



N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012** (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 46

VILLE ET LOGEMENT

VILLE

Rapporteur spécial : M. François GOULARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : LE POIDS DES CONSTANTES	9
I.– DES FONDAMENTAUX INCHANGÉS	10
A.– PEU D'ÉVOLUTION DEPUIS UN AN	10
1.– Un cadre institutionnel qui n'évolue plus	10
2.– Géographie prioritaire : la prolongation des CUCS	10
3.– Comité interministériel des villes : vers la définition de nouvelles priorités	12
B.– UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PERFECTIBLE	14
1.– La performance du programme	14
2.– La démarche de performance des opérateurs	17
II.– DES FINANCEMENTS ESSENTIELLEMENT EXTRABUDGÉTAIRES	18
A.– LA DYNAMIQUE « ESPOIR BANLIEUES » ET LES CRÉDITS DE DROIT COMMUN DES MINISTÈRES	18
1.– La mobilisation des crédits de droit commun des ministères	18
2.– Des moyens subsidiaires au sein du programme <i>Politique de la ville et Grand Paris</i> ..	19
3.– La priorité donnée aux internats d'excellence et au développement de la culture scientifique, technique et industrielle	21
B.– LE FINANCEMENT PROBLÉMATIQUE DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE	23
C.– LE POIDS TOUJOURS ÉLEVÉ DES DÉPENSES FISCALES	25
D.– LE PROGRAMME <i>POLITIQUE DE LA VILLE</i> , GISEMENT D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES	25
CHAPITRE II : LES CRÉDITS DE POLITIQUE DE LA VILLE PROPOSÉS POUR 2012	27
I.– LA PRÉVENTION ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL	28
A.– LE PROGRAMME DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE	28
B.– LES ADULTES-RELAIS	29
C.– LE PROGRAMME VILLE VIE VACANCES	30

II.- LES ACTIONS DE REVITALISATION ÉCONOMIQUE ET POUR L'EMPLOI	31
A.- LES COMPENSATIONS DE CHARGES SOCIALES EN ZFU ET ZRU	31
B.- LA PARTICIPATION AU FINANCEMENT DE L'EPIDE	32
III.- LES MOYENS D'ANIMATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	33
IV.- L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT ET DU CADRE DE VIE	34
V.- LA SUBVENTION AU GRAND PARIS	34
COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 3 NOVEMBRE À 9 HEURES	37
EXAMEN EN COMMISSION	71
<i>Article 64</i> : Prorogation et amélioration du dispositif d'exonérations fiscales et sociales accordées aux employeurs situés en zone franche urbaine (ZFU).....	73

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

Au 10 octobre 2011, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

La politique de la ville reste à la recherche d'une meilleure efficacité, comme en témoigne le large consensus en faveur d'une révision de la géographie prioritaire. Le budget 2012 s'inscrit cependant dans la continuité alors que la réforme de la géographie prioritaire est repoussée à 2014.

Le programme 147 *Politique de la ville et Grand Paris* enregistre une nouvelle et forte diminution des crédits. Globalement, la programmation triennale 2011-2013 prévoyait de ramener les autorisations d'engagement à 574,3 millions d'euros en 2012 et à 550,7 millions d'euros en 2013 (- 22,9 % par rapport à 2010) et les crédits de paiement à 586,8 millions d'euros en 2012 et à 558,9 millions en 2013 (- 20,4 % par rapport à 2010).

Dans les faits, les dotations proposées en projet de loi de finances 2012 sont encore inférieures à ces prévisions, avec 535,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 548,4 millions d'euros de crédits de paiement.

Cette diminution intervient alors que, à la suite de sa nomination comme ministre de la Ville le 14 novembre 2010, M. Maurice Leroy a été chargé de préparer les orientations stratégiques du Gouvernement pour le développement économique durable de la région capitale et de mettre en œuvre le projet du Grand Paris et les projets d'investissement d'intérêt national y concourant. Ce rattachement du « Grand Paris » à la politique de la Ville augmente les dotations du programme de 1,5 million d'euros.

Le principal poste d'économies est celui des compensations d'exonérations de charges sociales, mais l'érosion des crédits affecte pratiquement tous les postes de dépenses.

Les dotations budgétaires de la politique de la ville spécifiques au programme 147 sont toujours faibles au regard des moyens extérieurs à la mission *Ville et logement* : programme national de rénovation urbaine, crédits de droit commun des ministères, dépenses fiscales. La question du pilotage politique de la politique de la ville se pose toujours alors qu'aucun changement notable n'est signalé depuis un an. Hors compensation des exonérations de charges sociales et subvention à l'établissement public d'insertion de la Défense (EPIDe), l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) devrait gérer près de 95 % des crédits.

L'action 1 *Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville* regroupe l'ensemble des crédits à destination des quartiers dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ou de dispositifs spécifiques. Les autorisations d'engagement proposées sont de 362 millions d'euros en 2012 au lieu de 366,4 millions d'euros et les crédits de paiement de 361,8 millions d'euros en 2012 au lieu de 365,9 millions d'euros (-1,1 %). Sur ces montants, 186,3 millions d'euros correspondent aux actions territorialisées des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Les principaux financements sont ceux des programmes « réussite éducative » (85 millions d'euros), des « adultes-relais » (76 millions d'euros), de l'opération « Ville vie vacances » (9 millions d'euros) et des crédits d'ingénierie des CUCS (10 millions).

L'action 2 *Revitalisation économique et emploi* a pour objectif de renforcer économiquement les quartiers les plus fragiles. Les crédits prévus en 2012 sont de 144,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement à comparer à 222,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement en 2011 (-34,8 %). Ainsi 121,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont prévus au titre des compensations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU), à comparer à 197,7 millions prévus en projet de loi de finances 2011 pour une prévision de consommation de 135,8 millions ; et 23,7 millions d'euros sont mobilisés pour l'établissement public d'insertion de la défense.

L'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* regroupe des moyens de fonctionnement d'organismes participant à la politique de la ville à hauteur de 24 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au lieu de 23 millions d'euros en 2011.

L'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* porte sur l'amélioration du cadre de vie. Elle englobe l'amélioration de la gestion urbaine de proximité et des actions ciblées sur les collèges les plus dégradés. La dotation prévue en 2012 est de 3,5 millions d'euros en autorisations d'engagement au lieu de 6,2 millions d'euros en 2011 (-43 %) et de 16,1 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 7,3 millions d'euros en 2011 (+120 %). L'augmentation significative des crédits s'explique essentiellement par un abondement au titre de l'amélioration des collèges dégradés.

L'action 5 *Grand Paris* porte une subvention de 1,5 million à l'atelier international du Grand Paris.

INTRODUCTION

La forte diminution des crédits budgétaires dédiés à la politique de la ville va, en 2012, au-delà des prévisions de la programmation triennale. Le budget du programme *Politique de la ville et Grand Paris* revêt de plus en plus un caractère subsidiaire au regard d'une politique qui s'exprime, structurellement, hors du cadre limité du programme 147.

Depuis un an, on ne perçoit pas de grande réforme : alors que tous les observateurs s'accordent sur la nécessité urgente de réformer la géographie prioritaire, celle-ci est prorogée jusqu'en 2014, comme d'ailleurs les zones franches urbaines.

Le Rapporteur spécial répète une nouvelle fois que la crise de l'État déconcentré, qui doit gérer la politique nationale de la ville comme une compétence résiduelle du mouvement de décentralisation, peut trouver sa solution dans le renforcement des prérogatives des collectivités territoriales, et plus particulièrement des communes.

Plus que jamais, il est impérieux de changer de méthode et de remplacer les contrats urbains de cohésion sociale par l'apport d'enveloppes de crédits libres d'emploi aux collectivités, quitte à examiner *a posteriori* leur usage, plutôt que s'échiner à prolonger plus longtemps un système à bout de souffle.

CHAPITRE PREMIER : LE POIDS DES CONSTANTES

Depuis le budget 2009, les crédits budgétaires affectés à la politique de la ville sont regroupés en un seul programme 147 *Politique de la ville* (devenu en loi de finances initiale pour 2011 *Politique de la ville et Grand Paris*), mais les interrogations présentes depuis de longues années sur l'efficacité de l'action de l'État comme sur l'organisation de cette politique n'ont toujours pas trouvé de réponse satisfaisante.

Le rapport présenté en septembre 2009 par nos collègues Gérard Hamel, député, et Pierre André, sénateur, avait ainsi préconisé la suppression des zones urbaines sensibles et la mise en place d'une politique de contrats passés entre le préfet et le maire. Le Rapporteur spécial s'est interrogé également sur la méthode qui prévaut en matière de contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) qui associent des acteurs multiples dont certains, comme les services extérieurs de l'État, n'ont qu'une connaissance très lointaine des problèmes des quartiers.

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

Or, les CUCS ont été prolongés jusqu'en 2014 comme le Gouvernement propose de proroger les zones franches urbaines, par l'article 64 rattaché au présent projet de loi.

La politique de la ville dispose toujours de dotations budgétaires spécifiques au programme 147 des plus réduites, alors que les moyens extrabudgétaires sont privilégiés : la dynamique « Espoir banlieues » repose sur la mobilisation des crédits de droit commun des différents ministères, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) est financé pour l'essentiel par les ressources du « 1 % logement », enfin les dépenses fiscales spécifiquement dédiées à la politique de la ville sont d'un montant considérable. Si l'on prend en compte celles qui sont imputées sur d'autres programmes de la mission ou bien sur la mission *Politique des territoires*, leur montant excède très fortement les dotations budgétaires.

Enfin, la mise en œuvre même des crédits du programme 147 est de la responsabilité ou bien des opérateurs, ou bien de celle d'autres intervenants, en particulier la direction du Budget.

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

I.- DES FONDAMENTAUX INCHANGÉS

Depuis un an, force est de constater l'absence d'avancée significative de la politique de la ville.

A.- PEU D'ÉVOLUTION DEPUIS UN AN

1.- Un cadre institutionnel qui n'évolue plus

Depuis les réformes de 2009, présentées dans les précédents rapports, le cadre institutionnel n'évolue plus. On note cependant que des contrats d'objectifs et de performance, entre l'État et chacune des deux agences, ont été signés le 14 octobre 2010 pour l'ACSé et le 14 février 2011 pour l'ANRU. Ils permettent notamment de préciser les modalités de relations entre l'État et ses opérateurs. Un comité de pilotage est chargé du suivi des objectifs et performances des agences. Il s'est réuni le 15 septembre 2011 pour l'ANRU et se réunira prochainement pour l'ACSé.

2.- Géographie prioritaire : la prolongation des CUCS

Compte tenu de la nécessité profonde de modifier la gouvernance de la politique de la ville, la perspective de la seule réorganisation de la géographie prioritaire ne peut être suffisante, et, en tout état de cause, elle a été reportée à plus tard.

- La géographie d'intervention de la politique de la ville, dite géographie prioritaire, s'est constituée par strates successives : en application de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville (PRV), un premier zonage a été défini qui a déterminé des zones urbaines sensibles (ZUS), actuellement au nombre de 751, parmi lesquelles on trouve 435 zones de redynamisation urbaine (ZRU) et 100 zones franches urbaines (ZFU).

La rénovation urbaine s'inscrit dans le cadre d'une géographie propre, constituée de 557 sites, qui ne recourent par ailleurs que partiellement la géographie prioritaire (on compte 430 ZUS parmi les 542 quartiers ANRU métropolitains).

En 2007, la mise en place des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) s'est accompagnée de la création d'une nouvelle géographie dite « contractuelle ». Celle-ci se compose des 2 493 quartiers bénéficiaires des crédits de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) alloués dans le cadre de la contractualisation, parmi lesquels figurent 742 des 751 ZUS.

En 2008, le Parlement a décidé une révision de la liste des ZUS tous les 5 ans, afin d'améliorer la lisibilité (la juxtaposition des différents zonages est source de complexité), la cohérence (la situation des territoires a parfois fortement

évolué depuis la définition des périmètres de la géographie de la politique de la ville) et l'efficacité (la démultiplication des géographies peut générer une dilution des crédits, peu conforme avec l'objectif de ciblage des moyens sur les territoires les plus en difficulté), Le comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) d'avril 2008 avait demandé que « *les moyens de la politique de la ville fassent l'objet d'une plus grande concentration géographique et temporelle dans les quartiers les plus en difficulté où la solidarité locale est insuffisante* ».

Dans ce cadre, le comité interministériel des villes (CIV) du 20 janvier 2009 a décidé de lancer une concertation préalable sur les principes qui doivent guider la réforme de la géographie prioritaire et celle de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales.

- Le Gouvernement a confié à deux parlementaires, le député Gérard Hamel et le sénateur Pierre André, la rédaction d'un rapport sur la géographie prioritaire. Remis le 23 septembre 2009 au Premier ministre, ce rapport rappelle la nécessité de rénover la géographie prioritaire de la politique de la ville. Il préconise la suppression du zonage législatif et réglementaire, cette suppression devant être conduite de manière progressive dans le cadre d'un accompagnement adapté. Il propose que le territoire d'éligibilité à la politique de la ville soit désormais la commune, et non plus le quartier, sur la base de critères permettant de tenir compte des difficultés socio-économiques des territoires mais également du potentiel financier des communes. D'après ce rapport, il appartiendra aux communes retenues et au représentant de l'État de définir, dans le cadre contractuel de la politique de la ville, les territoires d'intervention sur lesquels elles souhaitent que les moyens soient concentrés.

En 2010, le Premier ministre a rappelé à deux reprises la nécessité de faire évoluer la géographie prioritaire : lors de l'installation du conseil national des villes (CNV) le 25 mai 2010, il a indiqué qu'il fallait « *concentrer davantage les interventions de la politique de la ville* » et souligné qu'il était « *logique de considérer que la solidarité nationale concentre d'abord ses efforts là où les solidarités locales ne peuvent s'exercer* ». Dans un discours tenu à Garges-lès-Gonesse le 8 novembre 2010, il a de nouveau insisté sur le fait qu'il fallait « *éviter le saupoudrage et la dispersion* » par une « *concentration des crédits sur les quartiers qui en ont le plus besoin* ».

- Toutefois, afin de donner une plus grande visibilité aux acteurs locaux de la politique de la ville, les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ont été prolongés jusqu'en 2014, selon les modalités suivantes.

Des avenants pourront être signés afin de formaliser la reconduction des contrats. Compte tenu des contraintes budgétaires fortes qui pèsent sur le programme *Politique de la ville et Grand Paris* dans le cadre du budget triennal 2011-2013, la prolongation des CUCS ne pourra s'effectuer à enveloppe constante sur l'ensemble des territoires même si les crédits d'intervention de l'ACSé seront au maximum préservés au sein de ce programme. Afin de

d'avantage tenir compte des réalités locales, le ministère de la Ville a demandé à l'ACSé d'effectuer un travail de rééquilibrage territorial dans la détermination des dotations allouées aux délégués territoriaux. Il s'agit de davantage cibler les crédits spécifiques de la politique de la ville vers les quartiers CUCS de priorité 1. Cet exercice qui conduit à modifier les enveloppes allouées dans le cadre des CUCS, soit à la hausse pour les territoires historiquement sous-dotés, soit à la baisse pour les territoires auparavant sur-dotés, a été engagé en 2011 et sera poursuivi en 2012.

En termes de contenu, le Gouvernement souhaite que les crédits des CUCS aillent prioritairement vers les thématiques « emploi », « éducation » et « prévention de la délinquance », sans que les autres volets thématiques ne soient néanmoins délaissés. Ces priorités, déjà affichées en 2011, seront rappelées aux préfets, délégués territoriaux de l'ACSé, lors du dialogue de gestion de l'automne 2011, afin qu'il en soit tenu compte lors des comités de programmation des CUCS au début de l'année 2012.

La prolongation des CUCS doit être mise à profit pour réfléchir aux modalités de contractualisation qui leur succéderont. Les expérimentations menées sur le droit commun dans le cadre des CUCS et les conventions de quartiers renouvelés qui seront signées dès 2012 dans les sites qui achèvent leurs projets de rénovation urbaine devraient permettre de tirer les enseignements nécessaires à la définition de la future contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales. Compte tenu de cette prolongation, le Gouvernement a, par ailleurs, choisi de conserver la géographie actuelle de la politique de la ville jusqu'en 2014.

3.- Comité interministériel des villes : vers la définition de nouvelles priorités

Le CIV est chargé, sous l'autorité du Premier ministre, de définir les priorités de l'État et de décider des actions nécessaires à leur mise en œuvre. Il s'était réuni le 20 juin 2008 et le 20 janvier 2009.

Le CIV du 20 juin 2008 avait marqué le lancement de la dynamique « espoir banlieues » (DEB). Celui de janvier 2009 a donc eu pour objet de dresser un premier bilan des mesures engagées par chaque ministère dans le cadre de ce plan, en particulier s'agissant des grands volets thématiques identifiés comme prioritaires : l'emploi, l'éducation, la sécurité et le désenclavement.

Le CIV s'est réuni en dernier lieu le 18 février 2011 afin de déterminer de nouvelles orientations. 42 décisions ont été arrêtées afin de renforcer l'action de l'État en faveur des habitants des quartiers en agissant sur des domaines majeurs tels que l'emploi et le développement économique, l'éducation, la sécurité et la prévention de la délinquance, le cadre de vie ou la santé.

Ces décisions répondent à la volonté de mieux identifier les moyens de droit commun engagés au bénéfice des quartiers de la politique de la ville, afin de renforcer leur mobilisation : expérimentation sur 33 sites d'avenants aux contrats

urbains de cohésion sociale (CUCS) dans les domaines de la sécurité et de la prévention de la délinquance, de l'éducation et de l'emploi ainsi que du développement économique ; territorialisation des politiques de l'emploi comportant des engagements chiffrés des ministères concernés ; réflexion au niveau national pour améliorer le recensement des moyens mobilisés par les ministères dans le cadre de la politique de la ville. Une mission a été confiée à cette fin aux inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales.

Le CIV a prévu le lancement d'une réflexion sur les besoins et les conditions de financement d'une deuxième phase du programme national de rénovation urbaine ; une meilleure articulation entre le projet du Grand Paris et l'action de l'État en faveur des quartiers de la politique de la ville (mise en cohérence des contrats de développement territorial avec les contrats urbains de cohésion sociale et les projets de rénovation urbaine) ; la mise en place d'un dispositif spécifique pour accompagner les quartiers qui achèvent leur convention de rénovation urbaine (plans stratégiques locaux et conventions de quartier rénové).

Il a souhaité favoriser une meilleure valorisation des acteurs de terrain : pérennisation et simplification de la gestion administrative des délégués du préfet, facilitation de l'action des associations (accélération des versements de crédits et mise en place d'une procédure dématérialisée et simplifiée des demandes de subvention), amélioration des conditions d'exercice des gardiens d'immeuble.

Le CIV a souhaité également procéder au renforcement des dispositifs qui ont fait leurs preuves, notamment dans les domaines d'action prioritaire de l'emploi et de l'éducation : poursuite du contrat d'autonomie (15 000 contrats en 2011), pérennisation du programme de réussite éducative et expérimentation de ce dispositif sur la tranche 16-18 ans, développement des internats d'excellence, consolidation des cordées de la réussite, développement des ateliers santé ville (objectif de 300 ASV pour 2012) et des maisons de santé pluriprofessionnelles.

Le CIV du 18 février 2011 a par ailleurs décidé de confier au SG-CIV, conformément à sa mission de « *mise en œuvre opérationnelle de la politique de la ville* » (décret du 14 mai 2009), la mise en place, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), d'un suivi opérationnel des décisions prises permettant des réunions régulières de bilan en présence des directeurs d'administration centrale concernés et la rédaction d'un rapport semestriel au Premier ministre. Un dispositif spécifique a été mis en place à cet effet par le SG-CIV avec l'appui méthodologique de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME). Les objectifs, principes et outils de ce dispositif ont fait l'objet d'une validation lors d'une réunion de suivi RGPP le 31 mai 2011.

Ce dispositif a pour objectifs de rendre opérationnelles et efficaces les mesures adoptées par le CIV ; de renforcer l'appropriation par l'ensemble des ministères des enjeux et problématiques afférents aux quartiers prioritaires ; de

rendre compte de manière concrète du suivi des décisions prises en matière de politique de la ville.

Trois types d'outils ont été créés : un tableau de suivi détaillé jouant le rôle de « journal de bord » et transmis régulièrement par le SG-CIV au cabinet du ministre de la Ville (13 tableaux communiqués entre le 11 mars et le 1^{er} août 2011) ; des fiches mandat, élaborées en lien avec les ministères concernés, et qui permettent, pour chaque mesure, de clarifier les attributions de chacun, de préciser les modalités de mise en œuvre et le calendrier, de quantifier les résultats attendus et d'organiser le suivi (61 fiches mandat réparties entre 19 directions ministérielles et opérateurs) ; des fiches de synthèse qui permettent, par thématique et par attributaire, de faire le point sur les avancées réalisées et les résultats obtenus (sont prévues 14 fiches thématiques et 19 fiches « attributaires ») en utilisant un système de feu tricolore.

Deux journées de suivi du CIV ont été organisées par le SG-CIV les 30 juin et 1^{er} juillet 2011 en présence des administrations concernées. Ces réunions ont permis de dresser un premier bilan du CIV qui fera l'objet d'un rapport au Premier ministre à l'automne 2011.

B.– UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PERFECTIBLE

Depuis de nombreuses années, l'Assemblée nationale comme le Sénat et la Cour des comptes reviennent sur le déficit de gouvernance de la politique de la ville, l'absence d'évaluation de ses résultats, le déficit de la démarche de performance, et la nécessité d'y remédier. Ces observations sont corroborées par un avis du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) sur le programme *Politique de la Ville*, de mai 2011, et par les travaux du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur les aides en faveur des quartiers défavorisés.

Il convient de distinguer la démarche de performance telle qu'elle s'exprime dans les documents budgétaires et celle des opérateurs.

1.– La performance du programme

La Cour des comptes a souligné dans sa note d'exécution sur le budget 2010, après le Rapporteur spécial, que le principal problème soulevé par ses indicateurs est le décalage entre la période de disponibilité des données et la période d'élaboration des rapports annuels de performances. Ainsi, pour préparer le rapport annuel de performances 2010 élaboré au premier semestre 2011, certaines données statistiques fournies par l'INSEE ne seront disponibles qu'au second semestre 2011. Par conséquent, certains des indicateurs ne pourront jamais être renseignés en réalisation N-1 dans le rapport annuel de performances mais seront peut-être disponibles lors de l'élaboration du PAP N+1.

Le défaut récurrent du dispositif de performance du programme 147 est que les informations prévues sont généralement manquantes.

Ainsi, dans le rapport annuel de performances pour 2009, les indicateurs de performance étaient une fois de plus défaillants. Sur 14 indicateurs de performance, un n'était pas renseigné parce qu'abandonné en projet de loi de finances 2010, quatre autres n'étaient pas renseignés avec l'explication selon laquelle « *les données pour l'année 2009 seront disponibles au second semestre 2010 et la réalisation 2009 sera calculée alors* » et un sous-indicateur n'était pas renseigné (suppression en projet de loi de finances 2010).

Au sein du rapport annuel de performances 2010, sur 10 indicateurs de performance, 7 seulement ont été renseignés, cette constatation est la même depuis de nombreuses années sans qu'une amélioration significative soit constatée.

La Cour des comptes observe également que, pour l'indicateur 1.1 *Écart entre la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie, de commerce ou de services dans les ZFU et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes* de l'objectif n° 1, seuls les écarts toutes catégories confondus sont renseignés pour 2010, à titre de prévisions, et pour 2009 en prévision actualisée revue à la baisse.

Les indicateurs de l'objectif 4 couvrent les principales opérations relevant du logement et sont renseignés. Mais la question du « Un pour Un » (remplacement d'une démolition par une reconstruction neuve) pourrait, selon la Cour, être abordée plus finement (pourcentage des habitants relogés définitivement dans des logements neufs). La question des relogements avant démolition, facteur de retards et de difficultés est absente (durée moyenne des relogements), le nombre d'emplois induits pour les habitants des quartiers ignoré (obligation d'appliquer la charte nationale d'insertion). Les indicateurs qui portent sur le calendrier et sur les coûts bien qu'un peu vagues, sont renseignés.

Les indicateurs de performance présentés dans le cadre du programme 147 évaluent les performances des deux principales agences. Ils sont construits en partenariat avec l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS). Pour répondre aux recommandations du CIAP formulées dans son rapport de mai 2011, la déclinaison de la performance a été révisée pour aboutir aux quatre objectifs et aux neuf indicateurs présentés ci-dessous. Les modifications principales se traduisent par la fusion de l'objectif 5 *Maîtriser les coûts et les délais du programme national de rénovation urbaine* avec l'objectif 4 *Améliorer la qualité de l'habitat pour les habitants concernés par le PNRU* et la suppression de l'indicateur 5.2 *Évolution du coût moyen des opérations d'investissement financées dans le cadre du PNRU*.

Comme il vient d'être indiqué, ces éléments fort lacunaires ne permettent pas d'apprécier les résultats et les valeurs cibles des indicateurs de performance.

Les données concernant les territoires prioritaires (objectif 1) sont présentées dans la partie du présent rapport qui commente l'article 64.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIFS		INDICATEURS	
1	Renforcer la mixité fonctionnelle des territoires urbains prioritaires	1.1	Écart entre la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie et de commerce dans les ZFU et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes.
		1.2	Écart entre l'évolution du nombre d'emplois salariés existant dans les ZFU et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes.
2	Améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté	2.1	Évolution des chances de « réussite scolaire » des élèves scolarisés en ZUS.
		2.2	Efficience de l'allocation de moyens consacrés à la réussite éducative et aux internats d'excellence
3	Optimiser l'utilisation des fonds dédiés au programme, capitaliser les expériences et diffuser l'information	3.1	Part des crédits consacrés aux communes prioritaires (hors compensation des allègements de charges sociales).
		3.2	Part des crédits mobilisés pour la rénovation urbaine selon le niveau de priorité des zones à rénover.
4	Améliorer la qualité de l'habitat pour les habitants concernés par le PNRU	4.1	Taux de couverture des démolitions par des reconstructions.
		4.2	Respect de la programmation pour l'amélioration de l'habitat
		4.3	Respect du calendrier d'engagement du PNRU.

Le programme « réussite éducative » (objectif 2) vise en priorité à améliorer la réussite scolaire des enfants relevant de l'obligation scolaire. Cette amélioration est mesurée par plusieurs indicateurs en termes de réduction d'écart entre établissements situés en ZUS et établissements hors ZUS. En 2010, les écarts entre les collèges en ZUS et les autres collèges restent relativement stables, avec des écarts toujours importants en défaveur des ZUS : les taux de réussite au brevet des collèges dans les collèges en ZUS restent ainsi 11 points inférieurs à ceux des autres établissements. De même, les différences entre les collèges les plus en difficulté bénéficiant de l'appui d'une équipe de réussite éducative et les autres collèges, également situés en ZUS, n'en bénéficiant pas, restent stables et marginales.

On observe une certaine stabilité de la concentration des crédits de l'ACSé vers les quartiers les plus en difficulté (objectif 3), celle-ci étant visible pour les deux modes de classement des quartiers. En direction des 215 quartiers ANRU de priorité 1, la part des crédits de l'ACSé s'est stabilisée en 2010 autour de 63 %, alors que les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), dont un ou plusieurs quartier(s) font partie de ces 215 quartiers représentent 28 % du total des CUCS. Cela atteste du maintien de la convergence dans la mobilisation des moyens des volets urbain et social de la politique de la ville. En direction des quartiers CUCS de priorité 1, la réalisation 2010 (concentration de près de 80 % des crédits de l'ACSé sur ces quartiers) est tout à fait comparable à celle des années précédentes.

S'agissant de l'objectif d'amélioration de la qualité de l'habitat pour les habitants concernés par le PNRU (objectif 4), on observe :

– que le taux de couverture des démolitions par des reconstructions est inférieur aux prévisions en réalisation ;

- que les taux d’engagement en matière de respect de la programmation pour l’amélioration de l’habitat sont également inférieurs aux prévisions ;
- que la part des opérations programmées dont l’engagement est retardé augmente.

2.– La démarche de performance des opérateurs

La démarche de performance s’articule autour d’un suivi détaillé des opérations financées par les opérateurs de la politique de la ville, de la mise en œuvre d’un programme d’audit des organisations et de la mise en œuvre d’un programme d’études d’impact de la politique de la ville.

Les deux premiers volets de la performance sont de la responsabilité des opérateurs. En particulier, chacun d’entre eux a mis sur pied un système d’information qui doit permettre de rendre compte de manière précise et localisée des actions conduites par les opérateurs au titre de la politique de la ville. Au-delà, la mise en place d’indicateurs de performance est en cours sous le pilotage du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV). Les opérateurs disposent d’un programme et de crédits d’études qu’ils mettent à profit pour réaliser des audits sur les effets qualitatifs des programmes et sur leur organisation en vue de l’améliorer. Les sujets d’études sont validés par les conseils d’administration et le SG-CIV coordonne l’ensemble des travaux, dans le cadre de sa double fonction de tutelle des opérateurs et de secrétariat permanent de l’Observatoire national des ZUS (ONZUS), instance d’évaluation de la politique de la ville.

Le troisième volet (évaluation d’impact) est du ressort du SG-CIV et de l’Observatoire national des ZUS (ONZUS) dont le programme annuel d’études vise essentiellement des objectifs d’évaluation d’impact. Dans cette optique, le SG-CIV participe à la définition des travaux qui sont élaborés avec les opérateurs. À titre d’exemple, le SG-CIV a participé à la mise en place, avec l’ACSé, des études d’impact sur le programme de réussite éducative et les adultes relais ; avec l’ANRU et son comité d’évaluation et de suivi, des études sur l’impact du programme national de rénovation urbaine en matière de mixité sociale et d’évolution des conditions de vie des habitants.

L’avis du comité interministériel d’audit des programmes (CIAP) sur le programme *Politique de la Ville*, de mai 2011, comporte des appréciations critiques sur la fiabilité des indicateurs du ressort de l’ACSé, compte tenu d’un manque de contrôle des processus d’élaboration et de collecte des indicateurs, contrôles qui sont assurés essentiellement par les opérateurs. « *Le Comité considère que, en poursuivant l’effort de consolidation entrepris et en s’appuyant sur les recommandations de la mission, le responsable de programme devrait être à même de parvenir à un niveau de fiabilité satisfaisant du dispositif de performance.* »

« Au total, le Comité considère que l'utilisation opérationnelle du dispositif de performance du programme 147 est actuellement insuffisante, mais que la mise en oeuvre des recommandations de la mission auxquelles le responsable de programme a donné son accord devrait permettre de remédier à cette situation à une échéance raisonnable ».

La démarche de pilotage des opérateurs a trouvé sa formalisation avec la signature en octobre 2010 et février 2011 des contrats d'objectifs et de performance de l'ACSé et l'ANRU, celui de l'EPARECA ayant déjà été signé.

Enfin, le Contrat d'objectifs et de performance de l'ACSé, qui a été signé le 14 octobre 2010, a pour but de fixer à l'Agence des objectifs assortis d'indicateurs de performance, qui traduisent la stratégie et les priorités de la politique de la ville conduite par l'Etat et de déterminer les engagements réciproques de l'ACSé et de l'Etat, notamment en matière d'échange d'informations.

Celui de l'ANRU fixe les objectifs et indicateurs de son action, les modalités d'échanges d'information entre le Secrétariat général à la Ville et l'Anru, la complémentarité entre opérations de rénovation urbaine et les actions de développement économique et social portées par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

II.- DES FINANCEMENTS ESSENTIELLEMENT EXTRABUDGÉTAIRES

Les financements de la politique de la ville demeurent essentiellement extrabudgétaires ce qui pose problème aussi bien quant à la cohérence de la politique menée que pour l'évaluation de ses effets.

A.- LA DYNAMIQUE « ESPOIR BANLIEUES » ET LES CRÉDITS DE DROIT COMMUN DES MINISTÈRES

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

1.- La mobilisation des crédits de droit commun des ministères

La dynamique « Espoir banlieues » s'appuie essentiellement sur la mobilisation des crédits de droit commun des ministères. Selon les travaux du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, les crédits mobilisés s'élèvent à 1 292 millions d'euros en 2010, à comparer aux 708 millions de crédits de paiement du programme 147 ouverts en 2010.

Cette situation n'est pas dommageable en elle-même, à deux conditions :

- que le ministère de la Ville exerce une impulsion et une coordination réelles dans la conduite de cette dynamique ;
- que le document de politique transversale, expression de cette unité du pilotage, apporte en temps utile des informations pertinentes au Parlement.

2.– Des moyens subsidiaires au sein du programme *Politique de la ville et Grand Paris*

La dynamique « Espoir banlieues » a donné lieu à quelques ouvertures de crédits au sein du programme 147.

En complément des actions menées par chaque ministère, selon les indications données à l'automne 2009, 22 millions d'euros devaient être mobilisés en 2009 et 26 millions d'euros en 2010, en faveur des nouvelles actions sur le programme 147. Il s'agit donc d'une fraction très subsidiaire des quelque 478 millions d'euros de moyens d'intervention de l'ACSé en 2010.

Dans les faits, au cours des deux derniers exercices exécutés, les dépenses effectives ont été plus faibles qu'annoncé.

En exécution 2009, les dépenses correspondant aux mesures de la dynamique « Espoir banlieues » du programme 147 se sont élevées à 14,2 millions d'euros alors que la prévision du projet de loi de finances 2009 dans le cadre de la programmation triennale 2009-2011 était de 17 millions d'euros, soit une exécution inférieure de 16,5 % par rapport à la prévision initiale.

L'exécution 2010 du budget dédié aux mesures de la dynamique « Espoir banlieues » du programme 147 s'élève à 18,7 millions alors que la prévision de la programmation triennale 2009-2011 était de 25,5 millions d'euros, compte tenu de l'ajout d'une mesure nouvelle pour « la qualité de service dans les transports ».

Cette sous-exécution est particulièrement sensible pour le « *busing* »⁽¹⁾ (consommation de 0,3 million d'euros pour une prévision de la programmation 2009-2011 de 1,7 million d'euros soit une exécution de seulement 17,6 % par rapport à la prévision initiale), pour la « Gestion Urbaine de Proximité » (2,4 millions d'euros consommés pour une prévision de 4 millions d'euros soit 60 % d'exécution par rapport à la prévision initiale) et pour « l'accès aux grandes écoles, l'accompagnement aux classes préparatoires et les cordées de

(1) L'expérimentation de la mixité choisie, dite « *busing* », par analogie avec l'exemple des États-Unis, consiste à déplacer des classes situées dans une école souffrant d'une trop faible mixité sociale dans un établissement scolaire de la même commune, sur la base du volontariat du maire, des enseignants qui accompagnent la classe « délocalisée » et des parents des élèves concernés par le déplacement.

la réussite »⁽¹⁾ (réalisé à hauteur de 5 millions d'euros pour une prévision de 8,3 millions d'euros soit 60 % d'exécution par rapport à la prévision initiale).

Malgré l'ajout d'une mesure nouvelle « Qualité de service dans les transports », la prévision d'exécution 2011 pour les mesures de la dynamique « Espoir banlieues » est de 18 millions pour une programmation 2009-2011 de 22,1 millions, soit une baisse de 18,5 % au regard des prévisions.

La prévision d'exécution des « internats d'excellence » est de 6,7 millions d'euros alors que la prévision de la programmation 2009-2011 était de 5,1 millions d'euros, compte tenu des places supplémentaires créées dans le cadre du plan de relance.

En contrepartie, la prévision budgétaire des mesures « accès aux grandes écoles, accompagnement aux classes préparatoires » et « les cordées de la réussite » passe de 8,3 millions à 3,8 millions soit une baisse de 54,2 % par rapport à la prévision initiale et les dotations au titre du « Busing » sont ramenées de 1,7 million à 0,4 million d'euros.

La prévision budgétaire en projet de loi de finances 2012 des mesures de la dynamique « Espoir banlieues », selon les indications transmises au Rapporteur spécial, est de 19,5 millions d'euros, légèrement supérieure à la programmation budgétaire 2011-2013 qui était de 19,4 millions d'euros. Aucun financement n'est prévu pour le « *busing* » en projet de loi de finances 2012. Il est à noter que les mesures « Espoir banlieues » ne sont pas identifiées comme telles dans le projet annuel de performances.

8 millions d'euros seraient dédiés aux internats d'excellence, 5 millions d'euros pour les mesures « d'accès aux grandes écoles, accompagnement aux classes préparatoires et cordées de la réussite », 2 millions d'euros pour la qualité de service dans les transports, 3 millions d'euros pour les écoles de la deuxième chance, et 1,5 million d'euros pour la gestion urbaine de proximité.

Pour les mesures de la dynamique « Espoir banlieues », les prévisions budgétaires 2013 de la programmation triennale 2011-2013 s'élèvent à 19 millions soit une baisse de 2,5 % par rapport à la loi de finances pour 2012.

L'effort porte donc principalement sur les internats d'excellence qui sont une priorité du plan de relance, les crédits ayant été ouverts, pour l'essentiel, dans le cadre de la mission *Enseignement scolaire*.

(1) L'expression « cordées de la réussite » désigne des partenariats, mis en place entre un ou plusieurs établissements d'enseignement supérieur (grandes écoles, universités), d'une part, des lycées à classes préparatoires et des lycées ou collèges d'autre part, qui ont pour objectif de promouvoir l'égalité des chances et la réussite des jeunes face à l'entrée dans l'enseignement supérieur, et notamment dans des filières d'excellence.

3.– La priorité donnée aux internats d'excellence et au développement de la culture scientifique, technique et industrielle

Dans le cadre du plan de relance, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a été retenue pour la mise en œuvre des dépenses d'avenir en application de la loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010 en ce qui concerne le programme « internat d'excellence et égalité des chances ». La convention signée entre l'État et l'ANRU en octobre 2010 réparti comme suit les 500 millions d'euros affectés à ce programme :

– 300 millions d'euros sont consacrés aux opérations de création, extension et revitalisation des internats d'excellence ;

– 50 millions d'euros seront consacrés au développement de la culture scientifique, technique et industrielle ;

– les 150 millions d'euros restants seront affectés à l'une ou l'autre des actions, selon la qualité des projets, les co-financements obtenus et le volume des demandes exprimées.

● La mesure « **internats d'excellence** », initiée dans le cadre de la dynamique « Espoir banlieues », consiste à accueillir en internat des collégiens et des lycéens issus de l'éducation prioritaire ou des zones sensibles, soit en labellisant des places dans les internats existants, soit en créant de nouveaux internats.

L'objectif fixé porte sur 20 000 places d'internat d'excellence, réparties comme suit :

– les créations d'internats d'excellence *ex nihilo* (comme Sourdon), pour lesquels à terme 12 000 places sont envisagées ;

– La labellisation de places d'internats existants : les établissements peuvent labelliser jusqu'à un quart de leurs places d'internat et mettre en place un projet éducatif ambitieux qui permettent aux élèves et étudiants accueillis de développer tout leur potentiel. 8 000 places sont prévues.

En 2010, 48 millions d'euros ont été engagés correspondant à la création *ex-nihilo* de 793 places. En 2011, environ 150 millions d'euros devraient être engagés pour permettre la création de 3 500 places nouvelles.

6 238 places d'internats d'excellence sont offertes depuis la rentrée 2010, avec notamment 13 nouveaux internats ouverts. Trente sites d'excellence sont labellisés.

Le pilotage par l'ANRU associe la direction générale de l'Enseignement scolaire. Le comité de pilotage et de suivi, présidé par le ministère de l'Éducation nationale, constitue une instance pilote qui suit les dépenses d'investissement d'avenir. Elle examine les conventions cadres régionales transmises par le comité

d'instruction, prépare les avis du commissariat général à l'investissement et conseil d'administration de l'ANRU.

Pour les internats existants labellisant des places d'excellence, le financement de l'ACSé est fixé à 1 100 euros par place occupée par un jeune demeurant en quartier prioritaire de la politique de la ville. Il est également possible pour un établissement accueillant au moins 12 enfants et adolescents issus des quartiers prioritaires de bénéficier du financement par l'ACSé d'un poste d'éducateur coordonnateur, à hauteur de 30 000 à 40 000 euros par an.

Les nouveaux internats créés dans le cadre du Grand emprunt bénéficieront d'une dotation de l'ACSé dont le montant sera fixé pour chaque établissement au vu des dispositions concernant l'accueil des jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville contenues dans le projet éducatif de l'établissement ; du nombre de jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville et des cofinancements obtenus.

L'ACSé a engagé 4,3 millions d'euros pour les places labellisées en 2010/2011. Pour les établissements créés ex-nihilo, une commission tripartite (ACSé, ministère de l'Éducation nationale, SG-CIV) a validé la délégation de 0,85 million d'euros pour le projet éducatif de ces internats.

• **Le développement de la culture scientifique, technique et industrielle** a fait l'objet d'un appel à projets le 7 décembre 2010 dans les domaines de la pédagogie des sciences, de l'impulsion territoriale de la culture scientifique et de l'égalité des chances, pour la période 2010-2014.

Le comité de pilotage est composé de représentants du Commissariat général aux investissements (CGI), de l'ANRU et de personnalités qualifiées des milieux professionnels de la culture scientifique et technique industrielle et des ministères de l'éducation nationale, de l'industrie, de l'enseignement et de la recherche, de la culture, et de la ville, représenté par le SG-CIV. De mars à juillet 2011, le comité s'est réuni à quatre reprises pour analyser la pertinence des 28 dossiers de demande de subvention reçus pour un montant de 106 millions d'euros et les 42 déclarations d'intention.

Les projets ont été répartis en quatre catégories : innovation dans la pédagogie des sciences, pédagogie des sciences/structuration nationale des acteurs, égalité des chances, réseaux régionaux de la culture scientifique, technique, et industrielle.

Le comité a validé, le 9 septembre 2011, 13 projets sur les 28 projets proposés. Le coût total de ces projets est de 166 millions d'euros et la part de financement du programme d'investissements d'avenir s'élève à 44,4 millions soit 27 % en moyenne de taux de participation au financement des projets.

Parmi les projets retenus, les projets de la catégorie « égalité des chances » représentent 40 % des projets, mais reçoivent moins de 10 % de l'ensemble des financements.

Arrivé au terme de cette première phase d'examen des dossiers de l'appel à projet permanent du développement de la culture scientifique, technique et industrielle, le Premier ministre doit rendre, sur proposition du CGI, avant décembre 2011, les arbitrages portant sur la répartition des 150 millions d'euros restant entre le financement de projets de création d'internats d'excellence et celui de projets de développement de la culture scientifique.

B.- LE FINANCEMENT PROBLÉMATIQUE DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE

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

Les 12 milliards d'euros consacrés à la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine ont été complétés d'un abondement de crédits de l'État, dans le cadre du plan de relance, en février 2009, à hauteur de 350 millions d'euros.

Jusqu'en 2008, il était prévu que le financement du PNRU soit assuré à parts égales par l'État et par le 1 % logement. La loi de finances initiale pour 2009 a mis un terme à cet équilibre par une débudgétisation des engagements de l'État dans le PNRU et un transfert à Action Logement. Pour les exercices 2009 à 2011, la participation d'Action logement à la rénovation urbaine a été fixée à 770 millions d'euros par an. Par ailleurs, la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et la Caisse des dépôts contribuent au financement du PNRU respectivement à hauteur de 30 millions d'euros et 4 millions d'euros par an.

Fin 2010, les contributions cumulées reçues par l'ANRU s'élevaient à 4,3 milliards d'euros dont 350 millions d'euros dans le cadre du plan de relance.

Pour l'année 2011, le financement du PNRU faisait apparaître un besoin de trésorerie supérieur aux ressources prévues par la loi de mobilisation pour le logement et lutte contre l'exclusion. En conséquence, la loi de finances initiale pour 2011 a permis de répondre à ces besoins en recourant à diverses mesures pour la période 2011-2013 :

– un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux ;

– l’augmentation de la fraction de la part variable de la cotisation additionnelle versée à la CGLLS d’un montant de 70 millions affectée au financement de la rénovation urbaine ;

– Le prélèvement d’une partie du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, affectée à Société du Grand Paris.

Ainsi, le montant total des nouvelles recettes prévues par la loi de finances initiale 2011 atteindra 340 millions d’euros par an durant la période 2011-2013. Sur ce montant, l’ANRU recevra 260 millions en 2011, 200 millions en 2012 et 250 millions en 2013. Par ailleurs, le montant global de la contribution d’Action Logement pour la période 2012-2014 a fait l’objet d’une décision du Gouvernement à l’issue des discussions avec les partenaires sociaux en date du 27 juillet 2011.

Pour la période 2012-2014, le décret relatif aux emplois de la participation des employeurs à l’effort de construction permettra de définir le montant alloué au financement du PNRU par année, en complément des dispositions déjà prises par la loi de finances pour 2011 pour la période 2011-2013. Ces ressources devront permettre de répondre aux besoins en paiements du PNRU en 2012.

Le Gouvernement assure que pour les années suivantes, l’examen des besoins en financement du PNRU sera effectué avec la plus grande attention et que l’État prendra les dispositions nécessaires afin d’assurer les engagements pris dans le cadre des conventions de rénovation urbaine signés entre les collectivités locales et l’ANRU et de maintenir la conduite du PNRU à son terme.

S’agissant du PNRU, il convient de souligner d’abord le caractère contractuel des conventions pluriannuelles de rénovation urbaine où chaque maître d’ouvrage s’est engagé à réaliser ses opérations dans le cadre du plan de financement prévisionnel annexé à la convention. Il appartient à chacun de finaliser la définition de ses opérations dans ce cadre contractuel. Cependant, l’augmentation générale et conjoncturelle des coûts de travaux, observée avant 2009, et le nombre significatif d’appels d’offres infructueux qui en a résulté, ont posé des problèmes que n’ont pu totalement absorber les pratiques prudentielles ordinaires en matière d’estimation.

Ces problèmes ont été en grande partie résolus grâce au plan de relance qui a permis d’apporter des compléments de financement aux opérations dont la réalisation était compromise par les surcoûts rencontrés, particulièrement en matière de construction de logements sociaux. Par ailleurs, le contexte économique depuis 2009 conduit à la quasi-disparition des appels d’offres infructueux.

Cette situation a permis à M. Gérard Hamel, président du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de considérer, lors d'une audition par la commission des Affaires économiques de notre Assemblée le 15 juin 2011 : « *Nous avons pris acte pour 2009, 2010 et 2011 et nous avons travaillé sur nos besoins, « bosse » incluse. Il n'y a aucune inquiétude à avoir : les conventions que nous avons signées iront jusqu'au bout, les financements arrêtés jusqu'à la fin 2011 sont assurés et l'engagement pris par l'État de réunir 12,35 milliards sera tenu.* »

Le montant cumulé des engagements à fin décembre 2010 s'élevait à 7 371 millions d'euros, soit 61,3 % du programme affecté (contre 52,6 % l'an dernier). Le montant total des engagements de l'agence en 2010 a été de 1 409 millions d'euros, en retrait de 33 % par rapport à 2009. Le niveau d'engagement de l'exercice 2011 devrait être d'environ 1 400 millions d'euros. Les années suivantes, une décroissance progressive des engagements est prévue. Fin 2011, les contributions cumulées reçues seront de 5,341 milliards d'euros.

C.- LE POIDS TOUJOURS ÉLEVÉ DES DÉPENSES FISCALES

Au total, les dépenses fiscales rattachées directement au programme 147 *Politique de la ville et Grand Paris*, ainsi que celles de la mission *Politique des territoires* portant sur les zones urbaines sensibles sont estimées à 454 millions d'euros en 2010 et 431 millions d'euros en 2011, selon les éléments des projets annuels de performances annexés au présent projet de loi de finances.

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

D.- LE PROGRAMME *POLITIQUE DE LA VILLE*, GISEMENT D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES

Le programme *Politique de la Ville* connaît une consommation de crédits très inférieure aux prévisions, comme le montre l'exécution de la programmation 2009-2011.

Le programme *Politique de la ville* représentait au total 794,6 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2009. La consommation s'est élevée à 788,4 millions d'euros (99,4 %), elle a été en cohérence avec les dotations prévues, toutefois la gestion des crédits en 2009 a été caractérisée par une sous-consommation liée à la régulation budgétaire, sauf dans le cas des compensations d'exonérations de charges sociales.

704,8 millions d'euros de crédits de paiement avaient été ouverts en loi de finances initiale pour 2010. La consommation a été de 632,1 millions d'euros

(89,7 %). Les taux de consommation d'autorisations d'engagement sont en adéquation avec ceux des crédits de paiement, avec 641,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement consommées pour 716,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes. Le programme 147 a subi 88 millions d'euros d'annulations de crédits en gestion, qui ont porté majoritairement (55,7 millions d'euros) mais non exclusivement sur les compensations des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU). La gestion des crédits en 2010, comme 2009, est caractérisée par une sous-consommation liée à la régulation budgétaire.

Selon les indications transmises par le Gouvernement, la programmation triennale 2009-2011 prévoyait un montant de 680,3 millions d'euros pour 2011. Les crédits ouverts ont été de 618,4 millions en loi de finances initiale 2011 à structure constante (action 05 *Grand Paris* non comprise).

La prévision de dépense du programme 147 en 2011 est plus faible que prévu à cause de la baisse du coût des exonérations de charges sociales liées aux dispositifs ZFU/ZRU. Ainsi, la prévision d'exécution de ce poste est passée de 224 millions d'euros en programmation 2009-2011 à 197,7 millions d'euros en loi de finances initiale 2011 soit une baisse de 11,7 % pour une prévision de consommation réelle en fin d'année 2011, de 135,8 millions d'euros. La prévision pour la subvention à l'EPIDe est passée de 26 millions d'euros en programmation 2009-2011 à 24,4 millions d'euros en loi de finances initiale 2011 soit une baisse de 6 %, compte tenu des économies demandées aux opérateurs de l'État. La prévision de dotations à l'unité budgétaire ACSé est passée de 383 millions à 379,2 millions d'une programmation à l'autre.

Le montant de mise en réserve du programme est de 38,77 millions en autorisations d'engagement et de 38,73 millions d'euros en crédits de paiement au 31 août 2011. Les principaux postes de crédits mis en réserve sont ceux destinés au financement des exonérations sociales des ZRU/ZFU et à la subvention pour charge de service public de la Société du Grand Paris.

Alors que la programmation triennale 2011-2013 prévoyait un niveau de crédits de paiement de 586,8 millions d'euros en 2012, la dotation prévue par le projet de loi de finances 2012 est désormais de 548,4 millions d'euros, soit une baisse de 6,5 % par rapport au cadrage triennal. Cette diminution est due en grande partie à la baisse de prévisions de dépenses liées aux exonérations de charges sociales des ZFU (- 47,5 millions d'euros) qui s'explique par une réduction progressive de la portée, donc du coût, de cette mesure.

Au total, du projet de loi de finances pour 2009 au projet de loi de finances pour 2012, la dotation du programme a été ramenée de 794,6 millions d'euros à 548,4 millions d'euros (- 31 %).

CHAPITRE II : LES CRÉDITS DE POLITIQUE DE LA VILLE PROPOSÉS POUR 2012

Comme le Rapporteur spécial l'a précédemment indiqué, le programme 147 *Politique de la ville et Grand Paris* enregistre une nouvelle diminution de crédits. Globalement, la programmation triennale prévoit de ramener les autorisations d'engagement de 714,2 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2010 à 550,7 millions d'euros en 2013 (- 22,9 %) et les crédits de paiement de 702,4 millions d'euros en 2010 à 558,9 millions d'euros en 2013 (- 20,4 %).

Les dotations proposées dans le présent projet de loi de finances sont en forte diminution par rapport à la loi de finances initiale 2011, avec 535,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement au lieu de 624,3 millions d'euros en loi de finances initiale 2011 (- 14,2 %) et 548,4 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 624,3 millions d'euros (- 12,2 %).

Le projet annuel de performances pour 2012 retrace les dotations d'un programme 147 organisé en cinq actions.

La plus grande part des dotations d'intervention est concentrée au sein de la première action *Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville*, pour l'essentiel de la responsabilité de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

L'action 2 *Revitalisation économique et emploi* regroupe les dotations de compensation et des subventions de la responsabilité de la délégation interministérielle à la ville (DIV) dont les destinataires sont clairement déterminés. Ensuite, l'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* porte sur des moyens de fonctionnement d'organismes participant à la politique de la ville. L'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie*, mise à part la dotation d'amélioration des collèges dégradés, est également de la responsabilité de l'ACSé.

Enfin, l'action 5 *Grand Paris* correspond au rattachement budgétaire de la Société du Grand Paris.

La ventilation des crédits par action qui a été retenue dans le projet annuel de performances pour 2011 correspond, comme l'an dernier, à la répartition des crédits entre gestionnaires. Cette présentation des crédits, page 175 du projet annuel de performances, est déclinée selon les opérateurs et non selon les actions. Le déséquilibre entre les actions est accru par la concentration sur l'action 1 des moyens de l'ACSé. L'action 1 est dotée de 361,8 millions d'euros de crédits de

paiement, l'action 3 de 24,2 millions, l'action 4 de 16,1 millions et l'action 5 de 1,5 million d'euros.

Enfin, les 144,8 millions d'euros de l'action 2 correspondent aux compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines et en zones de redynamisation urbaine et les 23,7 millions d'euros de subvention à l'EPIDe. Ces dotations participent à la politique de la ville, mais ne sont pas gérées en fait par le SG-CIV ni par les opérateurs.

I.- LA PRÉVENTION ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

L'action 1 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* regroupe des crédits de prévention de la délinquance et des projets portant sur la citoyenneté qui constituent un domaine d'action prioritaire de la politique de la ville.

Il s'agit de l'ensemble des crédits à destination des quartiers dans le cadre de contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ou de dispositifs spécifiques tels que la réussite éducative, les « adultes-relais », l'opération « Ville vie vacances », les internats d'excellence et les écoles de la « deuxième chance » (E2C).

Les autorisations d'engagement proposées sont de 362 millions d'euros en 2012 (- 1,2 % par rapport à 2011) et les crédits de paiement de 361,80 millions d'euros en 2012 au lieu de 365,88 millions d'euros (- 1,1 %). Sur ces montants, 186,3 millions d'euros correspondent aux actions territorialisées des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) programmées par l'ACSé.

Les principaux financements sont ceux des programmes de réussite éducative (85 millions d'euros), des adultes-relais (76 millions d'euros), de l'opération Ville vie vacances (9 millions d'euros).

A.- LE PROGRAMME DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE

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

À partir de janvier 2007, l'ACSé a assuré le secrétariat de la commission chargée de valider les projets au niveau national et analyse chaque nouveau projet. À ce jour, ont donc été validés depuis 2005 (en incluant 1 nouveau projet validé en juillet 2011) par cette commission, départements d'outre-mer compris, 532 programmes de réussite éducative (PRE). Par ailleurs, le programme des internats d'excellence, lancé par le Président de la République, a désormais remplacé la validation des projets d'internats dits de réussite éducative.

Du point de vue qualitatif, il faut surtout constater une tendance marquée à l'individualisation des actions (caractéristique fondamentale du programme), les parcours individualisés concernant, en 2007, 23 % des bénéficiaires, en 2009 35 % et en 2010, 46 %.

La loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 prévoyait que toutes les « zones urbaines sensibles » soient couvertes par un PRE. Or, fin 2009, on constate qu'une cinquantaine de ces quartiers prioritaires de niveau 1 ne le sont pas encore, notamment dans les départements de Seine-Saint-Denis, du Nord et des Bouches du Rhône. Dans ce contexte, une extension du PRE de Marseille vers une dizaine de nouveaux quartiers a été validée en cours d'année 2011 et devrait être réalisée progressivement en 2011-2012.

Le budget prévu en 2012 pour la réussite éducative est de 85 millions d'euros. Le programme d'intervention 2011 de l'ACSé prévoit la concentration des moyens sur les quartiers prioritaires des CUCS, la poursuite de l'augmentation des cofinancements directs, celle de l'individualisation des actions, en privilégiant la santé, la prévention de l'absentéisme et du décrochage scolaire, la prise en charge des élèves temporairement exclus, et le soutien à la parentalité.

Pour l'année scolaire 2009-2010, 49,5 millions d'euros ont été ajoutés aux financements accordés par l'ACSé, essentiellement par les collectivités locales, dont 30,5 millions d'euros en contributions financières directes et 19 millions d'euros en valorisation des moyens matériels ou humains mis à disposition du programme.

B.– LES ADULTES-RELAIS

La médiation sociale, fonction aujourd'hui reconnue et soutenue, repose largement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville sur les adultes-relais, pour lesquels un grand nombre de collectivités territoriales et d'associations ont créé des postes.

Le programme « adultes-relais » a pour objectif d'une part, l'insertion sociale et professionnelle des intéressés, d'autre part, la mise en œuvre d'actions de médiation portant sur des aspects sociaux et culturels mais aussi sur la prévention de la délinquance et la tranquillité de l'espace public. Les actions menées par les « adultes-relais » consistent à faciliter localement l'accès des habitants des quartiers de la politique de la ville aux services publics et à améliorer les rapports sociaux dans les espaces publics ou collectifs de ces quartiers.

En 2010, 75,5 millions d'euros ont été engagés pour assurer la rémunération des adultes-relais. Le budget consacré en 2011 au paiement des rémunérations des adultes-relais est de même niveau. 4 231 postes d'adultes-relais ont été recensés en 2010, pour un nombre moyen de 3 763 et un même volume de postes est prévu en 2011.

Pour l'année 2010, l'aide annuelle à verser pour un emploi d'adulte-relais à temps plein est de 20 991 euros. Dans le cadre des établissements publics d'enseignement, le montant annuel de l'aide peut atteindre 26 239 euros.

Les principaux effectifs d'adultes-relais se situent dans les régions les plus urbanisées. Quatre régions de métropole concentrent la moitié des postes : Île-de-France (25 %), Nord-Pas-de-Calais (13 %), Rhône-Alpes (6 %) et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (7,5 %). Outre-mer, ce sont la Guadeloupe et La Réunion qui sont les départements les plus dotés avec respectivement 44 % et 24 % des postes ultra-marins.

L'âge médian des adultes-relais est de 42 ans et la répartition des âges varie peu selon le domaine principal de médiation. Les adultes-relais sont à 71 % des femmes mais la part des hommes est en augmentation. Plus de 60 % des adultes-relais ont le baccalauréat et près de 35 % d'entre eux ont un niveau de formation équivalent ou supérieur à bac +2.

Une première étape de rééquilibrage géographique des postes devrait être accomplie en 2012, selon l'importance de la population habitant dans les quartiers les plus prioritaires couverts par les CUCS.

Un tableau de bord annuel de suivi de l'activité des adultes-relais a été mis en place pour la première fois en 2011. Il vise à mesurer l'activité et l'impact de l'ensemble des missions réalisées par les adultes-relais à partir de quelques indicateurs simples.

Le présent projet de loi de finances prévoit de consacrer 76 millions d'euros à ce programme pour 2012.

C.- LE PROGRAMME VILLE VIE VACANCES

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

Ces opérations contribuent à l'insertion sociale et à la prévention de l'exclusion, à l'éducation à la citoyenneté et à l'environnement, mais également pour une part à la prévention de la délinquance et à l'amélioration de la tranquillité publique.

9 millions d'euros sont prévus en 2012 au titre du programme VVF, comme en 2011.

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

L'action 2 *Revitalisation économique et emploi* regroupe les crédits dédiés aux compensations aux régimes de sécurité sociale des exonérations de charges en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU) et à la subvention pour charge de service public de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe).

Les crédits prévus en 2012 sont de 144,83 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement à comparer à 222,16 millions d'euros d'autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011 (– 34,8 %).

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

Ainsi, 121,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont prévus au titre des compensations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU) et 23,7 millions d'euros sont mobilisés pour l'établissement public d'insertion de la défense.

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

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

Conformément à l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale, l'État doit compenser les exonérations accordées par les organismes de sécurité sociale.

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

En prenant en compte l'impact du recentrage du dispositif, qui aurait dû s'achever en 2011, mais dont l'article 64 du présent projet de loi propose la prolongation, le montant prévisionnel de la compensation d'exonérations de charges sociales en ZFU et ZRU pour 2012 est fixé à 121,1 millions d'euros,

dont 118,15 millions d'euros pour les compensations d'exonérations de charges sociales en ZFU et 2,95 millions d'euros pour les ZRU.

La consommation des crédits en gestion 2009, de 297,6 millions, avait été supérieure aux prévisions. Le montant prévisionnel de la compensation d'exonérations de charges sociales en ZFU et ZRU inscrit en loi de finances initiale pour 2009 était de 250 millions d'euros. Un abondement de crédits de 30 millions d'euros et un dégel de la mise en réserve de 17,6 millions d'euros ont permis, selon les éléments transmis au Rapporteur spécial, de résorber les dettes de charges sociales depuis 2007 et de verser une avance de régularisation sur les charges 2009, mise en paiement en 2010.

La dette de 11,8 millions d'euros créée en 2007 et résorbée en 2009 correspondait d'une part à un transfert de dette de la mission emploi pour 5,6 millions d'euros et d'autre part à un report de charges sur le programme 147, compte tenu d'une insuffisance de crédits ouverts sur cette ligne budgétaire pour 6,2 millions d'euros.

La baisse du montant 2010 de la compensation d'exonérations de charges sociales en ZFU et ZRU découle de la restriction du régime par la loi de finances pour 2009, déjà évoquée. Cette modification explique que la dépense 2010 a été limitée à 191,3 millions d'euros alors que la prévision s'établissait à 247 millions d'euros.

Le coût de la compensation avait été estimé à 197,7 millions d'euros en projet de loi de finances 2011 dont 5 millions d'euros au titre des ZRU mais l'exécution devrait être, cette année encore, inférieure aux prévisions, et n'atteindre que 135,8 millions d'euros dont moins de 3 millions d'euros au titre des ZRU. 34,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 26,1 millions d'euros de crédits de paiement ont donc fait l'objet d'un gel de crédits en juin 2011, compte tenu de la surdotation de ce poste de dépenses.

On constate donc une diminution très forte du coût budgétaire des exonérations de charges sociales, diminution bien supérieure aux prévisions budgétaires.

B.— LA PARTICIPATION AU FINANCEMENT DE L'EPIDE

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

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

Les crédits de la politique de la ville ont fait bénéficier l'EPIDe d'une subvention de 26 millions d'euros en 2008, 25,2 millions d'euros en 2009 comme en 2010, et 24,4 millions d'euros en 2011, sur un budget total de l'établissement de 86,4 millions d'euros. Le ministère chargé de l'emploi reste le principal contributeur avec une subvention de 46 millions d'euros.

Conformément à l'objectif de réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement, prévu dans le cadre de la programmation triennale, le financement de l'EPIDe sur le programme 147 s'élèvera donc à 23,7 millions d'euros en 2012 et 23,2 millions d'euros en 2013.

Les 20 centres gérés actuellement par l'EPIDe, implantés dans 15 régions, ont accueilli en 2010, 3 270 jeunes au total dont 34 % viennent des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les volontaires qui ont intégré un centre EPIDe ont été orientés par les missions locales (37 %), ou par les bureaux et les centres du service national lors des journées d'appel de préparation à la défense (15 %). Une grande part résulte de candidatures spontanées (37 %). Le taux de départs prématurés à 12 mois s'élève à un tiers.

À l'issue de leur passage à l'EPIDe, 39,5 % ont obtenu une formation, un CDD ou un CDI dont 22 % en emploi durable tandis que 8,6 % sont sortis sans solution et que 18 % poursuivent leur parcours au-delà des 12 mois.

Le coût moyen d'une place de volontaire s'élève actuellement à près de 40 000 euros.

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

L'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* regroupe les moyens de fonctionnement d'organismes participant à la politique de la ville à hauteur de 23 millions d'euros en autorisations d'engagement et 24,2 millions d'euros de crédits de paiement en 2012 au lieu de 23,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 24 millions de crédits de paiement en 2011 (+ 5 %, pour les crédits de paiement).

Les frais de fonctionnement du SG-CIV sont ramenés à 2,3 millions d'euros au lieu de 2,4 millions d'euros en 2011, la subvention pour dépenses de personnel et de fonctionnement courant de l'ACSé à 11 millions d'euros au lieu de 11,3 millions en 2011, le financement des actions d'ingénierie et d'animation en matière de politique de la ville à 10,9 millions d'euros au lieu de 9,3 millions d'euros en 2011.

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

L'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* porte sur l'amélioration du cadre de vie, d'une part l'amélioration de la gestion urbaine de proximité et d'autre part l'amélioration des collèges dégradés.

La dotation prévue en 2012 est de 3,5 millions d'euros en autorisations d'engagement au lieu de 6,1 millions d'euros en 2011 (– 80 %) et de 16,1 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 7,3 millions d'euros en 2011 (+ 119,7 %).

L'amélioration des collèges dégradés fait l'objet d'une ouverture de crédits de paiement de 12,6 millions d'euros, le financement total par l'État devant s'élever à 24 millions d'euros sur la période 2010-2013.

Au titre des interventions de l'ACSé, 1,5 million d'euros sont prévus au titre de la gestion urbaine de proximité et 2 millions d'euros pour les conventions de quartiers rénovés en autorisations de programme et crédits de paiement.

V.– LA SUBVENTION AU GRAND PARIS

La Société du Grand Paris (SGP), créée par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, est chargée d'un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Île-de-France. Ce projet s'appuie sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs destiné à désenclaver certains territoires en reliant le centre de l'agglomération parisienne, les principaux pôles urbains, scientifiques, technologiques, économiques, sportifs et culturels de la région d'Île-de-France.

La SGP est rattachée au ministère de la Ville depuis novembre 2010.

L'action 5 *Grand Paris* porte une subvention de 1,5 million d'euros à l'atelier international du Grand Paris.

Créé par arrêté du 29 avril 2002, le groupement d'intérêt public « L'Europe des projets architecturaux et urbains » a vu sa convention constitutive substantiellement modifiée en 2010 et 2011 par trois arrêtés qui ont institué en son sein l'atelier international du Grand Paris.

Après l'adoption des nouveaux statuts du groupement d'intérêt public « Atelier international du Grand Paris » le 7 juin 2011, sa gouvernance est dorénavant assurée à parité entre l'État et un collège de collectivités composé de Paris, la Région d'Île-de-France, l'association des maires d'Île-de-France et Paris-Métropole.

L'Atelier International du Grand Paris a pour mission de favoriser débats, recherches et propositions autour des enjeux urbains du devenir du Grand Paris. L'atelier a accompagné la définition des travaux du ministère de la Ville, en charge du Grand Paris, et ceux de la Société du Grand Paris quant à la définition du schéma d'ensemble du réseau de transport du Grand Paris.

En 2012, l'Atelier International du Grand Paris aura notamment à se prononcer sur les projets de contrats de développement territorial élaborés conjointement par la préfecture de région d'Île-de-France et les collectivités locales concernées, préalablement à leur mise à l'enquête publique.

Ce GIP bénéficiera d'une participation du ministère de la ville de 1,5 million d'euros en 2012.

*

* *

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 3 NOVEMBRE À 9 HEURES

(Application de l'article 120, alinéa 2, du Règlement)

M. le président Serge Poignant. Monsieur le ministre de la ville, monsieur le secrétaire d'État chargé du logement, le président Jérôme Cahuzac, retenu, nous a priés de l'excuser auprès de vous et a demandé à monsieur Yves Censi, vice-président de la Commission des finances, de coprésider cette réunion, avec M. Pierre Méhaigrier, président de la commission des affaires sociales, et moi-même.

Comme vous le savez, nous sommes réunis dans le cadre de cette commission élargie afin de vous entendre sur les crédits consacrés à la mission « Ville et logement » dans le projet de loi de finances pour 2012. Je rappelle que la procédure de la commission élargie est destinée à favoriser des échanges aussi interactifs que possible entre les ministres et les députés en donnant toute la place au jeu des questions et des réponses.

Nos débats seront chronométrés afin de respecter la durée de trois heures trente qui leur a été assignée par la Conférence des présidents. Je rappelle à nos collègues que la Conférence des présidents a également décidé que le temps de parole serait limité à cinq minutes pour les questions des rapporteurs, et à deux minutes pour les questions des autres députés. La question du temps de parole des porte-parole des groupes a été soulevée lors de la dernière commission élargie. Avec le président Cahuzac, nous sommes convenus de leur accorder un temps de parole de cinq minutes pour s'exprimer sur l'ensemble de la mission concernée. Les auteurs de questions disposeront le cas échéant d'un droit de suite en cas de réponse incomplète.

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Le moins qu'on puisse dire, messieurs les présidents, est que nos conditions de travail sont encore perfectibles, tant la disproportion reste criante entre les temps de parole accordés à la majorité et à l'opposition. Alors que les cinq rapporteurs et les deux membres du Gouvernement sont appelés à s'exprimer, ce dont nous nous félicitons, les représentants des deux groupes de l'opposition ne disposeront que de deux fois cinq minutes. Une telle situation ne peut pas durer : des semaines de travail pour cinq minutes de temps de parole, on est loin de la tribune chère à Victor Hugo ! Et pendant ce temps, nous ne pouvons pas participer au débat en séance publique sur la péréquation, qui est pourtant au cœur de la politique de la ville.

M. Yves Censi, vice-président de la Commission des finances. Il est inutile, mes chers collègues, de remettre en cause à chacune de vos prises de parole des procédures qui ne peuvent être fixées que par la Conférence des présidents. C'est à votre président de groupe que vous devez soumettre toute proposition de révision de ces procédures, charge à lui de les défendre en Conférence des présidents.

M. François Goulard, rapporteur spécial pour la ville. Dans le contexte peu ordinaire de nos débats, chacun est conscient que la priorité est, non pas tant à la réduction qu'à l'efficacité de la dépense publique. Nous n'avons pas le droit aujourd'hui de poursuivre des politiques qui ont fait la preuve de leur inefficacité. Il faut le dire carrément : la structure budgétaire du programme 147 n'a plus aucun sens aujourd'hui. Éclater 500 millions d'euros entre une vingtaine de politiques différentes induit la mise en place d'une machinerie administrative extrêmement gaspilleuse, non seulement de crédits, mais aussi de temps pour les collectivités locales, et pour une efficacité qui n'a jamais été démontrée. Il est temps

d'abandonner l'absurde politique des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), faux contrats que les collectivités signent parce qu'elles n'ont pas le choix : pour avoir de l'argent, elles doivent entrer dans les cadres que l'État leur a imposés sans jamais en avoir délibéré avec elles.

Dans la période actuelle, il importe non seulement de faire des économies sur ces crédits, mais également de les concentrer au bénéfice des communes qui en ont le plus besoin – c'est le but de la péréquation financière – : il faut avoir le courage de dire que certaines communes bénéficient de CUCS sans avoir véritablement besoin de l'aide de l'État.

Enfin, on doit faire disparaître l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), « machin administratif » totalement dénué d'intérêt. Le directeur général de cette institution lui-même n'a pu lui trouver comme seul mérite que de permettre de mieux suivre l'affectation des crédits budgétaires, ce que je croyais acquis dans notre pays depuis le XIX^e siècle !

Deuxièmement, le financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), dont nul ne conteste la réussite, est assuré depuis que le « 1 % logement » y contribue, ce qui pose la question de la pertinence des règles qui ont présidé jusqu'à présent à l'affectation de ce prélèvement. Quant au financement d'une deuxième phase du programme national de rénovation urbaine – un PNRU 2 –, il suppose que l'on concentre les crédits et que l'on fasse jouer davantage les solidarités à l'échelle des territoires. Il faut dire que celles-ci existent à peu près partout, excepté en Île-de-France, où les problèmes sont pourtant les plus graves : il n'est pas normal que ce soit au voisinage de la capitale de la France que se concentrent les communes qui ont les besoins les plus aigus en matière de rénovation urbaine.

Les zones franches urbaines (ZFU), nous offrent l'exemple classique d'une initiative de bon sens, mais rendue totalement illisible par sa traduction législative et réglementaire. Aucun petit entrepreneur n'a à perdre le temps nécessaire à comprendre à quelles conditions il aurait droit aux allègements de charges sociales et fiscales prévus par ce dispositif, et l'on se trouve une fois encore face à une politique totalement inefficace à force de complexité. Maintenant que le coup est parti, il est trop tard pour simplifier les régimes d'exonération en vigueur. Mais le défi de l'avenir est de trouver un système simple dont le coût sera calibré, bien loin de ces usines à gaz incompréhensibles.

Ces réserves étant faites, je vous propose d'adopter les crédits de la ville.

M. François Scellier, *rapporteur spécial pour le logement*. Pour respecter les nouvelles règles qui organisent nos échanges, je ne développerai pas ici une analyse du budget de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion, que vous trouverez dans mon rapport spécial.

Je préciserai seulement que ce budget devrait s'élever à 7,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 7,2 milliards en crédits de paiement, soit une progression respective de 261,5 millions et de 165 millions d'euros. Cette progression, qui semble contredire les directives d'économies du Gouvernement, est en réalité due essentiellement à l'augmentation de 281 millions des aides personnelles au logement, au détriment des aides à la pierre, sur lesquelles se concentre l'essentiel des efforts de rigueur.

Mes questions seront au nombre de quatre.

Le projet de budget maintient l'objectif ambitieux de construction ou d'acquisition de 120 000 logements sociaux en 2012, niveau équivalent aux projections pour 2011. Avec des autorisations d'engagement en baisse de 10 % et des crédits de paiement en diminution d'environ 16 %, si l'on tient compte des 140 millions issus du prélèvement de mutualisation HLM et si l'on considère que le coût de revient d'un logement social a par ailleurs augmenté de près de 86 % en dix ans, comment cet objectif pourra-t-il être atteint ?

Le bénéfice de la réduction d'impôt sur les investissements locatifs privés est exclu, ou varie, selon que le territoire où il est réalisé est classé en zone plus ou moins tendue. Le même zonage est appliqué à l'allocation des subventions pour le logement social. Cependant, dans un cas comme dans l'autre, ce zonage se révèle souvent trop simplificateur, voire inadapté, jusqu'à décourager des investissements pourtant nécessaires pour faire face aux besoins présents et à venir des territoires. Comment améliorer la prise en compte de la réalité des besoins, immédiats et futurs, des territoires, dans la répartition des efforts et des moyens de la politique du logement ? Comment notamment améliorer l'adéquation des zonages avec ces réalités locales ? Que pensez-vous des propositions contenues dans le rapport d'information que nous avons, avec M. Le Bouillonnet, consacrée à l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif ?

Étant donné que le manque de foncier constructible est l'un des principaux obstacles à la production de logements en zones tendues ainsi qu'un puissant facteur de renchérissement des opérations, quelles mesures pourrait-on prendre pour libérer du foncier dans ces territoires ?

Les paramètres du prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM institué par la loi de finances pour 2011 ont été adaptés en fonction des déclarations de situation établies au cours des trois derniers mois afin de répartir équitablement la charge des 175 millions attendus de cette contribution. Quels paramètres ont finalement été retenus ? Comment se fera cette répartition entre les différents types d'organismes et sur le territoire ?

Ces questions étant posées, je suis favorable au projet de budget de 2012 pour le logement.

M. Michel Piron, *rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques, pour la ville*. Les paroles fortes, sinon définitives, prononcées par M. Goulard me permettent d'aller directement au sujet. Je me demande si ce que notre collègue met en cause, ce n'est pas tout simplement la centralisation excessive de la politique « de la ville », alors que nous avons besoin de politiques « des villes ». Après tout, la machine administrative n'est jamais que la médiation entre le centre et la périphérie.

On ne peut cependant que se féliciter du maintien au même niveau des crédits de la politique de la ville dans un contexte budgétaire extraordinairement contraint. Ainsi les crédits de l'action « Rénovation urbaine » sont maintenus, même s'ils ne proviennent plus des mêmes sources. Les difficultés de financement de cette action sont la rançon du succès rencontré par une politique dans lesquels nous étions bien peu nombreux à croire au moment de son lancement, au bénéfice de quelque 170 quartiers. Aujourd'hui que le nombre de ses destinataires a doublé, il ne faut pas s'étonner que les crédits aient du mal à suivre, surtout dans le contexte budgétaire actuel.

L'article 64 du projet de loi de finances, relatif aux ZFU, fait l'objet de plusieurs amendements. Je tiens pour ma part à saluer cette politique, qui a focalisé l'attention sur les difficultés de ces quartiers, et mérite à tous points de vue d'être poursuivie.

Quant aux CUCS, ils posent la question globale du lien nécessaire entre politique d'urbanisme et accompagnement des personnes, comme le souligne le rapport d'information sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés commis par nos collègues François Pupponi et François Goulard. Les conclusions de ce rapport doivent contribuer à alimenter la réflexion, notamment en ce qui concerne la possibilité de globaliser ces crédits.

Pourriez-vous lever l'incertitude qui subsiste quant à la répartition de la contribution d'Action Logement entre financement de l'ANRU et financement de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ?

Ne faudrait-il pas faire des préfets, aujourd'hui ballottés entre des consignes ministérielles parfois contradictoires, les véritables arbitres, sur le terrain, des priorités assignées à leurs services ?

Afin de mieux territorialiser nos politiques, ne conviendrait-il pas de laisser à certains territoires, tels que l'Île-de-France, une marge d'adaptation des règles en vigueur, qui permettrait d'insuffler au système plus de globalisation et de confiance ? Ne pourrait-on pas envisager une contractualisation globale de la politique de la ville, réunissant dans un même contrat les volets urbain et humain de la politique définie sur un même quartier, sans nier les spécificités des différents acteurs ?

Ne pensez-vous pas que l'évaluation des politiques soit trop pointilleuse et qu'il vaudrait mieux procéder par sondages, tant en ce qui concerne la politique de la ville que la prévention de l'exclusion ? Je n'en donnerai qu'un exemple : imposer des *reportings* de plus en plus précis aux travailleurs sociaux n'alimente-t-il pas une bureaucratie inutile ?

En matière d'éducation enfin, ne pensez-vous pas que, dans le contexte budgétaire actuel, l'accent devrait être mis sur l'école primaire, qui reste, avant même le collège, le véritable creuset de l'égalité des chances, et sur les apprentissages fondamentaux – lire, écrire, compter. Comment y renforcer, notamment, l'accompagnement des élèves après la classe, qui est un des problèmes majeurs des quartiers défavorisés ?

Enfin, comment relever le défi de la généralisation du droit au logement opposable (DALO), en 2012 ?

Il reste que ce projet de budget, sous réserve de l'adoption de quelques amendements, sauvegarde l'essentiel.

M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques, pour le logement. Dans un contexte budgétaire contraint, les deux programmes concernant le logement augmentent globalement de 2,85 % par rapport à 2011, à hauteur de 5,968 milliards d'euros. Cette augmentation est due principalement à la hausse de 5,66 % du programme « Aide à l'accès au logement », autrement dit les aides personnelles au logement qui bénéficient à plus de six millions de ménages. La contribution de l'État est portée à 5,558 milliards d'euros, soit une augmentation de 281 millions d'euros. Elle tient compte de l'évolution prévisible du nombre de bénéficiaires, de leurs ressources et de la revalorisation au 1^{er} janvier 2012 du plafond des loyers et du forfait de charges indexé sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL).

Il faut noter également le doublement, à 37 millions d'euros, de la dotation de l'État au fonds de garantie universelle des risques locatifs, destinée à couvrir la sur-sinistralité liée à l'élargissement des critères d'éligibilité au titre des sinistres constatés en 2011. Pourriez-vous nous dire un mot sur la montée en puissance du dispositif ?

Par ailleurs, le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » – il s'agit essentiellement de l'aide à la pierre – voit ses crédits baisser globalement de 7,52 % en autorisations d'engagement et de 27,2 % en crédits de paiement. Ces derniers seront complétés par 140 millions d'euros prélevés, pour la deuxième année, sur le potentiel fiscal des organismes HLM. En dépit de cette baisse globale, vous prévoyez le maintien d'objectifs ambitieux en matière de constructions, avec 120 000 nouveaux logements locatifs sociaux, dont 55 000 réalisés à l'aide de prêts locatifs à usage social (PLUS), 22 500 réalisés à l'aide de prêts locatifs aidés dits d'intégration (PLA-I), 42 500 réalisés à l'aide de prêts locatifs sociaux (PLS), soit le maintien de l'objectif élevé de 2011.

À côté des crédits budgétaires, l'essentiel de l'aide de l'État réside dans les niches et les aides fiscales en faveur du logement, estimées à 15,2 milliards d'euros en 2012, soit à peu de choses près le même montant qu'en 2011. Je ne reviendrai pas sur les différentes réformes des dispositifs fiscaux en faveur du logement contenues dans la première partie du projet de loi de finances, et qui visent à leur assurer une plus grande efficacité – je pense notamment à l'« avantage Scellier », à la réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements immobiliers réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle, ou encore au dispositif de lutte contre la spéculation sur les loyers élevés de micrologements en zone A, et à la révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique, qui vise notamment à autoriser le cumul de différents dispositifs.

Pouvez-vous nous dire un mot de la répartition de la contribution d'Action logement – anciennement « 1 % logement » – entre l'ANRU et l'ANAH ? Quels seront l'avenir et les moyens d'Action Logement au-delà de 2014 ?

Étant donné la baisse de 10 % des autorisations d'engagement et la baisse de la subvention unitaire par logement, comment comptez-vous atteindre l'objectif de construction de 120 000 logements locatifs en 2012 ?

Quelle est la situation financière des organismes HLM après une première année de prélèvement sur leur potentiel financier ?

Quels sont vos objectifs pour 2012 en matière de réorientation des crédits vers les marchés tendus, qui est d'ores et déjà amorcée ?

On entend beaucoup parler de l'instauration d'un taux intermédiaire de TVA. À partir de quel montant la revalorisation du taux de 5,5 % sur les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien des logements risque-t-il d'avoir un impact négatif sur l'emploi ?

Quel est le bilan de la réforme des aides de l'ANAH ?

Quels moyens l'État a-t-il prévu pour faire face à la généralisation du droit au logement à compter du 1^{er} janvier 2012 ?

Quelles actions l'État a-t-il entrepris pour dégager de la ressource foncière en faveur de la construction de logements ? Quel est le bilan de l'action de l'État en la matière dans les zones particulièrement tendues ?

M. Étienne Pinte, rapporteur pour avis de la Commission des affaires sociales, pour la prévention de l'exclusion et l'insertion des personnes vulnérables. Le programme 177, « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », voit

ses crédits maintenus au niveau des crédits votés pour 2011, ce dont je me félicite au vu de la situation actuelle de nos finances publiques.

Néanmoins, je m'étonne qu'une fois encore le budget primitif de 2012 ne prévoit pas de rebasage des crédits au niveau des besoins constatés, alors qu'il est d'ores et déjà reconnu que les crédits votés en loi de finances initiale pour 2011 ne suffiront pas. En effet, le Premier ministre a annoncé, le 26 septembre dernier, que ce programme serait abondé à hauteur de 75 millions d'euros en loi de finances rectificative. Plus inhabituel, le Gouvernement a 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. Dans ces conditions, la reconduction des crédits à l'identique proposée par le projet de loi de finances pour 2012 relève de l'affichage. Une fois de plus, on propose à la représentation nationale un budget, sinon insincère, du moins incomplet, qui ne permettra pas d'éviter le recours à des décrets d'avance et aux collectifs budgétaires.

Certes, la sincérité budgétaire n'est pas une fin en soi, mais elle assure une visibilité financière aux services préfectoraux et aux associations du secteur. En raison de la fongibilité des crédits du programme, l'insincérité budgétaire conduit à ce que les dispositifs d'urgence de « sortie de la rue » continuent de primer sur les dispositifs de moyen et long terme visant le « logement d'abord », ce que je déplore.

Lors des auditions que j'ai organisées dans le cadre de mon rapport, j'ai été frappé par l'écart considérable entre le discours de l'administration centrale et le ressenti local.

Prenons l'exemple des pensions de famille, auxquelles la seconde partie de mon rapport s'intéresse plus particulièrement. Au niveau central, elles sont présentées comme un des leviers de la stratégie du « logement d'abord », et les services préfectoraux sont fortement incités à financer de nouvelles places. Pourtant, les associations gérant des pensions de famille m'ont fait part, courriers à l'appui, de plusieurs projets avortés ou retardés à la suite d'un refus préfectoral motivé par le manque de crédits.

Monsieur le secrétaire d'État, pouvez vous indiquer pour quelles raisons les directives nationales ne sont pas totalement appliquées au niveau déconcentré ?

À propos des capacités d'hébergement, vous indiquez vouloir maintenir le nombre de places financées. Je suis toutefois étonné par la faiblesse du nombre de places supplémentaires prévues pour la période hivernale : seulement 3 453, d'après les documents budgétaires. Confirmez-vous ce chiffre ?

Pouvez-vous, plus largement, faire le point sur les capacités d'hébergement, pendant l'hiver ou en dehors de cette période ? Je trouve scandaleux qu'une femme enceinte sans domicile – elles seraient malheureusement plusieurs centaines dans ce cas – ait été amenée à accoucher il y a quarante-huit heures dans la rue, son enfant étant de surcroît décédé.

Par ailleurs, une lettre du 22 février 2008 donnait instruction aux préfets de ne pas organiser d'expulsion sans offrir aux personnes concernées une solution d'hébergement de rechange. Trois ans plus tard, quel en est le résultat ?

Qu'il s'agisse des centres d'accueil des demandeurs d'asile ou de l'hébergement d'urgence, les places financées par la mission « Immigration, asile et intégration » sont insuffisantes pour couvrir les besoins, ce qui conduit une partie des demandeurs d'asile à se tourner vers les centres d'hébergement d'urgence ou les chambres d'hôtel financés par le

programme 177. Dans ces lieux, en effet, l'accueil est assuré sans que des conditions soient posées. Êtes-vous en mesure de chiffrer ce déport de charges entre la mission « Immigration » et la mission « Ville et logement » ? Quelles sont les mesures qui sont envisagées pour y remédier ?

Comment allez-vous appliquer, à partir du 1^{er} janvier, l'extension de la loi DALO à tout demandeur de logement n'ayant pas reçu de réponse après un délai qualifié de « raisonnable » – même si l'on peut juger ce délai anormalement long ?

Enfin, que pensez-vous de la suggestion de votre collègue Laurent Wauquiez de réserver en priorité des logements sociaux aux personnes ayant un emploi ?

M. Yves Censi, président. Le projet de loi de finances pour 2012 annonce une hausse modérée du budget d'intervention de l'Agence nationale de l'habitat. Mais cette hausse paraît incertaine compte tenu de la réduction de l'enveloppe qu'Action Logement consacrerait à l'ANRU et à l'ANAH sur les trois prochaines années : 3,28 milliards d'euros, en retrait de 650 millions d'euros par rapport au précédent budget triennal. Pouvez-vous préciser le montant de la part allouée à l'ANAH en 2012, 2013 et 2014 ? Si cette contribution diminue, comment l'Agence sera-t-elle en mesure d'appliquer son programme d'intervention ?

M. le président Pierre Méhaignerie. Il y a quelques années, dans ma permanence, une personne s'est adressée à moi en ces termes : « Y a-t-il une subvention à laquelle j'ai droit et que je ne connais pas ? ».

Il est devenu très difficile pour les élus locaux de connaître les différents mécanismes d'intervention en matière de logement. Auparavant, ils pouvaient compter sur les conseils et le soutien des directions départementales de l'équipement. Mais, aujourd'hui, les directions départementales du territoire jouent de plus en plus un rôle de contrôle, de façon parfois tatillonne.

Les moyens financiers mobilisés sont importants, mais ne pourraient-ils pas être employés de façon plus efficace au niveau des territoires ? Dans un système déconcentré, la communauté d'agglomération ne représente-t-elle pas l'échelon à la fois le plus proche des citoyens et le plus à même de rendre l'action publique efficace ?

M. le président Serge Poignant. La Commission des affaires économiques est très attachée à la politique de la ville et du logement. En 2011, elle a abordé ces questions à travers plusieurs textes : projet de loi sur la consommation, proposition de loi relative à l'habitat insalubre en outre-mer, mesures d'urgence en faveur des villes, mise en œuvre des dispositions du Grenelle 2 relatives au logement, entre autres.

Michel Piron a souligné l'intérêt des zones franches urbaines. Quel est votre avis sur l'idée de prolonger la durée de validité de ce dispositif au-delà de 2014 ? Pourquoi vouloir renforcer la clause d'embauche ?

M. Maurice Leroy, ministre de la ville. Le budget de la politique de la ville porte un espoir, celui des 8 millions de Français qui vivent dans les quartiers prioritaires, et une ambition, celle de faire de nos quartiers des lieux où il fait mieux vivre.

Le projet de budget de 2012 s'inscrit dans un contexte difficile, celui de la crise économique et financière internationale. L'équation n'était donc pas simple à résoudre. Nous

devions concilier deux paramètres : d'un côté, la responsabilité et la maîtrise des dépenses publiques ; de l'autre, le devoir de solidarité et le respect des engagements pris.

Comme on dit au Quai-d'Orsay, M. Goulard – dont je partage cependant l'avis sur de nombreux points – a été franc et cordial. Je lui répondrai de la même façon, sans user de la langue de bois. Nous avons d'ailleurs déjà abordé toutes ces questions de fond ici même, le 1^{er} février, lors du débat organisé à la suite de la remise du rapport qu'il avait rédigé avec M. Pupponi sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés.

Je partage une des conclusions du rapport : le maire doit jouer un rôle de chef d'orchestre en matière de politique de la ville. Cependant, comme l'a souligné Pierre Méhaignerie, sa vision doit s'étendre au périmètre de la communauté de communes ou d'agglomération. C'est particulièrement vrai en Île-de-France, en raison du projet du Grand Paris.

Il reste que notre réunion d'aujourd'hui s'inscrit dans le cadre de la discussion budgétaire. Je comprends parfaitement les analyses et les questionnements de François Goulard et de Michel Piron, mais nous aurons de toute façon un débat, notamment à l'occasion des prochaines échéances électorales, présidentielle et législatives. En outre, comme l'a dit M. Goulard à propos des ZFU ou des CUCS, le coup est déjà parti. Il n'en demeure pas moins que la question de l'efficacité des dispositifs en matière de politique de la ville devra être examinée en faisant preuve d'un grand courage politique. J'ai, sur ce sujet, quelques idées que j'exposerai le moment venu. Ce débat ne m'effraie donc pas mais, pour le moment, ma mission est de gérer le financement des dispositifs existants.

Comme l'ont souligné les rapporteurs, les crédits de la politique de la ville sont préservés malgré le contexte de crise. De même, les crédits d'intervention de l'ACSé sont stabilisés. Quant à la dotation de solidarité urbaine, son montant a progressé de 133 % entre 2002 et 2012, pour atteindre aujourd'hui 1,37 milliard d'euros. Enfin, la dotation de développement urbain est stabilisée à 50 millions d'euros.

On parle peu de la DSU dans les débats sur la politique de la ville, alors que c'est aussi une question qui réclame un certain courage politique. À quoi sert-elle ? Ne devrait-elle pas être mieux fléchée ? On parle du financement des CUCS, mais l'enveloppe de la DSU, qui joue également un rôle en matière de solidarité urbaine, est encore plus conséquente.

Depuis 2004, la rénovation urbaine se poursuit et représente une incontestable réussite. Non seulement ce programme sera mené jusqu'à son terme, mais le Premier ministre m'a demandé de réfléchir à un deuxième acte.

De même, l'article 64 du projet de loi de finances prolonge jusqu'au 31 décembre 2014 le dispositif des zones franches urbaines, qui concernait, en 2010, 307 000 salariés et 61 558 établissements. Si nous avons choisi cette date, c'est par cohérence : en 2014 aura lieu la révision globale de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Ce sera également l'année des prochaines élections municipales.

En ce qui concerne les zones franches urbaines, tous les maires, quelle que soit leur sensibilité, s'y disent favorables, mais tous en dénoncent dans le même temps les effets d'aubaine. Certains jugeront que l'on peut s'en accommoder, mais nous avons le devoir de veiller à la bonne utilisation de l'argent public, et ce d'autant plus qu'il est rare. Nous ne pouvons donc accepter que cet argent serve à financer l'implantation d'entreprises réduites à de simples boîtes aux lettres.

Les zones franches urbaines ont été créées dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, lorsque Éric Raoult était ministre de la ville. L'objectif était de créer des emplois au bénéfice des habitants des quartiers sensibles. Pour la même raison, nous proposons qu'un emploi sur deux – contre un sur trois à l'origine – soit réservé à ces habitants dans les entreprises bénéficiaires du dispositif. Qui peut s'opposer à un tel renforcement de la clause d'embauche ?

L'ensemble des ministères a maintenu ses efforts en faveur des quartiers : en 2012, près de 2 milliards d'euros de crédits leur seront consacrés. Pour la première fois depuis près de deux ans, un conseil interministériel des villes s'est réuni le 18 février sous la présidence du Premier ministre, François Fillon.

Afin de d'orienter plus précisément l'emploi des aides de droit commun, j'ai voulu que soient conclus, à titre expérimental, des contrats urbains de cohésion sociale donnant explicitement le pouvoir aux maires, en concertation avec l'ANRU et les acteurs de la rénovation urbaine. Cette politique s'inspire directement du rapport de François Goulard et François Pupponi. Ces expérimentations concernent trente-trois sites et portent sur trois thèmes prioritaires : l'emploi, l'éducation et la sécurité.

Quinze mille contrats d'autonomie supplémentaires sont prévus en 2011 et 2012. Les services publics de l'emploi sont également mobilisés, grâce aux contrats aidés et à l'apprentissage, tandis que le soutien à la création d'entreprise – microcrédit, « Cordées de l'entrepreneuriat » – est renforcé.

Je partage le sentiment de Michel Piron sur l'éducation : l'école est le creuset de la République, le lieu par excellence de la mixité sociale. Elle doit donc – l'école primaire en particulier – offrir partout les mêmes chances de réussir. Le programme de réussite éducative concernera 135 000 enfants en 2011 et 2012. Nous consolidons également les « Cordées de la réussite », dont le succès est reconnu par tous. Par ailleurs, à la rentrée 2011, trente académies ont offert 10 300 places en internat d'excellence.

La mobilisation des moyens de droit commun, c'est aussi la recherche d'une solidarité plus efficace en direction des villes. La péréquation est à cet égard un enjeu vital, en donnant plus à ceux qui ont le moins. En 2012, un nouveau fonds de péréquation sera mis en œuvre, et 250 millions d'euros seront redistribués aux communes les plus pauvres.

Il existe aujourd'hui une véritable attente, une véritable exigence de la part de nos concitoyens en matière de politique de la ville. Le Gouvernement y répond par un objectif, une méthode et un résultat. Un objectif : la consolidation de la République dans tous nos quartiers populaires ; une méthode : conjuguer l'humain et l'urbain ; un résultat : le lancement d'un véritable développement économique, social et urbain dans nos quartiers, qui regorgent de talents dont notre économie ne saurait se passer.

C'est en nous en tenant résolument à cette ligne que nous réduirons les écarts entre les territoires, afin que nos quartiers retrouvent la confiance et soient tournés vers l'avenir.

M. Benoist Apparu, *secrétaire d'État chargé du logement*. La réponse aux questions posées par les différents rapporteurs me donnera l'occasion de balayer l'ensemble de la politique du logement.

François Scellier se demande comment l'objectif de construire 120 000 logements sociaux pourra être atteint compte tenu de la diminution de l'aide à la pierre. En fait, l'aide budgétaire allouée aux bailleurs sociaux ne représente que 5 % des aides de l'État au

bénéfice du logement social, soit une part infime. En outre, les conventions d'utilité sociale (CUS), signées par les bailleurs sociaux à un moment où tous les éléments de financement étaient déjà connus, montrent que les engagements de ceux-ci seront à la hauteur des attentes en 2012.

En ce qui concerne le zonage pour l'application de la loi Scellier, plusieurs questions se posent : sa définition doit-elle être effectuée à l'échelon préfectoral ? Faut-il le mettre à jour plus fréquemment qu'aujourd'hui, ou vaut-il mieux généraliser le dispositif mis en place pour les zones C et prévoir des dérogations spécifiques au bénéfice de certains territoires ?

J'estime pour ma part que remettre la décision entre les mains du corps préfectoral aurait un effet inflationniste. La dernière fois que j'ai demandé aux préfets de revoir le zonage de la politique de la ville, afin d'en préciser la cible, le nombre de quartiers éligibles est passé de 600 à 900 ! Or il ne me paraît pas souhaitable de voir exploser le nombre de communes concernées par le dispositif Scellier.

C'est pourquoi la technique actuelle me paraît la moins mauvaise, même si l'on sait très bien que certains territoires non éligibles mériteraient de l'être. Le zonage de la loi Scellier devra être revu en 2012 ; environ 180 communes situées en zone B2 devront alors passer en zone C. J'imagine que les 180 maires concernés valideront cette décision avec enthousiasme...

Dans les zones tendues, la disponibilité du foncier constructible est évidemment le problème principal, et a un impact sur le coût de construction des logements, qu'il s'agisse du parc social ou du parc privé. À titre personnel, je suis convaincu de la nécessité de revoir les décisions prises par le Parlement concernant la partie foncière des plus-values immobilières. Le choix d'une durée de détention de trente ans et une fiscalité foncière dégressive ne me semblent pas le moyen idéal de trouver rapidement les terrains nécessaires. Il convient au minimum de revenir au projet du Gouvernement, voire d'aller plus loin et de se poser la question d'une surfiscalisation de la détention de foncier. En effet, la rétention foncière est aujourd'hui un des facteurs de l'explosion des prix, notamment en Île-de-France.

J'en viens au prélèvement sur les organismes d'HLM qui, je le rappelle, comprend deux éléments : un prélèvement de 175 millions d'euros sur le potentiel financier, et une augmentation plafonnée à 70 millions d'euros de la cotisation additionnelle due à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Le premier concerne pour un tiers les SA et pour deux tiers les offices, mais le deuxième fait passer à 55 % la part du prélèvement supporté par les offices et à 45 % celle due par les SA, ce qui correspond peu ou prou à la répartition actuelle.

M. Piron, entre autres, s'est interrogé sur les parts du produit du 1 % logement respectivement allouées à l'ANAH et à l'ANRU. Sur ce point, les arbitrages ne sont pas rendus, mais lorsqu'ils le seront, vous en serez les premiers informés.

En ce qui concerne la montée en puissance de la garantie des risques locatifs, évoquée par M. Abelin, nous aurons réalisé à la fin de l'année 240 000 contrats sur un objectif de 400 000. Cela signifie que ce produit ne fonctionne pas comme nous l'aurions souhaité et qu'il devra probablement être revu pour la troisième fois. Si la garantie des risques locatifs (GRL) a trouvé sans difficulté son public, son modèle économique reste insatisfaisant. La question de son rapprochement avec son concurrent privé, la garantie des loyers impayés (GLI) finira par se poser, car la présence de deux produits sur un même marché nuit au développement de la GRL.

J'en arrive aux moyens du « 1 % logement » au-delà de l'année 2014. Je rappelle que le produit du prélèvement servant à financer l'ANAH et l'ANRU a diminué de 650 millions d'euros. En effet, à la différence de ce qui a été décidé pour la première programmation triennale 2009-2011, nous avons souhaité réduire progressivement le montant du prélèvement pour les trois années suivantes, avec l'objectif de mettre en place, après 2014, un prélèvement pérenne à la mesure des capacités d'Action Logement.

En tout état de cause, la viabilité financière d'Action Logement est aujourd'hui assurée. Le premier prélèvement a permis d'assécher pour partie la trésorerie et le montant restant à la fin de 2011 est raisonnable, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros. Compte tenu du projet de décret sur l'utilisation des fonds du « 1 % logement » pour la période 2012-2014, la trésorerie d'Action Logement ne sera jamais négative.

Monsieur Goulard, je ne suis pas certain qu'il faille rebudgétiser le « 1 % logement ». Action Logement représente en effet aujourd'hui 4 milliards d'euros en faveur du logement – 50 % en collecte et 50 % en retours de prêts. Budgétiser ce dispositif reviendrait à transformer tous les prêts d'Action Logement en subventions : les dépenses annuelles au bénéfice du logement ne seraient plus de 4 milliards d'euros par an, mais de 1,7 milliard d'euros. Les politiques du logement n'ont rien à y gagner.

Monsieur Abelin, je ne pourrai vous dire que dans quelques jours si le taux de TVA à 5,5 % sera modifié.

La réforme profonde de l'ANAH engagée l'année dernière visait notamment à réorienter en partie les financements des propriétaires bailleurs vers les propriétaires occupants. L'équation financière du « 1 % logement » faisait en effet apparaître que 80 % des financements bénéficiaient aux propriétaires bailleurs et 20 % aux propriétaires occupants. Or, un rapport rédigé par l'ANAH et la Fondation Abbé-Pierre a fait apparaître que les propriétaires occupants très modestes – disposant de revenus inférieurs au plafond retenu pour le PLA-I – étaient plus nombreux que les locataires de propriétaires bailleurs et ils nous a semblé souhaitable de trouver un équilibre entre ces deux catégories dans les financements de l'ANAH. Cette réorientation ayant eu lieu en 2011, je ne dispose pas encore de son bilan, qui devrait être dressé en 2012.

Monsieur Pinte, le rebasage budgétaire est une difficulté à laquelle nous sommes confrontés depuis de nombreuses années. Le budget présenté à la représentation nationale est plus ou moins sincère, car nous savons chaque année que plusieurs décrets d'avance et une loi de finances rectificative seront nécessaires pour le rebaser – en règle générale à hauteur de 10 % du montant prévu par la loi de finances initiale, parfois davantage. Un effort important a été réalisé l'année dernière, la loi de finances initiale pour 2011 prévoyant une augmentation de 8 % des crédits, ce qui permettait un rebasage sur l'exécuté 2010 au moment de l'examen de la loi de finances initiale pour 2011. Une nouvelle loi de finances rectificative est intervenue deux mois plus tard et, sans l'abondement de 75 millions d'euros en loi de finances rectificative annoncé par le Premier ministre le 26 septembre aux acteurs associatifs, l'exécuté 2011 aurait été inférieur de 3 % à celui de 2010. Une partie de ces 75 millions sera affectée en 2011 pour permettre que l'exécuté corresponde à sa valeur de 2010 et l'autre moitié sera reportée en 2012 pour atteindre la même valeur et nous éviter la traditionnelle cavalerie budgétaire des décrets d'avance et lois de finances rectificatives. Il n'y aura donc pas de rebasage en cours d'année 2012.

Nous avons en outre prénotifié le 24 octobre aux territoires l'ensemble des crédits du programme 177 afin que ces crédits puissent être délégués aux associations pour toute

l'année 2012, et cela dès la fin janvier – et non pas, comme c'est généralement le cas, en avril ou mai.

Les capacités hivernales mobilisables en fonction des besoins des préfectures sont de l'ordre de 10 000 places – elles étaient au nombre de 9 600 pour l'hiver 2010-2011 et nous en avons déjà identifié 10 000 pour l'hiver 2011-2012, avec un surcroît de capacités d'environ 5 000 places en cas de très grands froids. Ces capacités s'ajoutent aux 116 000 places ouvertes toute l'année. Ce chiffre est un record en la matière : il était de 90 000 places en 2007 et nous avons donc créé depuis lors 26 000 places supplémentaires.

Quant au bilan de l'instruction donnée aux préfets en 2008 sur les expulsions sans proposition de relogement, je ne suis pas en mesure de vous répondre immédiatement, mais je vous ferai parvenir une réponse très prochainement.

Je ne puis non plus vous fournir immédiatement de réponse sur le transfert de charges réel entre les CADA et le programme 177. Il est néanmoins utile de rappeler que, même si le mouvement s'établit majoritairement du programme 303, qui relève du ministère de l'intérieur, vers le programme 177, ce transfert peut néanmoins se faire dans les deux sens. De fait, les publics déboutés du droit d'asile qui restent plusieurs mois pris en charge par les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) relèveraient plutôt du programme 177. Je ne suis pas en mesure, je le répète, de quantifier immédiatement ces transferts.

M. Étienne Pinte, *rapporteur pour avis*. Vous n'avez pas répondu à ma dernière question.

M. Benoist Apparu, *secrétaire d'État chargé du logement*. En ce qui concerne la suggestion de M. Laurent Wauquiez de réserver une partie des attributions de HLM aux salariés, il me semble sain et naturel qu'en période préélectorale, les différentes formations politiques formulent des propositions relevant de tous les champs ministériels. Il est heureux qu'un ministre en exercice puisse intervenir à propos d'un champ relevant d'un de ses collègues. Il est probable que, dans les prochaines semaines, M. Leroy et moi-même ayons à nous exprimer aussi sur des questions relatives à d'autres champs ministériels.

Après cet exercice de langue de bois, je vous répondrai sur le fond. Une grande partie des logements sont déjà réservés aujourd'hui aux salariés, comme les 20 % du stock qui correspondent au « 1 % logement ». Ce point fait l'objet d'un débat profond, tant entre parlementaires qu'avec le mouvement HLM : la question est de savoir qui doit être logé en HLM, mais les fédérations de bailleurs sociaux et le Gouvernement ne lui apportent pas la même réponse. Alors que, pour la fédération des HLM, l'ensemble de la société doit être logée dans ce cadre, je considère quant à moi que ce sont les plus modestes qui devraient l'être. C'est là une différence d'appréciation non négligeable et la préconisation de M. Wauquiez me semble plus proche de la tradition du monde HLM que de ma propre position.

M. Georges Mothron. Je tiens à attirer l'attention du Gouvernement sur le problème récurrent de l'habitat indigne proposé par les marchands de sommeil. Nous constatons en effet depuis trop longtemps l'implantation de filières qui louent à des personnes ou à des familles, souvent d'origine étrangère, des logements indignes, voire insalubres, aux loyers exorbitants.

Cette situation fait naître des conditions qui nuisent au bon fonctionnement des collectivités, car les victimes de ces marchands de sommeil feront tôt ou tard appel aux

offices HLM pour demander à être relogées dans des conditions décentes. Devant la situation inadmissible dans laquelle se trouvent ces personnes, leurs dossiers sont traités en priorité – et c'est là le nœud du problème. De fait, ces personnes sont remplacées dans les mêmes logements par d'autres personnes, qui demandent à leur tour aux mêmes offices HLM à être relogées. Il s'agit là d'une fraude, identifiée depuis longtemps.

Il importe de trouver sans délai un moyen de lutter contre ces pratiques. Par exemple, lorsqu'une collectivité ne fait pas son travail en ne demandant pas la fermeture de ces logements indignes ou insalubres, ce pouvoir devrait être donné au préfet.

Afin de compléter ces éventuels dispositifs, il conviendrait de durcir la répression à l'encontre des marchands de sommeil au moyen d'amendes importantes, voire de peines de prison, dissuasives. Je rappelle que, dans le département dont je suis élu, une famille entière est morte récemment dans l'incendie qui s'est déclaré en pleine nuit dans le logement insalubre qu'elle occupait. Les personnes peu scrupuleuses qui provoquent de telles situations doivent être mises hors d'état de nuire.

Que comptez-vous faire pour mettre fin dans les meilleurs délais à ce problème ?

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Monsieur le ministre, vous avez été plus sincère en défendant l'insincérité du budget consacré à l'exclusion et à l'hébergement qu'en évoquant le sujet abordé par M. Wauquiez.

En préliminaire aux questions du groupe SRC, je tiens à recadrer les difficultés financières dont vous avez parlé. Si nul ne nie la crise financière que nous connaissons, il n'en reste pas moins que les difficultés rencontrées en matière de logement et dans la politique de la ville et de lutte contre l'exclusion sont la conséquence de plusieurs années de votre politique. Les marges de manœuvre dont vous disposez sont réduites par les choix qui ont été faits – comme les 400 millions d'euros imputables au dispositif Robien, qui a certes été modifié, mais trop tard. Ce dispositif, qui a représenté un effet d'aubaine, a en outre provoqué des catastrophes dans les stratégies de construction.

Il s'agit aussi des choix que vous faites aujourd'hui pour prendre en charge, malgré la crise, ceux qui connaissent des galères en matière de logement. Y a-t-il aujourd'hui moins de demandeurs de logement ou d'hébergement ? Y a-t-il moins de personnes sans abri ? Le droit au logement opposable est-il prêt à fonctionner, à quelques semaines de l'application du dispositif ? Le nombre de personnes expulsées a-t-il diminué ? Le nombre de personnes ayant réduit leur taux d'effort pour le logement a-t-il augmenté ? Le nombre de personnes dans l'incapacité de se loger a-t-il diminué ?

Le logement social est indispensable dans les territoires denses. La réponse à apporter à M. Wauquiez est qu'il faut loger tout le monde : c'est cela, la République !

La politique conduite ces dernières années fait face à un mur. Les rapporteurs, tout en préservant leur loyauté envers le Gouvernement, ont posé des questions sur lesquelles nous nous retrouvons tous depuis plusieurs années. Certaines situations doivent être corrigées – mais on ne peut pas les corriger ! En matière de construction, par exemple, quelle que soit la volonté des organismes sociaux, vaut-il la peine de s'engager dans un prêt locatif à usage social avec 600 euros, même si ce mécanisme déclenche d'autres avantages, comme le bénéfice des taux de TVA réduits ou de l'allègement de la fiscalité foncière ? La politique engagée par le Gouvernement a complètement désactivé l'aide de l'État à la pierre et est la cause du blocage que nous observons.

Sur le plan financier, vous ne faites pas les bons efforts. Nous verrons ainsi à la fin de l'année que le PTZ aura eu un effet d'aubaine pour certains investisseurs. Il fallait maintenir la stratégie consistant à utiliser ce prêt pour l'accession des personnes les plus modestes, sans créer cet effet d'aubaine. Face au montant de 1,3 milliard d'euros qui figure dans le budget de 2012 pour le prêt à taux zéro, il était légitime de se demander s'il fallait maintenir l'ouverture de ce taux.

Pour ce qui concerne la politique de la ville, nous refusons d'aborder la question d'un deuxième PNRU 2 s'il n'est pas d'abord confirmé que les opérations du PNRU 1 ont été financées jusqu'à leur terme. Le Parlement ne doit pas être placé dans une situation de mensonge. En effet l'État, qui devait consacrer 6 milliards d'euros au PNRU, ne lui a attribué que 900 millions d'euros. Les conditions de financement de ce plan doivent être mises sur la table, car ce sont les conditions de sa réussite.

Enfin, pour ce qui est de l'exclusion, se pose un vrai problème de sincérité budgétaire – que vous ne niez d'ailleurs pas. Pourquoi donc n'avons-nous pas introduit dès le budget de 2012 les 75 millions d'euros annoncés par le Premier ministre ?

Vous cultivez l'insincérité ! La première conséquence de cette insincérité est l'aléa dans lequel se trouvent les associations. Certaines d'entre elles sont en effet contraintes de licencier et plusieurs centres d'hébergement ne peuvent maintenir leurs activités car ils ignorent quels seront les modes de financement.

M. Yves Censi, président. J'invite les orateurs qui vont s'exprimer à respecter leur temps de parole...

M. Pierre Gosnat. Ce temps est trop court !

M. Yves Censi, président. C'est comme ça !

M. François Pupponi. Ce n'est pas parce que c'est comme ça que c'est bien !

M. Pierre Gosnat. Je me limiterai à une seule intervention pour les deux rapports. En effet, mon collègue François Asensi, qui devait s'exprimer sur les crédits de la ville, est retenu par un deuil familial.

Par ailleurs, la limitation du temps de parole de la représentation nationale à cinq minutes pour chaque groupe – même si cinq valent mieux que deux – est antidémocratique, et même ridicule si l'on se souvient que votre majorité prétendait revaloriser le rôle de l'Assemblée nationale.

M. Yves Censi, président. Cher collègue, votre groupe a accepté cette procédure et j'ai donc demandé qu'on ne la conteste pas à chaque prise de parole.

M. Pierre Gosnat. Je la conteste totalement ! Vous avez accepté cette règle, pas nous ! Notre porte-parole, M Roland Muzeau, a exprimé notre désaccord à M. le président de l'Assemblée nationale.

Considérant qu'avec 3,6 millions de personnes en situation de précarité en matière de logement, 1,3 million de demandeurs de logements sociaux et quelque 100 000 jugements d'expulsion prononcés chaque année, le logement et la politique de la ville concernent au plus près notre peuple, j'interviens dans ce débat sans autre limite de temps que l'intérêt de

toutes ces personnes qui ne bénéficient pas du droit au logement, pourtant inscrit dans le préambule de la Constitution.

J'en viens maintenant à la mission « Ville et logement » et j'espère pouvoir aller au bout de mon propos – à défaut de quoi je considérerai qu'il y a censure.

Le budget de 2012 s'établit à 7,721 milliards d'euros, en augmentation de 89 milliards d'euros par le seul fait de l'explosion du nombre de bénéficiaires des aides à la personne. Depuis 2008, la part du budget qui leur est consacrée n'a cessé de croître. Ce phénomène traduit en réalité la dégradation inquiétante des conditions de vie de nos concitoyens. Véritable thermomètre social, l'accroissement du nombre de bénéficiaires des aides personnalisées au logement (APL) est une illustration concrète et tragique des conséquences de votre politique.

Malgré cette augmentation en trompe-l'oeil, le budget de 2012 est donc bel et bien en régression. Il ne s'en cache d'ailleurs pas, car on pouvait lire dans le « bleu » que « la mission “ Ville et logement ” participe à l'objectif de réduction des déficits publics. Notamment, conformément aux orientations gouvernementales visant la réduction des dépenses de fonctionnement de 13 % sur trois ans, la plupart des crédits concernés de la mission diminuent de 2,5 %, après une première diminution de 5 % réalisée en 2011 ».

Cela se vérifie dans les chiffres – et ne date d'ailleurs pas de 2011. Depuis l'élection de Nicolas Sarkozy, il n'est pas un budget qui n'ait été en baisse. Pour les aides à la pierre, la diminution a été de 330 millions d'euros en 2009, avec la fin du financement de l'ANRU, puis de 70 millions d'euros en 2010, de 110 millions d'euros en 2011 et de 51 millions d'euros en 2012. Pour la politique de la ville, elle a été de 351 millions d'euros en 2009, avec la fin du financement de l'ANAH, de 48 millions d'euros en 2010, de 84 millions d'euros en 2011 et de 76 millions d'euros en 2012.

Telle est, monsieur le ministre, la réalité de votre politique ! Le logement et la politique de la ville ne sont clairement pas la priorité de ce gouvernement. D'ailleurs, selon un sondage Nexity-Ipsos publié le 14 octobre, 61 % des Français considèrent que le Gouvernement ne fait pas assez en la matière.

Examinons maintenant de plus près le projet de loi de finances pour 2012.

Tout d'abord, il est plusieurs fois fait mention des crédits extérieurs finançant la politique du logement – investissements des collectivités locales, Action Logement ou taxe sur les bailleurs sociaux. Ces financements ne sont pas des crédits d'État et les parlementaires n'ont à ce titre aucun moyen de contrôle sur eux. Une question posée à M. le secrétaire d'État sur l'ANRU ou l'ANAH n'a d'ailleurs pas obtenu de réponse : nous ignorons tout des décisions qui seront prises.

À force de sous-financer la politique du logement, le Gouvernement dessaisit le Parlement de ses droits. Comment nous exprimer sur les crédits de l'ANAH ou de l'ANRU ? Ne s'agit-il pas, comme l'ont dénoncé nos partenaires sociaux, d'un détournement de fonds, voire d'un racket ?

Ainsi, le programme 135, « Développement et amélioration de l'offre de logement », enregistre une nouvelle baisse des aides à la pierre. Sur l'ensemble du programme, les autorisations d'engagement diminuent de 50 millions d'euros pour s'établir à 458 millions d'euros, et les crédits de paiement régressent de 147 millions d'euros pour s'établir à 322 millions. Cette baisse est incompréhensible à l'heure où les besoins en matière

de logements sociaux sont criants. Il est cependant tout à fait significatif de noter que les objectifs de construction, quant à eux, ne varient pas et restent fixés à 120 000 unités – 22 500 PLA-I, 55 000 PLUS et 42 500 prêts locatifs sociaux (PLS).

Ce procédé est d'autant plus cynique que, cette année encore, les financements de l'État destiné aux PLUS et PLA-I régressent, comme cela a été rappelé : de 800 à 600 euros pour les PLUS et de 10 760 à 9 600 euros pour les PLA-I. Ces derniers avaient déjà baissé en 2011. En quelques années, la part de l'État dans le financement du logement social s'est effondrée, tombant à 4 %, sans que vous cessiez pour autant de magnifier votre politique.

Parallèlement au sous-financement chronique du logement social, les dispositifs fiscaux de subvention du logement privé spéculatif fleurissent – les 15 milliards d'euros de niches fiscales et le prêt à taux zéro ont déjà été évoqués. En fait, chaque logement privé coûte...

M. Yves Censi, président. Cher collègue, vous avez dépassé votre temps de parole...

M. Pierre Gosnat. Je ne l'ai pas dépassé !

M. Yves Censi, président. La limitation du temps de parole est un système qui a été défini en Conférence des présidents pour fixer les règles des commissions élargies. Il n'est pas question de contester ces règles, mais de les appliquer !

M. Pierre Gosnat. Je considère que c'est de la censure ! Il est inadmissible de laisser cinq minutes à chaque groupe pour évoquer un budget de plus de 7 milliards d'euros ! Je ne puis rester dans une assemblée où les députés n'ont pas le droit de parler plus de cinq minutes.

M. Yves Censi, président. La Conférence des présidents a décidé que les rapporteurs s'exprimeraient pendant cinq minutes et les orateurs pendant deux minutes, mais nous avons porté à cinq minutes le temps dont peuvent disposer les orateurs s'exprimant au nom de chaque groupe. Nous sommes essentiellement là pour écouter les réponses des ministres.

M. Pierre Gosnat. Puisqu'il en est ainsi, je m'en vais !

M. François Rochebloine. M. Francis Vercamer, qui devait prendre la parole au nom de notre groupe, ayant été retenu par d'autres obligations, je poserai dès maintenant, si vous le permettez, monsieur le président, la question que je prévoyais de poser dans la suite du débat.

La gouvernance des offices publics d'habitat a fait l'objet d'une réforme visant à moderniser leur fonctionnement et leur management en confortant le statut d'établissement public et le rattachement aux collectivités territoriales. Sachant que ces organismes publics contribuent pour une part très importante à la politique du logement dans notre pays, il convient de répondre aux préoccupations largement exprimées par nos concitoyens, qui sont attachés à une gestion de l'offre de logement social conforme aux principes républicains.

Il s'agit d'un sujet sensible, d'où l'exigence de procédures rigoureuses et d'un minimum de transparence. À cet égard, la composition des conseils d'administration n'est pas neutre si l'on considère qu'ils fixent les orientations et la conduite des politiques des offices publics d'habitat, tout comme les commissions d'attribution de logement.

Ayant constaté que, sur ce point, les textes en vigueur ne permettent pas d'atteindre les objectifs de transparence et de pluralisme, j'ai déposé une proposition de loi visant, d'une part, à ouvrir les conseils d'administration des offices à des représentants des oppositions locales et, d'autre part, à renforcer l'obligation d'information.

Sur ce point, il convient de souligner qu'actuellement les organes délibérant des collectivités territoriales auxquelles sont rattachés les offices ne disposent même pas d'un rapport annuel d'activité permettant de présenter la situation budgétaire, la politique des loyers, les investissements, etc. Or nul ne peut nier le rôle de ces organismes dans la vie locale. Renforcer le pluralisme, renforcer l'obligation d'informer : voilà deux propositions touchant à la démocratie locale qui n'alourdissent en aucune façon le fonctionnement des offices. Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ?

M. Yves Censi, président. Je rappelle que chacun des intervenants ne disposera que de deux minutes pour poser sa question.

M. François Pupponi. Monsieur le président, informez le Bureau de notre mécontentement. Cette organisation est absurde : nos collègues débattent actuellement dans l'hémicycle de la péréquation en Île-de-France et au niveau national, mais nous ne pouvons participer à la discussion !

M. le président Serge Poignant. Cela relève de la Conférence des présidents et non du Bureau. C'est auprès de vos présidents de groupe qu'il faut manifester votre mécontentement.

M. François Pupponi. Je le répète, il est très compliqué pour nous de défendre nos amendements dans deux endroits différents.

Quant aux zones franches, le Gouvernement a annoncé qu'il les « prorogéait ». Le terme me paraît inexact : tel qu'il est rédigé, l'article 64 ne concerne en effet que les entreprises qui se créent...

M. Maurice Leroy, ministre de la ville. Non, vous faites une mauvaise interprétation de l'article.

M. François Pupponi. Monsieur le ministre, les entreprises actuellement en zone franche bénéficieront-elles de la prorogation ? Ce serait logique surtout pour celles qui sont implantées dans les territoires relevant de l'ANRU et classés zones urbaines sensibles (ZUS). Il serait bon que les commerçants et chefs d'entreprise, qui ont subi la rénovation urbaine du quartier pendant des années, puissent profiter d'une nouvelle ouverture de droits. À défaut, on pourrait parler de concurrence déloyale. Des amendements ont été déposés sur ce point. J'attends avec impatience de connaître l'avis du Gouvernement.

M. Jacques Alain Bénisti. Certes, il est primordial de mettre l'accent sur le logement, qui est l'une des principales préoccupations de nos concitoyens. Mais imposer à une ville comprenant déjà 35 % de logements sociaux d'en construire de nouveaux est une aberration. Je regrette que les budgets concernant plus spécifiquement l'humain soient en diminution, ou pour le moins réduits à une part congrue. On ne peut continuer à vouloir concentrer dans certaines villes toute la misère du monde sans prévoir de les accompagner dans leur politique d'insertion et d'intégration.

La cohésion sociale est un tout et les enjeux sont grands. S'il est vrai que nous devons tous participer à l'effort de réduction des coûts en ces temps de crise, certains

territoires, qui sont de véritables poudrières, devraient être sanctuarisés. Mettre l'accent sur le bâtiment et l'environnement est indispensable, mais il ne faut pas négliger l'humain. Le discernement devrait être privilégié, certains secteurs méritant d'être consolidés et d'autres rationalisés.

C'est pourquoi je vous demande, monsieur le ministre, de maintenir les efforts engagés sur les programmes touchant directement les CUCS et d'effectuer une répartition financière plus équitable. Voilà les deux pieds sur lesquels la cohésion sociale doit continuer d'avancer. Si le maire est le chef d'orchestre, il ne faut pas le priver des principaux instruments !

Mme Danièle Hoffman-Rispal. Je vous interrogerai, monsieur le ministre, sur le programme 177.

L'hébergement d'urgence fait actuellement l'objet de plusieurs évaluations et j'ai l'honneur d'en corapporter une avec mon collègue de la majorité Arnaud Richard. Ce travail est mené conjointement avec la Cour des comptes. Certes, il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives de ces travaux, mais les chiffres que vous avez annoncés ne m'ont pas convaincue.

Je reviens sur les 75 millions d'euros : 35 pour 2011 et 40 pour 2012. Cela fait des années que nous entendons M. Pinte se plaindre de l'insincérité des budgets du programme 177, que les centres d'hébergement ne peuvent pas boucler leur budget, que les associations « galèrent » parce qu'elles ne savent jamais de combien elles vont disposer : les chiffres sont annoncés toujours trop tard.

La pauvreté augmente, tout comme le « sans-abrisme ». Vous promettez des places supplémentaires en cas de catastrophe cet hiver, mais le manque de places est chronique. Je ne nie pas que des structures aient été construites, elles ne sont cependant pas suffisantes. Du fait du chômage, de la pauvreté, des accidents de la vie, le nombre de sans-abri ne cesse en effet d'augmenter. Il est donc urgent de rendre ce budget plus sincère !

M. Claude Bodin. La loi DALO du 5 mars 2007 prévoit que toute personne qui effectue une demande de logement et qui n'a pas reçu de proposition adaptée à sa demande, c'est-à-dire tenant compte de ses besoins et capacités, peut saisir une commission de médiation dans son département au titre du droit au logement opposable. Lorsque cette commission considère que la demande est prioritaire et qu'un logement doit lui être attribué en urgence, elle transmet cette demande au préfet qui dispose d'un délai de trois à six mois, selon les départements, pour faire des propositions de logement adaptées aux besoins et capacités du demandeur.

L'application de cette loi s'accompagne malheureusement d'effets pervers pointés du doigt par de nombreux maires de mon département, et plus largement d'Île-de-France. Ils ont constaté que, lorsqu'un logement social devient vacant, il est aussitôt attribué par la préfecture à une personne relevant des critères de la loi DALO. De ce fait, l'équilibre social disparaît peu à peu, laissant la place à un phénomène de ghettoïsation, de paupérisation des logements sociaux, qui regroupent désormais de plus en plus de personnes ayant des problèmes d'intégration.

Ce phénomène est amplifié par la mise en œuvre, depuis le 1^{er} janvier 2009, du supplément de loyer de solidarité, obligatoire pour tout locataire dépassant de plus de 20 % les plafonds de ressources fixés pour l'attribution d'un logement social. Cette disposition résulte de l'application de la loi portant engagement national pour le logement de juillet

2006, qui vise à instaurer une équité de traitement au sein du parc social locatif, grâce à l'instauration d'un surloyer qui varie en fonction du niveau de ressources des locataires. À la suite d'une augmentation de leur revenu fiscal, qui leur fait franchir un palier, de nombreux locataires se voient ainsi obligés d'acquitter un surloyer, qui accroît de façon disproportionnée leur loyer au regard de la hausse de leurs revenus. Dans ces conditions, beaucoup d'entre eux préfèrent déménager, accentuant de la sorte les effets collatéraux de la loi DALO.

Les conséquences issues de l'application de ces deux lois réduisent quasiment à néant la politique de mixité sociale menée depuis de nombreuses années par les communes, et portent atteinte à l'équilibre sociologique des villes.

Que comptez-vous faire, monsieur le ministre ?

Mme Frédérique Massat. L'actualité dramatique de ces derniers jours montre que le Gouvernement n'a pas pris les mesures qui s'imposaient en matière d'hébergement d'urgence.

Le budget d'affichage apparemment stable cache une autre réalité budgétaire. Faute de moyens, le secteur associatif est incapable de mener à bien ses missions alors même que la demande ne cesse de croître. Plus de 280 personnes sont mortes l'année dernière dans la rue, et les centres d'hébergement sont confrontés à des situations catastrophiques qui vont à l'encontre de l'article 4 de la loi DALO, aux termes duquel nul ne peut quitter un centre d'hébergement sans bénéficier d'une solution de logement ou d'accompagnement dans un cadre adapté. Ainsi le droit au logement et à l'hébergement social est-il quotidiennement bafoué en France.

Dans le même temps, les dépenses fiscales connaissent une hausse de 3,9 %. De nombreux dispositifs ont été mis en place. Mais la plupart sont inutiles puisqu'ils ne profitent qu'à une faible part de la population – 10 % des plus riches.

Monsieur le ministre, alors que les associations d'hébergement d'urgence réclament de plus en plus de logements sociaux, pourquoi maintenez-vous ces dispositifs fiscaux qui vous empêchent de mener à bien une véritable politique du logement et, de ce fait, accentuent les problèmes sociaux dans des territoires déjà précarisés par le chômage ?

Mme Cécile Dumoulin. Le projet de loi de finances prévoit la prolongation du dispositif des ZFU qui devait prendre fin le 31 décembre 2011. Cela confirme l'intérêt que le Gouvernement porte à ces zones qui ont permis la création d'emplois, la dynamisation commerciale et le maintien de certaines activités, notamment médicales, dans nos quartiers – élue de Mantes-la-Jolie, je peux en témoigner.

Toutefois, le dispositif a été modifié et appelle certaines interrogations. Si je souscris tout à fait à la volonté du Gouvernement d'augmenter le niveau d'emploi des habitants de ces zones où le taux de chômage est plus important qu'ailleurs, je crains que la nouvelle clause d'embauche ne soit pénalisante. Si le dispositif est trop contraignant, il n'aboutira pas aux effets recherchés car, sans entreprise, il n'y aura pas d'emploi.

Monsieur le ministre quelles mesures comptez-vous prendre afin que cette clause soit une opportunité, et non un frein ?

De même, le maintien du plafond des exonérations de charges sociales aux rémunérations inférieures à deux fois le SMIC ne semble pas donner un bon signal car seuls

les emplois peu qualifiés sont réservés aux habitants de ZUS. Ne pourrait-on pas maintenir l'exonération pour la partie inférieure à 1,4 % du SMIC, quel que soit le niveau de rémunération ?

Enfin, je m'interroge sur la sortie du dispositif pour les commerçants et les associations. La suppression des exonérations de charges sociales débouchent en effet souvent sur des licenciements. Peut-être faudrait-il envisager un dispositif plus pérenne. Qu'en pensez-vous ?

Mme Jacqueline Maquet. Monsieur le secrétaire d'État, l'inquiétude d'Action Logement persiste, l'équilibre économique étant remis en cause à terme. Permettez-moi une suggestion : ne serait-il pas opportun de contractualiser avec Action Logement la répartition des fonds ? Cela permettrait d'éviter qu'un certain nombre d'entreprises ne s'organisent individuellement pour fournir un logement à leurs salariés. Il est urgent de travailler à cette contractualisation et de les faire participer à l'orientation des fonds.

M. Alain Ferry. Depuis 2005, les personnes âgées faisant des dépenses d'installation ou de remplacement d'un équipement de l'habitation principale pour l'adapter au vieillissement peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt sans conditions d'âge ou de ressources. Cette mesure, dont le coût budgétaire s'élève à 32,5 millions d'euros, n'a bénéficié qu'aux contribuables les plus riches. C'est une niche fiscale inefficace. Les contribuables non imposables sont également concernés, mais peu le savent.

Pour donner un véritable élan au dispositif, il pourrait être intéressant de le faire évoluer et de mieux l'encadrer. Nous pourrions ainsi fixer des conditions d'éligibilité aux bénéficiaires : conditions de ressources – reprendre par exemple celles de l'ANAH – et d'âge.

En parallèle et pour promouvoir une solidarité intergénérationnelle plus active, nous pourrions envisager d'offrir la possibilité d'accorder cet avantage fiscal aux enfants ou neveux qui financent les travaux de la propriété de leurs parents. Ainsi, à périmètre budgétaire constant de 32 millions d'euros, ce dispositif jouerait vraiment son rôle d'outil de solidarité nationale pour un plus grand nombre de bénéficiaires. Il accompagnerait aussi la prévention de la dépendance en repoussant l'entrée en établissement. Enfin, il contribuerait à soutenir l'activité des entreprises artisanales.

S'agissant de la dotation pour le parc HLM 2011, une enveloppe régionale alsacienne avait été fixée à 7,680 millions d'euros. Elle avait été conditionnée à la mise en œuvre d'un programme de travaux dans les zones les plus tendues. Les acteurs du logement des collectivités locales et les délégataires des aides à la pierre ont tout mis en œuvre pour répondre aux objectifs fixés. Des agréments ont été accordés aux bailleurs pour une concrétisation rapide. Or nous venons d'être informés que l'enveloppe alsacienne était passée à 6,650 millions d'euros, mettant ainsi en difficulté les délégataires pour lesquels les opérations sont d'ores et déjà engagées.

M. Maurice Leroy, ministre de la ville. Monsieur Le Bouillonnet, je le répète, le programme national de rénovation urbaine est financé et sera financé jusqu'à son terme. C'est un engagement du Premier ministre.

Le conseil interministériel des villes m'a confié la mission, le 18 février dernier, de tirer les leçons du PNRU 1, mis en œuvre en 2004 et dont les effets sur le terrain se sont fait sentir en 2008 et 2009. C'est pour contrecarrer cette force d'inertie que le Premier ministre

m'a demandé de travailler à la préparation du PNRU 2. Mais nous irons au bout du PNRU 1, qui sera intégralement financé. Les engagements de l'État seront respectés.

Monsieur Pupponi, vous faites une confusion. L'article 64 modifie l'article 44 *octies* A du code général des impôts. Donc tout ce qui ne figure pas dans l'article 64 demeure inchangé. Tel est le cas des activités existantes implantées ou transférées. En séance publique, je serai par conséquent amené à vous demander de retirer vos amendements qui n'apportent rien.

Je vous renvoie à l'article 44 *octies* relatif aux contribuables qui exercent ou créent des activités avant le 31 décembre 2001 dans les zones franches urbaines. Il prévoit que, lorsque l'activité non sédentaire d'un contribuable est implantée dans une zone franche urbaine mais exercée en tout ou partie en dehors des zones franches urbaines, l'exonération s'applique notamment si ce contribuable emploie au moins un salarié sédentaire à temps plein ou équivalent. Ces dispositions ne sont pas modifiées, monsieur Pupponi.

M. François Pupponi. Nous parlons des entreprises implantées dans ces quartiers depuis 2001 et qui ont bénéficié des conditions de la zone franche. Tel ne sera plus le cas dans le cadre de la prorogation du dispositif !

M. Maurice Leroy, ministre de la ville. Mais si ! Le dispositif est en vigueur jusqu'en 2014 pour ces entreprises. En outre, il y a bien un dispositif de sortie, madame Dumoulin.

Je maintiens donc que le dispositif des zones franches est prorogé, mais il n'y aura pas d'extension géographique.

Quelle sera la géographie prioritaire de la politique de la ville ? Cette question de fond fera l'objet de débats pendant les campagnes électorales à venir.

Monsieur Bénisti, je consolide les CUCS. J'ai donné des instructions très claires au directeur général de l'ACSé pour qu'il favorise l'échelon local. On maintient donc les CUCS en essayant d'être le plus équitable possible dans les enveloppes. J'avais pris l'engagement le 1^{er} février dernier de me battre pour faire en sorte que les crédits de l'ACSé votés en décembre – ce sera le 15 décembre prochain pour cet exercice budgétaire – soient délégués à tous les préfets dans les départements concernés dès le début de l'année $n + 1$. Tel est bien le cas et c'est la première fois depuis vingt ans. Ces crédits ne servent plus aux associations à payer à la banque les agios de la subvention de l'année $n - 1$, ce qui est une petite révolution.

Aujourd'hui, de 80 à 90 % des crédits sont délégués. J'ai tenu mon engagement et je remercie l'ACSé et les préfets pour leur excellent travail. Si des difficultés persistent ici ou là, je suis à votre entière disposition pour les résoudre. Cela étant, certains maires ont parfois souhaité renégocier des avenants. La concertation locale s'est alors exercée pleinement.

M. Jacques Alain Bénisti. Ma question portait davantage sur les critères d'attribution. On ne fait pas de distinction aujourd'hui entre villes pauvres et villes riches.

M. Maurice Leroy, ministre de la ville. Cela relève de la révision de la géographie prioritaire. Il faut pour cela attendre 2014.

M. Jacques Alain Bénisti. Les collectivités ne tiendront pas !

M. Maurice Leroy, ministre de la ville. Je vous renvoie au rapport très instructif que m'a remis Bernadette Malgorn. Il montre que, grâce à la politique menée, les quartiers connaissant des difficultés sur le plan de la cohésion sociale ont pu bénéficier d'un certain nombre d'acquis. Il ne s'agit pas seulement de rénovation urbaine.

Notre modèle républicain d'intégration n'a pas que des ratés et des manquements. Le rapport de l'ONZUS le montre particulièrement bien, lui aussi.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement. Monsieur Mothron, pour accélérer les opérations de lutte contre les marchands de sommeil, une proposition de loi déposée par M. Sébastien Huyghe propose un outil, qui me paraît intéressant : il s'agit de permettre aux maires – et aussi aux préfets – d'infliger à ceux-ci des amendes allant de 50 à 500 euros par jour tant que les travaux d'office ne sont pas réalisés.

Adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, cette proposition de loi est aujourd'hui déposée sur le Bureau du Sénat. Je ne peux que vous inviter, les uns et les autres, à appuyer son inscription à l'ordre du jour de celui-ci.

Monsieur Le Bouillonnet, vous voulez supprimer les tranches 9 et 10 du PTZ. Mais pouvez-vous nous expliquer comment on peut être trop riche pour avoir droit à l'aide que représente le PTZ pour devenir propriétaire tout en étant éligible à l'accès à un HLM ? Vous ne voulez pas aider des locataires en HLM à devenir propriétaires parce qu'ils seraient déjà trop riches !

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. C'est vous qui avez fixé les règles !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement. Le coût du PTZ n'est pas de 1,3 milliard d'euros par an. Vous parlez du passé. La dépense inscrite en 2012 correspond à une dépense de génération. Mais, et nous le savons, vous avez du mal avec cette notion. M. François Hollande n'arrive toujours pas à comprendre que les 12 000 postes qu'il veut créer pendant cinq ans correspondent à une dépense, non pas de 2,5 milliards, mais de 7,5 milliards d'euros.

Le calcul à faire pour le PTZ ou pour le dispositif Scellier doit être le même : il faut cumuler année après année le coût des actions conduites.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Nous sommes d'accord !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement. C'est pour cela que l'État continue à payer pour le dispositif Robien, et que la charge du dispositif Scellier va beaucoup augmenter dans les années futures alors même que ses montants ont diminué.

Le 1,3 milliard d'euros correspond donc au PTZ ancien et non au PTZ actuel.

Grâce à la réforme de l'accession à la propriété que nous avons élaborée, nous allons, avec 1,6 milliard d'euros d'économies par génération, pouvoir faire passer de 200 000 à 400 000, soit un doublement, le nombre de personnes que nous allons aider à devenir propriétaires.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. C'est faux !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement. Monsieur Gosnat, nous avons diminué les aides à la pierre, et je l'assume. Mais pour autant, le nombre de logements sociaux construits a-t-il diminué ? Non ! De grâce, jugez-nous sur les résultats...

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Ce ne sont pas les vôtres !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement. ...des politiques que nous menons. Ces résultats indiquent bien qu'en diminuant la dépense publique de logement social consacrée à l'aide à la pierre, nous arrivons à accroître le nombre de logements sociaux.

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Ce n'est pas vrai !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement. Cela signifie bien que, dans le passé, il y a eu des effets d'aubaine, et que nous pouvons conduire une politique aussi efficace qu'auparavant, permettant la construction du même nombre de logement sociaux, avec moins d'argent public. C'est effectivement le modèle économique nouveau que nous appelons de nos vœux. À nous de corriger les effets d'aubaine par une politique qui sera moins coûteuse sans perdre en efficacité. C'est ce que nous avons fait avec le PTZ et c'est ce que nous montrons très clairement avec le logement social.

Monsieur Gosnat, 45 % du 1,3 million de demandeurs de logement sociaux occupent déjà un logement social.

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Ce sont des mal-logés !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement. Par ailleurs, il n'est pas vrai que l'État ne financerait plus que 4 % du logement social. Je le répète, si l'on considère que les aides fiscales dont bénéficie le logement social sont inutiles, il faut nous le dire. On ne peut pas nous reprocher les dépenses fiscales induites par le dispositif Scellier et oublier les dépenses fiscales consacrées au logement social ! En cumulant les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales, on aboutit à une part de l'État dans le financement du logement social de 40 %, et non de 4 % !

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Vous dépensez quatre fois plus pour le dispositif Scellier que pour le logement social !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement. Monsieur Rochebloine, l'objectif premier de la réforme des conseils d'administration des offices d'HLM était d'y faire apparaître des vraies majorités, de façon à leur donner les moyens d'assurer un pilotage efficace. Bien évidemment, une évaluation de la réforme sera conduite. Nous examinerons ensemble s'il convient de faire bouger tel ou tel curseur, notamment pour instaurer une représentation de l'opposition.

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Mais elle y participe déjà !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement. L'obligation d'élaborer un rapport annuel retraçant l'ensemble de la politique, et de le présenter au conseil municipal, pourrait être une idée intéressante. Il semble qu'aujourd'hui l'élaboration de tels rapports n'aient pas lieu dans toutes les communes.

M. François Rochebloine. En tout cas pas dans ma ville, Saint-Chamond, qui compte 35 000 habitants.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement. Mme Hoffman-Rispal, les structures d'hébergement n'ont pas pour objet d'accueillir des chômeurs, ni de se substituer à l'insuffisance du nombre de logements sociaux. Ce type d'hébergement a pour

objet l'accueil de personnes en très grande fragilité, souvent victimes d'affections psychiatriques sévères ou encore de dépendances très fortes. Les orienter vers l'accueil de personnes au chômage, voire en fin de droits, et qui n'arrivent pas à trouver de logement serait la marque d'un échec collectif.

C'est bien la raison pour laquelle, avec l'ensemble du monde associatif, nous avons mis en place une nouvelle stratégie, « Le logement d'abord », pour accélérer les sorties des structures d'hébergement vers le logement.

À ce titre, je regrette que certaines collectivités locales, et certains bailleurs sociaux – je pourrais citer Paris Habitat et la RIVP (Régie immobilière de la Ville de Paris) – refusent de signer les conventions d'utilité sociale parce qu'à travers celles-ci l'État souhaite leur imposer un taux de 7,5 % de sorties d'un dispositif d'hébergement. Paris Habitat et la RIVP sont les deux seuls bailleurs sociaux d'Île-de-France à refuser de signer des engagements avec l'État pour le relogement des publics relevant de la loi DALO et de celui sortant de structures d'hébergement !

Donner des leçons de morale n'empêche pas d'appliquer dans sa politique au quotidien les actions que l'on prône. Vu les exemples permanents qu'elle nous donne, la Ville de Paris pourrait signer les CUS.

Mme Danièle Hoffman-Rispal. Combien de logements ont-ils été construits à Paris cette année ?

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement. Trois mille, sur 6 000 financés. Beaucoup de ces logements, vous le savez, sont issus d'acquisitions et de réhabilitations.

Je rappelle aussi que la Ville de Paris bénéficie de 20 % du total national des aides à la pierre, pour 5 % du nombre de logements sociaux réalisés.

Monsieur Bodin, vous avez raison d'évoquer le risque de recréation de ghettos *via* l'application de la loi DALO. C'est pour cette raison que nous avons souhaité signer avec les bailleurs sociaux des conventions pour reloger les personnes pouvant se prévaloir de cette loi en dehors des zones urbaines sensibles. Malheureusement, un tiers seulement de ces bailleurs ont accepté de signer.

L'État a l'obligation de reloger les publics relevant de la loi DALO. Pour ce faire, nous utilisons en effet le contingent préfectoral, dont j'ai entrepris la reconquête à cette fin. Si nous ne l'utilisons pas, comment pourrions-nous reloger ces personnes ?

Pour autant, je comprends les réserves de ceux qui s'inquiètent d'une proportion trop importante de publics relevant de la loi DALO au sein du contingent préfectoral. Pour éviter cet écueil, il nous faut passer un engagement avec les collectivités locales qui le souhaitent pour reloger ces publics dans les communes dont ils sont originaires. Si chaque commune d'Île-de-France les relogeait chez elle – en accord avec l'État, les difficultés de l'application de la loi DALO dans cette région serait réglé.

M. François Pupponi. Les pauvres chez les pauvres !

M. Claude Bodin. La vraie difficulté réside dans la conjonction de la loi DALO et des surloyers. On remplace des personnes dont les revenus sont considérés comme trop élevés par des personnes relevant de la loi DALO.

M. Benoist Apparu, *secrétaire d'État chargé du logement*. C'est bien pour éviter les ghettos que vous évoquez que nous avons souhaité proposer aux bailleurs sociaux des conventions visant à ne pas reloger les personnes relevant de la loi DALO dans les zones urbaines sensibles. Je regrette, une fois de plus, qu'un tiers seulement des bailleurs sociaux ait accepté de les signer.

Je ne partage pas votre analyse sur les surloyers de solidarité (SLS). La somme du loyer et du surloyer est limitée à 25 % des revenus des titulaires de l'appartement HLM. En zone A, les revenus à partir desquels s'applique le SLS sont supérieurs à 5 000 euros par mois. Qu'un foyer logé en HLM et percevant de tels revenus paie un surloyer ne me paraît pas particulièrement choquant. Même en Île-de-France, mis à part à Paris, il me semble qu'un foyer percevant de tels revenus est en mesure de se loger dans le privé.

Madame Massat, qui considère que nous ponctionnons les pauvres et donnons tout aux riches et nous reproche les niches fiscales consacrées au logement, devrait nous préciser lesquelles de ces niches il faudrait supprimer : la TVA à 5,5 %, les exonérations d'impôt sur les sociétés dont bénéficie le logement social ? Il est facile de dénoncer des politiques sans aller jusqu'au bout de sa propre logique. Si elle était décidée, la suppression de la dépense fiscale coûterait très cher au logement HLM.

Monsieur Ferry, le projet de loi de finances prolonge de trois ans le crédit d'impôt sur les travaux de mise en accessibilité des logements, qui devait cesser fin 2011. Une discussion sur la modification des curseurs pourrait avoir lieu en séance en séance publique.

Les crédits destinés à l'Alsace sont en effet passés de 7,6 à 6,6 millions d'euros. Ce différentiel de 1 million d'euros doit être comparé aux 2 millions d'euros de reliquat figurant dans les comptes des délégataires d'aide à la pierre. Il ne me paraît donc pas illogique, pour pouvoir redistribuer aux régions, qui en ont besoin, ces fonds non utilisés, de récupérer 1 million d'euros.

Enfin, accrus des 2 millions d'euros de reliquat, les 6,6 millions d'euros permettront à l'Alsace de réaliser des objectifs supérieurs de 113 % aux engagements qui avaient été pris. C'est une nouvelle démonstration qu'il est possible de faire plus avec un peu moins de crédits.

Mme Chantal Robin-Rodrigo. Monsieur le ministre de la ville, dans les zones urbaines sensibles, 43 % des jeunes actifs et 37 % des jeunes actives sont au chômage. Dans le journal *Le Monde* d'hier vous prétendez que la République, malgré ses défauts, ne laisse pas les gens de côté. Ces jeunes ne sont-ils pas au contraire en droit de penser qu'ils sont abandonnés par votre gouvernement ? Avec un budget pour les actions de revitalisation économique et de l'emploi en baisse de 77 millions d'euros, que comptez-vous faire, dès maintenant en non pas en 2014, pour agir concrètement pour l'emploi dans nos quartiers ?

Monsieur le secrétaire d'État au logement, comment construire lorsque les bailleurs sociaux peinent à boucler leur opérations en raison d'aides à la pierre en diminution permanente – avec 450 millions d'euros, leur baisse en 2012 sera de 13,2 % ? Alors que le logement social est un maillon indispensable et un investissement d'avenir, vous êtes en train de lui couper les vivres : dévoiement des fonds collectés par le Livret A vers un autre usage, interruption en mai dernier de la distribution de l'écoprêt, qui avait pour objet la rénovation de 800 000 logements d'ici à 2020. Les fonds propres des organismes HLM ne pourront pas éternellement compenser cette érosion, surtout s'ils sont « siphonnés » par l'État. En dix ans, parallèlement au désengagement de l'État, la contribution des collectivités locales à la réalisation de logements sociaux a été multipliée par cinq. Force est de constater que, sans un

soutien fort de l'État, la construction de logements sociaux fléchira. Comment comptez-vous concrètement, au regard du budget dont vous disposez, accroître le nombre de logements sociaux construits ou rénovés et tenir ainsi vos engagements ?

M. Daniel Goldberg. Dès l'origine du projet Grand Paris, l'État s'était engagé à y consacrer un montant de 4 millions d'euros. Les ministres successifs ont confirmé ce montant. Bien évidemment, il ne figure pas dans le projet de loi de finances pour 2012. Qu'en est-il exactement ?

Lors de la discussion du projet de loi sur le Grand Paris, un sujet essentiel avait été débattu : la construction de 70 000 logements en Île-de-France. Notre collègue Étienne Pinte était intervenu avec force à ce sujet. Or, j'ai cru comprendre que, pour financer partiellement cette obligation prévue par la loi, notre rapporteur général, Gilles Carrez, avait annoncé la création d'un fonds doté de 80 millions d'euros environ obtenus par prélèvement sur les droits de mutation et destinés aux seules villes dotées d'un contrat de développement territorial. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous éclairer sur ce point majeur, alors que 400 000 familles sont en attente d'un logement social en Île-de-France ?

Monsieur le secrétaire d'État, nous avons avec vous une divergence récurrente. Qui doit avoir accès au logement social ? L'ensemble de la société, comme vous nous l'avez dit ? Les plus pauvres ? Pour nous, ce sont tout simplement ceux qui se trouvent en dessous d'un certain plafond de revenu. Cette définition nous semble permettre une certaine stabilité dans les quartiers.

La grande différence entre vos propos sur les niches fiscales et nos propositions est que, pour nous, les niches fiscales doivent avoir pour objet l'intérêt collectif. Au contraire, les niches fiscales destinées notamment à l'investissement dans le dispositif Scellier profitent aux intérêts privés !

Les niches fiscales ont vocation à servir l'intérêt collectif, alors que le dispositif Scellier sert les intérêts privés !

Je reprendrai aussi bien les propos de certains de nos collègues sur la ghettoïsation que l'analyse de M. Bodin sur les effets croisés de certains dispositifs. Alors que le ministre de la ville nous indique que les quartiers populaires participent à la richesse nationale et au développement du pays, les choix opérés depuis dix ans en matière de construction de logements sociaux aboutissent à la poursuite de la concentration des logements sociaux dans certaines communes, tandis que, dans d'autres, leur nombre ne s'accroît pas.

M. Laurent Hénart. La loi de décentralisation de 2004 avait prévu la possibilité de délégations sur cinq ans de l'ensemble des crédits de l'État consacrés à la construction et à l'aide à la pierre – l'idée étant de favoriser des politiques cohérentes à l'échelle des bassins de vie.

Messieurs les ministres, vous savez à quel point, pour des opérations de grande ampleur, il est délicat de ne pas s'inscrire dans une démarche globale – par exemple de ne pas faire appel à des bailleurs sociaux à côté du CROUS, ou de ne pas gérer l'ensemble des opérations lorsqu'il s'agit, en rénovation urbaine, de reloger les populations des quartiers prioritaires.

Quel suivi de ces mesures de délégation effectuez-vous ? Ne pensez-vous pas que, pour répondre à nombre des difficultés évoquées, leur relance serait nécessaire ? Certes, cela peut être difficile lorsque les communautés d'agglomération ne sont pas outillées pour

élaborer et rendre efficace un programme local de l'habitat. Il reste que, sur des questions comme l'accroissement du logement social étudiant – problématique que vous avez lancée, monsieur le secrétaire d'État –, qui n'est pas encore satisfaisant, ou la poursuite d'une politique de mixité sociale, le développement de la délégation quinquennale des aides de l'État en matière de logement est prioritaire.

M. William Dumas. Les crédits du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » inscrits au projet de loi de finances pour 2012 sont en diminution de 136 millions d'euros par rapport à ceux de 2011. Cela représente une baisse de 30 %, alors que 160 millions d'euros seront consacrés, sous forme d'exonération fiscale, à l'investissement locatif, par le biais du dispositif Scellier, dont bien des observateurs s'accordent à souligner l'insuffisance des contreparties sociales. Il est très regrettable que la politique du logement social, qui devrait être l'une de nos priorités, soit ainsi amputée.

Les crédits de paiement consacrés à l'amélioration du parc locatif social sont en baisse de 60 millions d'euros alors que la programmation prévoit un nombre identique de logement sociaux concernés. Je m'interroge donc sur la réalisation de l'objectif.

Enfin, les crédits destinés à l'Agence nationale de l'habitat étant en légère baisse, je crains que ceux qui sont destinés à la lutte contre l'habitat indigne ne diminuent également, alors que vous nous aviez dit l'an dernier en avoir fait une priorité.

M. Jean-Michel Villaumé. J'ai bien entendu les propos rassurants de M. le ministre sur les contrats urbains de cohésion sociale – quelque peu en opposition avec ceux de notre collègue Goulard, qui veut, en en supprimant l'accès, faire preuve de courage politique.

Il reste que, si les crédits sont maintenus pour les banlieues des grandes villes, ceux destinés aux villes moyennes – celles de 10 000 ou 20 000 habitants – ont notablement diminué. Ainsi, ceux destinés à la commune dont je suis le maire ont baissé l'an dernier de 38 %. Autrement dit, le financement de notre programme de cohésion sociale a perdu 50 000 euros. Toute une série de dispositifs de lien social, que nous avons mis en œuvre depuis des années dans les ZUS en liaison avec les associations et les acteurs sociaux, ont été fragilisés, à un moment où la population connaît des difficultés liées à la précarisation – je pense notamment au taux de chômage considérable des jeunes. Les associations d'insertion, d'accompagnement vers l'emploi, de prévention et de lutte en faveur de la santé sont également touchées.

Monsieur le ministre, le budget prévu pour 2012 peut-il nous rassurer ? Allez-vous rééquilibrer les enveloppes au profit des villes petites et moyennes où se trouvent également des quartiers sensibles de 700 à plus de 1 000 logements, que le budget de 2011 a fragilisés ?

M. Marc Goua. J'ai entendu de la part de certains collègues des propos tels que : « Qui veut noyer son chien l'accuse de la rage », « Haro sur l'État », « Haro sur l'administration », et presque « Vive la Grèce » !

Ne faut-il pas se limiter dans la provocation ? Qui peut mieux que l'État assurer la péréquation ainsi que la protection des plus faibles ? Oui à la concentration, comme nous l'a proposé notre collègue Goulard. Mais non à la diminution des fonds. Les besoins des quartiers en faveur de l'emploi, des jeunes et des budgets des associations sont énormes.

Personne ne nie que le contexte soit difficile. Contrairement à l'an dernier, où j'avais protesté contre la baisse des crédits, je donne aujourd'hui un satisfecit pour le maintien de l'enveloppe destinée à la politique de la ville, même si la répartition entre villes a pu évoluer.

Monsieur le ministre, chaque année – c'est une demande des préfetures –, les collectivités doivent présenter à leurs conseils un état de la ventilation des crédits de la dotation de solidarité urbaine. Il s'agit donc, sinon d'un fléchage proprement dit, au moins d'une présentation *a posteriori*.

Vous avez exposé votre satisfaction d'avoir pu en déléguer les fonds en temps et en heure. Pourriez-vous travailler à ce qu'il en soit de même pour la dotation de développement urbain, qui n'a vu en général ses fonds affectés qu'en août et septembre, au lieu de février ?

Il semble qu'un amendement vise, pour faire des économies sur les collectivités locales, à gagner 200 millions d'euros sur les contributions de l'État en direction des personnes les plus en difficulté, notamment dans le secteur du logement social. Vous engagez-vous à vous opposer à cette proposition ?

M. Christophe Sirugue. Monsieur le secrétaire d'État, deux lignes du programme 177, notamment celles qui concernent la prévention de l'exclusion, voient leurs crédits diminuer de 11 %. Les cibles sont clairement identifiables : les points d'accueil et d'écoute jeunes, les allocations et aides pour les personnes âgées et les personnes handicapées, et surtout les aides en direction des gens du voyage. Or des programmes départementaux sont en cours. Cette baisse est notamment inquiétante pour la gestion des aires d'accueil. Les collectivités locales seront-elles livrées à elles-mêmes, alors que les financements relèvent de l'État ?

S'agissant de l'aide alimentaire, M. Pinte a justement observé que la somme inscrite était insuffisante par rapport aux coûts constatés l'an dernier – 28,4 millions d'euros l'an dernier contre 22,6 millions inscrits. S'ajoute à cela l'incertitude qui pèse sur le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD). Rien n'est prévu pour le cas où les 60 à 65 millions d'euros que nous touchons généralement de l'Europe ne seraient pas au rendez-vous. Comment entendez-vous accompagner les associations qui se retrouveraient alors dans une situation dramatique, notamment en ce qui concerne l'aide alimentaire ?

M. François Brottes. Que M. Censi me permette de lui rappeler qu'en Conférence des présidents, où je siège parfois, les décisions sont prises à la majorité. L'opposition est donc bien souvent mise devant le fait accompli, y compris sur les modalités d'organisation de nos réunions.

Je voudrais faire part de mon indignation devant la suspension par le Gouvernement de l'agrément de la Confédération nationale du logement (CNL) pour siéger au Conseil national de la consommation (CNC). Vous n'y êtes certes pour rien, monsieur le secrétaire d'État, mais c'est un scandale.

Nous évoquons régulièrement, dans cette instance comme en Commission des affaires économiques, l'accession à la propriété des personnes qui ne disposent pas de hauts revenus. Nous avons ainsi travaillé sur l'accession sociale à la propriété sous forme d'autopromotion et d'autoconstruction, en habitat groupé, avec la création de coopératives de propriétaires. Pour avoir expérimenté ce dispositif sur le terrain, je puis vous dire qu'il est juridiquement impossible à mettre en œuvre. Auriez-vous une solution à nous proposer pour sortir de l'ornière ? Dès lors qu'ils peuvent bénéficier de prêts aidés en matière d'accession

sociale, ces projets peuvent en effet permettre à un certain nombre de personnes de sortir du logement locatif HLM classique.

Ma dernière question portera sur la possibilité de « verrouiller » les clauses anti-spéculatives. Lorsque les collectivités ou la puissance publique apportent leur soutien à une opération d'accès sociale, les contrats d'acquisition peuvent prévoir des clauses anti-spéculatives. Mais quelle est la valeur constitutionnelle de ce dispositif au regard du droit de propriété ? Nous serions intéressés d'avoir votre avis sur ce point.

M. Michel Piron, *rapporteur pour avis*. Permettez-moi quelques observations sur les surloyers, dont j'ai toujours ardemment défendu le principe.

Le taux d'effort maximum de 25 % que l'on peut demander au locataire ne correspond pas au surloyer, mais au total – surloyer et loyer. C'est ce total qui ne peut excéder 25 % des ressources de la famille. Nous avons entendu citer quelques exemples parisiens où le surloyer s'élèverait à 1 000 euros. Cela signifie que, même si le loyer acquitté jusque-là était de 500 euros, les revenus de la personne ou de la famille concernée doivent atteindre au minimum quatre fois 1 500 euros, soit 6 000 euros. À ce niveau-là, ne peut-on supporter un surloyer ?

Je rappelle d'autre part que l'obligation de quitter les lieux s'applique dans un délai de six ans, et seulement à certaines conditions. Je me bornerai à un exemple : pour pouvoir imposer à une famille avec deux enfants de quitter un logement soumis à surloyer, il faut que ses revenus dépassent 9 000 euros par mois. Est-il indécent de penser qu'à ce niveau de revenus, on peut se tourner vers le parc privé et faire place à des gens dont les ressources sont infiniment moindres ?

Notre débat avait permis à un certain consensus de s'établir. Je maintiens que le surloyer reste tout à fait raisonnable – c'est le moins que l'on puisse dire.

M. Maurice Leroy, *ministre de la ville*. Si j'ai fait cette réponse à la demande d'entretien qui m'était adressée à la suite du rapport de l'ONZUS, madame Robin-Rodrigo, c'est parce que nous savons tous, quelles que soient nos convictions politiques, que les quartiers populaires subissent plus fortement les crises. Nul ne s'étonne donc que le taux de chômage puisse être plus élevé que la moyenne nationale dans les quartiers, y compris sous des gouvernements de gauche. Il faut donc rester prudent dans ses déclarations. Pour ma part, je garde trace de toutes les miennes – peut-être aurons-nous l'occasion d'en reparler un jour.

S'il existait des recettes miracle, cela se saurait. Nous le savons, la situation de l'emploi dans les quartiers est difficile. C'est pourquoi Xavier Bertrand met en œuvre une politique de l'emploi plus territorialisée. Ainsi, 15 000 contrats d'autonomie – un dispositif efficace, qui débouche sur 42 % de sorties positives – sont prévus pour les quartiers difficiles. Il y a donc bien une politique de l'emploi en direction de ces quartiers. Nous concentrons également nos efforts sur l'emploi dans les 33 CUCS que nous expérimentons. Mais, je le répète encore une fois, l'emploi ne se décrète pas !

Que M. Goldberg, qui suit de près le dossier du Grand Paris, soit rassuré, les moyens de la société du Grand Paris sont suffisants par rapport à ses besoins. Il sait par ailleurs mieux que personne que les 4 milliards qu'il a évoqués font l'objet d'un engagement de l'État à partir de 2014. Le plan de financement de l'État – qui englobe les crédits relatifs au plan de mobilisation pour les transports, inscrits au budget du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement –, mais aussi de la région, figure du

reste en annexe de l'accord que j'ai signé le 26 janvier avec le président de la région Île-de-France, Jean-Paul Huchon. Tous les financements sont donc au rendez-vous. Je tiens à saluer le travail de votre rapporteur général Gilles Carrez, mais aussi de Jean-Yves Le Bouillonnet, qui a beaucoup contribué à Paris Métropole, avec Jacques JP Martin et Patrick Braouezec, qui en deviendra prochainement le président et ne pouvait être là ce matin. Tous les élus d'Île-de-France qui s'intéressent au projet du Grand Paris savent que la société du Grand Paris n'a pas de difficultés de financement, et que tous les engagements pris ont été tenus. Je reste bien entendu à votre disposition pour répondre à toutes vos questions.

Jean-Michel Villaumé a posé une vraie question, que son collègue Jean Dionis du Séjour évoque souvent devant la Commission des affaires économiques : celle des villes moyennes. Je dis souvent qu'en matière de politique de la ville, certains lieux demandent l'intervention de Canadair, tandis que d'autres ont besoin d'extincteurs, mais que, si l'on n'utilise pas d'extincteurs, on aura besoin de Canadair. Bref, vous prêchez un convaincu. La rénovation urbaine est souvent plus difficile à conduire dans les villes moyennes que dans les grandes villes, y compris en termes d'ingénierie. Car il faut le redire, le génie de Jean-Louis Borloo dans cette affaire de rénovation urbaine ne tient pas seulement aux crédits, mais aussi à l'ingénierie, même si les 12 milliards d'euros vont générer environ 43 milliards d'euros de travaux – qui sont aussi des emplois pour nos quartiers, madame Robin-Rodrigo, avec des clauses d'insertion. Les entreprises de BTP de vos circonscriptions vous diront mieux que tous les experts ce que la rénovation urbaine apporte à nos départements et à nos villes en termes de développement économique. Je veillerai donc à faire en sorte que les villes moyennes continuent d'être éligibles aux CUCS.

Sans esprit de polémique et en toute amitié, je crois pouvoir à M. Villaumé qu'il offre l'exemple typique de ce que j'évoquais dans mon propos introductif. Il déplore une diminution de 50 000 euros sur le CUCS...

M. Jean-Michel Villaumé. Vous allez me parler de la DSU !

M. Maurice Leroy, ministre de la ville. Donnez-nous donc son montant et sa progression sur les dix dernières années. C'est un tout : nous sommes dans une politique globale.

Lorsqu'il présidait la Commission des finances du Sénat, Christian Poncelet aimait à raconter l'anecdote suivante : il produisait de l'alcool de mirabelle à partir des fruits des mirabelliers de son jardin, et ses enfants venaient chaque année le voir pour s'approvisionner en alcool de mirabelle. Une année, les mirabelliers ont gelé ; mais les enfants ont exigé leurs « acquis sociaux », autrement dit l'alcool de mirabelle auquel ils avaient droit. Comment faire ?...

Avez-vous remarqué que les recettes de l'État ont diminué de 22 %, et que malgré cette diminution, les dotations aux collectivités ont progressé ?

Reconnaissez donc que, si vous avez eu 50 000 euros de moins sur le CUCS, ce n'est pas le cas sur la DSU ! Votre collègue Marc Goua pourrait d'ailleurs vous dire que si son CUCS a diminué de 14 %, sa DSU a augmenté de 52 % en dix ans ! Reprenez donc tous les éléments de la politique de la ville, qui est aussi, comme l'a fort bien dit Michel Piron, la politique « des » villes, et mettez en regard les financements des CUCS et ceux de la DSU !

Non, monsieur Goua, les crédits de la DSU ne sont pas fléchés. Regardons les choses en face : un maire peut parfaitement les utiliser pour financer les pots de fleurs de son

centre-ville. Cela ne l'empêchera pas de remettre un beau rapport au préfet – quand il est fait.

Pierre Méhaignerie et François Goulard ont raison : il faudra bien un jour poser la question de l'efficacité de toutes ces interventions et ces aides. Soyons honnêtes : nous avons tous des exemples, dans nos départements respectifs, d'endroits où il faudrait avoir ce courage, précisément pour pouvoir « mettre le paquet » là où le besoin s'en fait sentir. Les débats de la campagne présidentielle devraient en offrir l'occasion. Nous n'aurons d'ailleurs pas d'autre choix.

Ce n'était pas rien d'obtenir les délégations aux préfets et la mise en œuvre effective des financements. C'est chose faite, et les bonnes pratiques se diffuseront, pour le plus grand bénéfice des associations qui œuvrent sur le terrain.

Je réponds enfin – ce que j'avais omis de faire tout à l'heure – à Cécile Dumoulin sur la clause emploi des zones franches urbaines. Là encore, ayons le courage de dire que la ZFU est un dispositif de politique de l'emploi. Je ne doute d'ailleurs pas que Mme Robin-Rodrigo, qui appelle de ses vœux une politique de l'emploi efficace, votera l'article 64, qui propose non seulement de proroger ce dispositif, mais aussi de faire en sorte qu'un emploi sur deux – et non plus sur trois – soit issu du quartier. Le vote ne manquera pas d'être instructif !

M. Yves Censi, président. Je vous remercie d'avoir rappelé le contexte de raréfaction de la ressource publique en ces temps de discussion budgétaire.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement. Vous vous demandez comment on peut faire plus de logements avec moins d'aides à la pierre, madame Robin-Rodrigo. C'est pourtant ce que nous faisons depuis plusieurs années. Si vous vous inquiétez pour les fonds propres des bailleurs sociaux, n'hésitez pas à essayer avec moi de les convaincre de développer la vente de logements HLM, afin de leur permettre de reconstituer leurs fonds propres pour en construire de nouveaux. J'avoue n'avoir jamais compris en quoi il serait préférable d'être locataire d'un logement HLM plutôt que propriétaire du même logement.

Vous nous avez interrogés sur le logement dans le Grand Paris, monsieur Goldberg. Vous citez l'objectif de 70 000 logements à construire. Nous en sommes aujourd'hui à 42 000. Il nous faut donc développer fortement la production de logements en Île-de-France, là où se situe le cœur du problème, et ce tous types de logements confondus. Quant aux idées évoquées par Gilles Carrez, ce sont en effet des pistes de travail, qui sont en cours de discussion. Je précise que l'idée n'est pas de réserver la péréquation DMTO aux seuls CDT. Ceci étant, les décisions ne sont pas encore prises.

Vous avez relancé le débat sur le logement locatif social qui, dites-vous, répond à l'intérêt général. Dois-je comprendre que la propriété n'est pas l'intérêt général, que le logement locatif privé n'est pas l'intérêt général ? Il me semble que la production de l'ensemble des logements correspondant aux besoins des Français, c'est l'intérêt général, et qu'en fonction du type de production et des sorties de loyer, nous devons aider plus ou moins – et donc aider davantage le logement social que le logement privé, ce que nous faisons.

Je rappelle une fois de plus qu'il ne sert à rien de comparer la dépense fiscale et la dépense budgétaire : soit on compare toutes les dépenses fiscales et toutes les dépenses

budgétaires, soit on se contente de comparer les seules dépenses budgétaires – et il n’y en a pas pour le logement locatif privé.

Laurent Hénart m’a interrogé sur les premières délégations de l’aide à la pierre. Selon les premières analyses dont nous disposons, celles-ci fonctionnent bien : elles nous ont permis de développer la production de logements sur notre territoire, en rassemblant dans une seule main l’ensemble des décisions. Le taux de délégation est de 50 % sur le logement social, de 80 % sur l’ANAH. Je ne dispose pas des chiffres qu’il demande concernant le logement étudiant. Je reste comme lui convaincu qu’il faudra essayer d’inclure certaines institutions très atypiques, qui mènent leur propre politique en la matière – je pense bien sûr aux CROUS.

Monsieur Goua, je crois comprendre que vous souhaitez exonérer les collectivités locales de l’effort d’économie. Vous souhaitez donc qu’il pèse exclusivement sur les particuliers et les entreprises. Je m’étonne que l’on puisse défendre cette position.

En ce qui concerne les gens du voyage, le montant unitaire de l’aide – 132,45 euros par mois – reste le même. C’est l’enveloppe globale qui diminue, pour la simple raison qu’il y a moins de personnes dans les aires d’accueil.

De même, les crédits de l’aide alimentaire ne diminuent pas, ou presque – moins 100 000 euros. Reste le problème du PEAD. Si nous allions au bout de la réforme aujourd’hui préconisée par six pays, nous passerions de 72 à 15 millions d’euros pour la France, ce qui serait un drame pour les associations et ceux qu’elles soutiennent. C’est pourquoi le Premier ministre et le ministre de l’agriculture continuent de se battre sur ce front. Nous espérons toujours parvenir à infléchir la position d’un des six pays concernés à l’occasion du prochain Conseil des ministres de l’agriculture, qui doit se tenir en novembre. Rappelons qu’il s’agit bien de la position de six États, et non de la Commission européenne, laquelle partage notre point de vue.

S’agissant du « scandale » dénoncé par M. Brottes, je rappelle que le droit prévoit que l’avis du procureur de la République concerné doit être demandé pour donner l’agrément à la CNL pour ester en justice afin de défendre les consommateurs. En l’espèce, cet avis a été négatif : le procureur de la République a considéré que la CNL était également financée par des entreprises et que, pour ce motif, il lui était difficile d’ester en justice au nom de la défense du consommateur.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Elle n’est pas la seule dans ce cas : toutes le sont !

M. Benoist Apparu, secrétaire d’État chargé du logement. Je n’ai pas à juger du bien-fondé de cette décision de justice, qu’il appartient au Gouvernement de respecter...

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Ce n’est pas une décision de justice, mais un avis !

M. Benoist Apparu, secrétaire d’État chargé du logement. Le ministère du logement continue de financer la CNL à la même hauteur que l’an dernier.

Des études ont été conduites en ce qui concerne l’accession sociale à la propriété et l’autoconstruction. Mes services m’ont fait part de difficultés liées notamment au partage des risques, y compris sur le capital, qui pourraient faire le lit de copropriétés dégradées. Quoi qu’il en soit, je suis prêt à essayer d’avancer.

Nous pourrions examiner ensemble la question des clauses anti-spéculatives, et peut-être saisir le Conseil d'État pour voir si un problème de constitutionnalité se pose effectivement.

M. Yves Censi, président. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, nous vous remercions pour votre concision et la précision de vos réponses.

La réunion de la commission élargie s'achève à douze heures dix.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition en commission élargie de M. Maurice Leroy, ministre de la Ville, et de M. Benoît Apparü, ministre chargé du Logement auprès de la ministre de l'Écologie, sur les crédits de la mission Ville et logement, la commission des Finances examine les crédits de cette mission.

M. François Goulard, rapporteur spécial des crédits de la Ville. Je préconise l'adoption des crédits de la Ville et de l'ensemble de la mission, tout en observant que la réduction des moyens va aboutir rapidement à ce que le maintien des structures administratives occasionne des coûts de gestion élevés au regard des crédits à gérer. Je pense, notamment, à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances –ACSé–.

M. François Scellier, rapporteur spécial des crédits du Logement. J'émet un avis favorable à l'adoption des crédits du Logement et de la mission.

Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, la Commission adopte les crédits de la mission Ville et Logement.

Article 64

Prorogation et amélioration du dispositif d'exonérations fiscales et sociales accordées aux employeurs situés en zone franche urbaine (ZFU)

Texte du projet de loi :

I. - A. L'article 44 *octies* A du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa du I, la première occurrence des mots : « 31 décembre 2011 » est remplacée par les mots : « 31 décembre 2014 » ;

2° Après le huitième alinéa du II, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les contribuables qui créent des activités dans une zone franche urbaine à compter du 1^{er} janvier 2012 et employant au moins un salarié au cours de l'exercice ou de la période d'imposition au titre duquel ou de laquelle l'exonération s'applique, le bénéfice de l'exonération est subordonné à la condition que l'entreprise ait bénéficié de l'exonération prévue à l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Cette condition est appréciée à la clôture de l'exercice ou de la période d'imposition au titre duquel ou de laquelle l'exonération s'applique. Lorsque le contribuable n'a pas bénéficié de l'exonération prévue à l'article 12 susmentionné de façon permanente au cours d'un exercice ou d'une période d'imposition, le bénéfice exonéré est corrigé proportionnellement à la période au cours de laquelle l'exonération mentionnée à l'article 12 précité s'est appliquée. Lorsque le bénéfice est exonéré partiellement, les montants de 100 000 € et de 5 000 € mentionnés au huitième alinéa sont ajustés dans les mêmes proportions que le bénéfice exonéré. »

3° Dans la première phrase du neuvième alinéa du II, après les mots : « la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée » sont ajoutés les mots : « , ainsi que pour ceux qui, à compter du 1^{er} janvier 2012, créent des activités dans les zones franches urbaines définies au B du 3 de l'article 42 de la même loi, ».

B. L'article 1383 C *bis* du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Dans la deuxième phrase du premier alinéa, après les mots : « de la même loi » sont insérés les mots : « , et de celles prenant effet à compter de 2013 dans les zones franches urbaines définies au B du 3 de l'article 42 de la même loi, »

2° Au deuxième alinéa, les mots : « 31 décembre 2011 » sont remplacés par les mots : « 31 décembre 2014 » ;

C. Le I *sexies* de l'article 1466 A du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « 31 décembre 2011 » sont remplacés par les mots : « 31 décembre 2014 » ;

2° Dans la deuxième phrase du sixième alinéa, après les mots : « la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée » sont insérés les mots : « , et de celles prenant effet à compter de 2013 dans les zones franches urbaines définies au B du 3 de l'article 42 de la même loi, »

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

1° Aux II *bis*, II *ter*, V *ter*, V *quater* et V *quinquies* de l'article 12 ainsi qu'aux III, IV et V de l'article 14, les mots : « 31 décembre 2011 » sont remplacés par les mots : « 31 décembre 2014 » ;

2° Au deuxième alinéa du II *ter* de l'article 12, les mots : « n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 » sont remplacés par les mots : « n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 » ;

3° Au deuxième et troisième alinéa de l'article 12-1, les mots : « avant le 1^{er} janvier 2012 » sont remplacés par les mots : « avant le 1^{er} janvier 2015 » ;

4° L'article 13 est complété par un III ainsi rédigé :

« III. - Pour les entreprises créées ou implantées dans une zone franche urbaine à compter du 1^{er} janvier 2012, le bénéfice de l'exonération prévue au I de l'article 12 est subordonné, lors de toute nouvelle embauche, à la condition qu'à la date d'effet de cette embauche :

« - le nombre de salariés remplissant les conditions fixées au IV de l'article 12, dont l'horaire prévu au contrat de travail est au moins égal à une durée minimale fixée par décret, et résidant dans l'une des zones franches urbaines ou dans l'une des zones urbaines sensibles, définies au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, de l'unité urbaine dans laquelle est située la zone franche urbaine, soit égal au moins à la moitié du total des salariés employés dans les mêmes conditions ;

« - ou que le nombre de salariés, embauchés à compter de la création ou de l'implantation de l'entreprise et remplissant les conditions décrites dans l'alinéa précédent, soit égal à la moitié du total des salariés embauchés dans les mêmes conditions, au cours de la même période.

« Ces dispositions s'appliquent pendant une période de cinq ans à compter de la création ou de l'implantation de l'entreprise dans une zone franche urbaine.

« En cas de non-respect de la proportion mentionnée aux deuxième et troisième alinéas, constaté à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date d'effet de l'embauche, l'exonération n'est pas applicable aux gains et rémunérations versés jusqu'à la date d'effet des embauches nécessaires au respect de cette proportion.

« Le maire peut fournir à l'employeur, à sa demande, des éléments d'information relatifs à la qualité de résident dans la zone nécessaires à la détermination de la proportion mentionnée aux deuxième et troisième alinéas. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article vise à proroger le dispositif des zones franches urbaines (ZFU) jusqu'au 31 décembre 2014 tout en l'améliorant, en créant à compter du 1^{er} janvier 2012 un nouveau régime renforçant l'incitation pour les entreprises à recourir à l'emploi local.

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. En l'état actuel, pour bénéficier des exonérations de charges sociales, l'entreprise doit, à partir de la troisième embauche, employer au moins un tiers de salariés résidant en ZFU ou en zone urbaine sensible (ZUS). Ce dispositif doit s'éteindre au 31 décembre 2011.

Afin de proroger cette expérience, tout en renforçant l'incitation à recourir à l'emploi local, le présent article prévoit de :

– prolonger le dispositif jusqu'au 31 décembre 2014 afin de poursuivre les actions en faveur du développement économique et de l'emploi dans les quartiers de la politique de la ville ;

– renforcer la clause d'embauche et 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).

Observations et décision de la Commission :

Les zones franches urbaines (ZFU) visent à favoriser l'installation d'entreprises par un dispositif d'exonérations fiscales et sociales. Le dispositif des ZFU a été mis en place en trois vagues successives : le 1^{er} janvier 1997, une première génération de 44 zones franches (dont 38 en métropole) a été créée ; le 1^{er} janvier 2004, 41 nouveaux quartiers bénéficiaient du dispositif ; enfin, 15 nouvelles ZFU dites de « troisième génération » (dont 14 en métropole), ont été créées à compter du 1^{er} août 2006.

Elles sont donc, aujourd'hui, au nombre de 100 (dont 93 en métropole).

I.- LE BILAN DES ZONES FRANCHES URBAINES

Le dispositif des ZFU a favorisé la création et le développement des entreprises dans des quartiers d'habitat social, dont la revitalisation économique est essentielle pour la diversification de leurs fonctions, l'amélioration de la qualité de vie quotidienne de leurs habitants et leur accès à l'emploi. Les résultats les meilleurs sont enregistrés dans les zones franches urbaines où la mise en œuvre du dispositif d'exonérations fiscales et sociales a été accompagnée, dès le départ et de manière constante, par une véritable politique coordonnée d'accueil et de soutien aux entreprises, s'appuyant sur des partenariats forts entre les communes concernées et leurs groupements, l'État et les acteurs du développement économique.

Le rapport annuel préparé par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) rend compte de l'évolution des zones franches urbaines. Le dernier est paru en décembre 2010.

Toutes ZFU confondues, on comptait, au 1^{er} janvier 2010, 61 568 établissements, dont 32 066 établissements dans les ZFU de 1^{ère} génération, 22 952 dans celles de 2^{ème} génération et 6 550 dans celles de 3^{ème} génération. Par rapport à 2009, le nombre d'établissements en activité a augmenté de 9,1 %, avec des différences marquées selon la génération de la ZFU : les ZFU de 2^{ème} génération ont vu leur nombre d'établissements en activité croître de 12,6 %, celles de 3^{ème} génération de 10,7 % tandis que celles de 1^{ère} génération n'ont enregistré qu'une augmentation de 6,4 %.

On trouve d'abord en ZFU des établissements intervenant dans le commerce de détail hors automobiles et motocycles, dans les travaux de construction spécialisée, la santé humaine, l'hébergement médico-social ou encore dans les activités scientifiques et techniques. Par rapport aux unités urbaines de référence, les ZFU sont nettement surreprésentées en établissements de travaux de construction spécialisée et en établissements dans le domaine des activités pour la santé humaine, l'hébergement médico-social. À l'inverse, les secteurs des activités scientifiques et techniques, d'information et de communication, de l'hébergement et de restauration, ou de transports et d'entrepôts sont nettement sous-représentés en ZFU par rapport aux unités urbaines environnantes. Ces différences

de structure reflètent à la fois les différences de besoins et de potentiels économiques qui peuvent exister sur certains secteurs d'activité entre ZFU et zones environnantes mais également les différences de main-d'œuvre immédiatement disponible à proximité de chaque établissement : les populations ont tendance à être moins qualifiées en ZFU qu'à l'extérieur et auront davantage de chance d'occuper un emploi dans certains secteurs d'activités tels que la construction.

Les ZFU de 3^{ème} génération présentent quelques spécificités par rapport aux autres ZFU du fait de la présence atypique du centre ancien de Toulon, qui modifie certainement la structure même des établissements présents. Le secteur du commerce de détail est ainsi bien plus important dans ces ZFU que dans les autres et la surreprésentation par rapport à leurs unités urbaines de référence est plus marquée. Parallèlement, le secteur de la construction, plus précisément des travaux de construction spécialisée, est clairement sous-représenté par rapport aux autres ZFU, mais toujours surreprésenté par rapport à leurs unités urbaines de référence.

En 2009, le nombre d'emplois salariés est de plus de 307 000 dans l'ensemble des ZFU, soit une baisse de 1,1 % par rapport à 2008, en prenant en compte le nouveau champ des ZFU étendu en 2007. Toutefois cette diminution n'est pas homogène. Les ZFU de 1^{ère} et 3^{ème} génération enregistrent ainsi des nettes baisses du nombre de leurs salariés (- 2,7 % et - 8 %) tandis que les ZFU de 2^{ème} génération bénéficient d'une hausse sensible (+ 3,1%). Il s'agit du contrecoup de la crise économique de l'année 2009. La baisse globale de l'emploi salarié constatée en serait donc la conséquence directe.

Le nombre d'établissements en activité bénéficiant d'exonérations de charges patronales en ZFU poursuit, en 2010, la diminution entamée deux ans plus tôt : avec 14 959 établissements bénéficiant de l'exonération de charges patronales, leur nombre retrouve son niveau d'avant 2006. De fait, le nombre total de salariés dans les établissements bénéficiant de l'exonération suit la même tendance : avec 86 885 salariés en 2010, leur nombre est comparable à celui de 2006. Cette baisse peut s'expliquer par la sortie d'un certain nombre d'établissements en activité du dispositif ZFU (ceux ayant survécu à neuf ans d'existence) non compensée par la création de nouveaux établissements et de nouvelles embauches. D'ailleurs, les embauches exonérées en ZFU continuent à très fortement diminuer en 2010 : avec 8 797 embauches (21 % de moins qu'en 2009), leur nombre est inférieur à la moitié de ce qu'il était en 2007.

La diminution du coût du dispositif se poursuit depuis 2008, **le montant des exonérations était de 452 millions d'euros en 2010**, contre 519 millions d'euros en 2009. Cette baisse de 61 millions résulte surtout de la chute des montants liés aux exonérations de cotisations sociales patronales, par rapport à 2009, liée aux modifications du régime d'exonération de cotisations sociales en faveur des zones franches urbaines (ZFU) intervenu dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2009.

COÛT DU DISPOSITIF ZFU

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Exonération d'impôt sur les bénéfices	130	170	100	135	180	200	195
Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle	5	-	5	5	5	3	1
Exonération de taxe professionnelle	75	65	65	61	74	60	57
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	15	10	11	9	15	9	9
Exonération de cotisations sociales patronales	280	281	291	337	318	247	190
Total brut ZFU	505	526	472	547	592	519	452

Source : DGFIP (exonérations fiscales) ACOSS (exonérations sociales).

L'évaluation du coût du dispositif en 2011 est de 200 millions d'euros au titre de l'exonération d'impôt sur les bénéfices, de 1 million pour l'IFA, de 31 millions d'euros pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de 20 millions d'euros pour la cotisation foncière et la taxe foncière et de 133 millions de dépense budgétaire au titre des exonérations sociales ; soit **un total de 385 millions d'euros**.

Dans un contexte où la situation économique et sociale des quartiers de la politique de la ville et notamment la situation de l'emploi dans les zones franches urbaines (ZFU) se dégrade, le groupe de travail mis en place en novembre 2010 et présidé par M. Éric Raoult a remis son rapport au ministre de la Ville le 13 juillet 2011. Il propose la prorogation du dispositif d'exonération pour une nouvelle période de trois ans sur les 100 ZFU existantes, et avec les mêmes clauses.

Le dispositif des ZFU s'est accompagné de flux de créations d'entreprises significatifs. Les travaux évaluatifs témoignent que les taux d'installation de nouveaux établissements ont été supérieurs comparativement aux unités urbaines de référence. De même l'impact sur la mixité fonctionnelle a été positif. Cependant en termes de créations d'emplois dans les quartiers de la politique de la ville, les résultats sont insuffisants, alors que la situation de l'emploi y est dégradée.

Aussi, le Gouvernement est favorable à la prolongation du dispositif à compter du 1^{er} janvier 2012 sur les mêmes 100 ZFU et les mêmes cibles d'entreprises, mais toutefois, sur une durée plus limitée cohérente avec la révision de la géographie prioritaire, prévue en 2014.

De plus, il souhaite limiter le coût du dispositif en faisant dépendre le bénéfice de l'exonération fiscale de la condition que l'entreprise ait bénéficié de l'exonération sociale, ce qui a deux conséquences, compte tenu du fait

qu'actuellement, le champ d'application de l'exonération sociale est moins étendu que celui de l'exonération fiscale.

Premièrement, l'article 190 de la loi de finances pour 2009 a modifié les modalités de calcul de l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale. Au titre des gains et rémunérations versés à compter du 1^{er} janvier 2009, le montant de l'exonération est total pendant 5 ans lorsque la rémunération horaire du salarié est (au plus) égale au SMIC majoré de 40 %. L'exonération décroît de manière linéaire lorsque la rémunération horaire est supérieure au SMIC majoré de 40 % et devient nulle lorsque la rémunération horaire est égale à 2 fois le SMIC à partir du 1^{er} janvier 2011.

Deuxièmement, le Gouvernement a souhaité optimiser la clause d'embauche des habitants des zones urbaines sensibles (ZUS) en la portant à une embauche sur deux à compter du deuxième salarié embauché ou du deuxième salarié, et non plus, comme précédemment, à compter du troisième salarié. En renforçant la clause d'embauche, il entend faciliter l'accès à l'emploi des habitants des quartiers de la politique de la ville.

Le coût de la prolongation en matière d'exonération de cotisations sociales est estimé à 11 millions d'euros en 2012 et 22 millions d'euros en 2013. Cette estimation repose sur les hypothèses suivantes :

- un nombre de salariés embauchés de 9 500 par an dont il est fait hypothèse que 75 % bénéficieront de l'exonération ;
- un coût moyen de l'exonération de 3 100 euros par an et par salarié ;
- une embauche des salariés régulièrement au cours de l'année.

Au plan fiscal, le coût de la prorogation n'aura d'effet que sur les impôts dus à partir de 2013. En effet, l'imposition 2013 des entreprises est assise sur les exercices 2012. Pour 2013, le coût est ainsi estimé à 31 millions d'euros, dont 25 millions d'euros au titre des exonérations d'impôt sur les bénéfices. Pour 2014, le coût est estimé à 61,5 millions d'euros, dont 50 millions d'euros au titre des exonérations d'impôt sur les bénéfices.

II.- LE RÉGIME ACTUEL D'EXONÉRATION ET LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le régime actuel d'exonérations est résumé dans le tableau ci-après.

SYNTHÈSE DU RÉGIME D'EXONÉRATION EN ZFU

Les régimes dérogatoires d'exonérations fiscales et sociales en vigueur dans les ZFU tirent leur origine de la loi du 14 novembre 1996 modifiée relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Exonérations fiscales

Les entreprises créées ou implantées au plus tard le 31 décembre 2011 en ZFU qui emploient au plus 50 salariés et dont le chiffre d'affaire annuel est inférieur à 10 millions d'euros bénéficient d'une exonération totale de taxe foncière sur les propriétés bâties et d'impôt sur les bénéfices (ou sur les sociétés ou sur le revenu, selon la forme juridique de l'établissement) durant cinq ans.

À l'issue des cinq années, les entreprises bénéficient d'une exonération partielle à taux dégressif pendant neuf années supplémentaires, de l'impôt sur les bénéfices (60 % pendant les cinq années suivantes, 40 % les sixième et septième années, 20 % les deux dernières années). Ces entreprises bénéficient également d'une exonération de l'imposition forfaitaire annuelle au titre de la même période et dans les mêmes proportions.

Le plafond des bénéfices exonérés est fixé à 100 000 euros par contribuable et par période de 12 mois, majorés de 5 000 euros par nouveau salarié embauché dans une ZUS ou une ZFU (temps plein d'au moins 12 mois).

Ces entreprises bénéficiaient également d'une exonération totale de la taxe professionnelle pendant cinq ans et d'un abattement dégressif pendant trois à neuf ans, selon que l'entreprise emploie plus ou moins cinq salariés. Depuis le 1^{er} janvier 2010, la taxe professionnelle est remplacée par une contribution économique territoriale (CET) à deux composantes : la cotisation foncière des entreprises (CFE), fondée sur les bases foncières et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux – fixé au niveau national – est progressif.

L'exonération en faveur des créations et extensions dans les ZFU est applicable à la CFE et à la CVAE. En outre, les entreprises qui ont bénéficié d'une « exonération ZFU » bénéficient d'un maintien de l'exonération en cours tant en CFE qu'en CVAE pour la durée de la période d'exonération restant à courir.

Exonérations sociales

Ces entreprises sont également totalement exonérées de cotisations sociales patronales de sécurité sociale pendant cinq années lorsque la rémunération du salarié employé en CDI et CDD d'au moins douze mois est inférieure ou égale à 1,4 SMIC. Au-delà de ce seuil, le montant de l'exonération régresse jusqu'à s'annuler lorsque la rémunération atteint 2 SMIC. À l'issue de cette période de cinq ans, les entreprises bénéficient d'une sortie progressive sur une durée de trois à neuf ans, selon leur taille (plus ou moins cinq salariés).

À partir de la troisième embauche, il est fait obligation à ces entreprises d'embaucher ou d'employer au moins un tiers de leurs salariés parmi les habitants des ZUS.

Ce régime d'exonérations sociales s'applique également aux associations, mais exclusivement pour les salariés qui résident dans la ZFU ou une ZUS de l'agglomération dans laquelle la ZFU est implantée, et dans la limite de 15 salariés.

Les artisans et commerçants sont quant à eux exonérés de leurs cotisations sociales personnelles maladie-maternité, dans la limite d'un plafond annuel de bénéfice exonéré fixé à 25 157 euros pour 2007.

Le dispositif proposé prolonge pour trois ans, jusqu'au 31 décembre 2014, le dispositif des ZFU avec les aménagements suivants :

– l'exonération fiscale est soumise à la condition du bénéfice de l'exonération sociale, ce qui a pour effet de soumettre son obtention au fait que le salarié soit rémunéré à moins de deux SMIC ;

– La clause d'embauche est renforcée : désormais, pour bénéficier de certaines exonérations fiscales et des exonérations sociales, les entreprises qui se créeront ou s'implanteront dans une ZFU à partir du 1^{er} janvier 2012 devront employer au moins 50 % de salariés résidant en ZFU ou en ZUS (contre un tiers auparavant, ce seuil ne s'appliquant précédemment que pour les exonérations sociales), ce ratio s'appliquant à compter du deuxième salarié au lieu du troisième précédemment.

L'alinéa 2 procède à la prorogation pour trois nouvelles années, jusqu'au 31 décembre 2014 du dispositif fiscal d'exonération d'impôt sur les bénéfices, prévu à l'article 44 *octies* A du code général des impôts.

L'alinéa 4 fait dépendre l'attribution de l'exonération fiscale du bénéfice de l'exonération sociale. Il précise que cette condition est appréciée à la clôture de l'exercice ou de la période d'imposition au titre duquel ou de laquelle l'exonération s'applique. Lorsque le contribuable n'a pas bénéficié de l'exonération sociale de façon permanente au cours d'un exercice ou d'une période d'imposition, le bénéfice exonéré est corrigé proportionnellement à la période au cours de laquelle l'exonération sociale s'est appliquée. Par ailleurs, lorsque le bénéfice est exonéré partiellement (du fait que la rémunération est comprise entre 1,4 et 2 SMIC), les plafonds d'exonération fiscale de 100 000 euros par contribuable et la majoration de 5 000 euros par nouveau salarié embauché sont ajustés dans les mêmes proportions que le bénéfice exonéré.

L'alinéa 5 procède à une coordination en matière de respect de la réglementation communautaire afférente aux aides d'État dites *de minimis* ; qui limite le montant total des aides de même catégorie pouvant être accordées librement aux entreprises, pour l'exonération de cotisation foncière des entreprises.

L'alinéa 7 procède à une coordination du même ordre pour l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties.

L'alinéa 8 procède à la prorogation jusqu'au 31 décembre 2014 du dispositif fiscal d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties.

L'alinéa 10 procède à la prorogation jusqu'au 31 décembre 2014 du dispositif fiscal d'exonération de cotisation foncière des entreprises.

L'alinéa 11 procède à une coordination en matière de respect de la réglementation communautaire afférente aux aides dites *de minimis*.

Les alinéas 13 et 15 procèdent à la prorogation jusqu'au 31 décembre 2014 du dispositif fiscal des zones franches urbaines, au sein de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

L'alinéa 14 procède à une coordination en matière de respect de la réglementation communautaire afférente aux aides dites *de minimis*.

Les alinéas 16 à 22 prévoient que, pour les entreprises créées ou implantées dans une zone franche urbaine à compter du 1^{er} janvier 2012, lorsque l'employeur a déjà procédé à l'embauche d'un salarié ouvrant droit à l'exonération de cotisations sociales, le maintien du bénéfice de l'exonération est subordonné, lors de toute nouvelle embauche, à la condition qu'à la date d'effet de cette embauche le nombre de salariés résidant dans une zone franche urbaine ou une zone urbaine sensible soit égal au moins à la moitié du total des salariés employés dans les mêmes conditions ; ou que le nombre de salariés, embauchés à compter de la création ou de l'implantation de l'entreprise soit égal à la moitié du total des salariés embauchés dans les mêmes conditions, au cours de la même période.

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 64 sans modification.

*

* *