



N° 253

---

ASSEMBLÉE NATIONALE  
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012

**AVIS**

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE  
**loi de finances pour 2013** (n° 235),

TOME XII

**ÉGALITÉ DES TERRITOIRES,  
LOGEMENT ET VILLE**

**VILLE**

PAR M. FRANÇOIS PUPPONI,

Député.

---

---

Voir le numéro : 251 (annexe 24)



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.— LA POLITIQUE DE LA VILLE BÉNÉFICIE D'UN MAINTIEN DE SES MOYENS D'INTERVENTION QUI GAGNENT EN LISIBILITÉ</b> .....	7
A.— UN BUDGET DE TRANSITION DANS L'ATTENTE DE LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE .....	7
1. Un bilan mitigé de la Cour des comptes sur une décennie de conduite de la politique de la ville .....	7
2. Une feuille de route claire pour le retour du droit commun dans les quartiers.....	9
a) <i>Un « droit commun renforcé »</i> .....	9
b) <i>De nouvelles modalités d'intervention pour répondre au plus près aux besoins des territoires</i> .....	10
B.— LE MAINTIEN DES MOYENS D'INTERVENTION EN FAVEUR DES HABITANTS DES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ .....	12
1. La prise en charge des actions de prévention de la délinquance par le FIPD .....	12
2. La reconduction des moyens de la politique de la ville .....	14
a) <i>Préserver les capacités d'intervention de l'Acse en garantissant la transparence de ses actions</i> .....	14
b) <i>Lancer l'expérimentation des « emplois francs »</i> .....	17
C.— LE RENFORCEMENT DES OUTILS DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE DANS LES TERRITOIRES PRIORITAIRES.....	19
1. Le doublement du rythme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU).....	19
2. La reconduction de la dotation de développement urbain (DDU).....	20
3. L'entrée en vigueur du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) .....	21
4. Le Fonds de solidarité entre les communes de la région Île-de-France (FSRIF) .....	21

<b>II.— VERS UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA RÉNOVATION URBAINE .....</b>	<b>22</b>
A.— UN CHANTIER INACHEVÉ A CE JOUR .....	22
1. Un chantier à mi-parcours .....	23
2. La problématique du financement de la « bosse » de l'ANRU .....	24
B.— LE PLF 2013 SÉCURISE L'ACHÈVEMENT DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE .....	25
1. Les financements dégagés pour la période 2013 – 2015 .....	25
2. Les autres programmes confiés à l'ANRU .....	26
3. Vers une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain .....	27
<b>III.— DÉVELOPPER L'HÉBERGEMENT ET L'ACCÈS AU LOGEMENT : UNE URGENCE ABSOLUE .....</b>	<b>28</b>
A.— UNE SITUATION « SUB-CRITIQUE » : JAMAIS AUTANT DE PERSONNES N'ONT ÉTÉ À LA RUE ET EN ATTENTE D'UN LOGEMENT .....	28
B.— DES MESURES D'URGENCE EN MATIÈRE D'HÉBERGEMENT.....	29
C.— FAVORISER L'ACCÈS DES PERSONNES VULNÉRABLES À UN LOGEMENT DÉCENT EST UNE PRIORITÉ.....	30
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>32</b>
<b>ANNEXE SUR L'ÉPIDE .....</b>	<b>33</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>36</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Il serait évidemment réducteur de n'évoquer la vie des habitants des quartiers de nos villes qu'à travers le récit des difficultés quotidiennes qu'ils y rencontrent, une série de statistiques arides ou encore l'utilisation d'un vocabulaire de spécialistes limité à l'énumération de ZUS (zone urbaine sensible) ou de ZFU (zone franche urbaine). Et pourtant, les chiffres parlent ici d'eux-mêmes : huit millions de nos concitoyens habitent aujourd'hui dans les quartiers relevant de la politique de la ville, c'est-à-dire dans des quartiers où une action publique spécifique a été jugée nécessaire. En zone urbaine sensible, une personne sur trois vit sous le seuil de pauvreté et le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans y est plus élevé qu'ailleurs (il s'élevait à 42 % en 2012).

Ces données viennent naturellement interroger l'efficacité de la politique de la ville. Lors du lancement de la concertation à Roubaix, le 11 octobre dernier, le ministre délégué à la ville, M. François Lamy, constatait ainsi qu'aucune ville n'est sortie de ZUS depuis 1996. « *Il serait pourtant injuste et faux d'imputer à la politique de la ville l'entière responsabilité de cet échec. (...) Enclavée comme les quartiers qu'elle tend à ouvrir, isolée pour traiter des inégalités, elle n'a jamais été articulée avec une politique d'aménagement globale du territoire et les politiques de droit commun n'ont que trop peu suivi* »<sup>(1)</sup>. Et il serait tout autant injuste de ne pas reconnaître l'implication, le dynamisme et la ténacité de toutes celles et de tous ceux qui se mobilisent, chaque jour, en faveur d'un mieux vivre ensemble dans leur quartier.

Mais, il est grand temps de redéfinir les contours de l'action publique dans les quartiers de la République. En août dernier, une feuille de route pour le retour du droit commun dans les quartiers a été établie qui pose des jalons importants dans cette direction en prévoyant notamment une nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville.

Le projet de budget que nous examinons aujourd'hui est donc un budget de transition mais c'est aussi un budget volontariste qui marque un coût d'arrêt à la baisse de plus d'un tiers des crédits consacrés à la politique de la ville depuis 2009. C'est enfin un budget qui s'inscrit dans un contexte de mobilisation accrue des politiques de droit commun en faveur des quartiers de la politique de la ville, qu'il s'agisse des emplois d'avenir ou de la péréquation financière.

---

(1) Proposition de loi n° 3297 visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté, déposée à l'Assemblée nationale le 30 mars 2011, à l'initiative des membres du groupe SRC.

Votre rapporteur souhaite évoquer ici les crédits de la Société du Grand Paris (SGP) qui étaient auparavant inscrits sur le programme 147 et qui ont été transférés, dans le PLF 2013, sur le programme 135 « urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »<sup>(1)</sup>. Le projet que la SGP porte de réalisation d'un métro automatique fait aujourd'hui l'objet d'un consensus assez largement partagé. Si l'inscription d'une dotation en capital n'est pas immédiatement nécessaire pour permettre l'avancée du projet, il reste néanmoins important de faire bénéficier la SGP de recettes dynamiques, en reconsidérant notamment le plafonnement dont fait actuellement l'objet la fraction de la taxe sur les bureaux qui lui est affectée.

Au-delà de cette question, votre rapporteur restera attentif à la mise en œuvre des réformes qui ont été annoncées qu'il s'agisse de l'expérimentation des emplois francs ou de la mobilisation en faveur de l'hébergement et de l'accès des personnes les plus vulnérables. En effet, l'efficacité de l'action publique rejoint ici l'effectivité de la promesse républicaine.

---

*(1) Se reporter à l'avis budgétaire de notre collègue Daniel Goldberg sur les crédits affectés à la politique du logement en 2013.*

## **I.— LA POLITIQUE DE LA VILLE BÉNÉFICIE D'UN MAINTIEN DE SES MOYENS D'INTERVENTION QUI GAGNENT EN LISIBILITÉ**

Une action publique résolue en faveur de nos concitoyens des quartiers en difficulté ne peut s'avérer véritablement efficace que si les politiques de droit commun intègrent elles-mêmes des objectifs de lutte contre les ségrégations socio-urbaines. Les orientations lancées au cours de ces dernières semaines témoignent de cette nécessité dans trois domaines prioritaires : l'éducation, l'emploi et la prévention de la délinquance. **Cet objectif de « droit commun renforcé » est complété par des crédits spécifiques dont le niveau est maintenu en 2013, donnant ainsi, dans un contexte budgétaire pourtant contraint, un coût d'arrêt à la baisse de plus d'un tiers des crédits consacrés à la politique de la ville depuis 2009.**

### **A.— UN BUDGET DE TRANSITION DANS L'ATTENTE DE LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

La politique de la ville associe des dispositifs de droit commun des ministères et des programmes d'action spécifique, dont il est aujourd'hui nécessaire de revoir l'articulation. Les initiatives prises dans le cadre de la feuille de route pour les habitants des quartiers présentée par le ministre délégué à la ville, M. François Lamy, le 22 août dernier, témoignent d'une volonté de réformer de la politique de la ville pour en renforcer la portée et l'efficacité.

#### **1. Un bilan mitigé de la Cour des comptes sur une décennie de conduite de la politique de la ville**

En juillet dernier, la Cour des comptes a publié un rapport thématique dressant un bilan mitigé d'une décennie de réformes de la politique de la ville <sup>(1)</sup>. Au terme de cette évaluation, il apparaît qu'en dépit de l'adoption de nombreuses réformes depuis le vote de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville, les écarts de développement entre les quartiers prioritaires et les villes environnantes ne se sont pas réduits.

Des conclusions similaires avaient été tirées par votre rapporteur dans le cadre des travaux du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) sur l'évaluation des aides des quartiers défavorisés, en octobre 2010 <sup>(2)</sup>. Le rapport publié à l'issue de ces travaux concluait en effet que : « *Si l'on considère les objectifs de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, formulés en termes de réduction des inégalités sociales et des écarts de développement, il faut admettre que la*

---

(1) *Cour des comptes, La politique de la ville : une décennie de réformes, rapport public thématique, juillet 2012.*

(2) *Rapport d'information n° 2853, « Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante », François Pupponi et François Goulard, octobre 2010.*

*situation actuelle n'est dans l'ensemble pas meilleure qu'en 2003. La pauvreté et le chômage demeurent dans les quartiers sensibles à des niveaux élevés, sans amélioration réelle par rapport au reste du pays. Les résultats scolaires en ZUS accusent un retard important par rapport aux moyennes nationales, qui n'a pas été comblé, même partiellement, ces dernières années (...) Par ailleurs, les écarts de « pouvoir d'achat » entre les communes, exprimés en termes de potentiel financier, n'ont pas été réduits ces dernières années et ont même connu un léger accroissement* ». Votre rapporteur tient à préciser que ce constat ne vient pas traduire l'échec de la politique de la ville, ni remettre en cause la mobilisation extraordinaire de ses artisans, sur le terrain, mais illustre plutôt l'absence d'ambition politique pour la porter.

Dans son analyse, la Cour des comptes déplore notamment : une dilution des interventions sur un nombre beaucoup trop important de quartiers, des défauts persistants de gouvernance et de coordination, un manque d'articulation entre rénovation urbaine et accompagnement social, une répartition inadéquate des crédits dédiés à la politique de la ville ainsi qu'une trop faible mobilisation des politiques publiques de droit commun. Face à cette situation, la Cour formule plusieurs recommandations destinées à surmonter les difficultés constatées :

- Engager rapidement la réforme de la géographie des zones prioritaires afin de concentrer l'effort sur les territoires qui présentent les difficultés les plus grandes, tout en harmonisant les zonages légaux et contractuels ;

- Renforcer le pilotage interministériel à l'échelon central et celui des préfets sur le terrain ;

- Réformer le cadre contractuel afin de mieux articuler les interventions de rénovation urbaine et de cohésion sociale dans de nouveaux contrats uniques de la politique de la ville et mobiliser les intercommunalités

- Faire bénéficier les quartiers prioritaires de plus de crédits de droit commun que la moyenne nationale ;

- Renforcer la politique de l'emploi dans les quartiers prioritaires en ciblant notamment les publics des zones urbaines sensibles (ZUS) dans les parcours d'accompagnement de Pôle emploi destinés aux demandeurs d'emplois ayant des difficultés de reclassement. Une fois la réforme de la géographie prioritaire engagée et le nombre de quartiers ciblés réduit, la présence de Pôle emploi dans les quartiers prioritaires devrait être encouragée.

Les recommandations relatives à la conduite de la rénovation urbaine sont évoquées en deuxième partie du présent avis.



## **2. Une feuille de route claire pour le retour du droit commun dans les quartiers**

Ce constat, largement partagé depuis plusieurs années par une grande majorité d'acteurs de la politique de la ville, a permis d'établir, dès le 22 août 2012, une feuille de route pour les habitants des quartiers.

### ***a) Un « droit commun renforcé »***

Face à la détresse exprimée dans les quartiers défavorisés, dont les habitants s'estiment délaissés et marginalisés, et face à l'urgence de certaines situations – notamment à Marseille et à Clichy-sous-Bois –, cette feuille de route mobilise, dans un premier temps, les politiques de droit commun impulsées au cours de ces dernières semaines. Il s'agit de s'appuyer, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, sur les dispositifs récemment mis en place en faveur de l'éducation, de l'emploi et de la sécurité :

- **La création de 1 000 postes dans l'Education nationale** doit notamment venir soutenir, dès la rentrée 2012, la réussite éducative des enfants des quartiers (un poste sur quatre est destiné à améliorer l'encadrement des élèves de l'éducation prioritaire).

- **Les emplois d'avenir**

Ces emplois s'adressent à des jeunes de 16 à 25 ans, résidant en zone urbaine sensible (ZUS) ou dans les outre-mer ou dans les zones rurales les plus marquées par le chômage, pas ou peu diplômés <sup>(1)</sup>, et qui ne sont ni en emploi, ni en formation. Ce dispositif vise à inciter les employeurs, essentiellement issus du secteur non marchand, à recruter des jeunes sur des contrats de travail à durée indéterminée ou à durée déterminée d'une durée minimale de 12 mois, en contrepartie d'une prise en charge par l'État de 75 % du montant brut de la rémunération du jeune pendant une durée maximale de 3 ans. Inscrite dans le projet de loi portant création des emplois d'avenir, adopté par l'Assemblée nationale, le 9 octobre dernier, cette mesure constitue une réponse adaptée aux difficultés rencontrées par les jeunes peu qualifiés résidant en ZUS, qui obtiennent ainsi une opportunité d'accéder à des emplois dans des secteurs d'activité en développement ou à forte utilité sociale. Ils bénéficieront d'un accompagnement renforcé par les missions locales et d'actions de formation favorisant leur insertion durable sur le marché du travail <sup>(2)</sup>.

L'objectif est de parvenir à la création de 150 000 emplois d'avenir d'ici 2014, dont 100 000 dès l'an prochain, pour un coût de 1,5 milliard d'euros par an

---

(1) Dans des cas exceptionnels, les jeunes en ZUS ayant engagé des études supérieures peuvent être recrutés en emplois d'avenir.

(2) Le projet de loi met également en place, sur un modèle comparable, des emplois d'avenir professeur, dont devraient bénéficier, d'ici 2015, environ 18 000 étudiants boursiers venant également de zones défavorisées.

lorsque le système fonctionnera à plein. Ces emplois cibleront spécifiquement les jeunes sans qualification, dont le taux de chômage dépasse 45 % dans les quatre années suivant leur sortie du système scolaire et qui ne sont que 29 % à accéder rapidement et durablement à l'emploi. Compte tenu des caractéristiques de l'emploi des jeunes dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, **un jeune résidant dans une zone urbaine sensible (ZUS) aura ainsi deux fois plus de chance de se voir proposer un contrat d'avenir**. L'objectif est d'attribuer, dès 2014, au moins un tiers des contrats d'avenir à ces jeunes, en fonction des besoins des territoires. Au total, 450 M€ de crédits bénéficieront donc au développement de l'emploi des habitants des quartiers en difficulté, en particulier les jeunes.

- Parmi les missions qui lui seront confiées, la **banque publique d'investissement (BPI)** sera notamment chargée de définir une stratégie spécifique pour promouvoir la création d'entreprises dans les quartiers.

- Les « **emplois francs** » dont une première expérimentation sera lancée en 2013 (cf. *infra*).

- **Les zones de sécurité prioritaire (ZSP)**

Par une circulaire du ministre de l'Intérieur, datée du 30 juillet dernier, la création de 15 zones prioritaires de sécurité (ZSP) au sein de villes, de zones périurbaines ou rurales, a été annoncée à compter du mois de septembre 2012. Cette initiative vise à apporter « *des réponses adaptées aux problématiques locales (...) pour des territoires dans lesquels des actes de délinquance ou d'incivilités sont structurellement enracinés* ». En termes d'organisation, deux structures locales sont instituées : une « cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure » et une « cellule de coordination opérationnelle du partenariat ». En outre, certaines actions relevant de la politique de la ville « *pourront utilement être harmonisées ou coordonnées pour compléter l'action menée dans les ZSP, notamment en matière de prévention de la délinquance* ».

Les mécanismes de péréquation financière (dotation de solidarité urbaine et dotation de développement urbain) sont examinés au point C. ci-dessous.

***b) De nouvelles modalités d'intervention pour répondre au plus près aux besoins des territoires***

Au-delà d'une mobilisation renforcée des politiques de droit commun en faveur des quartiers, des initiatives spécifiques ont été lancées pour mettre en place des modalités renouvelées d'intervention dans les villes et les quartiers en difficulté.

• *Une nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville*

Comme le soulignait le ministre délégué à la ville, M. François Lamy, lors du lancement de la concertation, le 11 octobre dernier à Roubaix : « Le préalable est certainement de comprendre pourquoi, depuis 1996, aucun territoire rentré dans cette géographie prioritaire n'a pu en sortir et si cette logique de zonages était la bonne. Poser la question c'est aussi y répondre : il faut en finir avec les zonages actuels et l'empilement de dispositifs qui finissent par stigmatiser sans aider vraiment. Ils diluent notre action et accentuent encore les effets de frontière. Il faut donc arrêter avec les 416 ZRU <sup>(1)</sup>, les 751 ZUS <sup>(2)</sup>, les 396 PRU <sup>(3)</sup>, les 2 492 quartiers CUCS <sup>(4)</sup> ».

Cette concertation a pour finalité de remettre à plat les modes d'action du ministère chargé de la ville, afin de concentrer les crédits spécifiques sur des territoires ciblés, où les besoins sont les plus importants et les plus urgents à satisfaire. Ces territoires prioritaires bénéficieront du renforcement des outils de péréquation financière (cf. infra). **Les conclusions de la concertation qui vient d'être lancée seront tirées par le Premier ministre lors d'un comité interministériel des villes début 2013 et feront l'objet d'un projet de loi.**

Parallèlement, des conventions seront passées avant la fin de l'année entre le ministère de la ville et tous les ministères concernés pour fixer les objectifs et les engagements financiers de la mobilisation dans leurs domaines de compétence (emploi, éducation, sécurité, santé, jeunesse, etc.).

• *Une nouvelle génération de contrats*

Un des objectifs poursuivis est d'intégrer les projets de rénovation urbaine, les actions de cohésion sociale et les politiques de droit commun de l'État et des collectivités territoriales, pour définir un véritable projet de territoires. L'élaboration de ces nouveaux contrats s'appuiera sur les enseignements tirés de la pratique des CUCS et de l'expérimentation engagée en 2011 sur 33 sites en vue de mobiliser plus efficacement le droit commun. D'ores et déjà, des lignes directrices ont été définies lors du conseil des ministres du 22 août 2012 afin de parvenir à un contrat unique traitant à la fois des actions de développement social et des aspects liés au bâti, intégrant des engagements de mobilisations de politiques de droit commun et s'inscrivant dans le cadre intercommunal. L'association des habitants à la définition et au suivi du contrat constitue également un axe majeur.

---

(1) Zone de rénovation urbaine.

(2) Zone urbaine sensible.

(3) Programme de rénovation urbaine.

(4) Contrat urbain de cohésion sociale. Conclus entre 2006 et 2007, les 497 CUCS, signés dans 100 départements, ont été prorogés jusqu'en 2014.

**C'est dans ce cadre d'intervention, en cours de profonde rénovation, que les crédits consacrés à la politique de la ville pour 2013 doivent être analysés : d'une part, leur niveau marque un coup d'arrêt à la baisse continue enregistrée depuis plusieurs années ; d'autre part, ils correspondent à un budget de transition, avant la mise en place de nouvelles modalités d'action.**

## **B.— LE MAINTIEN DES MOYENS D'INTERVENTION EN FAVEUR DES HABITANTS DES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ**

Les crédits budgétaires consacrés à la politique de la ville s'élèveront à 504,6 M€ en 2013, pour une dotation du programme 147 « Politique de la ville » de 525,9 M€ en 2012 à périmètre constant, c'est-à-dire à l'exclusion des crédits consacrés au Grand Paris – désormais pris en charge par le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » – et des crédits consacrés à la mesure exceptionnelle de rénovation des collèges dégradés mis en service par l'ANRU. La réduction du volume du programme en 2013 est compensée par la prise en charge par le Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) des actions de prévention sociale jusque-là financées par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), à hauteur de 20 M€.

**La reconduction des moyens de la politique de la ville s'inscrit ainsi en rupture avec la baisse continue des crédits de l'État destinés aux quartiers populaires (- 31 % entre 2009 et 2012). Elle permet notamment de préserver les capacités d'intervention de l'Acsé et d'initier les emplois francs.**

### **1. La prise en charge des actions de prévention de la délinquance par le FIPD**

Depuis 2007, date de création du FIPD <sup>(1)</sup>, les actions de prévention de la délinquance sont soutenues par des crédits d'intervention de l'Acsé, au titre de deux lignes budgétaires : les crédits de la politique de la ville, sur les territoires éligibles à celle-ci, et ceux du FIPD, sur l'ensemble du territoire national. Les orientations du fonds sont fixées par le Comité interministériel de prévention de la délinquance <sup>(2)</sup> (CIPD) et sa gestion est confiée à l'Acsé.

Le FIPD est alimenté par la partie des crédits délégués par l'État à l'Acsé pour financer des actions de prévention de la délinquance et un montant prélevé sur le produit des amendes forfaitaires de la police et de la circulation. Il participe

---

(1) *Le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) a été créé par l'article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance dont l'article 62 de la loi de finances initiale pour 2011 et le décret n° 2007-1048 du 26 juin 2007 précisent les conditions d'application.*

(2) *Présidé par le Premier ministre, ou par délégation par le ministre chargé de l'intérieur, le CIPD fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance et veille à leur mise en œuvre. Institué en 2007, il ne s'est en réalité pas réuni depuis 2009.*

au soutien d'actions de prévention sociale et éducative, de prévention situationnelle et de soutien à l'ingénierie. Les crédits du programme 147 sont, pour leur part, affectés principalement à des actions de prévention à caractère social ou éducatif au bénéfice des personnes et ne contribuent pas à la prévention situationnelle.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des ressources et des emplois du FIPD sur la période 2007 – 2011 :

#### RÉCAPITULATIF 2007 – 2011 FIPD

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011
Ressources					
Produit des amendes	50	35	35	35	35
Transferts budgétaires				13,7	15
Plan de relance			2		
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>35</b>	<b>37</b>	<b>48,7</b>	<b>50</b>
Emplois					
Vidéo protection	13,4	11,7	17	28,9	
Hors vidéo protection	30,7	25,8	19,6	19,5	
<b>Total</b>	<b>44,1</b>	<b>37,5</b>	<b>36,6</b>	<b>48,4</b>	

Source : Document de politique transversale annexé au PLF 2012 « prévention de la délinquance ».

Les deux types de crédits ont vocation à soutenir des actions sur des territoires inscrits dans des dispositifs contractuels et partenariaux : les crédits du FIPD sont destinés à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance, des contrats locaux de sécurité (CLS) et des CUCS tandis que les crédits du programme 147 sont affectés au soutien des actions visant les sites et publics concernés par la géographie prioritaire des CUCS. La spécificité du FIPD tient cependant au fait que son emploi n'est soumis à aucun zonage administratif mais conditionné par l'importance des problèmes de délinquance et lié à l'existence d'instances partenariales de prévention.

**En pratique néanmoins, les bilans de la consommation des crédits du FIPD depuis 2007 font apparaître que ceux-ci permettent de soutenir des actions en majorité mises en œuvre dans les communes disposant d'un CUCS.** En 2011, 60 % des crédits engagés sur le FIPD (29 M€) ont été mobilisés à ce titre. Le FIPD vient donc conforter les actions de prévention conduites sur les territoires de la politique de la ville, souvent fortement exposés à la délinquance. Dans ce cas, ces crédits complètent utilement les crédits des CUCS en associant le soutien à de nouvelles actions et des extensions d'action sur d'autres quartiers relevant d'une commune en CUCS. Le FIPD permet aussi de financer des actions

de prévention sur des territoires généralement de taille plus réduite, également confrontés à certaines formes de délinquance et inscrits dans des dispositifs partenariaux de prévention.

**Dans le but de renforcer la cohérence d'intervention et la lisibilité des actions de prévention de la délinquance, le PLF pour 2013 confie la prise en charge de ces actions au FIPD.** Désormais, le FIPD concentre les crédits de l'État dédiés au financement de la prévention de la délinquance, ce qui permet d'unifier les actions mises en œuvre. Au niveau national, l'objectif est de consacrer au moins 75 % de la dotation hors vidéo protection à des actions de prévention de la délinquance dans les territoires prioritaires de la politique de la ville (qui recoupent quasi intégralement les ZSP). Cette enveloppe, qui fera l'objet d'un dialogue de gestion avec l'Acisé, est en augmentation dans la mesure où les crédits dédiés à la vidéo protection ne représenteront plus que 9,3 M€. Au total, un montant de 37,2 M€ sera ainsi consacré aux actions de prévention de la délinquance en 2013, avec des interventions ciblées en direction des jeunes.

## 2. La reconduction des moyens de la politique de la ville

Le budget de la ville pour 2013, tel qu'il est inscrit au programme 147, s'élèvera à un montant de 504,6 M€, ce qui, compte de tenu du rôle joué par le FIPD (cf. *supra*), marque un coup d'arrêt à la baisse continue des crédits affectés à la politique de la ville, que retrace le tableau ci-après :

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PROGRAMME « POLITIQUE DE LA VILLE » INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE DE 2005 À 2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AE (en M€)	1 049,9	1 073	1 148,8	1 141	769,6	716,6	624,3	527,4
Evolution (en %)		+ 2,2	+ 7	- 0,7	- 32,5	- 6,9	- 12,9	- 15,5
CP (en M€)	883,9	1 026,2	1 173,8	1 020	794,6	704,8	624,3	539,9
Evolution (en %)		+ 16,1	+ 14,4	- 13,1	- 22,1	- 11,3	- 11,4	- 13,5

Source : Cour des comptes

#### ***a) Préserver les capacités d'intervention de l'Acisé en garantissant la transparence de ses actions***

L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acisé), instituée en 2006, est l'opérateur principal du programme 147. Elle intervient dans les territoires prioritaires de la politique de la ville grâce aux crédits fongibles des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), prolongés jusqu'en 2014. L'agence pilote également trois programmes phare : la réussite éducative, les « adultes-relais » et l'opération « ville-vie-vacances » ainsi que des

programmes spécifiques (internats d'excellence, cordées de la réussite, écoles de la deuxième chance, parrainage, *etc.*)

Le PLF pour 2013 fixe à 354,8 M€ la dotation allouée par l'État à l'Acse sur le programme 147, soit une baisse de 20,1 M€ par rapport à la LFI pour 2012 (374,9 M€), compensée par un montant équivalent affecté à la mise en œuvre d'actions de prévention de la délinquance par le FIPD (cf. *supra*). Sur cette dotation, une enveloppe de 333 M€ est consacrée aux interventions directes au bénéfice des habitants des quartiers, selon la répartition suivante :

#### RÉPARTITION DES DOMAINES D'INTERVENTION DE L'ACSE EN 2013

Thématique d'intervention	Montant alloué (en M€)
<i>Emploi et développement économique</i>	43,5
dont :	
- le volet emploi et développement économique des CUCS	40,4
- les écoles de la deuxième chance	2,7
- les quartiers vers l'emploi	0,4
<i>Education</i>	122
dont :	
- le programme de réussite éducative (PRE)	81
- accès à la réussite et à l'excellence (cordées de la réussite, internats d'excellence, classes préparatoires intégrées)	11,5
- autres actions financées dans le volet éducation des CUCS (soutien scolaire, lutte contre le décrochage scolaire, ateliers)	29,5
<i>Santé et accès aux soins</i>	14,5
dont :	
- ingénierie des ateliers santé ville	6,5
- autres actions financées dans le cadre du volet santé des CUCS	8
Volet « habitat et cadre de vie » des CUCS	4
Culture et expression artistique	12,3
Lien social, citoyenneté et participation à la vie publique	31,7
L'accès aux droits et la prévention des discriminations	12,5
Programme « adultes-relais »	76
Programme « ville vie vacances »	9
Programme ingénierie des contrats urbains de cohésion sociale	7,5

Source : PAP 2013 de la mission « égalité des territoires, logement et ville »

#### • *Le programme de réussite éducative (PRE)*

Lancé en 2005 par la loi de programmation pour la cohésion sociale, le programme de réussite éducative (PRE) vise à accompagner les enfants et les adolescents (de 2 à 16 ans), qui ne bénéficient pas d'un environnement social, familial et culturel favorable afin de leur donner les chances de réussir leur parcours éducatif. Il propose aux enfants qui en ont besoin un parcours individualisé d'accompagnement social et éducatif visant à surmonter ou atténuer les obstacles sociaux, familiaux, psychologiques ou sanitaires qui s'opposent à la réussite scolaire et éducative du jeune concerné. Le PRE vise spécifiquement les enfants habitant en Zus et/ou scolarisés en zone ou réseau d'éducation prioritaire.

Concrètement, ce programme – qui est budgétairement le plus important de l'Acisé – représente, à l'issue de l'année scolaire 2010 – 2011 :

- 510 projets locaux actifs,
- 122 000 bénéficiaires dont 62 600 parcours individualisés,
- environ 750 communes concernées,
- plus de 1 400 quartiers dont 800 classés en quartier CUCS,
- 1 714 équipes de soutien actives,
- des difficultés repérées et prises en charge en moyenne en 19 jours.

En 2013, la mise en œuvre du PRE doit poursuivre les efforts de concentration des moyens sur les quartiers prioritaires des CUCS, notamment en priorité 1, et d'augmentation des cofinancements directs. Sur le plan qualitatif, les priorités thématiques devraient être orientées en vue de privilégier la santé, la prévention de l'absentéisme et du décrochage scolaire, la prise en charge des élèves temporairement exclus et le soutien à la parentalité. Dans le même temps, les efforts en vue d'augmenter le taux d'individualisation seront poursuivis (objectif de 65 % en 2013).

• *Les adultes-relais*

Le programme adultes-relais a été institué en 1999 pour offrir un cadre stable aux nombreuses initiatives locales existantes et favoriser le lien social par des actions de médiation dans les sites de la politique de la ville. Il vise deux objectifs principaux : l'insertion sociale et professionnelle des intéressés, la mise en œuvre d'actions de médiation portant sur des aspects sociaux et culturels mais aussi sur la prévention de la délinquance et la tranquillité de l'espace public. Les actions menées par les adultes-relais consistent à faciliter localement l'accès des habitants des quartiers de la politique de la ville aux services publics et à améliorer les rapports sociaux dans les espaces publics ou collectifs de ces quartiers.

Le contingent de postes d'adultes-relais délégués aux départements atteint 4 164 postes en 2012. Compte tenu des vacances de postes liés au renouvellement des bénéficiaires en cours de convention, le nombre de postes occupés est en moyenne de 3 800. L'étude menée en 2011 sur les cohortes d'adulte-relais des années 2008 et 2009 par l'ASP (Agence de services et de paiements) montre qu'un peu plus de 800 personnes ayant bénéficié du programme adultes-relais quittent le dispositif chaque année et parmi elles, environ 3 sur 5 (58 %) sont en situation positive d'emploi ou de formation au moment de l'enquête.

En termes budgétaires, ce programme se caractérise par une forte inertie en raison de la durée des conventions passées avec les employeurs, qui est de trois ans. Cette année, les dépenses liées aux adultes-relais n'ont pas été maîtrisées au niveau des ressources inscrites dans la loi de finances pour 2012 et en baisse par



rapport à 2011. L'équilibre financier du programme a donc été atteint par la mobilisation de recettes non récurrentes (reports de crédits, prélèvement sur fonds de roulement). Pour 2013, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances s'élèvent à 76 M€, soit une progression de 2 M€ par rapport à la LFI 2012.

- *Un fonctionnement plus transparent*

Il est apparu que la dotation versée les années précédentes à l'Acsé, au titre de la subvention pour charge de service public, était insuffisante, ce qui a eu pour conséquence des prélèvements sur les dépenses d'intervention. Afin d'assurer la transparence et la sincérité des documents budgétaires, la dotation pour charge de service public de l'agence a donc été « rebasée » à hauteur de 3,8 M€. En 2013, cette dotation s'élèvera ainsi à 14,8 M€, ce qui induit, malgré un effet « optique » de progression, un effort de réduction des dépenses de fonctionnement de l'agence de 1,6 M€. S'agissant des effectifs, le plafond d'emplois de l'agence passe de 118 à 115 ETP en 2013.

- b) Lancer l'expérimentation des « emplois francs »**

Les jeunes actifs résidant en ZUS ont à la fin de leurs études 1,6 fois plus de risques d'être au chômage plutôt qu'en emploi et 1,2 fois plus de risques d'être en emploi non qualifié plutôt qu'en emploi qualifié. Or, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport précité, les crédits spécifiques consacrés à l'emploi représentent un volume limité qui restreint la portée des actions financées. Il est donc indispensable de renforcer la politique de l'emploi dans les quartiers prioritaires, en ciblant notamment les publics des zones urbaines sensibles.

- *L'essoufflement du dispositif d'exonérations en zone franche urbaine (ZFU)*

Créées en trois vagues successives <sup>(1)</sup>, les zones franches urbaines (ZFU) visent à favoriser le développement économique et l'emploi dans des quartiers touchés par un taux de chômage élevé et un déficit d'activités économiques, par l'instauration d'exonérations fiscales et sociales au bénéfice des entreprises et des associations qui se créent ou qui s'implantent sur ces territoires. Le dispositif des ZFU devait expirer à la fin de l'année 2011, mais la loi n° 2011-1977 de finances pour 2012 l'a prorogé pour trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2014. De plus la clause d'embauche locale a été portée à un salarié sur deux (contre un sur trois), et une nouvelle condition de couplage de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices avec l'exonération sociale pour les entreprises d'au moins un salarié a été introduite.

Les zones franches urbaines sont, aujourd'hui, au nombre de 100, dont 93 en métropole. Elles rassemblent 62 000 établissements qui accueillent

---

(1) Par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996, puis la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 et enfin par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006.

307 000 salariés. En juin dernier, la DARES <sup>(1)</sup> a publié une étude sur les embauches exonérées dans les territoires de la politique de la ville entre 2007 et 2010. Sur cette période, les embauches exonérées ont diminué de moitié en ZFU. Si la crise économique explique en partie ces évolutions, les modifications des règles liées aux exonérations en ZFU ont diminué leur attractivité depuis 2006. Ainsi, en ZFU, les implantations d'établissements nouveaux qui assuraient chaque année un tiers des embauches exonérées, reculent depuis 2009, témoignant d'un certain essoufflement du dispositif, en particulier dans les ZFU les plus anciennes.

Une étude de l'INSEE <sup>(2)</sup>, parue en mars 2012, montre que, durant les premières années, le dispositif a eu un effet très positif sur l'activité économique avec, en cinq ans, la création de 9 700 à 12 200 établissements soit environ 41 500 à 56 900 emplois. Ces créations d'établissements et d'emplois sont des créations nettes. Mais, à partir de 2002, ses effets ont plafonné avec une disparition plus fréquente des établissements implantés annulant les créations d'établissements et un impact sur les générations de 2004 et 2006 plus faible que pour les ZFU de première génération.

Sur le plan budgétaire, la diminution du coût du dispositif se poursuit depuis cinq ans : le montant total des exonérations sociales et fiscales était de 406 M€ en 2011 (contre 452 M€ en 2010) et devrait s'élever à 367 M€ en 2012.

Le dispositif des zones franches urbaines, s'il apporte une mixité fonctionnelle dans les quartiers concernés, affiche des résultats plus mitigés en termes d'emploi et doit donc être renforcé par d'autres mesures. Il faut inventer de nouvelles solutions pour résoudre les discriminations dont sont victimes nombre de jeunes des quartiers en difficulté, centrées sur l'aide aux personnes et non plus aux territoires.

- *Les emplois francs*

Au regard de ces éléments, deux priorités se dégagent matière d'emploi dans les quartiers : d'une part, l'accès à l'emploi des jeunes en ZUS en développant les dispositifs d'incitation pour les employeurs et en renforçant les mesures d'accompagnement des jeunes vers l'emploi ; d'autre part, la territorialisation des politiques de l'emploi afin que les habitants des quartiers prioritaires en bénéficient en proportion des besoins identifiés localement.

Dans cette perspective, le Gouvernement a souhaité engager, dès 2013, l'expérimentation d'un mécanisme d'aide temporaire aux employeurs (exonération ou aide forfaitaire) qui embauchent des jeunes diplômés (moins de 30 ans résidant en ZUS). A l'inverse de la logique des ZFU, l'exonération est

---

(1) DARES Analyses, *Les embauches exonérées dans les territoires de la politique de la ville de 2007 à 2010*, n° 39, juin 2012.

(2) INSEE Analyses, « *Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique ?* », n° 4, mars 2012.

attachée à la personne recrutée et au critère de résidence en ZUS, et non plus à la localisation de l'entreprise. Ce nouveau mécanisme sera expérimenté dans les zones d'emplois d'Amiens, de Clichy-sous-Bois, de Grenoble et de Marseille en faveur de 500 jeunes de moins de 30 ans résidant dans les ZUS des quatre villes ; il sera évalué d'ici à fin 2014 en vue d'un élargissement progressif.

Le coût de cette mesure devant se situer entre 5 000 à 8 000 euros par emploi, une enveloppe de 2,5 M€ est inscrite dans le PLF 2013 pour financer cette expérimentation. Cette mesure nouvelle est possible grâce au redéploiement de la moitié des économies tendanciennes dégagées par les ZFU.

En ce qui concerne l'établissement public d'insertion de la Défense (EPIDE), votre rapporteur y consacre un développement spécifique en annexe.

### **C.— LE RENFORCEMENT DES OUTILS DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE DANS LES TERRITOIRES PRIORITAIRES**

Notre pays est marqué par une inégalité de ressources entre communes d'une ampleur sans équivalent en Europe : en 2010, le pouvoir d'achat par habitant des 1 % des communes les plus riches est 45 fois plus élevé que celui des 1 % les plus pauvres <sup>(1)</sup>. Les outils de péréquation financière concourent à une exigence constitutionnelle d'égalité entre les collectivités territoriales.

**Dans le cadre d'une mobilisation des politiques de droit commun, cette forme de solidarité financière vient donc logiquement soutenir les communes qui comportent des quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville grâce notamment à la progression de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (120 M€) et la reconduction de la dotation de développement urbain (50 M€) en 2013.**

#### **1. Le doublement du rythme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)**

Créée par la loi du 13 mai 1991, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) constitue l'une des trois dotations de péréquation réservées par l'État aux communes en difficulté : elle bénéficie en effet aux villes dont les ressources ne permettent pas de couvrir l'ampleur des charges auxquelles elles sont confrontées.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport précité, il s'agit d'une ressource de plus en plus prégnante pour les communes inscrites en politique de la ville. Depuis 2005, en effet, son montant est corrélé à l'existence d'une ZUS, à l'existence d'une ZFU et à l'importance du nombre d'habitants dans ces zones relevant de la politique de la ville. A la suite de l'adoption de la LFI

---

*(1) Proposition de loi n° 3297 visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté, déposée le 30 mars 2011, à l'initiative des membres du groupe SRC.*

pour 2009, la répartition de la dotation a, en outre, conduit à une forte concentration de son attribution en faveur des villes les plus en difficulté. La Cour suggère de réformer cette dotation en la scindant en deux dotations aux objectifs distincts, l'un péréquateur et l'autre spécifique de la politique de la ville. De fait, avec la réforme de la géographie prioritaire, la pérennité des coefficients liés à l'existence d'une ZUS ou d'une ZFU, donc du lien entre DSU et politique de la ville, sera posée.

Le document de politique transversale « ville » pour 2013 précise que la DSU pour 2012 s'établit à près de 1 371 M€, soit une augmentation de 4,58 % par rapport à l'exercice précédent. La part de de montant versée aux communes de métropole s'élève à 4,58 % par rapport à 2011. Le rythme de progression de la DSU sera doublé en 2013, pour atteindre un montant de 120 M€.

Les crédits consacrés à la DSU des communes de métropole sont répartis en deux enveloppes, l'une pour les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants ; l'autre pour celles dont la population est supérieure ou égale à 10 000 habitants. En 2012, 369 des 729 communes de 10 000 habitants et plus éligibles à la DSU comportent une ZUS et/ou une ZFU : 15,99 % de leur population réside en ZUS (15,89 % en 2011) et 6,13 % en ZFU (6,06 % en 2011). S'agissant des 115 communes de 5 000 à 9 999 habitants, 41 comportent une ZUS (englobant 13,06 % de leur population, 12,21 % en 2011) et une ZFU (pour 3,22 % de leur population, 3,05 % en 2011).

## **2. La reconduction de la dotation de développement urbain (DDU)**

Instituée par la loi de finances pour 2009, la dotation de développement urbain (DDU) s'est élevée en 2012, comme les années précédentes, à 50 M€. Elle complète l'abondement annuel supplémentaire de la dotation de solidarité urbaine fixé à 120 M€ par an par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 (« Plan de cohésion sociale ») sur la période 2005 – 2009.

Pour être éligibles à la DDU, les communes de métropole doivent remplir trois conditions cumulatives : être éligibles à la DSU, avoir une proportion de population habitant en ZUS supérieure à 20 % de la population totale de la commune et faire partie du périmètre d'intervention de l'ANRU au titre du programme national de rénovation urbaine qui est consacré à la mise en œuvre de conventions pluriannuelles. Malgré l'absence de lien entre ces deux mécanismes, le champ des communes bénéficiaires de la DDU recouvre en partie celui des communes bénéficiaires de la DSU-cible. Cela tient notamment au fait que ces deux mécanismes ont pour objectif de cibler davantage les communes les plus en difficulté. En 2011, 91 % des communes bénéficiaires de la DDU percevaient également la DSU-cible.

Les crédits sont répartis par les préfets sur la base de projets structurants répondant aux objectifs prioritaires fixés par le Gouvernement, après avis du Conseil National des Villes. En 2012, ces priorités sont l'amélioration de la qualité

des équipements publics et de l'offre de services rendus aux habitants, dans un souci de rendre les communes bénéficiaires plus attractives et de renforcer ainsi la mixité sociale. La réduction des inégalités d'accès aux services dans les domaines de l'emploi, de la sécurité, de la santé et de l'éducation est prioritairement recherchée.

### **3. L'entrée en vigueur du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)**

Le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est un fonds de péréquation horizontale, instauré par la loi de finances pour 2012. Il vise à redistribuer les ressources entre certaines collectivités et leur groupement : des collectivités, contribuent à la constitution du fonds, qui est reversé à d'autres, moins favorisées. La détermination des collectivités contributrices et bénéficiaires du FPIC se fait au niveau des ensembles intercommunaux, c'est-à-dire des entités fiscales que composent un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes membres. Les communes n'appartenant à aucun EPCI sont qualifiées de communes isolées et sont considérées comme un ensemble intercommunal à part entière. Cela permet de comparer des EPCI de catégories différentes entre eux, ainsi que de comparer les EPCI et les communes isolées en termes de richesse.

La montée en puissance du fonds est prévue sur cinq ans selon la répartition suivante : enveloppes de 150 M€ en 2012, 360 M€ en 2013, 570 M€ en 2014, 780 M€ en 2015 puis 2 % des ressources fiscales des communes et de leurs groupements à fiscalité propre (GFP) à compter de 2016 (plus d'un milliard d'euros). Le texte de loi instaurant le FPIC comporte par ailleurs une « clause de revoyure » qui doit permettre, dès la première année, d'évaluer l'impact du dispositif et d'y apporter des ajustements si nécessaire.

### **4. Le Fonds de solidarité entre les communes de la région Île-de-France (FSRIF)**

Le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), créé par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991, a pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population, sans disposer de ressources fiscales suffisantes. Ce dispositif assure une redistribution entre les communes de la région Île-de-France par prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées au profit des communes les plus défavorisées.

La loi de finances pour 2012 a modifié en profondeur le mécanisme de répartition du FSRIF pour, d'une part, l'adapter à la réforme de la fiscalité locale ; d'autre part, l'articuler avec le FPIC, nouveau fonds de péréquation horizontale (cf. *supra*). Par ailleurs, la loi de finances pour 2012 fixe un objectif de ressources annuelles au fonds, et un calendrier de montée en charge pour les années à venir.

Cet objectif est de 210 millions d'euros pour 2012, soit une augmentation de 10,9 %, comme l'illustre le tableau ci-après :

**MONTANT TOTAL DES PRÉLÈVEMENTS ET REVERSEMENTS  
AU TITRE DU FSRIF ENTRE 2009 et 2012**

<b>Année</b>	<b>Montant total des prélèvements et reversements</b>
2009	185 455 270
2010	173 361 304
2011	189 347 565
2012	210 000 000

*Source* : DGCL, ministère de l'intérieur

Par ailleurs, la loi de finances pour 2012 fixe un calendrier prévisionnel de montée en charge de l'objectif annuel de ressources du FSRIF qui s'établit comme suit : 230 M€ en 2013, 250 M€ en 2014 et 270 M€ en 2015.

## **II.— VERS UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA RÉNOVATION URBAINE**

Institué par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) vise à transformer en profondeur le cadre de vie des habitants de 485 zones urbaines sensibles ou quartiers de mêmes caractéristiques (dont 215 prioritaires bénéficient de 70 % des crédits). Confié à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), ce programme mobilise près de 43 Md€ d'investissements auxquels l'agence contribue à hauteur de 12 Md€. L'objectif est de permettre d'intervenir sur les logements dans le cadre d'opérations de démolitions-reconstructions, de réhabilitations et de résidentialisations, mais également sur les équipements publics et les aménagements urbains.

Dans la feuille de route établie en août 2012, le Gouvernement s'est engagé à mener à bien le PNRU, qui n'est aujourd'hui qu'à la moitié de sa réalisation. Si le PLF pour 2013 sécurise en partie le financement de ces opérations sur la période 2013 – 2015, une évaluation doit être engagée afin de définir les objectifs et les modalités de financement d'une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain.

### **A.— UN CHANTIER INACHEVÉ A CE JOUR**

L'objectif du PNRU est de procéder à la requalification de près de 500 quartiers et à la restructuration de logements sur site et dans le reste de l'agglomération. Ce programme inclut notamment des opérations lourdes de démolition et de construction de logements sociaux, avec pour principe de ne pas

réduire l'offre locale de logements, hormis dans les secteurs marqués par une diminution démographique.

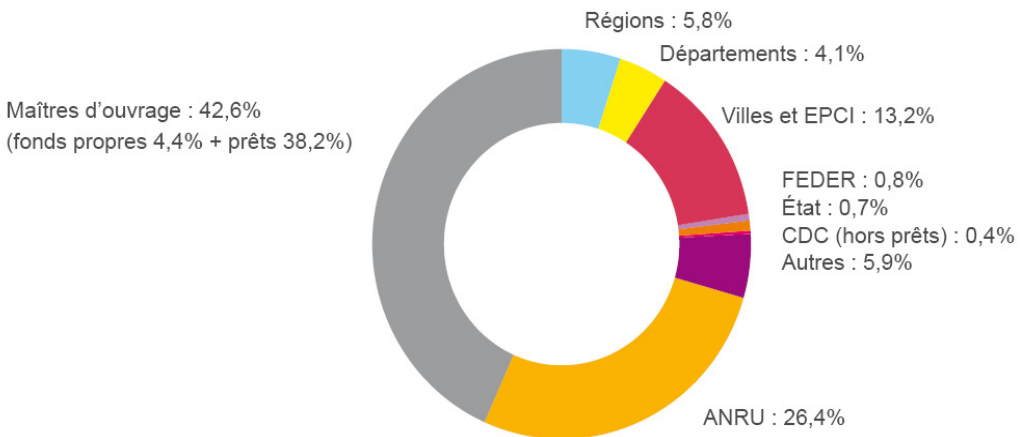
### 1. Un chantier à mi-parcours

Au 30 juin 2012, 396 projets de rénovation urbaine ont fait l'objet de conventions signées. Ils concernent 490 zones urbaines sensibles (ZUS) ou zones assimilées au titre de l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, 3,8 millions d'habitants et un montant estimé d'investissement de 45 Md€, dont 11,7 Md€ de subventions de l'ANRU.

Ces projets validés en comité d'engagement portent sur la reconstitution de 139 000 logements sociaux, la réhabilitation de 323 000 logements sociaux, la démolition de 143 000 logements sociaux, la résidentialisation de 349 000 logements, mais aussi le financement d'aménagements, d'équipements, de requalification d'habitat privé dégradé en quartiers anciens, de changement d'usage, de l'ingénierie.

Les participations des co-financeurs du programme varient selon le type d'intervention et la part de l'ANRU. La part de l'ANRU varie de 13 % pour la reconstitution de l'offre à 82 % pour les démolitions. Les collectivités territoriales financent 23 % des investissements et les maîtres d'ouvrage 43 % comme l'illustre le graphique ci-après :

#### LE FINANCEMENT DU PNRU



Programmation sur les projets validés par le Comité d'Engagement au 31/12/2011.

Source : ANRU, PNRU 2011 – les chiffres

Au 30 juin 2012, le programme est financièrement engagé à 73 % tandis que 38 % des opérations programmées étaient livrées fin 2011. Le montant cumulé des dépenses d'intervention atteint 4,9 Md€ au 30 juin 2012, soit 58 % des engagements. Ces chiffres portent sur l'ensemble du PNRU et du plan de relance, le plan de relance – dont le montant était de 350 M€ – ayant servi à financer des surcoûts sur des opérations inscrites dans les projets de rénovation urbaine.

## **2. La problématique du financement de la « bosse » de l'ANRU**

Institué par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, l'ANRU est un établissement public à caractère industriel et commercial, chargé de la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine dans les ZUS et, à titre exceptionnel, dans les quartiers qui connaissent des difficultés similaires. L'agence permet de mutualiser les contributions financières de l'État (crédits budgétaires et recettes fiscales non affectées), de l'union d'économie sociale pour le logement (UESL), de la caisse des dépôts (CDC) et de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) au titre de la participation des bailleurs Hlm.

Initialement, la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 prévoyait que l'ANRU serait financée à parité par l'État et Action logement mais la loi de finances initiale 2009 a conduit à la débudgétisation des engagements de l'État dans le PNRU. Le plan de relance a toutefois permis un financement exceptionnel de 350 millions d'euros en 2009 et 2010. En outre, le décret n° 2009-747 du 22 juin 2009, pris en application de la loi de mobilisation pour le logement, a fixé, pour les exercices 2009 à 2011, la participation d'Action logement à la rénovation urbaine à hauteur de 770 millions d'euros par an.

La loi de finances pour 2011 a mis en place de nouvelles sources de financement pour assurer une partie du financement de l'ANRU sur la période 2011 – 2013 :

– un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux. La fraction de ce prélèvement, recouvré par la CGLLS et affecté au financement du PNRU, est de 95 M€ en 2011 et 35 M€ en 2012 ;

– une fraction de la part variable de la cotisation additionnelle versée auprès de la CGLLS, d'un montant de 70 M€, pour les années 2011 à 2013 ;

– une fraction, fixée à 95 millions d'euros par an, du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, affectée à la Société du Grand Paris (SGP).

Au total, ces ressources alimentent le financement du PNRU à hauteur de 260 M€ en 2011 et de 200 M€ en 2012.

Ces mesures ne permettent cependant que partiellement de faire face à l'accélération des engagements d'opérations, qui conduit à une montée en charge des paiements, avec des pics sur la période 2011 – 2014 (la « bosse » de l'ANRU).



Ainsi, pour 2012, la totalité des moyens prévus pour le programme sont affectés et pré-réservés et le taux d'engagement prévisionnel s'élève à 80 %.

## **B.— LE PLF 2013 SÉCURISE L'ACHÈVEMENT DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE**

Dans son rapport précité sur la politique de la ville, la Cour des comptes constate qu'à ce jour, 40 Md€ ont été mobilisés pour le PNRU : 10 Md€ apportés par les collectivités territoriales, 12 Md€ par l'État et l'Union de l'économie sociale pour le logement et 18 Md€ par les bailleurs sociaux. Mais, au-delà de 2013, le financement du programme n'est pas assuré.

L'objectif poursuivi actuellement par le Gouvernement est double : d'une part, assurer l'achèvement du PNRU ; d'autre part, entamer, dès à présent, une réflexion visant à déterminer une nouvelle phase de la rénovation urbaine, dans le prolongement du PNRU. Il est, en effet, indispensable de bénéficier du savoir-faire des équipes en place afin de capitaliser leur expérience pour lancer, dans des conditions optimales, une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain.

### **1. Les financements dégagés pour la période 2013 – 2015**

Fin 2011, les contributions cumulées reçues par l'ANRU s'élevaient à 5,4 Md€, dont 350 M€ au titre du plan de relance et 150 M€ pour le PNRQAD (cf. *infra*).

En 2013, les ressources issues de la mise en œuvre des dispositions de la LFI 2011 affectées au PNRU s'élèveront à 165 M€ dont 70 M€ en provenance de la cotisation additionnelle versée à CGLLS et 95 M€ de la taxe affectée à la société du Grand Paris (SGP). Les ressources issues du prélèvement du potentiel financier des bailleurs HLM dont le montant était initialement attendu à hauteur de 85 M€, seront remplacées par d'autres dispositions, suite à la décision du Gouvernement de suppression de ce prélèvement à compter de 2013.

Par ailleurs, une révision du décret du 12 mars 2012 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) sera engagée, en partenariat avec les partenaires sociaux. En vertu d'un accord, dont le contenu est détaillé par notre collègue Daniel Goldberg dans son avis budgétaire relatif aux crédits consacrés au logement dans le PLF 2013, la fixation des enveloppes pour la période 2013 – 2015 permettra d'assurer un financement de l'ANRU, par Action logement, d'un montant de 800 M€ en 2013, 2014 et 2015.

Ce dispositif permet de sécuriser l'achèvement du programme au cours des trois prochaines années. Au-delà de cette mobilisation destinée à finaliser le PNRU, une évaluation des réalisations de ce plan, de ses points forts et de ses faiblesses a été confiée à la présidente de Mme Bernadette Malgorn, afin de

préfigurer, dès à présent, les contours d'une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain (cf. *infra*).

## **2. Les autres programmes confiés à l'ANRU**

Au-delà de la rénovation urbaine, l'ANRU assure également la gestion du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), ainsi que des programmes « internats d'excellence et égalité des chances » et « collèges dégradés »

- *Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)*

Instauré par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, le PNRQAD vise à engager les actions nécessaires à une requalification globale des quartiers urbains dégradés, tout en favorisant la mixité sociale et en recherchant un meilleur équilibre entre habitat et activités de services. L'objectif global est de redonner une attractivité résidentielle, commerciale et culturelle à ces quartiers, tout en améliorant les conditions d'habitat de leurs habitants (à travers, entre autres, la lutte contre l'habitat indigne).

Ce programme représente un budget global de 380 M€, dont 150 M€ apportés respectivement par l'ANAH et l'ANRU (ces crédits proviennent d'Action logement) et 80 M€ pour l'État. A terme, le programme devrait générer 1,5 Md€ de travaux. Au 30 juin 2012, 17 conventions ont été signées. Les premiers engagements sur ce programme représentent un volume de 2,5 M€.

- *Les internats d'excellence*

Par une convention du 20 octobre 2010, l'État a confié à l'ANRU la responsabilité de mettre en œuvre, dans le cadre des investissements d'avenir, les programmes portant sur les internats d'excellence et le développement de la culture scientifique et technique.

Le programme des internats d'excellence, doté de 400 M€, vise à déployer, d'ici 2020, 20 000 places d'internats d'excellence sur l'ensemble du territoire national. Fin 2011, 27 projets avaient été validés, permettant, au terme de leur réalisation, la création de 4 100 places, pour un montant d'affectation de 219 M€. Près de 41 M€ ont été décaissés en 2011.

Le programme de développement de la culture scientifique, technique et industrielle (CSTI), doté de 100 M€, vise à faciliter l'accès, la diffusion et la compréhension des sciences et de leurs enjeux. Les 16 premiers projets retenus en 2011, correspondant à un montant d'affectation de 45 M€, ont permis de dégager un noyau présentant soit un caractère structurant fort au niveau national ou régional des acteurs de diffusion, soit une véritable dimension d'expérimentation et d'innovation, notamment pédagogique.

- *Les collèges dégradés*

Les opérations sur les collèges dégradés, dont la gestion a été confiée à l'ANRU, représentent un budget de 19 M€ de subventions. Au 30 juin 2012, 5 opérations ont été engagées pour un montant de 14 M€ et 2,6 M€ ont été décaissés.

### **3. Vers une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain**

Au-delà des interventions structurantes sur le cadre de vie physique, la rénovation urbaine intègre également des préoccupations de gestion urbaine de proximité, en particulier à l'issue des conventions (*via* la mise en place de « plans stratégiques locaux » par exemple). Sur le terrain, cette politique est donc à l'origine d'une réelle dynamique que de nombreux acteurs de la politique de la ville souhaitent aujourd'hui prolonger, dans le cadre d'une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain.

Parmi les axes de réflexion évoqués pour cette nouvelle phase, figurent : l'accueil d'activités économiques au sein des quartiers, l'articulation du projet de rénovation du quartier avec le projet de territoire élaboré au niveau de l'agglomération, la diversification de l'offre de logements dans les quartiers dans le cadre d'une politique locale de l'habitat, l'atteinte d'objectifs de mixité dans les quartiers par des politiques d'attribution des logements sociaux concertées entre les différents réservataires, la prise en compte des besoins des habitants et les démarches favorisant leur expression, le désenclavement, la prise en compte des questions de tranquillité publique et l'articulation des interventions des agences concernées (ANRU, Acsé, ANAH et EPARECA), *etc.*

Toutefois, comme cela vient d'être souligné, le PNRU n'est aujourd'hui qu'à mi-parcours de sa mise en œuvre et les opérations physiques vont vraisemblablement être réalisées jusqu'en 2017-2018. Il apparaît donc prématuré d'engager d'ores et déjà de nouvelles opérations de renouvellement urbain, sans avoir achevé le PNRU, ni en avoir tiré les enseignements nécessaires pour optimiser la conduite de ces opérations dont le coût est particulièrement élevé. C'est pourquoi, **le ministre délégué à la ville a confié l'évaluation du PNRU à mi-parcours au conseil d'orientation de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), qui travaillera en parallèle de la concertation avec le CES de l'ANRU.**

En outre, dans le cadre de la concertation sur l'évolution de la politique de la ville, lancée le 11 octobre dernier, **les réflexions portant sur la future géographie prioritaire, la contractualisation et les orientations thématiques, intégreront les questions relatives à la préfiguration de cette nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain.**

### **III.— DÉVELOPPER L'HÉBERGEMENT ET L'ACCÈS AU LOGEMENT : UNE URGENCE ABSOLUE**

**Avec plus de 130 000 personnes à la rue, entre deux et trois millions de personnes mal logées – dont un million d'enfants ! –, et entre 400 000 et 600 000 logements indécents ou indignes, notre pays se trouve dans une situation « sub-critique »,** selon les termes du délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, le préfet Alain Régnier. Ces chiffres sont évidemment loin de refléter une réalité intolérable qui ne fait que s'aggraver avec les effets de la crise et dont témoigne la progression significative de l'aide alimentaire et de la demande d'hébergement.

Les quartiers de la politique de la ville comptent parmi leurs habitants un nombre important de personnes en situation de précarité et souvent d'exclusion sociale. Les mesures prioritaires qui viennent d'être annoncées par la ministre de l'égalité des territoires, du logement et de la ville, Mme Cécile Duflot, pour l'hébergement d'urgence en Île-de-France viennent malheureusement le rappeler.

#### **A.— UNE SITUATION « SUB-CRITIQUE » : JAMAIS AUTANT DE PERSONNES N'ONT ÉTÉ À LA RUE ET EN ATTENTE D'UN LOGEMENT**

Notre pays connaît aujourd'hui une situation intolérable de mal-logement qui affecte près de 3,5 millions de personnes. La Fondation Abbé Pierre estime pour sa part qu'environ 5 millions de personnes se trouvent en situation de fragilité à court ou moyen terme dans leur logement <sup>(1)</sup>.

Cette situation est particulièrement critique dans certaines régions, en particulier en Île-de-France, où l'on estime le nombre de sans abri à près de 30 000 personnes et celui de personnes en attente d'un logement social à plus de 400 000. Fin 2011, plus de 23 000 ménages, déclarés prioritaires en application de la loi DALO, n'ont pas été relogés, faute de logements disponibles. Dans une lettre ouverte adressée à la ministre de l'égalité des territoires, du logement et de la ville, le 17 octobre dernier, un collectif de 33 associations alerte les pouvoirs publics sur l'urgence de la situation : le 115 est aujourd'hui dans l'incapacité de répondre aux trois quarts des demandes d'hébergement tandis que, tous les jours, à Paris et en Seine-Saint-Denis, près de 400 personnes ne trouvent pas de solution d'hébergement, faute de places. Pour ce collectif, « *les derniers filets de protection ne fonctionnent plus* ».

Faut-il, une fois de plus, dresser le constat d'une République impuissante ?

En réalité, d'importants efforts ont été réalisés au cours de ces dernières années avec, notamment, la création de 30 000 places d'hébergement et de 15 000 places de centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA). La stratégie nationale pour l'hébergement et l'accès au logement, lancée en 2009, commence à

---

(1) Fondation Abbé Pierre, Rapport 2012 sur l'état du mal-logement en France.

porter ses fruits : depuis début 2011, 19 000 personnes sont sorties de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) pour habiter un vrai logement ; plus de 10 000 places de pensions de famille ont été ouvertes fin 2011. Enfin, plus de 2 600 logements mobilisés dans le parc privé en Île-de-France accueillent aujourd'hui 5 000 personnes qui logeaient auparavant à l'hôtel ou dans des logements indécents (dispositifs Solibail et « Louer solidaire » à Paris).

La prévention des expulsions locatives, la lutte contre l'habitat indigne, la prévention de l'errance, l'humanisation et la rénovation des centres d'hébergement, ainsi que la construction de logements très sociaux et de maisons-relais sont aujourd'hui au cœur des priorités et devraient être traités dans le projet de loi sur l'accès au logement annoncé au printemps prochain.

Mais, face à la montée de la précarité et de la grande exclusion, les réponses apportées restent, pour l'heure, insatisfaisantes. Naturellement, votre rapporteur se félicite de la hausse de 4 % des crédits consacrés à l'hébergement et l'accès au logement des plus démunis, qui s'établiront à 1,2 Md€ en 2013. D'autres initiatives, telles que les mesures prioritaires, annoncées le 21 septembre dernier, pour l'hébergement d'urgence en Île-de-France illustrent l'indispensable prise de conscience des difficultés. Il est cependant nécessaire d'accentuer ces efforts pour enrayer les effets de la crise économique sur les plus vulnérables.

## **B.— DES MESURES D'URGENCE EN MATIÈRE D'HÉBERGEMENT**

Malgré l'augmentation des capacités, les dispositifs d'hébergement continuent d'être fortement sollicités. On constate des besoins accrus dans de nombreux départements, en particulier urbanisés, qui résultent pour partie de l'évolution du public hébergé (familles avec enfants).

Dans ce contexte tendu, le budget de l'hébergement d'urgence augmente de 13 % en 2013, pour atteindre un montant de 275 M€. Cette hausse des crédits est destinée à pérenniser certaines places ouvertes en 2012 dans le cadre du dispositif hivernal et prend en compte la création de 500 places nouvelles en structures d'accueil et d'hébergement en 2013. Sur cinq ans, l'objectif est de parvenir à la création de 5 000 places d'hébergement d'urgence et 10 000 logements accompagnés.

Le PLF pour 2013 prévoit également une hausse de l'enveloppe consacrée à la veille sociale de 7,36 % par rapport à la LFI 2012. La veille sociale, qui permet de réaliser le premier contact et le premier accueil des personnes sans abri et de leur procurer des aides matérielles (douche, vestiaire, restauration, *etc.*) ainsi qu'une orientation vers un hébergement, bénéficiera ainsi d'un montant de 85,86 M€ en 2013.

Au-delà de ces aspects budgétaires, votre rapporteur rappelle que, dès sa prise de fonction, la ministre de l'égalité des territoires, du logement et de la ville, Mme Cécile Duflot, avait décidé le maintien de l'ouverture de plusieurs centres

d'hébergement à Paris et en région parisienne, au-delà de la période hivernale. L'objet est de rompre avec le système saisonnier actuel et d'« éviter le retour à la rue à la sortie de l'hiver »<sup>(1)</sup>. L'accélération du plan hivernal pour le logement des sans-abris qui vient d'être annoncée vise à renforcer les capacités d'accueil sur les territoires en tension et à éviter le recours à l'hôtel, tout en améliorant l'accompagnement des personnes. L'enveloppe supplémentaire de 50 M€ destinée à la veille sociale, l'hébergement d'urgence et la prise en charge des demandeurs d'asile, sera répartie, pour moitié, en Île-de-France où la situation est particulièrement tendue, et dans les régions où les besoins sont les plus importants. Parmi les autres mesures prioritaires à signaler en Île-de-France figure également la création d'un pôle régional de réservations hôtelières sur l'ensemble du territoire francilien afin d'assurer un accompagnement de proximité des personnes.

Ces initiatives attestent d'une mobilisation indéniable mais, face à l'ampleur et à la gravité de la situation, il serait utile de renforcer davantage le dispositif d'urgence en lui allouant des crédits supplémentaires permettant de satisfaire les besoins non couverts et de lancer, comme le propose le préfet Alain Régnier, un appel à projet d'innovation sociale susceptible de conforter le monde associatif dans son rôle de veille et de force d'adaptation aux évolutions rapides de la demande sociale.

Enfin, votre rapporteur estime qu'on ne peut aujourd'hui plus faire l'économie d'une réflexion sur les moyens engagés pour répondre à l'urgence et la nature des réponses qui sont apportées. A l'heure actuelle, environ 200 M€ sont dépensés chaque année pour prendre en charge les nuits d'hôtel des personnes sans abri et 600 M€ pour assurer l'accueil en CHRS. L'État acquitte par ailleurs un montant d'environ 70 M€ pour non-exécution des décisions de justice. Au total, des montants importants sont mobilisés pour apporter des réponses qui sont loin d'être satisfaisantes. Des solutions à moyen et long terme doivent être élaborées pour aller au-delà du simple « colmatage de brèches » et apporter de véritables réponses à une détresse sociale qui ne fait que croître.

### **C.— FAVORISER L'ACCÈS DES PERSONNES VULNÉRABLES À UN LOGEMENT DÉCENT EST UNE PRIORITÉ**

S'attaquer à l'habitat indigne et au mal-logement constitue une seconde priorité d'action, qui sera inscrite dans le futur projet de loi sur l'accès au logement, prévu au printemps 2013. L'intervention publique en faveur des personnes sans abri ou mal logées doit leur permettre d'accéder à un véritable logement, pérenne et adapté à leur situation ; les dispositifs temporaires doivent rester l'exception. Ces principes orientent la conduite d'une politique toujours plus intégrée du logement et de l'hébergement.

---

(1) « Hébergement d'urgence : Duflot dévoile un plan hivernal renforcé », Le Monde, 18 octobre 2012.

Dans cette perspective, l'augmentation des crédits du programme 177 en 2013 est également destinée à favoriser le développement d'une offre de logements adaptée aux besoins des personnes en grande difficulté sociale, qu'il s'agisse de logements en maisons-relais ou de solutions d'intermédiation locative. Une enveloppe de 160,3 M€ en AE et en CP est ainsi affectée aux dispositifs développant des modes de logement adapté. Ces dispositifs regroupent l'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT1), l'intermédiation locative comme alternative à l'hébergement d'urgence pour de nombreuses familles hébergées en hôtel, les maisons-relais/pensions de famille, l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) et l'accompagnement vers et dans le logement social (AVDLS).

Ce dernier dispositif, expérimenté à partir de 2009 et généralisé en 2011, illustre cette orientation de la politique en faveur de l'accès au logement. Il vise, en effet, à assurer une meilleure prise en charge des personnes pour accéder directement au logement et éviter ainsi des passages en hébergement. Il a pour but de favoriser les sorties réussies des structures d'hébergement et de logement temporaire vers le logement, de proposer un accompagnement adapté aux ménages sortant d'une situation de rue pour accéder au logement ainsi que de prévenir les expulsions, notamment par le développement des commissions de surendettement.

Mais, au-delà des crédits, votre rapporteur juge indispensable d'accroître les efforts de lutte contre l'habitat indigne en proposant une réponse concrète et rapide à la question des copropriétés en difficulté, véritable « bombe à fragmentation » selon le préfet Alain Régnier, et en amplifiant la lutte contre les marchands de sommeil.

En ce qui concerne le mal-logement, l'effort engagé en matière de production supplémentaire de logements sociaux est indispensable, en particulier la réalisation de logements financés par PLA-I, destinés aux ménages les plus modestes. Mais, il convient également de développer d'autres solutions, comme l'intermédiation locative dans la mesure où ce dispositif, même coûteux, est deux fois moins cher que les nuitées d'hôtel. A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que la prise en charge de ces nuitées représente un coût d'environ 200 M€ par an, qui pourrait utilement être mobilisé pour promouvoir des solutions plus pérennes.

En définitive, l'hébergement d'urgence et l'accès des plus vulnérables au logement sont des sujets prioritaires, qui nécessitent une mobilisation forte et, en Ile-de-France, une clarification de leur pilotage.

## EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur les rapports de MM. Daniel Goldberg (Logement) et François Pupponi (Ville), les crédits de la mission « **Égalité des territoires, logement et ville** » (*voir le compte rendu officiel de la commission élargie du 24 octobre 2012 sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale*).

\*

A l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Égalité des territoires, logement et ville** ».

*La commission, après avoir recueilli l'avis favorable des deux rapporteurs pour avis, donne **un avis favorable** à l'adoption des crédits des programmes 109, 135, 147, 177 et 337 de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ».*



## **ANNEXE SUR L'EPIDE**

### **L'établissement public d'insertion de la Défense (EPIDe)**

L'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. 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, cet établissement met en œuvre le dispositif national « Défense, 2<sup>ème</sup> chance ». Ce dispositif s'adresse à des jeunes volontaires, âgés de 16 à 25 ans, 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.

En 2012, l'EPIDe s'est vu confier, à titre expérimental, une nouvelle mission : l'accueil de mineurs délinquants dans le cadre du projet « Repartir ». Les mineurs délinquants accueillis dans ce cadre (« les volontaires juniors ») sont orientés par les magistrats dans le cadre de trois procédures : la composition pénale, l'ajournement de peine ou le sursis avec mise à l'épreuve.

Fin septembre 2012, l'EPIDe comptait 18 centres en métropole. La capacité d'accueil en volontaires s'élevait, fin octobre, à 2 859 lits.

#### *• Implantation territoriale*

Le dispositif EPIDe couvre 15 régions. De ce fait, la zone de couverture de certains centres s'étend au-delà de leur région d'implantation, à des départements limitrophes de régions voisines. Les centres EPIDe ont besoin d'être connus par les acteurs institutionnels, sociaux et économiques de leur région administrative d'implantation. C'est la raison pour laquelle la mise en œuvre de protocoles régionaux est encouragée afin de constituer durablement les centres EPIDe en acteurs du service public de l'emploi régional (SPER). Deux protocoles ont été signés en Aquitaine et Haute-Normandie ; six autres protocoles sont en cours d'élaboration.

De nombreuses conventions locales lient par ailleurs l'EPIDe à Pôle emploi et aux missions locales. Des relations se sont également tissées, selon les centres, avec les mairies, les centres communaux d'action sociale, les associations de quartier, les centres d'information et de recrutement des forces armées (CIRFA) de la Défense et, au-delà des contacts établis pour les volontaires juniors, avec la Protection judiciaire de la jeunesse.

Sur le plan économique, 67 partenariats nationaux ont été conclus avec de grandes entreprises. 205 sociétés sont contributrices pour la taxe d'apprentissage.

• *Résultats de l'établissement en 2011*

Les 20 centres gérés en 2011 par l'EPIDE ont accueilli 3 269 jeunes (soit l'équivalent de 2 456 jeunes volontaires avec un parcours-type de 10 mois). Les volontaires qui ont intégré un centre EPIDE ont été orientés, pour la majorité d'entre eux, par les missions locales (36 %), et par les bureaux et les centres du service national lors des journées défense et citoyenneté (14 %). De nombreuses candidatures spontanées (36 %) sont à relever. Le taux de départs prématurés à 12 mois s'élève à un tiers. À l'issue de leur passage à l'EPIDE (résultats à 12 mois), 42 % des jeunes volontaires ont obtenu une formation ou un contrat de travail, dont 22 % en emploi durable (durée supérieure à 6 mois) tandis que 8 % sont sortis sans solution et que 18 % poursuivent leur parcours au delà des 12 mois. La part des jeunes résidant en ZUS et CUCS s'élève à 34,1 %.

Le coût moyen d'une place de volontaire s'élève actuellement à près de 39 424 € par an et à 32 853 € par volontaire « 10 mois ». Le taux d'encadrement s'élève à 39,4 %.

• *Moyens de fonctionnement*

L'EPIDE a souscrit avec ses tutelles un contrat d'objectifs et de moyens (COM) couvrant la période 2009 à 2011 et se trouve actuellement dans une situation transitoire. En 2012, son budget s'est élevé à 84,6 M€, dont 46,67 M€ émanent du ministère de l'emploi, 23,27 M€ du ministère de la ville, 2 M€ du ministère de la défense et 2 M€ du ministère de la justice. Initialement fixé à 959 emplois en équivalents temps plein (ETP), le plafond d'emplois de l'établissement, fin 2012, a finalement atteint 968 ETP, pour tenir compte de l'accueil des mineurs délinquants.

• *Perspectives*

Dans le cadre du PLF 2013, la subvention financée par le programme 147 « politique de la ville » est fixée à 22,9 M€ en AE et en CP. Cette subvention est appelée à diminuer au cours des deux prochains exercices pour s'établir à 22,4 M€ en 2014 et 21,9 M€ en 2015.

Au vu de ces contraintes budgétaires, votre rapporteur estime que le prochain contrat d'objectifs et de performance de l'EPIDE doit être rapidement finalisé afin de dresser des perspectives claires d'évolution à l'établissement. Il s'agit en effet d'un bon outil d'insertion des jeunes qui, s'il peut paraître coûteux au premier abord, l'est en réalité beaucoup moins, sur le moyen et le long terme, pour la collectivité qui aura, de toute façon, à trouver des solutions adaptées à leur prise en charge. Il n'en reste pas moins nécessaire de poursuivre l'effort de concentration des interventions de l'EPIDE sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville.



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Action Logement - UESL**

M. Philippe Van de Maele, président du directoire

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

Mme Isabelle Rougier, directrice générale

M. Jean-Luc Hickel, directeur général adjoint

### **Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ)**

M. Rémi Frentz, directeur général

Mme Sylvie Durand-Trombetta, directrice générale adjointe

M. Michel Villac, secrétaire général

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

M. Pierre Sallenave, directeur général

### **Association des maires de France – Ville & banlieue**

Mme Catherine Arenou, première vice-présidente, maire de Chanteloup-les-vignes

M. Farid Gueham, directeur de cabinet

### **Caisse des dépôts et consignations**

M. Benjamin Dubertret, directeur du fonds d'épargne

Mme Marie-Michèle Cazenave, responsable du pôle affaires publiques

### **Collectif des associations unies pour une nouvelle politique du logement des personnes sans abri et mal logées**

*UNIOPSS*

M. Claude Chaudières, directeur du département « pratiques sanitaires et sociales »

Mme Jeanne Dietrich, conseillère technique emploi/logement, pôle « lutte contre les exclusions »

*Croix-Rouge française*

Mme Juliette Laganier, déléguée nationale Lutte contre l'exclusion,  
direction de l'action sociale

*Emmaüs Solidarité*

M. Bruno Morel, directeur général

**Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD)**

M. le préfet Raphaël Le Méhauté, directeur général

**Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement**

M. le préfet Alain Régnier

**Établissement public d'insertion de la Défense (EPIDe)**

M. Charles de Batz de Trenquelléon, directeur général

**Établissement public national d'aménagement et de restructuration  
des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)**

M. Thierry Febvay, directeur général

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

Mme Bernadette Malgorn, présidente du conseil d'orientation

M. Anthony Briant, secrétaire permanent

**Secrétariat général du conseil interministériel de la ville (SG – CIV)**

M. Hervé Masurel, secrétaire général

**Société du Grand Paris (SGP)**

M. Etienne Guyot, président

M. Pierre-Alain Jeanneney, membre du directoire

M. Julien Seneze, directeur financier