites prioritaires, ce qui représente 39 milliards d'euros de travaux programmés sur les cinq prochaines années concernant une population de 3,2 millions d'habitants. Ces projets sont financés par une participation de l'ANRU d'environ 10,9 milliards d'euros et doivent permettre la construction de 123 433 logements sociaux, 291 393 réhabilitations de logements sociaux, et 128 113 déconstructions de logements sociaux et à 306 589 résidentialisations.

Selon la programmation, l'Agence aurait dû bénéficier au total de 12 019 millions d'euros pour la période 2004-2013, dont 6 000 millions d'euros par l'État, et 6 019 millions d'euros par d'autres intervenants.

Finalement, les autorisations d'engagement reçues de l'État par l'ANRU sur la période 2004-2008, au titre du programme de rénovation urbaine s'élèvent à 1 985 millions d'euros : 465 millions d'euros en 2004, 413 millions d'euros en 2005, 365 millions d'euros en 2006, 380 millions d'euros en 2007 et 362 millions

d'euros en 2008. Le montant total des crédits de paiement versés à l'ANRU sur la même période s'élève à 347 millions d'euros : 35 millions d'euros en 2005, 172 millions d'euros en 2006, 100 millions d'euros en 2007 et 40 millions d'euros en 2008 (pour 197 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale). Ces 347 millions d'euros doivent être appréciés au regard des engagements politiques de 2007.

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

Cela étant, la loi de finances initiale pour 2009 a traduit budgétairement l'annonce de la prise en charge du financement de la politique de rénovation urbaine par les ressources du « 1 % logement » (devenu depuis *Action logement*) qui seront affectées directement à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion n° 2009-323 du 25 mars 2009 a traduit la modification du mode de financement du PNRU en faisant reposer l'essentiel de cette charge sur le 1 % et en désengageant l'État.

En loi de finances initiale pour 2009, 5 millions d'euros de subvention avaient été prévus en tout pour les moyens de fonctionnement de l'ANRU.

Cependant, la première loi de finances rectificative pour 2009 n° 2009-422 du 4 février 2009 a ouvert 350 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 200 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires en 2009 afin d'accélérer la mise en œuvre du PNRU en avançant la réalisation des travaux programmés pour les années suivantes pour un montant de 600 millions d'euros. Il est prévu par le présent projet de loi de finances une nouvelle ouverture de crédits dans le cadre du programme n° 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité* de la mission *Plan de soutien de l'économie*, de 150 millions d'euros, qui permet donc de couvrir le solde des autorisations d'engagement en compte.

Ces 350 millions d'euros constituent donc un premier pas positif dans le sens du retour de l'État dans le financement du PNRU.

Il s'ajoute au problème du financement du PNRU celui de la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

Selon 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) vise « à 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 ». Cette démarche s'appuie sur la production de logements privés et sociaux, ainsi que l'aménagement d'espaces publics, d'équipements publics et le développement d'une offre de service et de commerce. Le programme doit ainsi permettre de convertir des logements sociaux de fait en logements sociaux de droit, garantissant une mixité sociale durable.

Ce programme fait l'objet d'une première phase entre 2009 et 2011 qui vise à entamer la requalification d'une vingtaine de quartiers. Un budget de 380 millions d'euros sera consacré à cette première phase, dont 150 millions d'euros de l'ANRU.

Pour les exercices 2009 à 2011, il est donc prévu que le « 1 % logement » participera au renouvellement urbain à hauteur de 770 millions d'euros par an. La contribution de l'État est limitée sur cette période à une subvention pour charges de service public destinée à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'ANRU. La CGLLS/bailleurs et la Caisse des dépôts et consignations continueront à contribuer au financement de l'ANRU respectivement à hauteur de 30 millions d'euros et de 4 millions d'euros.

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a confirmé la nature des emplois et les règles d'utilisation du « 1 % logement » ainsi que les enveloppes prévues sur le PNRU et le PNRQAD :

PROGRAMMES DE RÉNOVATION

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
Financement du PNRU	770	770	770
Financement du PNRQAD	10	45	95

L'ajustement du niveau de financement du 1 % logement à hauteur de 770 millions d'euros sur la période 2009-2011 est *a priori* compatible avec la **réalisation des projets de rénovation urbaine** sur cette période compte tenu du niveau de trésorerie de l'ANRU disponible à fin 2008 et des prévisions de paiement basées sur le rythme d'avancement des opérations constaté jusqu'à présent. Le plan de trésorerie du PNRU au 31 décembre 2008 aurait pu rester soutenable et conduire à fin 2011 à un niveau de trésorerie de l'ordre de 100 millions d'euros mais aurait nécessité, à compter de 2012 le recours à d'autres sources de financement complémentaires pour maintenir une trésorerie positive.

Cependant, les effets conjugués de l'arrivée à maturité de nombreux projets et du plan de relance sont susceptibles d'entraîner une accélération des paiements à partir de 2009. Dans ce contexte, la trésorerie de l'ANRU pourrait s'avérer insuffisante dès 2011. On constate un effet d'accélération plus fort que prévu sur les engagements. Dans le budget prévisionnel de l'établissement, les prévisions d'engagement étaient de 1,4 milliard en 2009. Le chiffre que prévoit maintenant l'ANRU pour la fin d'année 2009 sera compris entre 2 et 2,4 milliards d'euros, dont 350 millions d'euros au titre du plan de relance, ce qui représente une accélération de 30 % environ des engagements par rapport aux prévisions initiales, sur le périmètre du PNRU.

Pour ce qui concerne les paiements, les prévisions du budget prévisionnel de l'établissement étaient de 830 millions d'euros. Le montant réalisé en fin d'année sera de l'ordre de 1 milliard d'euros, dont 130 millions d'euros environ au titre du plan de relance. Sur le périmètre du PNRU, pour la première fois depuis la création de l'ANRU, le niveau des paiements effectués sera donc supérieur aux prévisions du budget.

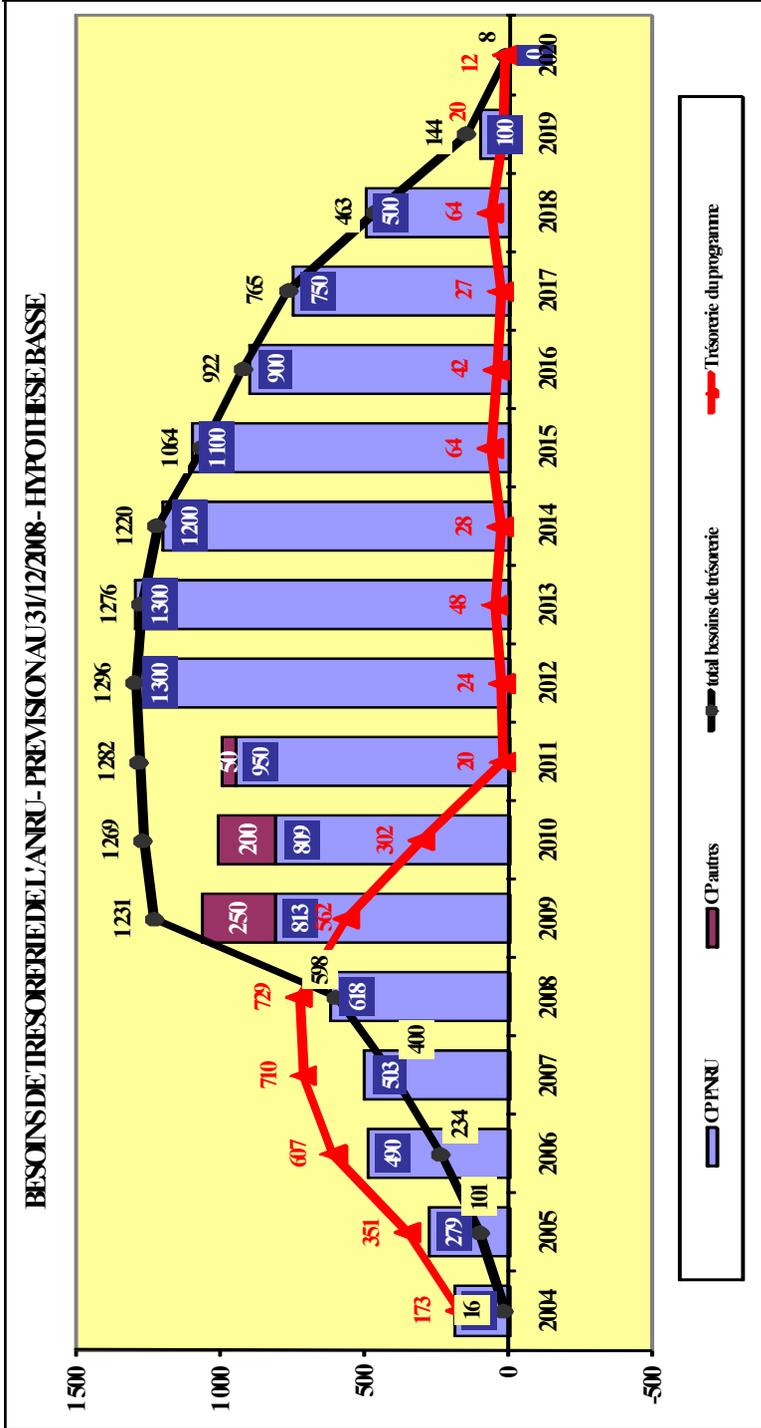
Au vu de l'accélération des engagements en 2009, deux hypothèses peuvent être envisagées : soit ce phénomène est uniquement dû au plan de relance, et l'on revient ensuite à un rythme moins soutenu avec un pic d'engagements et de paiements assez étalés dans le temps (hypothèse basse), soit l'accélération constatée en 2009 correspond à une réelle arrivée à maturité du programme qui se traduit dans les engagements, et l'on peut s'attendre ensuite à un rythme soutenu avec un pic d'engagements et de paiements plus fort et concentré dans le temps.

Le problème de l'équilibre de trésorerie de l'ANRU dépend non seulement du rythme d'exécution du PNRU mais également de celui de la mise en œuvre du **programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)**.

Pour ce qui concerne le PNRQAD, il est encore prématuré de construire des prévisions d'engagement et de paiement compte tenu des nombreuses incertitudes qui subsistent quand aux conditions et au rythme de démarrage des quartiers en préfiguration. On peut penser que, comme pour le PNRU, les paiements effectifs seront sensiblement décalés par rapport au versement des 150 millions d'euros de fonds du 1% logement prévu sur les exercices 2009 à 2011.

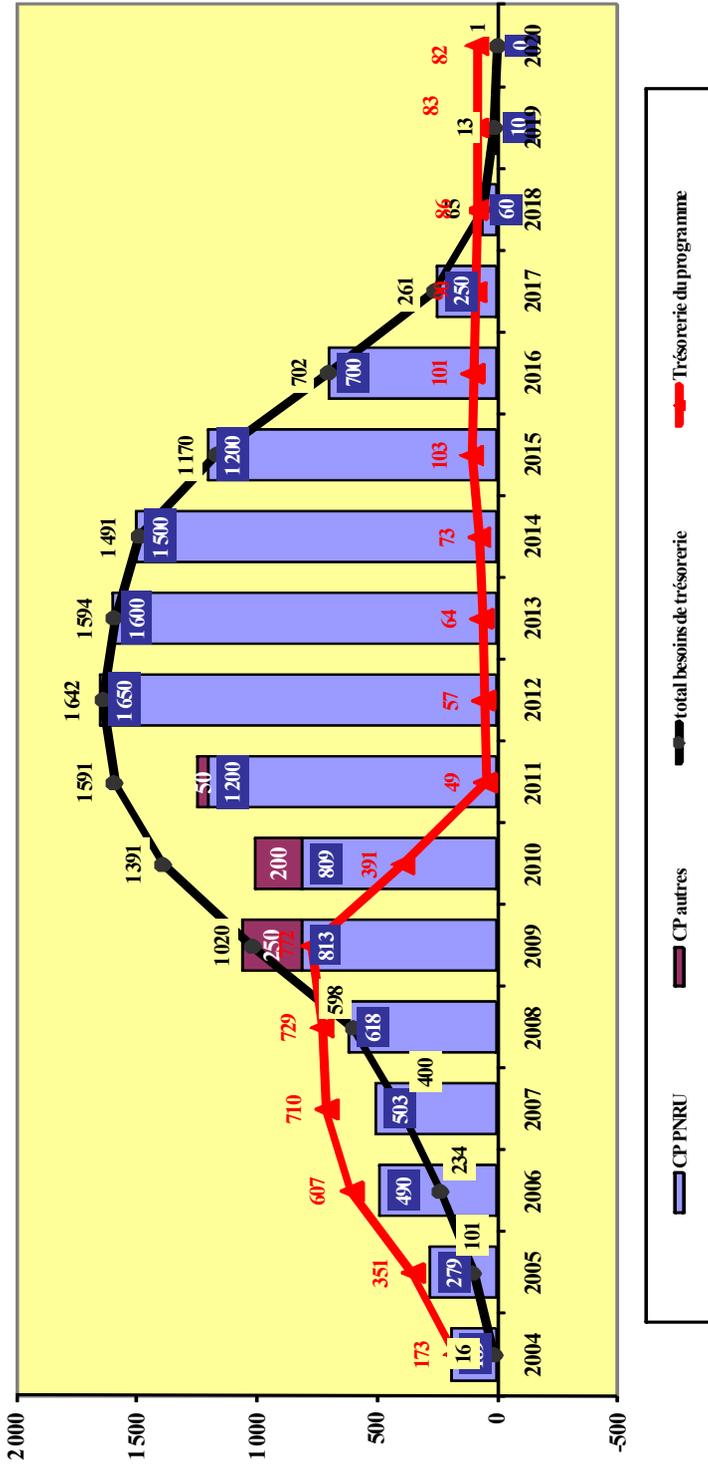
La trésorerie dégagée sur le PNRQAD à fin 2011 pourrait donc contribuer à compenser temporairement un besoin de trésorerie sur le PNRU à hauteur de 100 millions d'euros environ.

Compte tenu de ce qui précède, et en faisant l'hypothèse d'une **mutualisation de la trésorerie du PNRU et du PNRQAD**, il apparaît dès 2011 un besoin de trésorerie supérieur de 140 millions d'euros à 400 millions d'euros aux ressources actuellement prévues par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.



Source : ANRU

BESOINS DE TRESORERIE DE L'ANRU - PREVISION AU 01/10/2009 - HYPOTHESE HAUTE



Source ANRU

Après 2011, la trésorerie accumulée par l'ANRU au cours de ses premières années de fonctionnement aura été entièrement consommée.

La mise en perspective à plus long terme des hypothèses d'engagement et de paiement des conventions signées conduit à évaluer les besoins de financement sur les trois exercices qui suivent (2012-2014), à un niveau compris entre 1 300 millions d'euros et 1 600 millions d'euros par an selon les hypothèses.

Dans ces conditions, le Rapporteur spécial, qui s'interrogeait-il y a un an sur la possibilité, pour l'État, de demeurer durablement absent, aussi bien pour le financement du PNRU que pour celui du PNRQAD, ne peut qu'être satisfait par le retour des financements budgétaires dans le cadre du plan de relance. Il regrette cependant qu'il ait fallu les circonstances exceptionnelles de la mobilisation des crédits publics contre la crise pour arriver à dégager 350 millions d'euros. Il apparaît toujours nécessaire que l'État apporte à l'ANRU un financement budgétaire pérenne, compte tenu des engagements souscrits, et des besoins de trésorerie prévisibles.

Sur le plan budgétaire, on observe que ces moyens sont mobilisés à l'extérieur du programme *Politique de la ville* et qu'ils figurent sur une mission destinée à disparaître dès 2011.

IV.- L'APPOINT SIGNIFICATIF DES DÉPENSES FISCALES

Au total, l'appoint significatif des dépenses fiscales rattachées directement au programme n° 202 *Rénovation urbaine* et au programme n° 147 *Politique de la ville*, ainsi que celles de la mission *Politique des territoires* portant sur les zones urbaines sensibles étaient estimées à 472 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2008.

L'estimation réévaluée dans le cadre du présent projet est de 475 millions d'euros pour 2008, leur coût pour 2009 étant estimé à 390 millions d'euros, les évaluations pour 2010 étant incomplètes. Cette diminution est le fait de deux mesures : l'application du taux de 5,5 % de TVA aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine (125 millions d'euros en 2008, 115 millions d'euros en 2009 et 120 millions d'euros en 2010) et l'exonération de bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et d'impôt sur les sociétés (IS) des entreprises nouvelles dans les zones d'aides à finalité régionale (140 millions d'euros en 2008, 125 millions d'euros en 2009 et 130 millions d'euros en 2010).

Les autres dépenses fiscales principales concernent les exonérations d'impôt sur le revenu (IR) et d'impôt sur les sociétés (IS) des entreprises en zones franches urbaines (165 millions d'euros en 2009 et 175 millions d'euros en 2010) et les abattements de taxe foncière sur les propriétés bâties en zone urbaine sensible (92 millions d'euros en 2008 et 81 millions d'euros en 2009).

Cela étant, l'agrégat des dépenses fiscales rattachées à la politique de la ville n'est pas exhaustif, si l'on considère que celles qui sont rattachées à la politique du logement ne manquent pas de comporter également une incidence sur la politique de la ville.

On constate des enjeux budgétaires d'une autre ampleur que les quelque 700 millions d'euros prévus au budget de la politique de la ville en 2010, dès lors que l'on considère l'application du taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans (5,25 milliards d'euros en 2010), avec également le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale (1,5 milliard d'euros en 2010), ou bien le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (2,6 milliards d'euros en 2010), qui participent eux aussi au moins partiellement à la politique de la ville.

CHAPITRE II : LES CRÉDITS DE POLITIQUE DE LA VILLE PROPOSÉS POUR 2010

Comme le Rapporteur spécial l'a précédemment indiqué, le programme n° 147 enregistre une nouvelle diminution des crédits proposés dans le présent projet, avec 721,32 millions d'euros d'autorisations d'engagement au lieu de 769,57 millions d'euros en loi de finances initiale 2009 (– 6,3 %) et 708,32 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 794,57 millions d'euros (– 10,8 %).

Le projet annuel de performances pour 2010, comme celui de l'an dernier, retrace les dotations d'un programme n° 147 organisé en quatre actions.

La plus grande part des dotations d'intervention est concentrée au sein de la première action *Prévention et développement social*, pour l'essentiel de la responsabilité de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ). En effet, l'action 2 *Revitalisation économique et emploi* regroupe surtout des dotations de compensations et des subventions de la responsabilité de la délégation interministérielle à la ville (DIV) dont les destinataires sont clairement déterminés. Ensuite, l'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* porte sur des moyens de fonctionnement d'organismes participant à la politique de la ville. Enfin, l'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie*, mis à part la subvention de fonctionnement de l'ANRU, est également de la responsabilité de l'ACSÉ.

La présentation retenue présente plusieurs inconvénients : il s'agit **d'une déclinaison conceptuelle sans lien avec la gestion des crédits**, la répartition entre gestionnaires étant présentée page 160 du projet annuel de performances ; par ailleurs on ne constate **pas d'équilibre entre les actions**, la première étant dotée de 337 millions d'euros de crédits de paiement et la quatrième de 16 millions d'euros, enfin, elle ne tient pas compte des autorités chargées du pilotage de la dépense : sur les 311 millions d'euros de l'action 2, 247 millions d'euros (35 % du total du programme) correspondent aux compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines et en zones de redynamisation urbaine, et sont en fait gérés par la direction du Budget.

I.– LA PRÉVENTION ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

L'action 1 *Prévention et développement social* regroupe des crédits de prévention de la délinquance et des projets portant sur la citoyenneté qui constituent un domaine d'action prioritaire de la politique de la ville.

Cinq catégories principales d'activité sont financées dans ce but : développer la médiation sociale et de nouveaux modes de régulation des conflits, notamment par la professionnalisation des adultes relais médiateurs de ville ; faciliter l'accès au droit et à la justice de proximité et développer l'aide aux victimes ; prévenir la délinquance juvénile, en réaffirmant l'autorité parentale et

en accueillant pendant les périodes de congés scolaires les adolescents et les jeunes pour leur proposer des activités sportives et artistiques empreintes d'une forte dimension éducative ; prévenir la récidive ou la réitération en particulier des mineurs et jeunes majeurs ; prévenir la toxicomanie et les conduites addictives.

Les autorisations d'engagement proposées sont de 332,17 millions d'euros en 2010 au lieu de 358,37 millions d'euros (- 7,3 %) et les crédits de paiements de 337,17 millions d'euros en 2010 au lieu de 378,37 millions d'euros (- 10,9 %). Sur ces montants, 325 millions d'euros correspondent aux volets contractualisés des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Les principaux financements sont ceux des programmes de réussite éducative (90 millions d'euros), des adultes-relais (79,5 millions d'euros), de l'opération Ville vie vacances (10 millions d'euros) et de la *dynamique Espoir banlieues* (14,1 millions d'euros).

Il s'y ajoute les actions territorialisées des CUCS programmées par l'ACSE (130,6 millions d'euros).

A.- LE PROGRAMME DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE

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

Afin de prévenir les situations de rupture ou d'échec scolaire et de repérer puis accompagner dans des parcours individualisés les enfants en fragilité et leurs familles, l'État apporte son soutien au financement d'équipes de réussite éducative qui rassemblent des professionnels de l'enseignement, de l'éducation, du sanitaire et du social. L'aide moyenne de l'État est d'un peu moins de 180 000 euros par projet, à raison de 608 euros par élève. En 2010, environ 500 projets de réussite éducative seront financés, ce qui correspond au nombre de projets financés en 2008.

CRÉATION DE PROJETS ET INTERNATS DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE

	2005	2006	2007	2008	2009
PRE	176	199	109	29	18
IRE	13	10	7	8	*
Total	189	209	116	37	18

*La mise en place des internats d'excellence dans le cadre de la *dynamique Espoir banlieues* remplace la validation d'internat de réussite éducative.

Le programme de réussite éducative concerne aujourd'hui 93 581 enfants ayant bénéficié d'un parcours, 110 796 situations étudiées par une équipe pluridisciplinaire de soutien et plus de 365 140 bénéficiaires des

actions mises en œuvre depuis 2005 ; 531 projets locaux qui ont été validés ; 718 communes concernées ; 1 361 quartiers prioritaires couverts ; 1 214 équipes pluridisciplinaires de soutien.

En 2008, 79 millions d'euros ont été attribués aux projets de réussite éducative. 42,4 millions ont été ajoutés aux financements accordés par l'État, essentiellement par les collectivités locales.

En 2009, les crédits prévus sont de 86,7 millions d'euros pour 525 PRE et 32 internats de réussite éducative (IRE).

Pour 2010, les perspectives budgétaires permettent de consolider l'effort de développement qui sera accompli en 2009 et de maintenir l'engagement de l'État.

S'agissant des internats de réussite éducative, ils doivent être transformés en internats d'excellence, le 31 décembre 2009 au plus tard, dans le cadre de la *dynamique Espoir banlieues*.

B. – LES ADULTES-RELAIS

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

En 2008, 71,7 millions en crédits de paiement ont été mobilisés au titre du programme adultes-relais ; En 2009, le budget, d'un montant de 81 millions a permis le maintien des postes existants (78 millions d'euros) et la mise en place d'un plan de professionnalisation et de formation (3 millions d'euros) pour l'ensemble des adultes-relais. En 2010, l'objectif est de maintenir le nombre de conventions adultes-relais tout en favorisant la mobilité des personnes, ainsi le budget adultes-relais pourrait s'élever à 79,5 millions d'euros pour les 4 200 postes existants.

Il est à noter que, depuis peu, ce dispositif fait l'objet de plusieurs évaluations.

Parallèlement à l'étude lancée par l'ACSÉ sur le dispositif adultes-relais pour 2009, une enquête sur l'évaluation de l'utilité de la médiation sociale a été réalisée à l'initiative du SGCIIV, de l'ACSÉ et de la direction générale des affaires sociales – DGAS. Un guide devrait être publié en conclusion de ces travaux.

Les domaines d'interventions peuvent être appréhendés à partir d'une classification en quatre groupes : médiation généraliste (41 %), médiation spécialisée (35 %), médiation des espaces publics (12 %), médiation scolaire (11 %). Il reste que ces domaines sont très diversifiés (accès aux droits, accès à l'emploi, santé publique, justice,...) et assez équilibrés dans leurs répartitions.

La majorité des médiateurs interviennent en direction de tout public (54 %), en particulier le public résidant dans les quartiers politique de la ville. Les médiations dans les espaces publics sont plus fortement concernées par le « tout public » (84,7 %) ; celles vers la petite enfance et l'adolescence sont encore très minoritaires (5 %).

Les médiateurs sont principalement en contact direct avec le public, en particulier pour les médiateurs dans les espaces publics. L'écoute (88,2 %), l'accueil (86,7 %) et l'information/orientation (85,2 %) sont les principales formes d'intervention des adultes-relais. Les modes d'intervention s'organisent autour de la veille, de l'observation et de la présence sur les espaces publics pour 38 % des adultes-relais.

Les adultes-relais sont majoritairement des femmes, à raison de 63,4 % ; cette répartition se retrouve dans l'ensemble des médiations, sauf pour les espaces publics (70 % sont des hommes). L'âge médian des adultes-relais est de 42 ans.

Les adultes-relais sont assez qualifiés, puisque 60 % d'entre eux ont au moins le baccalauréat. 82 % des adultes-relais ont bénéficié d'une formation.

54 % des adultes-relais sont en CDD, 46 % en CDI. Le recours au CDI lors de la première embauche diminue depuis le début du dispositif (61 % des CDI ont été signés avant 2005). L'emploi occupé par l'adulte-relais est à temps plein pour 90 % des postes.

81,9 % des employeurs d'adultes-relais sont des associations, 10 % des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, 4,2 % des établissements scolaires. Les organismes de logement social et de santé restent peu nombreux (0,9 % et 0,2 %). 96 % des employeurs disent être satisfaits de leur(s) adulte(s)-relais. 62,3 % des adultes-relais sont embauchés depuis 2006 (contrats récents).

Les plus forts contingents d'adultes-relais se situent, comme on peut s'y attendre, dans les régions les plus urbanisées.

Deux enquêtes ont été menées afin de disposer d'éléments de bilan : Les premiers éléments quantitatifs et déclaratifs recueillis font état d'une activité importante des adultes-relais. Ainsi, d'après les premières extrapolations, plus de 40 000 personnes seraient en contact avec les adultes-relais dans leurs activités d'accueil, d'écoute, d'information et d'orientation, 50 000 personnes seraient accompagnées par mois par les adultes-relais, 20 000 heures de veille ou de présence seraient réalisées par semaine par les adultes-relais.

Des plans régionaux de professionnalisation doivent être mis en place en 2010 afin de professionnaliser les interventions des adultes-relais, organiser la mobilité des adultes-relais en fin de contrat, accompagner les employeurs dans la consolidation des postes et la professionnalisation de leurs interventions. L'objectif de ce plan est de garantir à l'ensemble des adultes-relais une formation et un accompagnement en deux ans, et de renforcer ainsi la qualité d'intervention des médiateurs auprès du public. Il s'agit également d'améliorer la mobilité professionnelle sur ces contrats.

C.– LE PLAN ESPOIR BANLIEUES

Les dotations de la *dynamique Espoir banlieues* affectées à l'action 1 s'élèvent à 14,1 millions d'euros.

Ces crédits sont destinés à financer la deuxième année d'expérimentation du « *busing* » pour 1,7 million d'euros ; l'expérimentation a concerné 6 sites en 2009 et a permis d'assurer le transport collectif des élèves des quartiers difficiles vers des écoles offrant une plus grande mixité sociale. D'ici 2011, l'objectif est d'atteindre cinquante sites à raison de deux classes CM1 – CM2 par site. Le financement couvre les frais liés aux transports, les déplacements vers le nouvel établissement scolaire et la prise en charge d'une partie de la restauration scolaire.

Les dotations concernent également différentes mesures d'accès à l'éducation et à l'excellence à hauteur de 12,4 millions d'euros : il s'agit notamment de l'accompagnement à l'accès aux classes préparatoires aux grandes écoles (4,3 millions d'euros pour l'aide à environ 4 200 élèves des quartiers), les « cordées de la réussite » (4 millions d'euros), le développement des internats d'excellence (4,1 millions d'euros pour la création de 600 nouvelles places et des postes de coordonnateurs).

D.– LE PROGRAMME VILLE VIE VACANCES

Les opérations Ville vie vacances (VVV) permettent depuis 1995 à des jeunes sans activité âgés de 11 à 18 ans en difficulté de bénéficier d'un accès à des activités de loisirs et d'une prise en charge éducative durant les différentes périodes de vacances scolaires. Ville vie vacances est un dispositif intégré de prévention de la délinquance s'adressant à des jeunes qui peuvent être en situation de rupture et de conflits avec leur environnement.

De manière complémentaire aux dispositifs de droit commun, les activités proposées sont liées au sport, à la culture, à l'organisation de sorties et séjours ainsi que de chantiers.

En 2008, les ministères de la Justice, de la Culture, des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de l'Intérieur, de la Jeunesse et des sports ainsi que des Affaires sociales ont participé au programme soit par le financement

d'opérations (22 %), soit par l'implication de leurs personnels (8 %, police, gendarmerie nationale, armée, protection judiciaire de la jeunesse et administration pénitentiaire essentiellement). Le dispositif mobilise aussi largement les crédits des collectivités territoriales, communes (32 %) et départements (7 %), puisqu'elles s'impliquent fortement dans la réalisation et la coordination locale des opérations. La contribution des conseils généraux concerne en particulier la participation des clubs de prévention au programme VVV.

Sur l'année 2008, un total de 9,3 millions d'euros a été engagé par les préfets délégués pour soutenir 3 761 projets au titre de VVV (près de 9 millions d'euros sur les crédits de la mission *Ville et logement* et près de 300 000 euros sur le fonds interministériel pour la prévention de la délinquance dont la gestion est confiée à l'ACSE).

Selon les derniers éléments de bilan disponibles, les activités proposées concernent principalement la promotion du sport (24 %), l'organisation de sorties à la journée (27 % en augmentation), les animations de quartier (14,5 %), la culture (13 %), ainsi que des activités à caractère civique et citoyen ou encore dans le champ de la sécurité routière, de l'insertion (chantiers, apprentissage) et de l'humanitaire.

Les jeunes bénéficiaires (près de 800 000 au total sur des activités de toute nature) sont principalement âgés de 11 à 18 ans, mais avec une tendance au rajeunissement (52 % de 11 à 15 ans en 2008). Plus de la moitié des actions sont organisées dans leur commune de résidence et près de 20 % au sein même des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La priorité en termes de public reste pour 2009 de conforter la place des jeunes filles dans les activités de ce programme en œuvrant au développement d'activités assurant une véritable mixité et permettant le dialogue filles-garçons.

10 millions d'euros sont prévus au titre du programme VVV en 2010 comme en 2009 pour le financement de 13 500 projets, autant qu'en 2008 selon le projet annuel de performances.

II.- LES ACTIONS DE REVITALISATION ÉCONOMIQUE ET POUR L'EMPLOI

L'action 2 *Revitalisation économique et emploi* a pour objectif de renforcer économiquement les quartiers les plus fragiles et de favoriser l'insertion professionnelle de leurs habitants.

Les crédits prévus en 2010 sont de 310,95 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement à comparer à 339,03 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 344,03 millions d'euros de crédits de paiement en 2009 (respectivement - 8,3 % et - 9,6 %).

Le secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) a une faible maîtrise sur ces crédits gérés le plus souvent par la direction du Budget et qui consistent en des subventions de fonctionnement ou d'intervention à des organismes extérieurs au périmètre ministériel.

Ainsi, 247 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont prévus au titre des compensations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU), 26 millions d'euros sont mobilisés pour l'établissement public d'insertion de la défense, 35 millions d'euros sont prévus pour des actions territorialisées gérées par l'ACSE.

A.- LES COMPENSATIONS DE CHARGES SOCIALES EN ZFU ET ZRU

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

Conformément à l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale, l'État doit compenser les exonérations accordées par les organismes de sécurité sociale. En prenant en compte l'impact du recentrage du dispositif, qui se poursuit en 2010, le montant de la dépense pour 2010 est estimé à 247 millions d'euros, dont 9 millions d'euros au titre des ZRU.

Le recentrage résulte de l'article 190 de la loi de finances initiale pour 2009 qui plafonne le niveau de salaire ouvrant droit à exonération totale de cotisations sociales (hors cotisations accidents du travail, maladies professionnelles) dans les ZFU à 1,4 SMIC. Au-delà de ce seuil, le montant de l'exonération est dégressif, jusqu'à s'annuler lorsque la rémunération est égale à un seuil de sortie (2,4 SMIC en 2009 ; 2,2 SMIC en 2010 ; 2 SMIC en 2011). Cette mesure est comparable à la modification des exonérations en faveur des zones de redynamisation urbaine et zones de revitalisation rurale votée en loi de finances pour 2008.

Les modalités de calcul des crédits relatifs à la compensation d'exonérations de cotisations sociales en ZFU sont issues d'un modèle mis en œuvre par l'ACOSS et validé par la direction du Budget et la direction de la Sécurité sociale. Ce modèle, qui s'applique à l'ensemble des exonérations de cotisations sociales compensées, permet d'élaborer les hypothèses d'activité et donc d'estimer les volumes de charges sociales générées par cette activité et qui seraient à reverser aux organes de protection sociale. La régularisation des versements, également issue du modèle précité, permet de confronter les réalisations d'activité aux prévisions.

Les versements s'effectuent sur la base de conventions multipartites conclues entre chaque régime de protection sociale, la direction du Budget, la direction de la Sécurité sociale et tous les départements ministériels qui compensent les exonérations.

Selon les études de l'ACOSS, le montant des exonérations de cotisations sociales patronales relatives aux ZFU devrait s'élever à 270 millions d'euros en 2009 (à comparer à 320 millions d'euros en 2008).

La baisse prévue pour l'année 2009 découle des facteurs cumulés suivants. À la baisse de la masse salariale du secteur privé viennent s'ajouter les effets de la sortie de la phase d'exonération à taux plein des emplois qui ont bénéficié à partir de 2004 de la création des ZFU de deuxième génération ainsi que les effets de la mise en place de la dégressivité de l'exonération suivant la rémunération (l'exonération décroît à partir de 1,4 SMIC et devient nulle au-delà de 2,4 SMIC).

Cette dernière mesure conduirait à diminuer les exonérations d'environ 20 % en année pleine (ce taux est plus faible en 2009, notamment en raison du décalage des facturations – un mois – par rapport aux versements des salaires). La poursuite de la baisse en 2010 découlerait de ces mêmes effets, le seuil maximal d'exonération étant par ailleurs ramené de 2,4 SMIC à 2,2 SMIC.

B.– LA PARTICIPATION AU FINANCEMENT DE L'EPIDE

L'établissement public d'insertion de la Défense (EPIDe) est un établissement public de l'État créé par l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005 relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplôme et sans emploi. Établissement public à caractère administratif, il est placé sous la triple tutelle du ministre de la Défense, du ministre chargé de l'Emploi et du ministre chargé de la politique de la ville. L'EPIDe met en œuvre le dispositif national « Défense, 2^e chance ».

Ce dispositif s'adresse à des jeunes volontaires, garçons et filles âgés de 18 à 22 ans révolus, en situation de retard ou d'échec scolaire, sans qualification professionnelle ni emploi et souvent en risque de marginalisation sociale, en règle avec leur journée d'appel de préparation à la défense.

Pour accomplir sa mission, l'EPIDe dispose d'un budget annuel de fonctionnement de près de 90 millions d'euros en 2009.

Le secrétariat d'État chargé de la politique de la ville y contribue à hauteur de 26 millions d'euros annuellement. Le ministère de l'Emploi a contribué pour 48,5 millions au budget primitif pour 2009 (50 millions d'euros en 2010), 5 millions d'euros proviennent du Fonds social européen (FSE), 1 million d'euros de la taxe d'apprentissage, en prévision de recette d'ores et déjà inscrite au budget primitif de l'année 2009. Enfin près de 8,5 millions d'euros constituent des financements dans le cadre des contrats d'accompagnement dans l'emploi.

La contribution du ministère de la Défense est constituée d'apports patrimoniaux valorisés au sein de la société immobilière 2IDE, commune au ministère de la Défense et à la Caisse des dépôts et consignations, ou par sa mise à disposition à titre précaire d'immeubles désaffectés. Elle prend aussi la forme de détachements d'agents en exécution comme en encadrement.

À la demande du Premier ministre, un audit de l'établissement a été conduit. Ses conclusions ont été rendues le 8 janvier 2009. Celles-ci ont contribué à établir le contrat d'objectifs et de moyens (COM) signé par les ministres de tutelle et la direction de l'établissement le 2 février 2009. Un groupe de travail chargé d'en assurer le suivi a été mis en place le 18 septembre 2009.

L'EPIDe devra s'attacher à améliorer le ciblage des jeunes accueillis en se centrant spécifiquement sur les jeunes les plus en difficulté en adaptant une pédagogie plus adaptée à leurs besoins de formation et d'orientation professionnelle. Enfin, l'établissement devra s'attacher à développer la renommée de ce dispositif par des actions de communication adaptées à ces objectifs, notamment auprès du réseau des missions locales mais encore en direction de ses partenaires – institutions publiques ou entreprises privées.

L'EPIDe aura donc la double tâche d'accroître ses capacités d'accueil et de réduire le coût unitaire par volontaire sur la base d'une enveloppe annuelle constante de subventions en provenance des tutelles de 85 millions d'euros.

Les coûts de fonctionnement du siège devront baisser de 15 % à l'échéance du contrat au profit du dispositif d'insertion. À ce titre, la gouvernance de l'établissement devra être profondément réformée d'ici la fin du premier semestre 2010.

Les objectifs quantitatifs ont été fixés à 2 125 volontaires pour l'insertion (VI), pour un coût unitaire de 40 000 euros en 2009 à 2 430 VI, pour un coût unitaire de 35 000 euros, en 2011. En outre, une évaluation de l'impact du dispositif sur le devenir des jeunes ayant bénéficié du suivi de l'EPIDe sera mise en œuvre selon la méthode de l'expérimentation sociale. Elle sera pilotée par le SGCIV et la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et financée pour l'essentiel par le Haut commissariat à la jeunesse (HCJ).

C.– LES ACTIONS TERRITORIALISÉES

Les actions territorialisées gérées par l'ACSÉ font l'objet d'une proposition d'ouverture de crédits de 35,85 millions d'euros, dont 32 millions d'euros au titre de l'emploi et du développement économique, et 3 millions d'euros pour les écoles de la deuxième chance.

III.– LES MOYENS D'ANIMATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

L'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* regroupe les moyens de fonctionnement d'organismes participant à la politique de la ville à hauteur de 44,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au lieu de 58,14 millions d'euros en 2009 (– 24 %).

La baisse des crédits porte sur deux postes, les moyens de fonctionnement de l'ACSÉ à cause de transferts, et le volet ingénierie des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

La subvention à l'ACSÉ est destinée à couvrir les dépenses de fonctionnement, pour les personnels et le fonctionnement courant de cette agence. Le montant, en baisse par rapport à l'année 2009, prend en compte l'intégration des agents régionaux de l'ACSÉ et le transfert budgétaire correspondant (salaires et fonctionnement) vers le programme n° 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Les crédits inscrits au titre de l'ingénierie des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) sont gérés par l'ACSÉ. Tout contrat urbain de cohésion sociale doit être doté d'un dispositif de direction et de conduite du projet, communément appelé « équipe-projet » ou « maîtrise d'œuvre urbaine et sociale ». Les crédits prévus sont ramenés de 18,9 millions d'euros en 2009 à 14,5 millions d'euros en 2010.

Les autres postes de dépenses sont prévus à un montant égal à celui de 2009 : les frais de fonctionnement du SGCIV (5 millions d'euros), ceux des services déconcentrés (1,6 million d'euros), ceux des délégués du préfet (0,5 million d'euros), le financement des actions d'ingénierie et d'animation en matière de politique de la ville (10,4 millions d'euros).

IV.– L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT ET DU CADRE DE VIE

L'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* porte sur l'ensemble des champs qui concourent à l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie. Elle englobe la subvention de fonctionnement à l'ANRU ; l'amélioration du cadre de vie ; des actions ciblées sur les collèges les plus dégradés.

La dotation prévue en 2010 est de 34 millions en autorisations d'engagement au lieu de 14 millions d'euros en 2009 (+ 142,3 %) et de 16 millions de crédits de paiement au lieu de 14 millions d'euros également en 2009 (+ 14 %).

Les dotations prévues au titre des dépenses de fonctionnement de l'ANRU (5 millions d'euros), de l'amélioration de la qualité de service dans les transports (5 millions d'euros) et de la gestion urbaine de proximité (4 millions d'euros) sont identiques à celles prévues en loi de finances initiale pour 2009.

L'augmentation significative des crédits s'explique par une mesure nouvelle d'amélioration des collèges dégradés (20 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 millions d'euros de crédits de paiement), dans le cadre d'une programmation pluriannuelle devant se traduire par l'ouverture de 40 millions d'euros de crédits. Cette dotation correspond à la mesure de démolition-reconstruction de 30 collèges les plus dégradés de la *dynamique Espoir banlieues*. Une circulaire commune au ministère de l'Éducation nationale et au secrétariat d'État à la politique de la ville du 5 mars 2009 en a défini les critères d'éligibilité. Ces montants abonderont les dotations de l'ANRU.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Benoist Apparu, secrétaire d'État, chargé du Logement et de l'Urbanisme, auprès du ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat ; et de Mme Fadela Amara, secrétaire d'État chargée de la Politique de la ville auprès du ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville, sur les crédits de la mission Ville et logement, lors de la commission élargie du 3 novembre 2009 à 9 heures (voir compte rendu analytique officiel de la réunion sur le site Internet de l'Assemblée nationale⁽¹⁾), la commission des Finances **adopte** les crédits de ces missions, conformément à l'avis favorable de MM. François GOULARD et François SCELLIER, Rapporteurs spéciaux.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/c010.asp