



N° 3807

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE  
**loi de finances pour 2012** (n° 3775),

TOME XI

## VILLE ET LOGEMENT

VILLE

PAR M. MICHEL PIRON,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME 147 : « POLITIQUE DE LA VILLE ET GRAND PARIS »</b> .....	9
<b>I.— FACE AUX ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DES INÉGALITÉS EN ZONE URBAINE SENSIBLE, UN BUDGET MARQUÉ PAR LA RÉFORME DES EXONÉRATIONS EN ZONE FRANCHE URBAINE</b> .....	9
<b>A.— LES INÉGALITÉS EN ZONE URBAINE SENSIBLE : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES</b> .....	9
1. Une population au profil inchangé depuis 1999 .....	9
2. Les immigrés et descendants d'immigrés constituent plus de la moitié des 18-50 ans en ZUS .....	10
3. Des revenus plus faibles en ZUS et une dépendance plus grande à l'égard des prestations sociales .....	11
4. Des écarts de ressources importants entre les différentes ZUS .....	11
5. L'augmentation de l'inactivité chez les jeunes et les femmes et du chômage des hommes .....	12
6. Un rapport du nombre d'élèves par enseignant qui reste plus favorable en ZUS qu'ailleurs .....	12
7. La délinquance en 2010 : une diminution des atteintes aux biens et une légère progression des atteintes aux personnes .....	13
8. Un coût de logement moins élevé mais des ménages moins satisfaits de leurs conditions de logement.....	13
9. Des adultes en moins bonne santé et qui recourent moins aux soins.....	14
<b>B.— UN BUDGET MARQUÉ PAR LA DIMINUTION DES EXONÉRATIONS EN ZFU</b> ....	15
1. Les crédits finançant la discrimination positive dans les quartiers : l'action 1 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » .....	16
<i>a) Les contrats urbains de cohésion sociale</i> .....	16
<i>b) Le programme de réussite éducative</i> .....	17

<i>c) Les adultes-relais</i> .....	17
<i>d) L'opération « ville vie vacances »</i> .....	17
<i>e) Les internats d'excellence</i> .....	18
2. L'action 2 « Revitalisation économique et emploi » : une diminution due à la réforme des ZFU de 2009.....	18
<i>a) Les trois générations de ZFU</i> .....	19
<i>b) Un coût en baisse du fait de la réforme du PLF 2009</i> .....	20
<i>c) Une répartition régionale des ZFU qui privilégie les grandes régions urbaines</i> .....	20
<i>d) Une surreprésentation de certains secteurs</i> .....	21
<i>e) 36 % des emplois ont bénéficié d'exonérations en ZFU en 2008</i> .....	21
<i>f) Un bilan contrasté</i> .....	21
<i>g) Un certain essoufflement du dispositif des ZFU selon l'ONZUS</i> .....	22
<i>h) Le projet du Gouvernement : une prorogation jusqu'au 31 décembre 2014 et un renforcement de la clause d'embauche</i> .....	22
<i>i) La position du rapporteur : ne pas créer de ghettos sous prétexte d'éviter les effets d'aubaine</i> .....	23
3. L'action 3 « Stratégie, ressources et évaluation » .....	23
<i>a) Les crédits de fonctionnement du SG-CIV et de l'ACSé</i> .....	24
<i>b) Les crédits d'intervention du SG-CIV et de l'ACSé</i> .....	24
4. L'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » : le véritable effet de levier d'un dispositif qui n'est plus financé par l'État.....	25
<i>a) Un programme ayant un véritable effet de levier</i> .....	25
<i>b) Une adhésion des habitants aux projets de rénovation</i> .....	26
<i>c) Un programme qui n'est plus financé par l'État depuis la loi de finances pour 2011</i> .....	26
<i>d) Les crédits de l'action 4 en 2012</i> .....	27
<i>e) Le programme national de rénovation urbaine victime de son succès ?</i> .....	27
5. L'action 5 « Grand Paris ».....	28

**II.— TERRITORIALISATION, CONTRACTUALISATION GLOBALE ET PRIORITÉ AUX FONDAMENTAUX DE L'ÉDUCATION** .....

**A.— UNE TERRITORIALISATION SYNONYME DE CIBLAGE, DE DÉCONCENTRATION ET D'INTERCOMMUNALITÉ** .....

1. Mieux cibler les politiques sur les zones du territoire les plus concernées et éviter l'uniformité.....	29
<i>a) Identifier avec précision les régions les plus en difficulté</i> .....	29
<i>b) Vers une géographie prioritaire affinée et simplifiée</i> .....	29
<i>c) Mettre les objectifs universels au service des situations singulières et non l'inverse</i> .....	30

2. Faire du préfet et des sous-préfets les arbitres territoriaux des objectifs fixés par l'État.....	30
3. Quel(s) échelon(s) pour la territorialisation de la politique dans les quartiers ?.....	31
B.— DÉFINIR UN CONTRAT GLOBAL, PLURIANNUEL ET ADAPTABLE .....	31
1. L'articulation entre l'humain et l'urbain : un contrat global de quartier unissant des acteurs aux missions distinctes .....	31
<i>a) Des acteurs aux missions distinctes .....</i>	31
<i>b) L'élaboration d'un projet d'ensemble pour le quartier .....</i>	32
2. Un contrat pluriannuel synonyme de lisibilité à moyen terme.....	32
3. L'expérimentation, un outil indispensable qui mériterait d'être assoupli.....	32
C.— LES FONDAMENTAUX DE L'ÉDUCATION AU COEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES .....	33

**DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 177 : « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » .....** 35

**I.— DES CRÉDITS STABILISÉS POUR FINANCER LA POLITIQUE DU « LOGEMENT D'ABORD » .....** 35

A.— LA POLITIQUE DU « LOGEMENT D'ABORD » .....	36
1. L'offre de logements à bas loyer.....	36
2. Le rôle indispensable du parc privé.....	38
<i>a) Les programmes sociaux thématiques (PST) .....</i>	39
<i>b) La prévention des expulsions locatives .....</i>	40
3. L'hébergement et les logements temporaires, des dispositifs censés pallier la pénurie de logements.....	40
<i>a) L'hébergement .....</i>	40
<i>b) Les logements temporaires, notamment en résidences sociales et en pensions de famille .....</i>	41
B.— DES MOYENS BUDGÉTAIRES STABILISÉS DANS UN CONTEXTE DE RIGUEUR BUDGÉTAIRE.....	42
1. L'action 11 « prévention de l'exclusion » .....	42
2. L'action 12 « hébergement et logement adapté ».....	43
<i>a) La veille sociale.....</i>	44
<i>b) L'hébergement d'urgence et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) .....</i>	45
3. L'action 13 « Aide alimentaire ».....	46
4. L'action 14 « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale ».....	46
5. L'action 15 « Rapatriés ».....	47

<b>II.— RELEVER LE DÉFI DE LA PRÉCARISATION .....</b>	<b>47</b>
A.— UNE PRÉCARITÉ QUI SE DIFFUSE .....	47
1. Une aggravation du « mal logement » dans un contexte de pénurie et de flambée des loyers .....	48
2. Une augmentation des demandes d'aides adressées aux centres communaux d'actions sociales.....	48
B.— RELEVER LE DÉFI DE L'EXCLUSION .....	49
1. Adapter les objectifs nationaux aux réalités locales .....	50
2. Cibler les zones-clefs du territoire national.....	50
3. Repenser l'aménagement des territoires .....	50
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>53</b>
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>59</b>
<b>Liste des personnes auditionnées .....</b>	<b>65</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de budget qui est présenté à la représentation nationale s'inscrit dans un contexte de crise de la dérégulation. Cette crise n'est ni ordinaire ni passagère. Elle est profonde et déstabilise à des degrés divers l'ensemble des pays développés dont l'Europe, au point même de mettre cette dernière en question. Elle est durable, tant les déséquilibres, accentués par l'absence de règles communes, ont creusé les déficits et les dettes, publics et privés ; et il nous faudra des années pour rétablir les bases d'un développement soutenable. C'est donc dans ce cadre imposé, fragilisé par le retour du populisme et des extrémismes - y compris aux États-Unis -, qu'il convient de replacer nos débats nationaux et de nous demander ce que la « politique » elle-même peut encore et à quelles conditions.

Le présent rapport analyse la politique gouvernementale dans deux domaines :

– la politique de la ville (programme 147 de la mission « Ville et Logement » intitulé « Politique de la Ville et Grand Paris) ;

– la politique de prévention de l'exclusion et d'insertion des personnes vulnérables (programme 177 de cette mission).

L'enjeu de la politique des villes et de la prévention de l'exclusion est rien moins que celui de la fabrication de la cité. Pour ce faire, les élus de terrain doivent disposer d'outils concrets et se voir confier la responsabilité politique de mener à bien les objectifs de cohésion et d'intégration fixés au niveau national : une ville moins segmentée, une plus grande cohésion socio-économique, un espace urbain réconcilié avec lui-même, au service de l'humain, et non l'inverse. Bref, redonner du sens à la ville. Or, on assiste, dans ces deux domaines à une déconnexion entre le constat largement partagé d'une situation critique – certains parlant de « ghettos inavoués » - et un débat technique complexe, fondé sur des zonages aux sigles décriés et une multiplication de dispositifs méconnus.

Quant aux chiffres proprement dits, la mission « Ville et Logement » est dotée de 7,720 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012 et représente 3,2 % du budget général, estimé à 242,970 milliards d'euros (hors charges de la dette). Le programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris » représente 7,1 % des crédits de la mission (548,4 millions d'euros en crédits de paiement). Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » représente 15,59 % des crédits de la mission (1,204 milliard d'euros en crédits de paiement).

Face aux évolutions contrastées des inégalités en zone urbaine sensible (ZUS), la baisse des crédits du programme 147 s'explique par la réforme des zones franches urbaines (ZFU). Afin de renforcer l'action des pouvoirs publics dans les quartiers, il est impératif de territorialiser la politique de la ville, de définir une contractualisation globale articulant l'urbain et l'humain sans nier les différences inhérentes aux types d'intervention proposés, et de mettre l'accent sur les fondamentaux de l'éducation (première partie).

Si la stabilisation des crédits du programme 177 contribue au financement de la politique du « logement d'abord », la diffusion de la précarité suppose de mieux cibler les politiques sur les territoires à enjeu – au premier rang desquels figure l'Île-de-France –, de décentraliser la prévention de l'exclusion et de définir une nouvelle politique de l'aménagement (deuxième partie).

## PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME 147 : « POLITIQUE DE LA VILLE ET GRAND PARIS »

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2011	PLF 2012		LFI 2011	PLF 2012	
<b>Politique de la Ville et Grand Paris</b>	<b>624 260 883</b>	<b>535 858 544</b>	<b>-14,16 %</b>	<b>624 314 789</b>	<b>548 400 654</b>	<b>-12,16 %</b>
Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville (67,56 % du programme)	366 379 400	362 002 843	-1,2 %	365 879 400	361 802 843	-1,11 %
Revitalisation économique et emploi (27 % du programme)	222 159 500	144 828 502	-34,81 %	222 159 500	144 828 502	34,81 %
Stratégie, ressources et évaluation (4,5 % du programme)	23 601 500	24 027 199	+1,8 %	23 001 500	24 169 309	+5,08 %
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie (0,7 % du programme)	6 173 713	3 500 000	-43,1 %	7 327 619	16 100 000	+119,7 %
Grand Paris (0,3 % du programme)	5 946 770	1 500 000	-74,8 %	5 946 770	1 500 000	-74,8 %

Source : Projet annuel de performance, mission « Ville et logement », projet de loi de finances pour 2012

### I.— FACE AUX ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DES INÉGALITÉS EN ZONE URBAINE SENSIBLE, UN BUDGET MARQUÉ PAR LA RÉFORME DES EXONÉRATIONS EN ZONE FRANCHE URBAINE

#### A.— LES INÉGALITÉS EN ZONE URBAINE SENSIBLE : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES

##### 1. Une population au profil inchangé depuis 1999 <sup>(1)</sup>

Ainsi que le rappelle l'Observatoire National des Zones Urbaines sensibles (ONZUS) dans la synthèse de son Rapport 2011, en 2006, 4,4 millions de personnes vivent en zone urbaine sensible (ZUS) soit 7 % de la population française. L'Observatoire précise que les caractéristiques des habitants des ZUS ont peu évolué depuis 1999 : ils sont plus jeunes que dans les unités urbaines environnantes puisque près d'un habitant sur trois a moins de 20 ans. La proportion d'étrangers y est plus élevée puisque 17,5 % des habitants des ZUS sont étrangers, contre 8,2 % dans leurs agglomérations, dont près de la moitié

---

(1) Ces informations sont en majeure partie issues de la synthèse du Rapport 2011 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles.

originaires des pays du Maghreb, et 10,2 % sont Français par acquisition. Toujours selon le rapport de l'ONZUS, un quart des familles sont monoparentales en ZUS. 60 % des ménages des ZUS sont locataires en HLM. Ces quartiers présentent un déficit persistant de formation et d'activité. La moitié des habitants des ZUS ne dispose d'aucun diplôme supérieur au brevet des collèges, contre un tiers dans ce que l'ONZUS appelle les « unités urbaines englobantes <sup>(1)</sup> ». Le taux d'activité des 15-64 ans en ZUS est de 66 % : il est inférieur de 5 % à celui observé dans les unités urbaines englobantes (71 %). Les écarts les plus marqués entre les ZUS et leurs agglomérations se situent chez les femmes, avec un taux d'activité de 59 % en ZUS contre 66 % dans leurs unités urbaines.

## **2. Les immigrés et descendants d'immigrés constituent plus de la moitié des 18-50 ans en ZUS**

L'ONZUS souligne dans le rapport précité que les immigrés <sup>(2)</sup> et les descendants d'immigrés <sup>(3)</sup> représentent plus de la moitié des personnes âgées de 18 à 50 ans vivant en ZUS. Dans les ZUS de l'agglomération parisienne, ils représentent même 64 % de la population âgée de 18 à 50 ans. Les descendants d'immigrés vivent donc en ZUS deux fois plus souvent que l'ensemble de la population, et les immigrés, près de trois fois plus souvent.

Comme le souligne cet observatoire, les descendants d'immigrés se distinguent par une part importante de personnes âgées de moins de trente ans, la proportion d'étudiants y est donc plus importante, ce qui se traduit par un taux d'activité plus faible chez les hommes descendants d'immigrés.

L'ONZUS souligne également une spécificité propre aux femmes : l'inactivité des femmes immigrées correspond à des situations de *retrait du marché du travail*, en particulier en ZUS, tandis que celle des descendantes d'immigrés serait due à une proportion importante d'étudiantes.

Le taux de chômage des immigrés et des descendants d'immigrés est globalement plus élevé que celui du reste de la population. De surcroît, l'ONZUS souligne qu'immigrés et descendants d'immigrés sont plus souvent au chômage lorsqu'ils vivent en ZUS que lorsqu'ils vivent hors d'une ZUS.

En ZUS, les salaires des immigrés sont plus concentrés autour du SMIC que ceux de l'ensemble de la population. Ces personnes occupent le plus souvent des emplois d'ouvriers et moins souvent de cadres.

---

(1) Les *unités urbaines englobantes des zones urbaines sensibles* sont les unités urbaines comprenant chacune au moins une ZUS.

(2) C'est-à-dire les personnes nées à l'étranger et de nationalité étrangère à la naissance.

(3) C'est-à-dire les personnes dont au moins un parent est immigré.

Si les immigrés se déclarent moins souvent en bonne ou en très bonne santé que le reste de la population, ils vont moins souvent voir un médecin. Ils sont plus souvent locataires que propriétaires.

Plus de 97 % des descendants d'immigrés ont la nationalité française. Deux tiers des descendants d'immigrés et un tiers des immigrés ont un conjoint qui est lui-même immigré ou descendant d'immigré. Cette proportion est plus importante dans les ZUS qu'en dehors des ZUS.

### **3. Des revenus plus faibles en ZUS et une dépendance plus grande à l'égard des prestations sociales**

Selon les données fournies par l'ONZUS, en 2008, le revenu fiscal moyen par unité de consommation de la population des ZUS s'élève à 12 615 euros annuels, soit 56 % de celui de leur unité urbaine.

Les disparités de revenu entre les ZUS sont importantes : en 2008, 10 % des ZUS les plus modestes ont un revenu médian inférieur à 7 674 euros par unité de consommation, tandis que dans les 10 % de ZUS les plus aisées, il est supérieur à 14 293 euros.

L'ONZUS affirme que les habitants des ZUS se caractérisent par une plus grande pauvreté. En 2009, la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté (954 euros mensuels) y est de 32,4 %, taux 2,7 fois plus élevé que celui de leur agglomération. Les bénéficiaires de dispositifs soumis à conditions de ressources sont surreprésentés en ZUS : la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) y bénéficie à un assuré sur cinq, soit 2,4 fois plus que dans les unités urbaines englobantes. Parmi les allocataires des caisses d'allocations familiales (CAF) résidant en ZUS en 2010, 30 % bénéficient du revenu de solidarité active (RSA) et 74 % bénéficient d'une aide au logement. Pour 22 % d'entre eux, les ressources sont constituées intégralement de prestations versées par les CAF (le même chiffre étant de 15 % dans les agglomérations abritant les ZUS). La pauvreté touche particulièrement les jeunes dans ces quartiers : en 2010, un tiers des moins de 18 ans y est couvert par la CMUC contre un sur six dans leurs unités urbaines environnantes. Les disparités entre ZUS sont importantes en termes de pauvreté : en 2010, la part des allocataires du RSA varie du simple au double entre les 10 % des ZUS les moins couvertes (part de bénéficiaires du RSA inférieure à 20,1 %) et les 10 % des ZUS les mieux couvertes (part de bénéficiaires du RSA supérieure à 39,9 %).

### **4. Des écarts de ressources importants entre les différentes ZUS**

Selon l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, en 2008, le revenu fiscal moyen par unité de consommation des habitants des 50 ZUS ayant le plus faible niveau de ressources est de 7 500 euros annuels. À l'inverse, dans les 50 ZUS au niveau de ressources le plus élevé, ce même revenu, à 17 000 euros annuels, est plus de deux fois supérieur. Les différences de ressources entre ZUS

s'expliquent d'abord par des différences de revenu du travail de leurs résidents et donc par des différences d'insertion sur le marché de l'emploi. Le revenu fiscal moyen est aussi fortement influencé par la proportion de la population jeune.

Comme nous l'a indiqué Mme Bernadette Malgorn lors de son audition par votre rapporteur, les inégalités sont surtout concentrées sur quelques zones : l'Île-de-France, le Nord-Pas-de-Calais, et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

### **5. L'augmentation de l'inactivité chez les jeunes et les femmes et du chômage des hommes**

En 2010, la part des actifs occupés a diminué à 52,7 %, soit une baisse de 2,6 %. La part des inactifs a augmenté d'1,4 % à 33,4 %, de même que celle des chômeurs : +1,2 % à 13,9 %.

L'ONZUS souligne que *« l'augmentation du non emploi chez les 25-69 ans résidant en ZUS se manifeste de manière différente selon le sexe »*. Si le chômage augmente de 3 % chez les hommes (16,6 %), chez les femmes, en revanche, il s'agit plutôt d'une hausse de l'inactivité : près d'une femme de 25 à 59 ans sur trois est inactive en ZUS.

En 2010, le taux de chômage en ZUS a augmenté de 2,3 % et s'élève à 20,9 %. L'augmentation globale du taux de chômage est essentiellement le fait des 25-49 ans qui subissent, selon l'ONZUS, les effets de la crise économique.

À profil équivalent, l'ONZUS considère que les résidents des ZUS bénéficient plus fréquemment de contrats aidés dans le secteur non marchand que les habitants des autres quartiers. En 2010, 10,7 % des personnes embauchées en contrat unique d'insertion provenaient des ZUS. Ceux-ci occupent alors le plus souvent des emplois manuels et dans des secteurs moins valorisés qu'en dehors de ces quartiers. Ils signent plus souvent des contrats précaires et d'une durée plus courte.

### **6. Un rapport du nombre d'élèves par enseignant qui reste plus favorable en ZUS qu'ailleurs**

Selon l'ONZUS, le nombre d'établissements scolaires situés en ZUS a reculé de 2,8 % et le nombre d'élèves scolarisés dans un établissement du secondaire en ZUS est en recul de 12,2 %. La baisse la plus nette a été enregistrée au collège. Dans les ZUS, la baisse du nombre d'élèves sur cinq ans est relativement plus importante que celle des enseignants, ce qui n'est pas le cas hors des ZUS, c'est pourquoi le nombre d'élèves par enseignant tend à diminuer. D'après l'ONZUS, *« ces différences illustrent les moyens supplémentaires alloués aux collèges en ZUS dans le cadre de l'éducation prioritaire »* : dotation horaire supérieure, nombre inférieur d'élèves par structure pédagogique, ...

L'ONZUS constate qu'en ZUS, les élèves sont plus souvent orientés vers des filières technologiques ou professionnelles qu'en dehors des ZUS.

## **7. La délinquance en 2010 : une diminution des atteintes aux biens et une légère progression des atteintes aux personnes**

Dans la synthèse de son rapport 2011, l'ONZUS fait état d'une évolution contrastée entre diminution des atteintes aux biens et augmentation des atteintes aux personnes, et surtout des disparités régionales : ainsi les ZUS d'Auvergne enregistrent un taux moyen de faits constatés de 21,4 pour 1 000 habitants, contre 68,5 pour 1 000 habitants dans le Nord-Pas-de-Calais. En ZUS, ce sont les régions :

– Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) qui présentent les taux d'atteinte aux biens les plus élevés ;

– Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées et PACA, pour les taux d'atteinte aux personnes les plus élevés.

L'ONZUS souligne plusieurs améliorations en un an :

– la délinquance en ZUS a diminué de 5,7 %, contre 2 % dans leur circonscription de sécurité publique ;

– les atteintes aux personnes ont progressé plus modérément en ZUS que dans leur circonscription ;

– le taux de délinquance en ZUS a diminué de 16 % entre 2005 et 2010.

L'ONZUS considère que si le sentiment d'insécurité recule en ZUS, il demeure toujours plus fréquent qu'ailleurs : un quart des personnes interrogées en ZUS dans le cadre d'une enquête *Cadre de vie et sécurité* de janvier 2011 considère que la délinquance et l'incivilité sont les problèmes les plus importants de leur quartier. Ce sentiment d'insécurité concerne davantage le quartier que le domicile.

## **8. Un coût de logement moins élevé mais des ménages moins satisfaits de leurs conditions de logement**

En ZUS, plus de trois ménages sur cinq sont hébergés dans le parc social, contre moins d'un sur cinq en dehors. Au sein même du parc locatif social, « *la part des ménages pauvres est plus importante en ZUS que dans le reste des unités urbaines comprenant une ZUS* », explique l'observatoire. Si les loyers sont plus faibles en ZUS, les charges y sont plus importantes. Le taux d'effort moyen en ZUS est de 26,8 % contre 30,3 % dans les autres quartiers de leurs unités urbaines.

L'ONZUS a relevé en ZUS une moindre satisfaction des habitants à l'égard de leur logement, mais ce constat date de 2006 et l'Observatoire relève donc que cela date d'avant que l'impact du programme national de rénovation urbaine (PNRU) puisse être mesuré.

### **9. Des adultes en moins bonne santé et qui recourent moins aux soins**

EN ZUS, l'ONZUS note que deux tiers des adultes se déclarent en bonne ou en très bonne santé, alors que c'est le cas des trois quarts des personnes au sein de leurs agglomérations. La santé dentaire y est moindre. Les femmes des ZUS disent plus souvent être atteintes par une maladie ou un problème de santé chronique et sont plus souvent en surpoids ou obèses. Les habitants des ZUS consultent moins souvent des médecins, en particulier des spécialistes. 23 % des résidents des ZUS déclarent avoir déjà renoncé à des soins pour des raisons financières, contre 17 % dans le reste de la France.

## B.— UN BUDGET MARQUÉ PAR LA DIMINUTION DES EXONÉRATIONS EN ZFU

Unités de budgétisation		CP du PLF 2012 (en M€)	SG-CIV	ANRU	ACSé	Ventilation thématique des CUCS
			CP	CP	CP	
ACSé total		382,3	0,0	0,0	382,3	
ACSé mission d'intervention territoriale		194,2			194,2	100%
<i>Emploi et développement économique</i>	action 1	45,6			45,6	23,5%
<i>Education et accès aux savoirs de base (hors PRE)</i>	action 1	42,8			42,8	22,0%
<i>Santé et accès aux soins</i>	action 1	15,0			15,0	7,7%
<i>Prévention de la délinquance et justice hors FIPD</i>	action 1	14,0			14,0	7,2%
<i>Habitat et cadre de vie</i>	action 1	4,0			4,0	2,1%
<i>Rénovation urbaine et cadre de vie (GUP et CQR)</i>	action 4	3,5			3,5	1,8%
<i>Culture et expression artistique</i>	action 1	13,0			13,0	6,7%
<i>Lien social, citoyenneté, participation à la vie publique (hors Adultes relais et VVV)</i>	action 1	30,2			30,2	15,6%
<i>Accès aux droits et prévention des discriminations</i>	action 1	11,7			11,7	6,0%
<i>Financement du volet "ingénierie" des CUCS</i>	action 1	10,0			10,0	5,1%
<i>Animation régionale et évaluation</i>	action 3	4,4			4,4	2,3%
Formation Accompagnement des acteurs	action 3	1,6			1,6	
ACSé contribution du P147 au FIPD	action 1	5,5			5,5	
ACSé Programme de réussite éducative	action 1	85,0			85,0	
ACSé Programme Ville Vie Vacances	action 1	9,0			9,0	
ACSé Adultes-relais	action 1	76,0			76,0	
ACSé Subvention pour charge de service public	action 3	11,0			11,0	
Exonération ZFU / ZRU	action 2	121,1	121,1			
EPIde	action 2	23,7	23,7			
ANRU : amélioration des collèges dégradés	action 4	12,6		12,6		
AiGP	action 5	1,5	1,5			
SG CIV total		7,2	7,2			
SG CIV fonctionnement des services : études et communication du SG-CIV et dépenses de formation des Délégués des Préfets	action 3	2,3	2,3			
SG CIV mission d'intervention		4,9	4,9			
<i>dont partenariat national</i>	dont action 3	1,4	1,4			
<i>dont centres de ressources</i>	dont action 3	2,5	2,5			
<i>dont mesures expérimentales</i>	dont action 3	1,0	1,0			
Dettes (ex-FIV et GPV-ORU)	action 1	0,0	0,0			
Total hors Exonérations ZFU et hors EPIde		403,6	8,7	12,6	382,3	
Pourcentage de répartition des crédits SG-CIV/opérateurs			2,15%	3,12%	94,73%	
Total		548,4	153,5	12,6	382,3	
Pourcentage de répartition des crédits SG-CIV/opérateurs			27,99%	2,30%	69,71%	

Totaux par action	en % du programme		SG-CIV	ANRU	ACSÉ
Action 1	66%	361,80	0,00	0,00	361,80
Action 2	26%	144,83	144,83	0,00	0,00
Action 3	4%	24,17	7,17	0,00	17,00
Action 4	3%	16,10	0,00	12,60	3,50
Action 5	0%	1,50	1,50	0,00	0,00

A noter que les crédits ACSé 2012 comprennent les moyens d'interventions de la politique de la ville à Mayotte et en Polynésie Française qui étaient jusqu'alors gérés par le SG CIV.

Le programme 147 retrace les crédits du budget de l'État dédiés à la politique de la ville. Comme le précise le projet annuel de performance, les crédits d'intervention du programme ont été réduits de 88 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 76 millions d'euros en crédits de paiement en 2012 du fait :

– de la diminution « naturelle » ou du recentrage de certaines dépenses, notamment des exonérations accordées en ZFU ;

– de la réduction transversale des dépenses dans le cadre du budget triennal 2011-2013.

### **1. Les crédits finançant la discrimination positive dans les quartiers : l'action 1 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville »**

L'action 1 regroupe les financements accordés dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ainsi que des dispositifs spécifiques tels que la réussite éducative, les adultes-relais, l'opération « ville vie vacances », les internats d'excellence et les écoles de la 2<sup>e</sup> chance (E2C).

L'action 1 représente 67,6 % des crédits du programme 147 en 2012. Elle est dotée de 362 millions d'euros en 2012, contre 366,3 millions d'euros en 2011. Il s'agit de dépenses d'intervention se déclinant de la manière suivante :

- 215,8 millions d'euros de transferts aux ménages ;
- 67,1 millions d'euros de transferts aux collectivités territoriales ;
- 78,9 millions d'euros de transferts aux autres collectivités.

(en millions d'euros)

CUCS	186,3 (+0,2)
FIDP (Fonds Interministériel de prévention de la délinquance)	5,5
Programme de réussite éducative	85
Adultes-relais	76
« Ville vie vacances »	9
Total	362

#### **a) Les contrats urbains de cohésion sociale**

Les CUCS ont été conclus en 2006-2007 : 497 contrats ont été signés. Dans la perspective de la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville, les CUCS ont été prolongés jusqu'au 31 décembre 2014. Afin de préparer leur renouvellement, le comité interministériel des villes a lancé une expérimentation : 33 quartiers couverts par des CUCS ont signé en 2011 des avenants à leur contrat destinés à mobiliser des moyens de « droit commun » des cocontractants sur des politiques prioritaires (emploi, insertion et développement économique, sécurité et prévention de la délinquance, éducation).

Les CUCS visent à contractualiser des actions dans plusieurs domaines :

- les projets portant sur l'emploi et le développement économique des quartiers urbains ;

- les projets portant sur l'éducation et l'accès aux savoirs (accompagnements scolaires et extra-scolaires personnalisés) ;
- les projets portant sur la prévention de la délinquance et le développement social ;
- les projets portant sur l'habitat et le cadre de vie.

Les actions territorialisées des CUCS, programmées par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) sont dotées de 186,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ces crédits sont complétés par :

- 5,5 millions d'euros permettant de financer le Fonds interministériel de prévention de la délinquance ;
- 0,2 million d'euros d'autorisations d'engagement pour le volet « travaux d'aménagement des CUCS ».

#### ***b) Le programme de réussite éducative***

Ce programme est fondé sur une approche globale des difficultés rencontrées par les enfants repérés dans le cadre scolaire par une équipe pluridisciplinaire de soutien : construction de parcours individualisés d'accompagnement social et éducatif pour les enfants de 2 à 16 ans. Ces programmes concernent 718 communes et 1 361 quartiers prioritaires. Ils s'appuient sur 1 214 équipes pluridisciplinaires de soutien. Il s'agit d'associer autour du parcours de l'enfant des professionnels aux compétences et aux univers professionnels variés (animation, culture, secteur social, enseignement).

En mai 2011, l'ACSé indique que 531 projets ont été déployés sur le territoire. 135 000 enfants en ont profité en 2010.

Pour 2012, ce programme se voit doté de 85 millions d'euros.

#### ***c) Les adultes-relais***

Ce dispositif vise à favoriser le lien social par des actions de médiation sociale, culturelle, de prévention de la délinquance et de tranquillité de l'espace public sur les sites de la politique de la ville. Cela concerne l'accès aux droits, la régulation des conflits, la diminution de l'absentéisme scolaire, l'amélioration des résultats scolaires et l'implication des parents de la scolarité de leurs enfants.

Pour 2012, ce programme se voit doté de 76 millions d'euros.

#### ***d) L'opération « ville vie vacances »***

Ce programme concerne prioritairement les jeunes sans activité de 11 à 18 ans, vivant dans les quartiers sensibles, afin de leur faire bénéficier d'un accès

aux activités culturelles, sportives et de loisirs, ainsi que d'une prise en charge éducative adaptée à leur situation, durant leurs vacances.

Pour 2012, ce programme se voit doté de 9 millions d'euros.

***e) Les internats d'excellence***

Ce dispositif a été mis en place en février 2008 dans le volet éducation de la « dynamique Espoir Banlieues », avec trois objectifs :

- construire ou réhabiliter des places pour accueillir 20 000 internes ;
- établir des projets pédagogiques et réaliser les infrastructures nécessaires à leur mise en œuvre ;
- garantir la mixité sociale par un recrutement ciblé sur les jeunes qui ne disposent pas d'un environnement propice aux études.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est opérateur du programme d'investissement et agit aux côtés du ministère de l'Éducation nationale.

Le programme a été lancé en 2009. En 2010, une première phase d'expérimentation conduit à la réalisation de 12 sites. En 2011, le programme a été étendu à l'ensemble des régions.

**2. L'action 2 « Revitalisation économique et emploi » : une diminution due à la réforme des ZFU de 2009**

Cette action est dotée de 144,828 millions d'euros en 2012, en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Cela représente 27 % des crédits du programme 147. Il s'agit :

- de dépenses de fonctionnement à hauteur de 23,7 millions d'euros (subventions pour charges de service public) ;
- de dépenses d'intervention sous forme de transferts aux entreprises, à hauteur de 121,128 millions d'euros.

La subvention de 23,7 millions d'euros vise à financer l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe), qui a pour mission l'insertion sociale et professionnelle de jeunes adultes volontaires sans qualification, ni emploi ou en voie de marginalisation sociale. Cette somme concourt au budget annuel de l'établissement, qui s'élève à 85 millions d'euros en 2012. L'objectif du Gouvernement est que 2 430 volontaires soient accueillis dans 20 centres, dont 33,5 % sont originaires des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Quant à la compensation des exonérations de charges sociales en zone franche urbaine (ZFU) et en zone de redynamisation urbaine (ZRU), la baisse de crédits s'explique par le recentrage du dispositif.

### *a) Les trois générations de ZFU*

Instaurées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative au Pacte de relance pour la ville (PRV), les zones franches urbaines (ZFU) sont destinées à relancer l'activité économique et à favoriser l'insertion sociale et professionnelle dans les quartiers sensibles. Ainsi, les entreprises qui s'implantent en ZFU et qui remplissent un certain nombre de critères, définis par la loi, bénéficient d'exonérations fiscales et de charges sociales.

Bénéficient d'une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale (hors cotisations pour accidents du travail et maladie professionnelle), de cotisations au titre du FNAL et de versement « transport », les entreprises employant au plus 50 salariés :

- au 1<sup>er</sup> janvier 1997 (1<sup>ère</sup> génération de ZFU créées en 1997) ;
- au 1<sup>er</sup> janvier 2004 (2<sup>ème</sup> génération de ZFU créées en 2004) ;
- au 1<sup>er</sup> août 2006 (3<sup>ème</sup> génération de ZFU) ;

- ou à la date de leur création ou de leur implantation avant le 31 décembre 2011.

Année de création	France métropolitaine	DOM	Total
1997 - première génération	38	6	44
2003 - seconde génération	41	-	41
2006 - troisième génération	14	1	15
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>7</b>	<b>100</b>

Source : Rapport de M. Éric Raoult, « ZFU, développement économique et emploi dans les quartiers », juillet 2011.

L'exonération s'applique aux salaires des employés recrutés en CDI ou en CDD d'au moins douze mois, présents à la date de création ou d'implantation de l'entreprise en ZFU, transférés en ZFU avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 ou embauchés dans les cinq ans qui suivent la création ou l'implantation de l'entreprise dans la zone.

L'exonération est de cinq ans sur la fraction de rémunération inférieure à 140 % du SMIC. Au delà, l'exonération est dégressive et s'annule : à 2,4 SMIC en 2009, 2,2 SMIC en 2010 et 2 SMIC en 2011 <sup>(1)</sup>.

Les établissements éligibles peuvent également bénéficier d'exonérations :

- d'impôt sur les bénéfices ;
- d'impôt sur les sociétés ;
- de cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises ;
- de cotisation foncière des entreprises ;
- et de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Il existe 100 ZFU.

### ***b) Un coût en baisse du fait de la réforme du PLF 2009***

Le coût des ZFU s'est élevé à 450 millions d'euros en 2010, dont 267 millions d'euros en 2010 sur le programme 147 « Politique de la ville ». Le montant était de 198 millions d'euros en 2011 du fait du recentrage décidé en 2009 (cf. supra).

Exonération en Million d'Euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Impôts sur les bénéfices	130	170	100	135	180	200
Imposition forfaitaire annuelle	5	-	5	5	5	3
Taxe professionnelle	75	65	65	61	74	60
Taxe foncière TFPB	15	10	11	9	15	9
Cotisation sociales patronales	280	282	291	333	319	255
<b>Coût total brut</b>	<b>505</b>	<b>527</b>	<b>472</b>	<b>543</b>	<b>593</b>	<b>527</b>

Source : rapport de l'ONZUS 2010 cité par Éric Raoult (ibid.)

### ***c) Une répartition régionale des ZFU qui privilégie les grandes régions urbaines***

Selon M. Éric Raoult (ibid.), les 100 ZFU sont réparties sur l'ensemble du territoire national, avec toutefois une répartition régionale qui privilégie les grandes régions urbaines : Ile-de-France (26 ZFU), Nord-Pas-de-Calais (10 ZFU),

---

(1) Ce plafonnement ou recentrage est issu de la réforme introduite en loi de finances pour 2009.

Rhône-Alpes (7 ZFU) et Provence Alpes Côte d'Azur (6 ZFU). Les anciennes régions industrielles, comme la Picardie (5 ZFU) ou la Basse-Normandie, Champagne-Ardenne ou Lorraine, sont également concernées (4 ZFU) ; de même, les régions qui connaissent de fortes difficultés en matière d'emploi, comme le Languedoc-Roussillon. Notre collègue souligne : Les ZFU de la seconde et de la troisième génération connaissent les taux d'installation les plus élevés, significativement supérieurs à ceux de l'unité urbaine. Si pour la période de 2005 à 2009, l'écart moyen est ainsi de l'ordre de 6 points pour les ZFU de première génération, il est de 9 pour celles de la deuxième génération et de 7,5 points pour la troisième génération (de 2006 à 2009). Ces données soulignent une plus forte attractivité des ZFU de la deuxième et de la troisième génération qui résulte peut-être du fait que les ZFU de la première génération n'ont généralement plus le foncier disponible pour accueillir de nouvelles entreprises en dépit des extensions accordées en 2006.

#### ***d) Une surreprésentation de certains secteurs***

Selon le rapport de M. Éric Raoult, les secteurs les plus représentés dans les ZFU sont les travaux de construction spécialisée, le commerce, notamment celui de détail, les activités médico-sociales et les secteurs liés aux activités scientifiques et techniques (activités juridiques, comptables, publicité, recherche et développement). En général, les entreprises installées en ZFU se distinguent de celles de l'agglomération de référence par une surreprésentation du secteur de la construction, du médico-social, des transports et des activités de soutien (services aux entreprises). A l'inverse, l'industrie manufacturière et les services (financiers, immobiliers, scientifiques et techniques) sont sous-représentés.

#### ***e) 36 % des emplois ont bénéficié d'exonérations en ZFU en 2008***

Selon l'auteur du rapport précité sur les ZFU, « *la part des emplois qui bénéficient des exonérations de charges sociales représente 36 % du nombre d'emplois salariés en ZFU en 2008. Les données de l'ONZUS sur les dernières années permettent de constater un recul des embauches dès 2008 qui s'amplifie en 2009.* »

#### ***f) Un bilan contrasté***

M. Éric Raoult souligne dans son rapport de juillet dernier que le bilan contrasté du dispositif est à l'image de la diversité des ZFU : les ZFU semblent avoir effectivement apporté « *un réel dynamisme économique* ». Cependant, le député indique que le tissu économique des ZFU « *reste encore moins développé comparé à celui des unités urbaines de référence.* » Il souligne également que « *l'augmentation des flux bruts d'établissements résulte pour les deux tiers d'un déplacement d'activités économiques en provenance de zones non ciblées par le dispositif, à savoir des transferts et non pas des créations d'établissements ex nihilo. Ces transferts proviennent de relocalisations d'établissements de proximité, en particulier d'activités libérales, notamment médicales, ce qui*

*constitue un apport évident pour les quartiers généralement dépourvus de ce type d'activité* ». En termes de mixité fonctionnelle, le député indique dans son rapport que « *les activités représentées dans les ZFU sont assez diversifiées, toutefois prédominent les entreprises liées à la construction et au bâtiment, les activités de commerce et dans une moindre mesure celles touchant à la santé. A l'opposé, les ZFU sont faiblement pourvues en hôtellerie-restauration, services personnels et domestiques ou activités culturelles.* »

Point également à souligner, le député-maire du Raincy déplore la faible synergie des ZFU avec la rénovation urbaine. Pire encore, il arrive que les opérations de rénovation urbaine viennent déstabiliser le tissu commercial des quartiers. D'ailleurs, « *le dispositif ZFU est rarement conçu comme un outil stratégique intégré à un projet global de développement du quartier.* »

#### ***g) Un certain essoufflement du dispositif des ZFU selon l'ONZUS***

Selon l'ONZUS (synthèse du rapport 2011), on comptait, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, 61 568 établissements en activité dans les ZFU. Au cours de cette année 2010, 15 573 établissements se sont installés, portant le taux d'installation à 25,3 %. Ce taux d'installation se serait ralenti, selon l'ONZUS qui précise que « *les ZFU de 2<sup>e</sup> génération obtiennent en moyenne des taux d'installation supérieurs à celles de 1<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> génération. Les ZFU de 1<sup>e</sup> génération sont pénalisées par leur ancienneté, celles de 3<sup>e</sup> par leurs tailles en moyenne plus petites.* » Plus encore, l'observatoire souligne que le dispositif souffre d'une incertitude quant à sa pérennité, de la révision du système d'exonérations en 2009 et de la suppression de la taxe professionnelle.

#### ***h) Le projet du Gouvernement : une prorogation jusqu'au 31 décembre 2014 et un renforcement de la clause d'embauche***

Tirant les leçons du bilan des ZFU, M. Éric Raoult, dans son rapport, préconise de maintenir le dispositif d'exonérations, qui doit normalement prendre fin au 31 décembre 2011.

Il préconise cependant d'en modifier les modalités afin :

– de maximiser les effets des exonérations sur l'emploi dans les zones urbaines sensibles en renforçant la clause d'embauche des habitants des ZUS ;

– de prévoir un conventionnement avec les collectivités territoriales concernées, afin de mobiliser leurs initiatives et celles de leurs partenaires pour offrir du foncier, sécuriser les investissements et faciliter l'insertion professionnelle des habitants des ZUS.

C'est pourquoi, à l'article 64 du projet de loi de finances pour 2012, le Gouvernement propose :

– de prolonger le dispositif jusqu'au 31 décembre 2014 ;

– de renforcer la clause d’embauche et d’étendre son application au volet fiscal afin d’améliorer l’emploi dans ces quartiers. Désormais, pour bénéficier des exonérations sociales et de certaines exonérations fiscales (impôt sur les bénéfices), les entreprises devront employer au moins 50 % de salariés résidant en ZFU ou en ZUS (contre un tiers auparavant pour les exonérations sociales uniquement).

***i) La position du rapporteur : ne pas créer de ghettos sous prétexte d’éviter les effets d’aubaine***

Si le rapporteur estime indispensable d’éviter les effets d’aubaine, il souhaite cependant éviter également la ghettoïsation dans un contexte de crise économique. Pour être efficace, le dispositif des ZFU doit avoir une certaine pérennité afin de donner aux entreprises une certaine visibilité. De plus, s’il part d’une bonne intention – mettre en place une politique de l’emploi plus efficace dans les quartiers – le renforcement de la clause d’embauche risque d’avoir un effet contre-productif en dissuadant les entreprises de venir s’y implanter. Le recrutement de personnes compétentes, en effet, ne se localise pas aussi aisément.

Préférant le ciseau au rabot, c’est-à-dire une stratégie globale mais précise de rigueur budgétaire et fiscale, le rapporteur propose donc l’adoption de deux amendements à l’article 64 du projet de loi de finances :

- l’un qui proroge le dispositif jusqu’au 31 décembre 2016 ;
- l’autre qui conserve les exigences en vigueur s’agissant de l’embauche des salariés.

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

L’action 3 regroupe principalement les crédits de fonctionnement du secrétariat général du comité interministériel à la ville (SG-CIV) et quelques crédits d’intervention du SG-CIV et de l’ACSé. Elle représente 4,5 % du programme 147 en 2012 avec 24,027 millions d’euros, contre 23,6 millions d’euros en 2011.

Cette action regroupe :

- les crédits de fonctionnement du secrétariat général du comité interministériel des villes (CG-CIV) ;
- les dotations aux centres de ressources ;
- les crédits alloués aux mesures expérimentales ;
- les crédits d’évaluation, de formation et d’accompagnement des acteurs gérés par l’ACSé ;
- et les crédits du partenariat national gérés par le SG-CIV et l’ACSé.

**a) Les crédits de fonctionnement du SG-CIV et de l'ACSé**

Ils représentent 2,27 millions d'euros en AE-CP en 2012, dont :

- 0,45 million d'euros de dépenses de communication du SG-CIV),
- 1,52 million d'euros pour financer les missions d'études du SG-CIV et de l'ONZUS ;
- 0,3 million d'euros pour la formation de 350 délégués des préfets afin de renforcer la présence de l'État dans les quartiers (budget du SG-CIV).

En revanche, les crédits du Conseil national des villes figurent désormais dans le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », tandis que les crédits correspondant à la prise en charge des frais de déplacement et d'équipement des 350 délégués du préfet (0,75 million d'euros) figurent depuis 2011 sur le programme 307 « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Par ailleurs, l'ACSé dispose d'une subvention de 11 millions d'euros en AE-CP pour couvrir ses dépenses de personnel.

**b) Les crédits d'intervention du SG-CIV et de l'ACSé**

L'ACSé se voit attribuer 1,6 million d'euros pour assurer la formation des acteurs à la politique de la ville (médiation sociale, travailleurs sociaux, ...).

Le SG-CIV gèrera 2,5 millions d'euros pour le fonctionnement des 19 centres de ressources, structures financées par l'État, les collectivités, la CDC, etc. Ils participent à l'animation de la politique de la ville dans les régions en diffusant l'information, en formant les acteurs, en organisant des rencontres. Ils accompagnent la mise en œuvre des CUCS.

Le SG-CIV se voit également doté d'1,26 million d'euros pour apporter un soutien financier aux associations « têtes de réseau » ou aux fédérations nationales intervenant dans le champ de la prévention, du développement social, de l'emploi et du développement économique.

Enfin, le SG-CIV disposera d'un million d'euros pour des mesures expérimentales (projets innovants).

#### **4. L'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » : le véritable effet de levier d'un dispositif qui n'est plus financé par l'État**

##### *a) Un programme ayant un véritable effet de levier <sup>(1)</sup>*

Au 31 décembre 2010, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) représente un investissement de plus de 42,6 milliards d'euros dont 40,5 milliards d'euros de travaux et d'interventions financés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) de 2004 à 2013, soit près de 27 000 opérations réparties sur 393 projets approuvés par le comité d'engagement (382 signés). Deux départements dépassent les 2 milliards d'euros d'investissements : le Nord, qui bénéficie de 2,8 milliards d'euros programmés et la Seine-Saint-Denis, avec 4,4 milliards d'euros programmés. Les investissements programmés dans les départements d'outre-mer s'élèvent à 1,4 milliard d'euros.

Avec un investissement de près de 28 milliards d'euros, les interventions portant sur l'habitat représentent 65 % des investissements et 61 % de la subvention de l'ANRU.

Les 393 projets de rénovation urbaine ayant bénéficié d'un avis favorable du comité d'engagement concernent 213 quartiers prioritaires <sup>(2)</sup> et 274 quartiers « supplémentaires <sup>(3)</sup> ». L'investissement moyen des projets des quartiers prioritaires est deux fois plus élevé que celui des projets sur les quartiers « supplémentaires ».

S'agissant de l'insertion, depuis 2007 :

- 22 460 personnes ont bénéficié d'un total de 28 600 contrats de travail ;
- 8 130 000 heures d'insertion ont été réalisées pour 332 projets de rénovation urbaine ;
- 40 % des bénéficiaires sont des jeunes, 23 % sont demandeurs d'emploi de longue durée ;
- 89 % des bénéficiaires ont un niveau de qualification inférieur ou égal au certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou au brevet d'études professionnelles (BEP) et 31 % sont de niveau VI (abandon sans diplôme à la fin de la scolarité obligatoire à 16 ans).

---

(1) Source : Agence nationale pour la Rénovation Urbaine, « Programme national de rénovation urbaine, les chiffres au 31 décembre 2010 ».

(2) Le Conseil d'administration de l'ANRU du 5 février 2005 a retenu 189 sites prioritaires, soit 215 zones urbaines sensibles qui présentent les mêmes caractéristiques.

(3) Le Conseil d'administration de l'ANRU du 12 juillet 2006 a ensuite validé 342 quartiers « supplémentaires ». Des quartiers dits « complémentaires » ont également fait l'objet d'une convention : il s'agit notamment de quartiers faisant l'objet d'engagements au titre de politiques antérieures au PNRU comme les Grands projets de ville - Opérations de renouvellement urbain (GPV-ORU).

### ***b) Une adhésion des habitants aux projets de rénovation***

L'ANRU a fait réaliser à l'Institut CSA deux sondages en avril-mai 2011 auprès :

– d'un échantillon représentatif de 801 personnes âgées de 15 ans et plus habitant dans les 100 premières communes signataires de conventions avec l'ANRU (sondage par téléphone) ;

– d'un échantillon de 502 personnes de 15 ans et plus dans les mêmes quartiers.

Il ressort de ces sondages que *« la satisfaction des populations bénéficiaires et de leurs voisins alentours à l'égard de ces rénovations est très clairement affichée. L'adhésion au programme est élevée et les bénéfices anticipés sont larges et perçus comme bénéficiant à l'ensemble des habitants de la commune et non aux seuls habitants des quartiers concernés. Ce programme (...) parvient également à donner confiance dans la capacité du politique à agir pour améliorer la vie quotidienne. Pour autant, le programme de rénovation, malgré les espoirs qu'il suscite, ne peut pas résoudre toutes les difficultés et lisser complètement les différences, notamment sociales, entre les quartiers. Les habitants des quartiers rénovés se montrent ainsi toujours moins satisfaits de leur qualité de vie dans la commune que les habitants de l'ensemble de la commune ».*

### ***c) Un programme qui n'est plus financé par l'État depuis la loi de finances pour 2011***

De nouvelles sources de financement ont été mises en place par la loi de finances initiale pour 2011 afin d'assurer une partie du financement de l'ANRU sur la période 2011-2013, qui correspond au pic des décaissements du PNRU. Un fonds contribuant au développement et à l'amélioration du logement locatif social et à la rénovation urbaine est créé auprès de la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS). Ce fonds est alimenté par :

– un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux. Le produit attendu de ce prélèvement est de 175 millions d'euros ;

– une fraction de la part variable de la cotisation additionnelle versée à la CGLLS, d'un montant de 70 millions d'euros pour les années 2011 à 2013.

Durant la période 2011-2013, les recettes de l'ANRU seront complétées par 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.

L'ANRU participe au Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) : l'ANRU apporte 150 millions d'euros à ce programme (sur les 400 millions du total du programme).

***d) Les crédits de l'action 4 en 2012***

L'action 4 du programme 147 « politique de la ville et Grand Paris », intitulée « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » ne représente plus en 2012 que 0,7 % des crédits du programme, soit 3,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 16,1 millions d'euros en crédits de paiement, contre 6,173 millions d'euros en AE et 7,327 millions d'euros en CP en 2011.

En effet, depuis la loi du 25 mars 2009, l'essentiel des ressources de l'ANRU provient de l'UESL (1 % Logement) : la contribution d'Action Logement au PNRU prévue pour 2009-2011 a permis d'honorer les engagements pris dans le cadre du PNRU. L'ANRU a bénéficié, au titre du Plan de relance, d'un financement complémentaire de 350 millions d'euros pour le PNRU (200 millions d'euros en 2009 et 150 millions d'euros en 2010).

Par ailleurs, l'action 4 permet de financer :

– l'amélioration de la gestion urbaine de proximité (1,5 million d'euros) qui concerne la gestion locative, les services urbains, la médiation et la sensibilisation des habitants et l'accompagnement des travaux lors des projets de rénovation urbaine ;

– l'amélioration des collèges dégradés (12,6 millions d'euros) : cette action est conduite par l'ANRU qui reçoit cette délégation de crédits dans le cadre de la dynamique « Espoir Banlieues » ;

– les conventions de quartiers rénovés (2 millions d'euros), qui visent à assurer la prise en charge partenariale des quartiers dans lesquels le projet de rénovation urbaine est achevé.

Ainsi que l'a indiqué l'ANRU à votre rapporteur, le 21 juillet 2011, le ministre de la Ville a mis en place le dispositif des plans stratégiques locaux et des conventions de quartier rénové, afin de « *garantir la pérennité des investissements réalisés dans le cadre du PNRU, [de] consolider la dynamique de transformation urbaine et de renforcer les actions entreprises en matière de mixité sociale dans les quartiers et les actions en faveur de l'égalité des chances de leurs habitants* ». Les plans stratégiques locaux doivent permettre aux acteurs locaux d'élaborer une vision stratégique de « l'après-rénovation urbaine » et la définition d'un programme d'actions.

***e) Le programme national de rénovation urbaine victime de son succès ?***

Le PNRU est à la croisée des chemins. En effet, de nombreux acteurs de la rénovation urbaine s'interrogent quant à la définition d'un « acte 2 ». En outre, une incertitude pèse actuellement sur les modalités de son financement à court terme, la répartition des crédits d'Action Logement entre le financement de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et de l'ANRU n'étant pas encore définie

à l'heure où votre rapporteur écrit ces lignes. Il tient toutefois à remettre ce débat en perspective.

En effet, toutes tendances confondues, au début du lancement du PNRU, face au défi de la déconstruction-reconstruction, peu nombreux étaient ceux qui approuvaient une telle démarche. Or, aujourd'hui, l'ensemble des acteurs est unanime pour saluer la réussite du dispositif. Prévu à l'origine pour 170 quartiers, il est aujourd'hui victime de son succès, au point que l'on entendrait voir servis plus du double des quartiers. Il ne faut par conséquent pas être excessivement surpris, devant l'afflux de demandes, que les moyens aient parfois quelque mal à suivre. Une telle mise en perspective devra rester dans nos mémoires au moment de l'éventuelle définition du cadre d'intervention du « PNRU 2 ».

### **5. L'action 5 « Grand Paris »**

Cette action représente 0,3 % des crédits du programme 147 car la Société du Grand Paris est majoritairement financée par des taxes affectées dont l'assiette, le taux et le zonage ont été définis par la loi de finances pour 2010.

## **II.— TERRITORIALISATION, CONTRACTUALISATION GLOBALE ET PRIORITÉ AUX FONDAMENTAUX DE L'ÉDUCATION**

Pour renforcer l'efficacité de la politique des villes, les élus de terrain doivent disposer d'outils concrets et se voir confier la responsabilité politique de mener à bien les objectifs de cohésion et d'intégration fixés au niveau national. C'est pourquoi le rapporteur préconise :

- de territorialiser davantage la politique de la ville ;
- de définir un contrat global, pluriannuel et adaptable ;
- de mettre l'accent sur les fondamentaux de l'éducation.

### **A.— UNE TERRITORIALISATION SYNONYME DE CIBLAGE, DE DÉCONCENTRATION ET D'INTERCOMMUNALITÉ**

Il est impératif de réfléchir à la territorialisation d'un certain nombre de politiques nationales qui ne sauraient apporter des réponses uniformes à des situations aussi diversifiées que celles que nous connaissons. À cet égard, les expériences passées en matière de politique de la ville nous conduisent à proposer trois orientations à combiner :

- cibler les politiques sur les territoires les plus concernés ;
- renforcer la déconcentration de la politique de la ville ;
- faire de l'échelon intercommunal le pivot de l'intervention territoriale.

## **1. Mieux cibler les politiques sur les zones du territoire les plus concernées et éviter l'uniformité**

### ***a) Identifier avec précision les régions les plus en difficulté***

Il est désormais admis que la politique de la ville, si elle se fonde sur un socle national, est aussi faite de politiques territoriales extrêmement diverses. On pourrait penser que la nécessité de mener cette politique au plus près des réalités de terrain afin d'apporter les réponses les mieux adaptées à des contextes très divers était une idée acquise : au lieu d'une politique de la ville par trop centralisée, il serait préférable de parler de *politiques des villes*. Or, il ressort de la présentation des différents dispositifs de la politique de la ville que l'on a encore une vision trop uniforme du territoire national, alors même qu'il pourrait être judicieux de cibler l'action de l'État sur les régions les plus concernées, que sont l'Île-de-France, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la région Nord-Pas-de-Calais. À de nombreuses reprises, votre rapporteur a appelé de ses vœux l'adoption d'une loi propre à la région Île-de-France, traitant de l'aménagement du territoire dans toutes ses composantes. S'agissant, par exemple, du PNRU, la Seine-Saint-Denis a elle seule concentre 4,4 milliards d'euros des crédits du programme ! Si la situation des sites d'Île-de-France apparaît plus difficile que dans d'autres régions, l'une des raisons en est la faiblesse des moyens des communes souvent adossées à des intercommunalités peu ou mal structurées et faiblement dotées en ressources financières.

### ***b) Vers une géographie prioritaire affinée et simplifiée***

Le manque de ciblage territorial se double d'une géographie prioritaire complexe. Comme le rappellent à juste titre nos collègues François Goulard et François Pupponi dans leur rapport *Quartiers défavorisés ou ghettos invoués : la République impuissante* <sup>(1)</sup>, si les zones urbaines sensibles ont toujours eu pour vocation de constituer « l'assise territoriale de mise en œuvre des aides en faveur des quartiers défavorisés, au fil du temps, d'autres « géographies prioritaires » se sont ajoutées aux ZUS » : il s'agit, comme nous l'avons vu plus haut, des ZFU, des zones de redynamisation urbaine des zones ANRU et des CUCS. Les auteurs de ce rapport du Comité d'évaluation et de contrôle considèrent d'ailleurs que la géographie prioritaire « *laisse sans doute des quartiers très défavorisés hors de tout zonage et en inclut d'autres dont les difficultés économiques et sociales sont moindres.* » Le SG-CIV lui-même considère que sur 750 ZUS, un tiers ne devrait plus faire l'objet de mesures spécifiques tandis que d'autres quartiers non pris en compte par la géographie prioritaire devraient bénéficier de moyens supplémentaires par rapport aux dispositifs de droit commun.

La définition d'une nouvelle géographie prioritaire suppose le renforcement des responsabilités locales. Il est également impératif d'éviter l'un des contre-effets majeurs de la géographie prioritaire : celui de la stigmatisation

---

(1) Rpport du Comité d'évaluation et de contrôle, octobre 2010.

liée aux zonages : « ZUS », « ZFU », sigles souvent synonymes de repoussoirs alors même que l'objectif est bien inverse : lutter contre la ghettoïsation.

**c) Mettre les objectifs universels au service des situations singulières et non l'inverse**

Nous distinguons, dans notre rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2011, entre les quartiers dits populaires, dans lesquels, écrivions-nous, « *l'objectif de mixité sociale fait sens* », des quartiers « *sas de l'immigration* », sachant qu'il nous est par ailleurs impératif de distinguer entre les différents types d'immigration<sup>(1)</sup>. Nous rappelons alors à quel point les caractéristiques de l'immigration récente expliquent en partie l'existence de clivages entre les différents quartiers. C'est pourquoi il est nécessaire de décliner la politique de la ville afin de l'adapter aux spécificités de chaque quartier, au sein de chaque agglomération ou « unité urbaine englobante », pour reprendre la terminologie de l'ONZUS.

**2. Faire du préfet et des sous-préfets les arbitres territoriaux des objectifs fixés par l'État**

Comme le rappellent MM. François Goulard et François Pupponi, « *un pilotage efficace au niveau national [permettrait de] promouvoir une réelle interministérialité. Au niveau local, l'État doit réellement s'implanter dans les quartiers par une représentation effective et opérationnelle dont il est dépourvu aujourd'hui.* »

C'est pourquoi votre rapporteur considère qu'en matière de politique de la ville comme dans les autres domaines d'intervention publique, le préfet doit être le représentant du Gouvernement et non de chacun des ministres. Cela peut certes poser un certain nombre de problèmes lorsque les instructions qu'il reçoit sont contradictoires, mais cela est indispensable pour assurer une véritable déconcentration de la politique gouvernementale. En outre, le rôle du sous-préfet mériterait d'être renforcé, afin, encore une fois, de se placer au plus près des réalités du terrain.

À cet égard, nous rappelons dans notre rapport pour avis sur le budget 2011 que la réforme des services déconcentrés engendre, jusqu'à présent, autant de désorganisation que de rationalisation dans l'action des personnels de l'État sur le terrain. Nous soulignons également la nécessité de rapprocher les différentes directions des services déconcentrés, la politique de la ville étant par définition une politique transversale.<sup>(2)</sup> L'an dernier, nous rappelions que les DRJSCS

---

(1) Cf. Rapport pour avis sur la mission « ville et logement » du projet de loi de finances pour 2011.

(2) Votre rapporteur constate d'ailleurs ne pas avoir reçu à ce jour le document de politique transversale remis, dans le cadre de l'examen du PLF, afin de permettre à la représentation nationale d'appréhender l'implication des crédits de « droit commun » dans la mise en oeuvre de la politique du Gouvernement dans les quartiers.

(directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale) rassemblent des agents issus des directions régionales de l'ACSÉ, et des agents issus des DRASS (Directions régionales de l'action sanitaire et sociale). Enfin, on constate que les services départementaux sont insuffisamment dotés. Et, de fait, la machine administrative n'est qu'un échelon entre le centre et la périphérie.

### **3. Quel(s) échelon(s) pour la territorialisation de la politique dans les quartiers ?**

Le manque de latitude accordée aux collectivités territoriales dans l'élaboration de la politique des villes contribue à leur uniformisation. Si cette politique venait à être réformée, il est indispensable de confier aux acteurs locaux la gestion des crédits et de leur transférer la responsabilité du traitement local des problèmes des quartiers.

En outre, l'atomisation communale est l'ennemi d'une bonne gouvernance dans une société complexe comme la nôtre. Dès lors, on peut s'interroger quant à l'échelon ou aux échelons adéquats pour mener à bien une politique de la ville efficace. La région nous semble l'échelon approprié pour définir une cartographie des zones prioritaires, tandis que l'intercommunalité pourrait se voir confier la mission de gérer les crédits de la politique de la ville, dans une optique de péréquation entre les communes membres.

En cas de délégation de crédits par l'État aux collectivités territoriales, le rôle des services déconcentrés consisterait alors à fixer des objectifs globaux, déclinés sur le plan territorial par celles-ci, et éventuellement, d'assurer un suivi de la politique menée par les élus locaux.

## **B.— DÉFINIR UN CONTRAT GLOBAL, PLURIANNUEL ET ADAPTABLE**

Dans le projet de loi de finances pour 2012 comme dans le projet de loi de finances pour 2011, nous ne pouvons que saluer la relative stabilité des crédits dans un contexte de rigueur budgétaire et de « coup de rabet ». Cela étant, pour que l'utilisation de ces crédits soit efficace, il convient d'en assurer la pérennité, ce qui n'exclut pas une certaine mutabilité des actions menées. La poursuite de ces deux objectifs que sont la pérennité et l'adaptabilité, doit s'inscrire dans le cadre d'un contrat global, articulant les actions sur le bâti et les actions sociales autour d'un véritable projet de quartier.

### **1. L'articulation entre l'humain et l'urbain : un contrat global de quartier unissant des acteurs aux missions distinctes**

#### *a) Des acteurs aux missions distinctes*

Il est évident que l'action de l'ANRU et celle de l'ACSé sont bien distinctes, tant dans leurs objectifs que par leurs méthodes. L'action sur le bâti n'est pas du même ordre que l'action des travailleurs sociaux et des associations.

Une fusion entre ces différentes instances ne nous paraît donc pas opportune. En revanche, il peut s'avérer utile de rapprocher les conseils d'administration de ces instances.

### ***b) L'élaboration d'un projet d'ensemble pour le quartier***

Surtout, l'action dans les quartiers doit reposer sur la définition d'un projet global, prenant la forme d'un contrat unique sur un territoire donné. Seule une vision d'ensemble, articulant les interventions sur le bâti et l'aide apportée aux individus qui y résident, apportera une cohérence d'ensemble. Car c'est l'urbain qui doit être au service de l'humain et non l'inverse.

Ce projet contractuel serait la déclinaison concrète d'un véritable programme politique sur un sous-territoire donné, assorti d'objectifs. Un tel contrat aurait le mérite de la lisibilité et permettrait d'éviter d'éventuelles contradictions entre les différentes politiques mises en œuvre sur un même territoire, comme on l'a parfois constaté, par exemple à propos de l'articulation entre exonérations en ZFU et rénovation urbaine.

## **2. Un contrat pluriannuel synonyme de lisibilité à moyen terme**

Pour pouvoir mener une action efficace à moyen terme, il est indispensable de garantir la pérennité des financements au niveau pluriannuel. C'est à cette condition que l'on pourra véritablement mener des actions structurantes dans les quartiers et éviter un saupoudrage souvent dénoncé. Ainsi, la globalité des projets de quartiers ne s'entend pas seulement sur les plans thématique – allier l'urbain et l'humain – et géographique – le choix de la bonne échelle et la définition du bon périmètre – mais également dans le temps. Se fixer des objectifs décennaux et afficher ces objectifs permettrait aussi de donner du sens à certaines politiques parfois mal comprises des habitants, telles que les démolitions-reconstructions.

## **3. L'expérimentation, un outil indispensable qui mériterait d'être assoupli**

Afin de conférer la souplesse et l'adaptabilité nécessaire à l'action publique, la politique de la ville semble un domaine particulièrement adapté à l'expérimentation.

À cet égard, on peut déplorer que les dispositions constitutionnelles et organiques soient fondées sur un principe du « tout ou rien » : la loi organique fixant les conditions d'application de l'article 72 de la Constitution prévoit en effet qu'avant la fin de l'expérimentation, le Gouvernement transmet un rapport d'évaluation au Parlement, accompagné des observations des collectivités participantes. L'expérimentation est alors, soit prolongée ou modifiée pour trois ans au plus, soit généralisée à l'ensemble des collectivités concernées, soit abandonnée. Voilà sans doute bien une rigidité qui mériterait d'être assouplie.

De fait, l'expérimentation permettrait de dépasser les rigidités d'un système si difficile à réformer, du fait également de la volonté des élus de conserver les avantages acquis. Elle assurerait la fluidité des politiques et partant, permettrait d'éviter les effets de frontière d'une géographie trop rigide. Si, comme le rappellent MM. François Goulard et François Pupponi, « *le zonage doit avoir pour objet la connaissance des quartiers en difficulté, c'est-à-dire d'en dresser la liste et de définir, sur la base de critères objectifs, la nature et l'intensité des problèmes économiques et sociaux qu'y subissent leurs habitants* », l'expérimentation nous semble encore la meilleure méthode pour rendre ce zonage efficace.

### **C.— LES FONDAMENTAUX DE L'ÉDUCATION AU COEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES**

Votre rapporteur souhaite ici accorder un éclairage tout particulier concernant l'éducation qu'il considère comme demeurant le creuset de l'égalité des chances. La priorité absolue en matière d'éducation dans les quartiers doit être l'école primaire et l'encadrement en dehors des horaires de classe. L'école peut en effet permettre une intégration que le milieu familial ne peut parfois pas fournir. C'est bien *in situ* qu'il convient de réhabiliter l'école.

Sans remettre en cause l'effort accompli par l'Éducation nationale au niveau du collège, le rapporteur considère que l'accent devrait également être mis sur l'école primaire, et sur l'apprentissage des fondamentaux que sont lire, écrire et compter. En effet, les enfants des quartiers sont souvent issus de familles ne maîtrisant pas la langue française, obstacle majeur à leur intégration dans la société et à leur insertion sur le marché du travail. Le rapporteur estime ainsi qu'il est indispensable d'insister sur les contenants plutôt que de modifier à la baisse les contenus de l'enseignement primaire.

Enfin, l'accompagnement des élèves à la sortie de la classe doit constituer, pour le rapporteur, la deuxième priorité de la politique d'éducation dans les quartiers.



**DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 177 :  
« PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES  
PERSONNES VULNÉRABLES »**

Par action :	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2011	PLF 2012		LFI 2011	PLF 2012	
<b>Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables</b>	<b>1 204 166 797</b>	<b>1 204 166 797</b>	<b>=</b>	<b>1 204 166 797</b>	<b>1 204 166 797</b>	<b>=</b>
Prévention de l'exclusion (4,7 % du programme)	64 276 500	57 075 000	-11,2 %	64 276 500	57 075 000	- 11,2 %
Hébergement et logement adapté (91 % du programme)	1 087 152 000	1 095 625 000	+0,77 %	1 087 152 000	1 095 625 000	+ 0,77 %
Aide alimentaire (1,9 % du programme)	22 493 000	22 585 000	+0,4 %	22 493 000	22 585 000	+ 0,4 %
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale (1,2 % du programme)	15 945 297	14 781 797	-7,3 %	15 945 297	14 781 797	- 7,3 %
Rapatriés (1,2 % du programme)	14 300 000	14 100 000	-1,4 %	14 300 000	14 100 000	- 1,4 %
	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
Par titre :	LFI 2011	PLF 2012		LFI 2011	PLF 2012	
<b>Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables</b>	<b>1 204 166 797</b>	<b>1 204 166 797</b>	<b>=</b>	<b>1 204 166 797</b>	<b>1 204 166 797</b>	<b>=</b>
Dépenses de fonctionnement	939 810	599 810	-36,18 %	939 810	599 810	- 36,18 %
Dépenses d'intervention	1 203 226 979	1 203 566 987	=	1 203 226 979	1 203 566 987	=

**I.— DES CRÉDITS STABILISÉS POUR FINANCER LA POLITIQUE DU  
« LOGEMENT D'ABORD »**

Le Secrétaire d'État au logement a posé les bases et d'une refondation du dispositif « accueil, hébergement, insertion », en concertation avec les associations. Cette refondation affirme le principe du logement d'abord et fait de la fluidité de l'hébergement vers le logement la clé de l'efficacité de la politique en direction des personnes sans domicile.

## **A.— LA POLITIQUE DU « LOGEMENT D'ABORD »**

Cet engagement s'est concrétisé dans l'objectif de création de 140 000 logements sociaux en 2010 dont 27 500 logements financés par des Prêts Locatifs Aidés- Intégration (PLAI), et par la mobilisation renforcée de l'offre existante au travers de l'attribution aux publics prioritaires de 50 % des logements qui se libèrent dans le cadre des contingents préfectoraux et l'obligation faite aux collecteurs d'« Action logement » (CIL) d'offrir au minimum 25 % des logements libérés chaque année à des ménages sortant de structures d'hébergement ou reconnus prioritaires au titre du Droit au Logement Opposable (DALO). En outre l'accent a été mis sur l'adéquation de l'offre nouvelle aux besoins des ménages et des territoires. L'optimisation des crédits publics s'est recentrée sur une augmentation très sensible dans les zones les plus tendues du territoire. Ainsi 33 % de la production a été financée en zone A (IDF, PACA), au-delà de la prévision fixée à 31 %.

L'engagement en faveur du « Logement d'abord » passe aussi par le renforcement de l'accompagnement social dans le logement. En 2010, 12 millions d'euros ont été fléchés pour financer des mesures individuelles d'accompagnement dans et vers le logement pour les personnes hébergées.

Il s'agit également de promouvoir des solutions de logement dans le parc ordinaire mais aussi sous des formes adaptées afin de permettre la transition de l'hébergement vers le logement. C'est pourquoi a été lancée une politique vigoureuse de création de places de maisons relais/pensions de familles (objectif : 15 000 places en 2012) ou de captation d'une offre de logements dans le cadre de l'intermédiation locative (1 600 logements privés déjà captés dans le cadre du dispositif SOLIBAIL au profit des associations ayant permis de loger 3 000 personnes).

Cette réorientation de la stratégie gouvernementale s'est traduite dans la construction du budget 2011 par une contraction des dépenses d'hébergement compensée par un accroissement sensible (+ 30 %) des crédits consacrés au logement adapté.

### **1. L'offre de logements à bas loyer**

On estime ainsi à environ 2,5 millions le nombre de logements du secteur locatif social et à 700 000 celui du secteur locatif privé (dont le confort reste parfois à améliorer pour ces derniers) dont les loyers sont inférieurs aux plafonds du secteur locatif social. Cela donne un ordre de grandeur de l'ensemble de l'offre à bas loyers, de 3 200 000 logements.

Théoriquement, cette offre devrait être quantitativement suffisante au regard du nombre de 2 900 000 ménages locataires pauvres, c'est-à-dire dont les revenus sont inférieurs à 60 % du revenu médian, (soit 954 € de revenus y compris transferts sociaux par mois et pour un ménage d'une personne en 2009).

Toutefois, ces logements, et particulièrement ceux du parc privé, ne sont pas nécessairement occupés par des ménages pauvres. Une exploitation de l'enquête ENL 2006 montre en effet que dans le secteur social, seulement 900 000 ménages parmi les 1,4 million de locataires pauvres sont dans les 2,5 millions de logements à bas loyer et que dans le secteur privé 200 000 seulement des 1,4 million de locataires pauvres occupent de tels logements (700 000).

Les logements à loyers bas sont pour l'essentiel dans le parc social ancien. En effet, plus de la moitié (soit + de 2 millions) des logements sociaux ont été construits dans la période 1960-1979 et les loyers de ces logements sont pour une bonne part inférieurs aux loyers des logements financés à l'aide d'un prêt locatif aidé à l'intégration (PLA-I).

Le financement des logements destinés aux ménages très modestes a, au cours des années, pris une appellation et un profil financier différents : en 1994, le PLA-TS (PLA très social) ; en 1998, le PLA-I (PLA d'intégration) et le PLA-LM (PLA à loyer minoré).

Le tableau ci-après présente l'offre dite « très sociale » car destinée aux ménages dont les ressources sont inférieures à 60 % des plafonds du logement social depuis 1991, dans ces divers financements. En tenant compte à partir de l'année 2000 de l'obligation d'accueillir 30 % de ces ménages dans les logements PLUS, puis, à partir de 2003, du tiers des logements produits par l'Association Foncière Logement (AFL), cette partie étant réservée aux ménages disposant de ressources inférieures au plafond PLA-insertion, le nombre de ces logements produits dans le parc public s'élève à 350 920 sur la période 1991-2010.

#### NOMBRE DE LOGEMENTS FINANCÉS HORS ANRU

PLA TS	PLA-I	PLA-LM PLA-I	(1) PLAI											Total
			(2) 30 % PLUS											
			(3) 30 % PLS Foncière											
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
1991 à 1994	1995 à 1997	1998 à 1999	(1) 5 009	5 424	5 186	5 034	6 037	7 540	7 660	13 737	17 000	21 135	25 802	211 271
31 336	38 683	30 348	(2) 9 951	12 712	11 781	11 620	13 821	13 722	15 402	14 160	14 730	17 184	17 694	137 375
			(3)			500	673	1 253	1 348	1 264	1 527	593	203	7 061
			<b>14 960</b>	<b>18 136</b>	<b>16 967</b>	<b>17 154</b>	<b>20 531</b>	<b>22 515</b>	<b>24 410</b>	<b>29 161</b>	<b>33 257</b>	<b>38 912</b>	<b>38 912</b>	<b>350 920</b>

Source :

Ainsi, le nombre de logements locatifs très sociaux financés annuellement a donc été multiplié par 5,2 entre 2000 et 2010. Il convient de souligner l'effort particulier fait sur la production de PLA-I qui a quasiment doublé en un an, entre 2006 et 2007 et qui a continué à augmenter de façon constante en 2008, 2009 (+ 24 % chaque année) et 2010 (+ 22 %).

Le PLF 2012 prévoit la construction de 22 500 logements financés à l'aide d'un prêt locatif aidé à l'intégration (PLA-I), pour un coût total de 216 millions d'euros en 2012. Le Gouvernement indique dans le projet annuel de performance que *« l'effort appuyé de 2011, renforcé par rapport aux années 2009 et 2010 hors plan de relance – en direction des ménages les plus défavorisés est maintenu en 2012, afin notamment de soutenir les solutions en matière de logement intermédiaire entre hébergement et logement autonome. »* Le Gouvernement indique également que *« pour accompagner ces publics, les actions d'accompagnement et d'ingénierie sociale dans le cadre de maîtrises d'œuvre urbaines et sociales permettront une plus grande efficacité dans la prise en charge des personnes »*. Il est rappelé dans le projet annuel de performance que les restructurations lourdes de foyers de travailleurs migrants et les nouvelles structures d'hébergement, créées dans le cadre du plan d'humanisation des centres d'hébergement, sont financées à l'aide de PLA-I.

Cette offre de logements « très sociaux » sera complétée par la programmation de 55 000 logements « PLUS » (financés à l'aide d'un prêt locatif à usage social) et de 42 500 logements « PLS » (financés à l'aide d'un prêt locatif social).

## **2. Le rôle indispensable du parc privé**

La lutte contre l'habitat indigne et la mobilisation du parc privé à loyers modérés sont essentielles à la prévention de l'exclusion et des inégalités.

La lutte contre l'habitat indigne passe par des mesures incitatives visant à encourager la réhabilitation des logements, coercitives (arrêts d'insalubrité et de péril) et répressives (pour sanctionner les « marchands de sommeil »). Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés vise à traiter à l'échelle urbaine des quartiers à forte concentration d'habitat indigne.

Le nouveau régime des aides de l'ANAH, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011 généralise la contrepartie de loyer maîtrisé pour l'obtention des subventions de travaux aux propriétaires bailleurs. Une prime « réduction de loyer » (1 000 €) est également mise en place dans les zones tendues pour la production d'offre en logements à loyer conventionné social et très social (sous condition de participation de la collectivité) ainsi qu'une prime réservation (2 000 €).

Ce nouveau régime d'aide introduit également un dispositif d'aide spécifique pour les organismes agréés en maîtrise d'ouvrage d'insertion au titre de l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation avec un taux de subvention de 50 % contre 35 % pour les propriétaires bailleurs. Il a également été mis en place en 2006 un système d'avantages fiscaux dans le cas du nouveau dispositif de conventionnement sans travaux développés ci-après.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du nombre de logements conventionnés subventionnés par l'ANAH pour les années 2002 à 2010.

**LOGEMENTS ANAH CONVENTIONNÉS À L'APL PRODUITS DANS L'ANNÉE**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	<b>TOTAL</b>
Logements sociaux et très sociaux	7 800	7 703	8 365	11 231	14 218	16 123	16 290	19 293	13 921	<b>114 944</b>
Logements sociaux ayant bénéficié d'une subvention	5 743	5 926	6 356	8 651	11 553	12 640	12 050	14 150	9 054	<b>86 123</b>
Logements sociaux en conventionnement sans travaux	-	-	-	-	660	1 025	1 290	1 811	2 022	<b>6 808</b>
Logements très sociaux ayant bénéficié d'une subvention (dont PST)	2 057	1 777	2 009	2 580	2 005	2 458	2 950	3 332	2 845	<b>22 013</b>

Source : Anah

Le nombre de logements conventionnés à l'APL est descendu à 7 800 en 2002. Grâce au Plan de cohésion sociale, le nombre de logements conventionnés à l'APL a été significativement augmenté pour atteindre 19 293 en 2009. L'année 2010 marque la sortie du plan de cohésion sociale avec une production de 13 921 logements conventionnés.

**a) Les programmes sociaux thématiques (PST)**

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, le PST a été reconnu comme un des outils opérationnels susceptibles d'accroître l'offre de logements à destination des ménages très défavorisés. Le PST se traduit par une convention signée entre l'État, l'ANAH et une collectivité locale. Il est basé sur une négociation avec les propriétaires privés : en contrepartie d'une subvention majorée de l'ANAH (pouvant varier de 50 à 70 % d'un montant de travaux plafonné) pour les travaux et d'un certain nombre de services (assistance technique aux bailleurs, garantie de loyer, accompagnement social des locataires...), le propriétaire s'engage à respecter un loyer conventionné pendant 9 ans et à loger des personnes en difficulté qui lui sont proposées par une commission ou un organisme désigné dans la convention de PST et chargé de l'attribution des logements dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Les PST se sont révélés souvent bien adaptés à des actions lourdes de réhabilitation du parc vacant. On constate cependant, qu'après un essor, le nombre de PST est aujourd'hui en diminution : on comptait 81 PST en 2005 contre seulement 43 en 2010 ; le nombre de logements subventionnés étant passé quant à lui de 1 675 en 2005 à 505 en 2010.

### ***b) La prévention des expulsions locatives***

Des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions ont été créées dans tous les départements. À la fin du mois de septembre 2011, près de 80 commissions se sont réunies.

## **3. L'hébergement et les logements temporaires, des dispositifs censés pallier la pénurie de logements**

### ***a) L'hébergement***

Le dispositif national d'accueil, d'hébergement et de logement temporaire est destiné aux personnes sans logement et qui ne peuvent accéder à un logement autonome en raison de difficultés d'ordre social et/ou économique. Il remplit une mission qui va de l'accueil en urgence à l'hébergement en vue d'une insertion sociale durable.

Au sein de ce parc, il convient de distinguer celui relevant :

- du dispositif généraliste d'urgence et de stabilisation (hors centres d'hébergement et de réinsertion sociale CHRS) : ce dispositif compte 33 935 places permanentes dans les centres d'hébergement d'urgence (CHU) ou de stabilisation et chambres d'hôtel, réparties sur l'ensemble du territoire.
  - Pendant l'hiver 2010-2011, en moyenne 9 299 places supplémentaires ont été mises en service, soit + 3 004 places supplémentaires par rapport à l'hiver 2009-2010.
  - À ce dispositif généraliste s'ajoutent les lits halte soin santé (LHSS). Les LHSS offrent une prise en charge médico-sociale de la personne en situation de précarité. Ils sont destinés à l'accueil temporaire des personnes, quelle que soit leur situation administrative au regard de la régularité du séjour, dont l'état de santé ne justifie pas d'hospitalisation mais nécessite une prise en charge adaptée. Au 31 décembre 2009, 855 lits étaient créés. En 2010, 128 lits ont été créés portant le total à 983 lits.
- du dispositif généraliste d'insertion comptant près de 39 540 places de CHRS (centres d'hébergement et de réinsertion sociale). Les personnes et les familles y sont accueillies pour une durée prévisionnelle de 6 mois, renouvelable en fonction d'un projet dont l'objectif est de les aider à retrouver leur autonomie à travers des actions d'accompagnement social et d'insertion vers l'emploi et le logement.
- du dispositif spécifique aux demandeurs d'asile : ce dispositif comprenait, fin 2009, 38 474 places réparties de la manière suivantes :
  - 21 569 places en Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA),

- 15 383 places en accueil d'urgence des demandeurs d'asile réparties dans les foyers de travailleurs migrants, des structures collectives ou des chambres d'hôtels. Elles sont utilisées dans l'attente de solutions plus durables,
- 1 523 places en centres provisoires d'hébergement destinés aux réfugiés statutaires pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle.

En outre, bénéficient de l'aide au logement temporaire (ALT) 23 725 logements indépendants ou places dans des structures de type CHU ou dans les résidences sociales (dans la limite de 10 % des places), disponibles tout ou partie de l'année. Ils correspondent à une capacité d'accueil (nombre de personnes pouvant être logées simultanément dans les logements conventionnés) de 50 105 places.

***b) Les logements temporaires, notamment en résidences sociales et en pensions de famille***

Ces logements constituent également un segment de l'offre à bas loyers ; les résidences sociales constituent une modalité de logement temporaire.

S'agissant des résidences sociales (hors « maisons-relais / pensions de famille »), au 1<sup>er</sup> janvier 2010, cette offre représentait 78 765 places (source : Direction générale de la cohésion sociale). La moitié des résidences sociales est issue de la transformation de foyers de travailleurs migrants, l'autre moitié se répartissant entre la transformation de foyers de jeunes travailleurs (28 %) et la création de résidences sociales ex-nihilo (23 %).

Les maisons-relais, dénommées pensions de famille depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, modalité particulière de résidence sociale, permettent, pour leur part, d'offrir un logement pérenne à des personnes isolées très désocialisées. Créées par la circulaire du 10 décembre 2002, celles-ci ont permis d'accroître encore l'offre à destination des populations particulièrement défavorisées. Au 31 décembre 2010, on comptait 9 212 places ouvertes (y compris en résidence-accueil) et une projection à fin 2011 de 13 800 places, l'objectif étant d'atteindre une capacité de 15 000 places au 31 décembre 2012, objectif fixé par le plan de relance.

Pour les autres logements-foyers représentant une offre à bas loyer pour des personnes défavorisées, le nombre de logements se répartit comme suit :

– foyers de jeunes travailleurs (FJT) : au 1<sup>er</sup> août 2011, on comptait 379 FJT non encore conventionnés en résidences sociales,

– foyers de travailleurs migrants (FTM) : 52 000 places environ dans 360 FTM. En 2010, dans le cadre du plan de traitement, 22 résidences sociales, correspondant à 2021 logements proviennent d'une transformation de FTM.

## **B.— DES MOYENS BUDGÉTAIRES STABILISÉS DANS UN CONTEXTE DE RIGUEUR BUDGÉTAIRE**

Dans le projet annuel de performance du projet de loi de finances pour 2012, le Gouvernement souligne « *un effort budgétaire marqué en faveur de la protection des plus démunis et la lutte contre le sans-abrisme dans le cadre de la stratégie de refondation des services d'aide aux personnes sans abri* ». On constate en effet une relative stabilité globale des crédits, mais en réalité, le programme 177 fait l'objet de redéploiements internes : le budget en faveur de l'hébergement, qui correspond à 91 % des crédits du programme est en légère hausse, de 0,77 %. Une autre évolution notable réside dans la forte diminution des dépenses de fonctionnement (– 36,18 %).

En outre, le Premier ministre a annoncé, le 26 septembre 2011, que le programme 177 serait abondé à hauteur de 75 millions d'euros en loi de finances rectificative et indiqué que cet abondement doit non seulement couvrir les besoins de 2011, mais aussi financer, par reports de crédits, une partie des dépenses de l'exercice 2012.

### **1. L'action 11 « prévention de l'exclusion »**

Dotée de 64,276 millions d'euros en 2011, l'action 11 se voit dotée de 57,075 millions d'euros en 2012 (soit 4,7 % du programme 177), soit une baisse de 11,2 % en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Cette action permet de financer deux dispositifs :

– les allocations et prestations d'aide sociale versées aux personnes âgées et handicapées ;

– les actions de prévention et d'accès aux droits, avec les points d'accueil et d'écoute des jeunes et les actions en faveur des gens du voyage.

➤ Les allocations et aides sociales versées aux personnes âgées sont les suivantes :

– la prise en charge des frais de séjour en établissement d'hébergement de personnes âgées sans domicile fixe et le versement de l'allocation compensatrice de tierce personne (21,4 millions d'euros pour 1 464 bénéficiaires avec un coût annuel moyen de 14 596 euros par personne) ;

– une allocation d'aide sociale à domicile versée aux personnes sans droit à une pension de retraite (1,5 million d'euros pour une allocation de 624 euros par mois, soit 7 704 euros par an, au profit de 199 bénéficiaires).

➤ Les allocations et aides sociales versées aux personnes handicapées sont les suivantes :

– la prise en charge des frais de séjour en établissement d'hébergement de personnes handicapées sans domicile fixe et le versement de l'allocation

compensatrice de tierce personne (13,4 millions d'euros en 2012 pour environ 715 bénéficiaires, soit 1 558 euros par mois) ;

– l'allocation différentielle qui garantit aux personnes handicapées bénéficiaires la conservation des droits acquis au titre de la législation antérieure à la loi de 1975 (0,7 million d'euros au profit de 225 bénéficiaires).

- Le financement des points d'accueil et d'écoute des jeunes, au titre des actions de prévention et d'accès aux droits

Les points d'accès aux jeunes se voient accorder une dotation de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2012 pour soutenir 350 structures, ce montant couvrant le quart de leurs dépenses, le solde étant à charge des collectivités territoriales.

- Les crédits de fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage

15,075 millions d'autorisations d'engagement et crédits de paiement permettront :

– à parité avec le financement de la CNAF, de financer le fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage, *via* l'aide au logement temporaire (12,375 millions d'euros) ;

– d'apporter un soutien financier aux têtes de réseaux associatifs intervenant en faveur des gens du voyage (2,7 millions d'euros).

## **2. L'action 12 « hébergement et logement adapté »**

Cette action vise cinq objectifs :

- offrir un accompagnement social global et individualisé ;
- mettre à disposition des sans-abri des plates-formes d'accueil et d'orientation ;
- offrir un parc d'hébergement pour les personnes sans domicile ;
- offrir un hébergement dans le cadre de l' « aide au logement temporaire » ;
- créer des places en maison-relais et en pension de famille.

Au 31 décembre 2010, le parc d'hébergement comptait :

- 39 540 places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale ;
- 14 522 places en centre d'hébergement d'urgence ;

– 4 397 places en centre de stabilisation ;

– environ 15 016 places dans les hôtels ;

soit 73 475 places au total, en dehors des places d'hiver, des résidences sociales et des maisons relais.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, cette action est dotée d'1,095 milliard d'euros correspondant à des dépenses d'intervention, en hausse de 0,77 % par rapport à 2011. Ce programme se décline selon trois axes : la veille sociale, l'hébergement d'urgence et les CHRS et les dispositifs développant des modes de logement adaptés.

#### *a) La veille sociale*

Elle regroupe quatre types de services qui assurent les premiers contacts avec les personnes sans domicile : le service téléphonique d'urgence 115, présent dans chaque département, les services d'accueil et d'orientation (SAO), les équipes mobiles du type SAMU social et les accueils de jour. Ces services, financés essentiellement par l'État (à l'exception du dispositif des accueils de jour qui est financé pour moitié par les collectivités territoriales) se sont fortement développés ces dernières années. Les personnels correspondant à ces actions représentent quelque 2 000 ETP. A ces professionnels s'ajoute un nombre important de bénévoles particulièrement dans les "accueils de jour" et les "équipes mobiles". Dans le cadre de la démarche de refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement lancée par le secrétaire d'État au logement, une réforme de la veille sociale a été entreprise. Cette réforme se traduit par la mise en œuvre dans chaque département d'un Service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO). Le SIAO existe désormais dans chaque département. Dans 80 départements, un même opérateur assure le traitement de la demande d'hébergement d'urgence et d'insertion. Dans 20 départements, ces deux missions ont été confiées à des opérateurs distincts. Les SIAO assurent la coordination des acteurs locaux de l'hébergement et du logement. Ils veillent à instaurer un dialogue permanent afin de développer une collaboration active entre tous les acteurs de l'accueil, de l'hébergement et du logement, y compris les bailleurs sociaux, pour permettre les orientations vers les solutions adaptées d'hébergement ou de logement des personnes sans abri ou risquant de l'être. L'exécution 2009 en matière de veille sociale avait été de 76,3 millions d'euros dont 12,4 millions d'euros au titre du plan de relance.

Si la loi de finances initiale pour 2010 prévoyait seulement 51 millions d'euros pour la veille sociale, en cours d'année des crédits complémentaires, ouverts en décret d'avance, ont porté la dotation à 66,151 millions d'euros. L'exécution 2010 en matière de veille sociale a été cette année-là de 83,551 millions d'euros. Le projet de loi de finances pour 2011 prévoyait 60,51 millions d'euros pour la veille sociale. L'exécuté 2011 sera nécessairement supérieur, d'autant que la montée en charge des SIAO révèle des besoins en

personnels pour leur permettre d'assurer l'ensemble des missions qui leur sont confiées.

Le projet de loi de finances pour 2012 tient compte de cette évolution : 80,51 millions d'euros sont prévus pour ce dispositif. L'enveloppe comprend notamment :

- 18,5 millions d'euros pour les équipes mobiles du SAMU social ;
- 25,6 millions d'euros pour les 367 centres d'accueil de jour (dont 890 000 euros au profit des centres d'accueil de jour ouverts spécifiquement aux femmes victimes de violence) ;
- 6,7 millions d'euros au profit des services d'accueil et d'orientation ;
- 17,5 millions d'euros au profit des 95 équipes d'écouterants du « 115 » ;
- 11,7 millions d'euros au profit des services intégrés d'accueil et d'orientation.

***b) L'hébergement d'urgence et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)***

La loi de finances initiale pour 2011 prévoyait 248 millions d'euros de dotations en faveur de l'hébergement d'urgence, et 625 millions d'euros pour financer les CHRS, soit 873 millions d'euros contre 914 millions d'euros en exécuté 2010 (285 millions d'euros Hébergement d'urgence + 629 millions d'euros CHRS)

Le budget du logement adapté (ALT ; Intermédiation locative ; AGLS ; Maisons-relais ; AVDL) est passé de 119 millions d'euros en 2010 à 154 millions d'euros pour 2011.

Cette stratégie est confortée pour le budget 2012 :

En 2012, la dotation en faveur de l'hébergement d'urgence s'élève à 244 millions d'euros pour financer :

- 14 522 places d'hébergement d'urgence (hors places d'hiver) ;
- 4 397 places de stabilisation en dehors des CHRS ;
- 3 453 places hivernales (sur cinq mois) ;
- 15 016 nuits d'hôtel.

Les CHRS seront dotés de 613 millions d'euros.

Inversement le budget du logement adapté continue de progresser avec 158 millions d'euros.

La progression importante et régulière ces dernières années des dépenses consacrées à l'hébergement d'urgence a plusieurs causes.

D'une part, une demande nouvelle s'exprime. Depuis le début des années 2000, une forte progression de la demande d'asile a été enregistrée. La majorité des demandeurs n'obtiennent pas un titre de réfugié. Chaque année à l'issue des procédures, des milliers de demandeurs deviennent des déboutés du droit d'asile. Une partie de ces déboutés du droit d'asile ne quitte pas le sol français et est prise en charge à titre humanitaire dans le dispositif d'hébergement d'urgence.

D'autre part une attention insuffisante a été portée jusqu'à présent à certains mécanismes qui ont pour effet d'accroître le nombre de personnes sans logement. Plutôt que d'élargir sans cesse le parc d'hébergement, l'attention doit désormais se porter sur les moyens de prévenir les expulsions et d'accélérer les sorties d'hébergement.

### **3. L'action 13 « Aide alimentaire »**

Cette action sera dotée de 22,585 millions d'euros en 2012, soit une hausse de 0,4 % par rapport à 2011 (22,493 millions d'euros). Elle vise à financer des denrées alimentaires (protéines animales, fruits et légumes dans le cadre du programme national d'aide alimentaire, d'une part, et les associations intervenant dans la collecte, le tri, le stockage, la transformation et la mise à disposition des denrées surproduites, invendues ou retirées du marché, d'autre part).

Le projet de loi de finances pour 2012 précise qu'une partie de cette dotation sera déléguée aux services déconcentrés chargés de la cohésion sociale pour soutenir la gestion locale de l'aide alimentaire, sans préciser le montant de cette contribution.

L'aide alimentaire bénéficie à plus de 3 millions de bénéficiaires, pour 800 millions de repas par an.

### **4. L'action 14 « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale »**

Cette action représente 1,2 % du programme 177 et sera dotée de 14,781 millions d'euros en 2012, soit une baisse de 7,3 % des crédits par rapport à 2011.

Il s'agit essentiellement de dépenses d'intervention (14,181 millions d'euros) afin de financer :

– l'ingénierie, l'animation et l'expérimentation d'outils (6,8 millions d'euros), qui inclut notamment le soutien financier aux fédérations locales des centres sociaux (0,4 million d'euros) ;

– la contribution au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), à hauteur de 4,735 millions d'euros ;

– la qualification en travail social à hauteur de 2,2 millions d'euros.

### **5. L'action 15 « Rapatriés »**

Dotée de 14,1 millions d'euros en 2012, contre 14,3 millions d'euros en 2011, l'action 15 représente 1,2 % du programme et est constituée exclusivement de dépenses d'intervention sous forme de transferts aux ménages. Cette action permet de financer deux dispositifs :

– l'allocation de reconnaissance pour les harkis et leurs veuves, âgés de soixante ans et plus, domiciliés dans un État de l'Union européenne (13,2 millions d'euros pour 6 150 bénéficiaires) ;

– le plan Harkis (0,9 million d'euros) qui comprend l'aide spécifique au conjoint survivant (0,35 million d'euros) et les compléments de bourses scolaires (0,55 million d'euros).

## **II.— RELEVER LE DÉFI DE LA PRÉCARISATION**

Si le programme 177 voit une reconduction de ses crédits en 2012 malgré le contexte de rigueur budgétaire, la seule appréhension des moyens budgétaires alloués à la politique du logement des plus démunis ne nous paraît pas suffisante pour relever le défi de la précarité. De fait, l'absence de logement ou la privation de confort constituent des facteurs-clefs de marginalisation, dans un contexte de hausse importante du marché de l'immobilier en décalage avec l'évolution du revenu moyen. Le manque de moyens d'un nombre croissant de ménages entraîne une hausse significative des situations de « mal logement ».

Dès lors, le renforcement indispensable de l'offre de logements doit s'accompagner d'une redéfinition de la gouvernance de la politique du logement, dans trois directions :

– adapter l'action aux réalités des marchés locaux ;

– cibler quelques régions prioritaires du territoire national et définir une action *ad hoc* pour l'Île-de-France ;

– repenser l'aménagement des territoires.

### **A.— UNE PRÉCARITÉ QUI SE DIFFUSE**

Dans le projet annuel de performance du projet de loi de finances pour 2012, le Gouvernement indique que « *les personnes confrontées à la pauvreté (8,5 millions, soit 13,5 % de la population en 2009) ne constituent ni une*

*population homogène sur un territoire circonscrit, ni un groupe marginal et résiduel, mais une population vivant souvent hors de la sphère productive et dépendante pour l'essentiel de revenus des politiques sociales. Ces personnes se heurtent à un ensemble de difficultés, principalement d'accès au logement et aux soins. ».*

### **1. Une aggravation du « mal logement » dans un contexte de pénurie et de flambée des loyers**

Si l'évaluation chiffrée est difficile en matière de « mal logement », on recense désormais, selon M. Alain Régnier, délégué interministériel, entre 130 000 et 140 000 sans-abri en France. Le délégué interministériel a également rappelé que 56 % des Français pensent qu'ils pourraient un jour devenir des sans-domicile-fixe. Il existe de nombreux indicateurs de cette précarisation.

Lorsque l'on songe au « mal logement », on a le plus souvent en tête l'image du sans domicile fixe alors qu'une part croissante de la population se loge dans des caves, des parkings ou sur des terrains de camping. Il ne s'agit d'ailleurs pas forcément de personnes en retrait du marché de l'emploi, étant donné le contexte de flambée des prix de l'immobilier. Ainsi que l'a expliqué M. Alain Régnier, certains campings sont désormais ouverts à l'année, alors qu'ils sont normalement fermés aux caravanes en hiver. Celui-ci a également indiqué que plus de 22 000 décisions rendues dans le cadre du droit au logement opposable ne sont pas suivies d'effet en Île-de-France ; que les impayés de loyer dans le parc social ont augmenté de 10 % en 2 ans ; que sur les 220 000 bénéficiaires de l'aide médicale d'État, environ 2/3 sont des sans-abri ; et que la distribution d'aide alimentaire augmente considérablement. Le budget des fonds de solidarité logement explose face aux impayés d'énergie, alors qu'ils devraient permettre d'aider à financer les impayés de loyer. Selon la Fondation Abbé Pierre, 200 000 personnes vivent dans des logements de fortune et 600 000 dans un habitat très dégradé. Les régions et départements les plus touchés par la précarisation sont l'Île-de-France, l'Oise, la Côte-d'Or, la Franche-Comté (et particulièrement le Doubs).

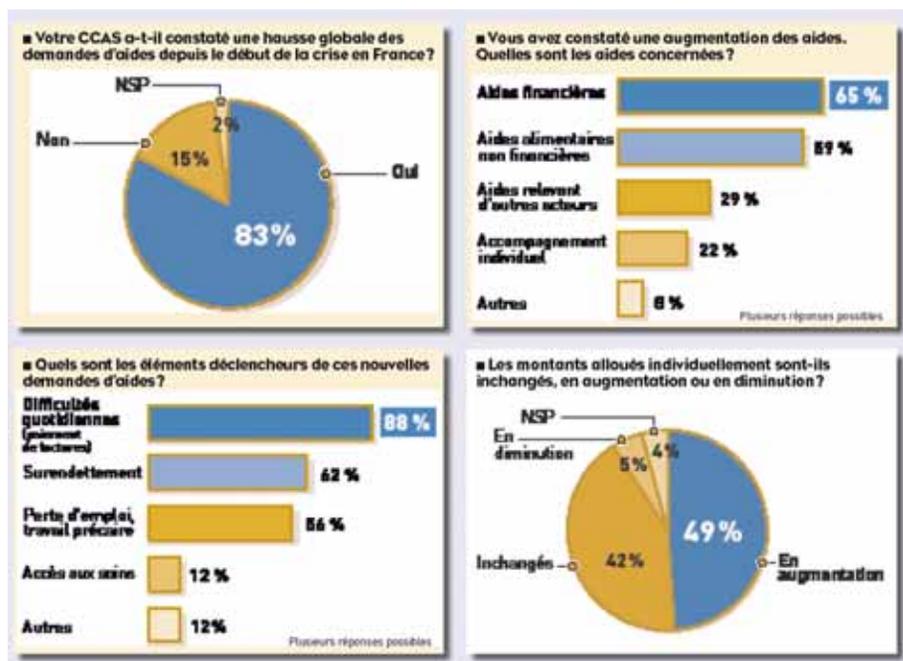
Or, le mal-logement a des répercussions directes sur la santé et le niveau d'éducation des personnes qui le subissent.

### **2. Une augmentation des demandes d'aides adressées aux centres communaux d'actions sociales.**

Selon une enquête publiée en septembre 2011 par la Gazette Santé-Social et l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), la précarité s'aggrave et les sollicitations auprès des centres communaux d'action sociale (CCAS) augmente : 83 % des CCAS ont constaté une augmentation globale d'aides extra-légales, soit 4 % de plus qu'en 2010 et 8 % de plus qu'en 2009. Cette augmentation de la prise en charge constitue un nouvel enjeu pour les acteurs (département, région, État). Alors que les demandes d'aides alimentaires

étaient les plus fréquemment citées en 2009 et 2010, les demandes d'aides financières passent en tête : en 2011, 65 % des CCAS (64 % en 2010) estiment qu'elles augmentent, tandis que 59 % relèvent une hausse des demandes d'aides alimentaires (69 % en 2010). Parmi les facteurs des nouvelles demandes d'aides, les difficultés quotidiennes (factures, loyer) se placent largement en tête (88 % dont 86 % pour les factures d'énergie et 66 % pour les loyers) devant le surendettement (62 %) et les problèmes liés à l'emploi (56 %). 12 % des CCAS mentionnent l'accès aux soins parmi les motifs conduisant les personnes en situation de précarité à recourir aux demandes d'aides extra-légales.

Les CCAS notent une détérioration de la situation des familles monoparentales, dont le nombre augmente, d'après 68 % des CCAS (62 % en 2010) devant les personnes seules (66 % contre 59 % en 2010). Les CCAS observent une hausse des demandes émanant des personnes en activité et des personnes retraitées. Ainsi, à la précarisation du travail s'ajoute celle de la cellule familiale.



Source : La Gazette Santé-Social

## B.— RELEVÉ LE DÉFI DE L'EXCLUSION

Relever le défi de l'exclusion suppose un véritable changement de culture. À cet égard, le langage administratif est significatif puisque l'actuel Secrétariat au Logement s'est longtemps intitulé ministère de « l'Équipement », synonyme d'une

culture de la construction plutôt que du logement. Le concept de « cohésion » doit donc se trouver au cœur de la politique du « logement d'abord ».

Par ailleurs, dans le domaine de la prévention de l'exclusion comme dans les autres domaines, la politique menée est trop uniforme, niant les spécificités locales. Il est donc impératif d'adapter nos objectifs nationaux aux réalités locales, de cibler les régions dans lesquelles doit prioritairement être orientée la politique de prévention de l'exclusion et de repenser l'aménagement des territoires.

### **1. Adapter les objectifs nationaux aux réalités locales**

En matière de lutte contre le « mal-logement » et l'absence de logement, il est essentiel, tout comme dans d'autres domaines, d'adapter l'échelle de l'action politique à celle du marché. En effet, si la réponse à apporter ne peut être le blocage des prix et des loyers, mais bien un renforcement massif de l'offre de logements abordables, une telle réponse ne peut être efficace que si l'on appréhende la singularité des marchés locaux du logement, à l'échelle des bassins d'habitat. La distinction entre zones tendues et non tendues, telle qu'elle existe pour certains dispositifs fiscaux comme l'amortissement « Scellier » est à cet égard intéressante.

### **2. Cibler les zones-clefs du territoire national**

Plus encore que d'appréhender les réalités locales, il est indispensable de définir un ciblage très net en direction des zones-clefs du territoire national en matière de « mal logement ».

Et surtout, *bis repetita non placent*, le cas de l'Île-de-France doit impérativement, comme dans de nombreux autres domaines, être traité à part, comme l'illustre la mise en œuvre du droit au logement opposable. En effet, le DALO ne permet pas de répondre aux besoins exprimés dans les zones où la tension entre l'offre et la demande de logements est la plus forte. 61 % des dépôts de dossiers devant les commissions de médiation l'ont été en Île de France en 2010. Ce taux est de 12,3 % dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, autre région fortement concernée. En la matière, la reconquête du contingent préfectoral est d'ailleurs indispensable.

Régler la question du « mal logement » et du sans-abrisme en Île-de-France suppose la définition d'une gouvernance optimale de la politique de l'habitat dans un cadre qui soit à la fois régional et intercommunal. Qui plus est, une telle politique ne peut être définie indépendamment des problématiques de déplacements et de bassin de vie.

### **3. Repenser l'aménagement des territoires**

Il nous paraît impératif d'utiliser tous les leviers de la politique de l'habitat : plans locaux d'urbanisme, régionalisation des aides au logement et

concentration des crédits sur le logement très social. Il est également essentiel d'assurer la mixité fonctionnelle de nos territoires dans un contexte de densification des villes. Votre rapporteur a souligné, à l'occasion du débat sur la politique d'urbanisme commercial, la nécessité de penser l'espace en termes de complémentarité entre les différentes fonctions que sont l'habitat, les transports et l'emploi.

Il est en outre indispensable d'agir selon une double temporalité en apportant des réponses immédiates certes mais dans une perspective de moyen-long terme.

Enfin, afin de mener une véritable politique sociale du logement, il convient de ne pas confondre mixité sociale et maintien des droits acquis ou « droit au maintien dans les lieux » : la réforme du supplément de loyer de solidarité engagée dans le cadre de la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 et la révision des plafonds de ressources engagée dans le cadre de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 sont parfois accusées à tort de remettre en cause la mixité dans le parc social qui nous semble devoir profiter prioritairement aux ménages n'ayant pas la possibilité de se loger dans le parc privé, tout particulièrement dans les zones tendues dans lesquelles l'offre à loyer modéré est quasi inexistante.



## EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de la commission élargie<sup>(1)</sup>, le 3 novembre 2011, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Ville et logement** ».

**M. le président Serge Poignant.** Mes chers collègues, avant que nous passions au vote sur les crédits des Missions « Ville » et « Logement », je vous signale que nous devons examiner plusieurs amendements. À ce titre, je vous informe que j'ai déclaré irrecevables les amendements CE 4 et CE 6 non pas au titre de l'article 40 de la Constitution mais, pour ce qui est du premier d'entre eux, sur le fondement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui prohibe les cavaliers budgétaires et, pour le second, sur le fondement de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, l'amendement CE 6 étant de nature à rompre l'équilibre budgétaire défini par la première partie du projet de loi de finances.

*La Commission est saisie de l'amendement CE 8 de M. Jean-Yves Le Bouillonnet.*

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** L'amendement CE 8, qui est déposé par nos collègues ultramarins, vise à abonder le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » afin de prévenir la disparition de l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS).

**M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis.** Cet amendement avait déjà été présenté l'année dernière lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011. Cette question relève en vérité d'un partage de compétence entre l'État et les collectivités territoriales ; or, il est admis que l'État n'a plus vocation à financer ces établissements en dehors d'actions spécifiques financées par le ministère de l'Outre-Mer, les collectivités territoriales prenant le relais dans trois ans. J'émet donc un avis défavorable.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** On a déjà précisé qu'un désengagement financier en l'espèce signifierait, à brève échéance, une disparition du centre de formation !

*La Commission rejette cet amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 10 de M. François Pupponi.*

---

(1) Voir le compte rendu officiel de la commission élargie du jeudi 3 novembre 2011 sur le site Internet de l'Assemblée nationale : [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/commissions\\_elargies/cr/c011.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/commissions_elargies/cr/c011.asp)

**M. François Pupponi.** L'actuel article 64 du projet de loi de finances pour 2011 ne concerne que les entreprises qui se créent dans des zones franches urbaines (ZFU) existantes, mais non les entreprises qui y existent déjà puisqu'elles ont déjà bénéficié du dispositif et qu'elles ne peuvent plus y prétendre une nouvelle fois. Cet amendement vise donc à demander une prorogation du dispositif jusqu'à 2016 et à l'étendre aux entreprises existantes.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Même si le ministre vous a déjà répondu sur ce point, je comprends bien votre souci mais, compte tenu du contexte économique et financier qui exige qu'on n'alourdisse pas les dépenses existantes, je ne peux qu'émettre à regret un avis défavorable.

**M. François Pupponi.** Je rappelle tout de même que, cette année, le Budget de la Ville rend de l'argent à l'État ! En l'état actuel des choses, le dispositif proposé va créer des distorsions malheureuses entre entreprises qui sont déjà sur le territoire considéré et les entreprises nouvelles qui s'y créeront.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite plusieurs amendements CE 21, CE 16 et CE 14 pouvant être soumis à une discussion commune.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** J'ai bien entendu la réponse que nous a donnée tout à l'heure Monsieur le ministre relative au délai fixé à 2014 ou 2016. Proroger le dispositif des zones franches urbaines jusqu'au 31 décembre 2016 aurait un avantage évident compte tenu des délais nécessaires pour instruire une demande d'installation d'une nouvelle entreprise, constituer un dossier, le mettre en œuvre... Nous sommes en 2011 : pouvoir bénéficier d'un délai de 5 ans jusqu'à la fin 2016 serait préférable. Cela dit, admettant ce qu'il a pu suggérer sur ce sujet, je retire mon amendement.

*L'amendement CE 21 est retiré.*

**M. le président Serge Poignant.** nous passons maintenant à l'examen de l'amendement CE 14.

**M. François Pupponi.** Comme le proposait également l'amendement de nos collègues Jean-Pierre Grand et Jean-Pierre Decool, cet amendement vise à proroger le dispositif des zones franches urbaines jusqu'au 31 décembre 2016. Mettre en œuvre un dispositif entre 2012 et 2014 est, en pratique, quasiment impossible : il faut au moins bénéficier de trois années devant soi pour que les choses se mettent en place.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Je suis d'accord sur le fond mais, pour les raisons que j'ai avancées tout à l'heure, je donne un avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE 3 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Cet amendement vise à étendre la prolongation du dispositif décrit par l'article 64 aux activités existantes en modifiant le dispositif de l'article 44 *octies* A du code général des impôts.

*La Commission rejette l'amendement et examine ensuite l'amendement CE 13 rectifié.*

**M. François Pupponi.** Il s'agit d'un amendement de repli qui a pour objet d'étendre le bénéfice du dispositif non seulement aux entreprises qui se créent en ZFU mais également aux entreprises qui s'y implantent après avoir été créées.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE 2 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Ce nouvel amendement de repli vise à faire bénéficier les entreprises qui sont implantées dans les zones ANRU du dispositif applicable aux ZFU. Il faut en effet récompenser de telles entreprises qui ont pu supporter 5 ans de rénovation urbaine, souvent dans des conditions très difficiles lorsqu'il s'agit de détruire des logements et de refaire un quartier à neuf, et qui, si elles sont exclues du dispositif, vont être victimes d'une malencontreuse distorsion.

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Certes, la distorsion existe mais il faut savoir assumer certains principes : si la situation est déjà exceptionnelle, toute exception nouvelle crée une distorsion. C'est un fait ! La distorsion qui apparaît là n'est certes pas idéale mais elle me semble préférable à l'absence de toute distorsion, qui signifierait que le dispositif ne bénéficierait même pas aux entreprises qui se créent.

*La Commission rejette l'amendement et examine ensuite l'amendement CE 2 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Cet amendement vise à limiter le bénéfice des exonérations sociales en contrepartie du dispositif proposé, car il faut également veiller à ce que ce mécanisme ne nuise pas à l'emploi.

*La Commission rejette l'amendement CE 11 ainsi que les amendements CE 23, CE 24, CE 9 et CE 12 de M. François Pupponi. Puis elle examine l'amendement CE 22 de M. Michel Piron, rapporteur pour avis.*

**M. Michel Piron, rapporteur pour avis.** Autant j'ai été convaincu par certaines réponses du ministre, autant ses arguments relatifs à la proportion des personnes recrutées dans des entreprises se trouvant en ZFU et issues de zones urbaines sensibles (ZUS) ne m'ont pas satisfait. La disposition proposée vise à relever cette proportion pour la faire passer de 33 % à 50 %. Je pense que c'est là

une vision idéaliste et assez post-hégélienne de l'emploi et de la formation ! Depuis quand la localisation des qualifications se décrète-t-elle ? Fixer cette proportion à 50 % me semble être une grave erreur car de nature à dissuader certaines entreprises de venir s'installer en ZFU. Au nom de la mixité sociale, il faut faire des efforts, favoriser les brassages de populations, faire venir des personnes étrangères à ces zones en ZFU...

Il peut également y avoir certes un effet d'aubaine mais de quel pourcentage s'agit-il ? Si certaines personnes ne paient pas leur ticket de métro, va-t-on pour autant supprimer le métro en tant que tel ? Je pense que l'effet d'aubaine dont on parle n'a pas la dimension qu'on lui prête. Afin de continuer à attirer les entreprises dans ces quartiers relativement défavorisés, je pense que la clause doit en rester au pourcentage de 33 % et non pas être relevée à 50 %. Du moins, c'est ce qu'il faut faire me semble-t-il si l'on souhaite que le dispositif perdure ; si l'on souhaite au contraire qu'il ne fonctionne plus, alors là c'est autre chose mais il faut le dire clairement !

**M. François Pupponi.** L'article 64 du projet de loi de finances propose de créer des entreprises et, pour bénéficiaire de la ZFU, de ne pas recruter des emplois dont le salaire serait supérieur à 1,4 SMIC. Si on respecte cette règle, on ne va attirer que des personnes à bas salaires alors que, au regard des formations suivies, des diplômes acquis, on trouve de nombreuses personnes qui peuvent prétendre à une rémunération supérieure.

**M. le président Serge Poignant.** Je suis partagé entre l'avis du ministre et celui de notre rapporteur ; je vous invite à vous prononcer en toute sagesse...

*La Commission adopte l'amendement CE 22 du rapporteur et adopte l'article 64 ainsi modifié. Puis elle examine l'amendement CE 5 portant article additionnel après l'article 64.*

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Cet amendement vise à abaisser le niveau des ressources permettant d'accéder au prêt à taux zéro (PTZ). Je rappelle que l'inscription budgétaire du PTZ dans le projet de loi de finances est tout de même de 1,380 milliard d'euros. Le niveau de ressources du prêt locatif à usage social (PLUS) que l'on souhaiterait voir retenu pour le PTZ a pour but de permettre aux seules personnes qui ne peuvent, seules et par elles-mêmes, accéder à la propriété de pouvoir bénéficier du PTZ ; le principe est, en effet, que celles qui peuvent accéder à la propriété par elles-mêmes n'ont pas besoin d'être aidées. C'est ça l'intérêt général ! Or, des études ont montré que, sur les 200 000 PTZ attribués à la mi-juillet, 24 % des personnes bénéficiant du PTZ sont des personnes à revenu modeste, ce qui démontre bien que l'objectif de favoriser l'accès social à la propriété est totalement raté.

**M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis.** J'émettrai un avis défavorable à cet amendement car il faut avant tout, à mon sens, évaluer correctement le dispositif voté à la fin de l'année dernière avant d'en modifier les

conditions de bénéfice. En outre, les chiffres dont je dispose montrent que certes, 28 % des personnes qui en bénéficieraient se trouveraient dans les cinq premières tranches de remboursement mais elles représentent tout de même 59 % de l'aide totale apportée par le dispositif !

*La Commission **rejette** l'amendement CE 5 puis elle examine l'amendement CE 7 de M. Jean-Yves Le Bouillonnet.*

**M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis.** Là, en revanche, je suis plus ouvert. Même si cet amendement est imprécis (on ne connaît pas, par exemple, la répartition exacte entre les charges supportées par les copropriétaires et les particuliers), cet amendement aborde un vrai problème. J'y suis plutôt favorable à titre personnel.

**M. le président Serge Poignant.** Si l'amendement n'est pas bien établi, je propose de donner un avis défavorable et vous le redéposez en vue de la séance publique.

*La Commission **rejette** l'amendement CE 7 puis, après avoir recueilli l'avis favorable des deux rapporteurs pour avis, elle donne **un avis favorable** à l'adoption des crédits des programmes 147 et 177 de la Mission « Ville et Logement ».*



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

### **Amendement CE 2 présenté par M. François Pupponi et les membres du groupe SRC :**

#### *Article 64*

I - Après l'alinéa 2, insérer l'alinéa suivant :

« 1° bis Après la deuxième occurrence des mots : « 1er janvier 2006 », la fin de la première phrase du premier alinéa du même I est ainsi rédigée : « et le 31 décembre 2014, exercent des activités qui ont été transférées dans les zones franches urbaines définies au deuxième alinéa du B du 3 de l'article 42 de la même loi, et qui relèvent des zones ANRU telles que définies par l'article premier de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, sont exonérés... (le reste sans changement). »

II - Les pertes de recettes qui pourraient résulter pour l'État et les organismes de sécurité sociale de l'application du I sont compensées à due concurrence par la création de taxes additionnelles aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

### **Amendement CE 3 présenté par M. François Pupponi, Mme Geneviève Fioraso, M. Jean-Yves Le Bouillonnet et les membres du groupe SRC :**

#### *Article 64*

I. – À l'alinéa 2, substituer aux mots : « occurrence des mots : "31 décembre 2011" est remplacée », les mots : « et la deuxième occurrences des mots : "31 décembre 2011" sont remplacées ».

II. – Les pertes de recettes qui pourraient résulter pour l'État et pour les organismes de sécurité sociale de l'application du I sont compensées à due concurrence par la création de taxes additionnelles aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

### **Amendement CE 9 présenté par M. François Pupponi :**

#### *Article 64*

I. – Après l'alinéa 12, insérer les trois alinéas suivants :

« 1° A Le I est ainsi rédigé :

« I. – Les gains et rémunérations, au sens de l'article L. 242 -1 du code de la sécurité sociale ou de l'article 1031 du code rural, versés au cours d'un mois civil aux salariés employés par un établissement implanté dans une des zones franches urbaines mentionnées au B du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée, lequel doit disposer d'éléments d'exploitation ou de stocks nécessaires à l'activité de ces salariés, sont, dans les conditions fixées aux II, III et IV, exonérés des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des allocations familiales ainsi que du versement de transport et des contributions et cotisations au Fonds national d'aide au logement, dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du salaire minimum de croissance majoré de 40 % jusqu'au 31 décembre 2011 inclus et, pour les gains et rémunérations versés à compter du 1er janvier 2012, dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du salaire minimum de croissance majoré de 80 %. A partir du 1er janvier 2012, le montant de l'exonération décroît de manière linéaire lorsque la rémunération horaire est supérieure au salaire

minimum de croissance majoré de 80 % et devient nul lorsque la rémunération est égale à trois fois le salaire minimum de croissance.

« L'exonération est ouverte au titre de l'emploi de salariés dont l'activité réelle, régulière et indispensable à l'exécution du contrat de travail s'exerce en tout ou partie dans une zone franche urbaine. ».

II. – Les pertes de recettes qui pourraient résulter pour l'État et les organismes de sécurité sociale de l'application du I sont compensées à due concurrence par la création de taxes additionnelles aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Les pertes de recettes qui pourraient résulter pour les collectivités territoriales de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par le relèvement de la dotation globale de fonctionnement, et corrélativement pour l'État, par la création de taxes additionnelles aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

### **Amendement CE 10 présenté par M. François Pupponi et Mme Geneviève Fioraso :**

#### *Article 64*

I. – Remplacer les alinéas 2 à 4 par deux alinéas ainsi rédigés :

« 1° La première phrase du premier alinéa du I est ainsi rédigée :

« I. – Les contribuables qui, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2016, créent ou implantent des activités dans les zones franches urbaines définies au B du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, ainsi que ceux qui, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2016, exercent des activités dans les zones franches urbaines définies au deuxième alinéa du B du 3 de l'article 42 de la même loi sont exonérés d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices provenant des activités implantées dans la zone jusqu'au 31 décembre 2016 pour les contribuables qui y exercent déjà une activité au 1<sup>er</sup> janvier 2006 ou, dans le cas contraire, jusqu'au terme du cinquante-neuvième mois suivant celui du début de leur activité dans l'une de ces zones. »

II. – À l'alinéa 5, après le mot « créent », insérer les mots « ou implantent ».

III. – Aux alinéas 8, 10 et 13, remplacer les mots : « 31 décembre 2014 » par les mots : « 31 décembre 2016 ».

IV. – Après l'alinéa 12, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« 1° La dernière phrase du premier alinéa du I est ainsi rédigée :

« Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 31 décembre 2011, le montant de l'exonération est minoré de manière linéaire lorsque la rémunération horaire est supérieure au salaire minimum de croissance majoré de 40 % et devient nul lorsque la rémunération horaire est égale à 2, 4 fois le salaire minimum de croissance du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 décembre 2009 inclus, à 2, 2 fois le salaire minimum de croissance du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 31 décembre 2010 inclus et à deux fois le salaire minimum de croissance du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2011 inclus. »

V. – À l'alinéa 15, remplacer les mots : « avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015 » par les mots : « avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ».

VI. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

VII. – La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

VIII. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

**Amendement CE 11 présenté par M. François Pupponi et Mme Geneviève Fioraso :**

*Article 64*

I. – Supprimer les alinéas 3 et 4.

II. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

III. – La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

IV. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

**Amendement CE 12 présenté par M. François Pupponi et Mme Geneviève Fioraso :**

*Article 64*

I. – Après l'alinéa 12, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« 1° La dernière phrase du premier alinéa du I est ainsi rédigée :

« Entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2011, le montant de l'exonération est minoré de manière linéaire lorsque la rémunération horaire est supérieure au salaire minimum de croissance majoré de 40 % et devient nul lorsque la rémunération horaire est égale à 2, 4 fois le salaire minimum de croissance du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2009 inclus, à 2, 2 fois le salaire minimum de croissance du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 31 décembre 2010 inclus et à deux fois le salaire minimum de croissance du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2011 inclus. »

II. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

III. – La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

IV. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

**Amendement CE 13 rect présenté par M. François Pupponi et Mme Geneviève Fioraso :**

*Article 64*

I. – Compléter l'alinéa 2 par les mots : « *et, après le mot « créent », sont insérés les mots « ou implantent », »*

II. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

III. – La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

IV. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

**Amendement CE 14 présenté par M. François Pupponi et Mme Geneviève Fioraso :**

*Article 64*

I. – Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« 1° Au premier alinéa du I, les deux occurrences des mots : « 31 décembre 2011 » et les mots : « 31 décembre 2010 » sont remplacés par les mots : « 31 décembre 2016 ».

II. – Aux alinéas 8, 10 et 13, remplacer les mots : « 31 décembre 2014 » par les mots : « 31 décembre 2016 ».

III. – À l'alinéa 15, remplacer les mots : « avant le 1er janvier 2015 » par les mots : « avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ».

IV. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

V. – La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

VI. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

**Amendement CE 21 présenté par M. Michel Piron :**

*Article 64*

I. – Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« 1° Au premier alinéa du I, les deux occurrences des mots : « 31 décembre 2011 » et les mots : « 31 décembre 2010 » sont remplacés par les mots : « 31 décembre 2016 ».

II. – Aux alinéas 8, 10 et 13, remplacer les mots : « 31 décembre 2014 » par les mots : « 31 décembre 2016 ».

III. – À l'alinéa 15, remplacer les mots : « avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015 » par les mots : « avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ».

IV. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

V. – La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

VI. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

**Amendement CE 22 présenté par M. Michel Piron :**

*Article 64*

I. – Supprimer les alinéas 16 à 22.

II. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

III. – La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

IV. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

**Amendement CE 23 présenté par M. François Pupponi et Mme Geneviève Fioraso :**

*Article 64*

I. – A l’alinéa 4, après le mot « créent », insérer les mots « ou implantent ».

II. – La perte de recettes pour l’État est compensée à due concurrence par la création d’une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

III. – La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

IV. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration du prélèvement sur les recettes de l’État au titre de la compensation d’exonérations relatives à la fiscalité locale et, corrélativement pour l’État, par la création d’une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

**Amendement CE 24 présenté par M. François Pupponi et Mme Geneviève Fioraso :**

*Article 64*

I. – A l’alinéa 5, après le mot « créent », insérer les mots « ou implantent ».

II. – La perte de recettes pour l’État est compensée à due concurrence par la création d’une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

III. – La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

IV. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration du prélèvement sur les recettes de l’État au titre de la compensation d’exonérations relatives à la fiscalité locale et, corrélativement pour l’État, par la création d’une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

**Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) :** M. François MOUTOT, directeur général et Mme Véronique MATTEOLI, directeur adjoint du département des relations institutionnelles ;

**Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) :** Mme Bernadette MALGORN, présidente du Conseil d'orientation et M. Anthony BRIANT, chargé de la sous-direction des études statistiques et de l'évaluation, Secrétariat permanent de l'ONZUS ;

**Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) :** M. Rémi FRENTZ, directeur général, M. François ADAM, directeur général adjoint, M. Michel VILLAC, secrétaire général ;

**Coordination de l'habitat et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées :** M. Alain RÉGNIER, délégué général ;

**Comité interministériel des villes (CIV) :** M. Hervé MASUREL, secrétaire général, M. Pascal FLORENTIN, secrétaire général adjoint, Mme Marine COURTOIS, responsable du service administratif et financier ;

**Direction générale de l'action sociale (DGAS) :** Mme Sabine FOURCADE, directrice ;

**Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) :** M. Pierre SALLENAVE, directeur général.