



N°

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le .

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DU COMITE D'EVALUATION ET DE CONTROLE DES POLITIQUES PUBLIQUES
SUR *l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*

TOME I. – RAPPORT

PAR MM. FRANÇOIS GOULARD ET FRANÇOIS PUPPONI,

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
RESUME DU RAPPORT	17
SYNTHESE DES TRAVAUX	21
PREMIERE PARTIE : QUELS MOYENS ET ACTIONS POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE ?	29
I.- PHOTOGRAPHIE CRITIQUE DES MOYENS ET ACTIONS MIS EN ŒUVRE EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	29
A.- LES MOYENS BUDGETAIRES NATIONAUX ACTUELLEMENT DEDIES A LA POLITIQUE DE LA VILLE	29
1.- Les crédits d'intervention de l'État spécifiquement en faveur de la politique de la ville : le programme 147	30
<i>a) La structure tripartite du programme 147 : une administration centrale concentrée sur le pilotage, des opérateurs gérant l'essentiel des crédits d'intervention, le financement de certaines exonérations de charges sociales...</i>	30
<i>b) L'activité de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)</i>	32
<i>c) Le remboursement aux régimes de sécurité sociale de certaines exonérations de cotisations sociales</i>	52
2.- Le financement public de la rénovation urbaine : le rôle levier de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru)	54
<i>a) La rénovation urbaine : engagements, réalisations et évolution des sources de financement</i>	54
<i>b) Le réel effet de levier du programme national de rénovation urbaine (PNRU)</i> ..	59
3.- Les dépenses fiscales et les allègements de charges sociales rattachés à la politique de la ville	61
<i>a) Les aides à l'activité économique dans les ZFU et les ZRU</i>	65
<i>b) Les mesures en faveur du logement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville</i>	70
4.- Les dotations aux collectivités territoriales liées à la mise en œuvre de la politique de la ville	72
<i>a) De profondes inégalités de ressources et de charges entre collectivités territoriales</i>	72
<i>b) Les dispositifs de péréquation existant en faveur des communes urbaines connaissant des difficultés économiques et sociales</i>	75
5.- L'Épide, l'Épareca et la Caisse des dépôts et consignations	88

a) <i>L'établissement public d'insertion de la défense (Épide)</i>	88
b) <i>L'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Épareca)</i>	89
c) <i>La Caisse des dépôts et consignations (CDC)</i>	90
B.– EVOLUTIONS PASSEES ET A VENIR DES CREDITS NATIONAUX DEDIES A LA POLITIQUE DE LA VILLE	92
1.– Éléments sur les évolutions récentes	92
a) <i>Les crédits affectés à la politique de la ville ont très inégalement mais considérablement augmenté durant la période 2005-2009</i>	92
b) <i>La politique de la ville à l'aune du Plan de relance et de l'emprunt national pour les investissements d'avenir</i>	95
2.– Éléments sur certaines évolutions à venir	100
a) <i>Les crédits budgétaires spécifiques</i>	100
b) <i>Le financement de l'Anru</i>	102
c) <i>Les dépenses fiscales et les exonérations de charges sociales</i>	104
d) <i>Les dispositifs de péréquation</i>	104
II.– LA DIFFICILE MESURE DE LA MOBILISATION DES MOYENS NATIONAUX DE DROIT COMMUN ET DES MOYENS LOCAUX EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	111
A.– LES CREDITS NATIONAUX DE DROIT COMMUN DE L'ETAT EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : UN AFFICHAGE AMBITIEUX POUR UNE REALITE PLUS CONTRASTEE	113
1. Certains programmes budgétaires concourent à la politique de la ville sans mention des crédits correspondants	114
2. La contribution de l'Éducation nationale à la politique de la ville	119
a) <i>L'éducation prioritaire: objets, organisation, moyens</i>	120
b) <i>Éducation prioritaire et politique de la ville ne sont pas totalement superposables</i>	125
c) <i>Les autres contributions de l'éducation nationale à la politique de la ville</i>	128
3. La contribution du ministère chargé de l'emploi à la politique de la ville	132
a) <i>Les contrats aidés attribués aux personnes résidant dans les zones urbaines sensibles</i>	133
b) <i>Le contrat d'autonomie</i>	137
4. La contribution du ministère chargé du logement à la politique de la ville	140
5. Les contributions des autres ministères à la politique de la ville	142
a) <i>Sécurité et défense: les programmes 176 « Police nationale », 152 « Gendarmerie nationale » et 178 « Préparation et emploi des forces »</i>	143
b) <i>Ministère de la justice : les programmes 101 « Accès au droit et à la justice », 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » et 107 « Administration pénitentiaire »</i>	146
c) <i>Autres programmes : programmes 219 « Sport », 163 « Jeunesse et vie associative », 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », 204 « Prévention et sécurité sanitaire » et 307 « Administration territoriale »</i>	148

6. Quelle synthèse concernant les apports du droit commun en matière de politique de la ville ?	152
B.- LES CREDITS LOCAUX AU SERVICE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : UNE APPROCHE ENCORE TRES LACUNAIRE.....	156
DEUXIEME PARTIE : QUELS CADRES GEOGRAPHIQUES ET QUELLES MODALITES DE GOUVERNANCE POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE ?.....	159
I.- LES GEOGRAPHIES PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	159
A.- LA POLITIQUE DE LA VILLE S'INSCRIT DANS UNE GEOGRAPHIE PRIORITAIRE DESORMAIS MULTIFORME	159
1.- La « zone urbaine sensible » (ZUS) n'a pas suffi pour déterminer la géographie prioritaire de la politique de la ville.....	159
a) <i>La cartographie des ZUS ne s'appuie pas sur des critères objectifs</i>	159
b) <i>De l'objectivité au sein des ZUS : les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU)</i>	160
c) <i>Compléter la géographie prioritaire définie par les ZUS : les quartiers Cucs ...</i>	163
d) <i>Les quartiers de la rénovation urbaine et les quartiers de la dynamique « espoir banlieues »</i>	166
e) <i>La géographie prioritaire de la politique de la ville et sa population</i>	168
2.- La géographie prioritaire actuelle et les problèmes urbains sociaux	168
a) <i>Les ZUS les plus en difficulté, complétées par certains quartiers Cucs, constituent une géographie représentative des problèmes urbains sociaux les plus lourds</i>	168
b) <i>Certains quartiers urbains très en difficulté ne sont intégrés dans aucune des formes de géographie prioritaire en vigueur</i>	170
c) <i>Une meilleure géographie prioritaire est-elle possible ?</i>	171
B.- UNE GEOGRAPHIE PRIORITAIRE, POUR QUOI FAIRE ?.....	173
1.- Un zonage national de référence au service d'une contractualisation renforcée.....	173
2.- Les effets pour certains dispositifs d'une réforme du zonage actuel	177
a) <i>La reconversion des dispositifs fiscaux et sociaux applicables dans les ZFU.....</i>	177
b) <i>Le sort de certains dispositifs en vigueur dans les ZUS.....</i>	178
II.- LES MODALITES DE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	181
A.- LA GOUVERNANCE NATIONALE : FORTEMENT DEPENDANTE DES CHOIX POLITIQUES NATIONAUX, SON EFFICACITE INTRINSEQUE SEMBLE S'AMELIORER.....	181
1.- La place de la « ville » : un choix politique qui influe sur la capacité d'action de l'administration centrale concernée	181
a) <i>La « ville » dans les gouvernements depuis le début des années 1990.....</i>	181
b) <i>L'administration centrale en charge de la ville : le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV).....</i>	183
c) <i>Les effets de la faiblesse de l'interministérialité sur le plan politique : l'exemple de la dynamique « espoir banlieues ».....</i>	186

2.– L'Anru et l'Acsé : un duo déséquilibré et problématique	189
a) <i>Le succès reconnu de l'Anru, parfois accompagné de quelques critiques, conduit les pouvoirs publics à lui confier de nouvelles missions</i>	189
b) <i>L'Acsé, chargée d'une mission difficile, doit encore surmonter une période d'instabilité concernant ses missions et ses effectifs</i>	194
c) <i>La dichotomie entre l'« urbain » et le « social » demeure un problème et doit être aménagée</i>	196
B.– LA GOUVERNANCE LOCALE : UN ETAT EN DIFFICULTE ET UNE COMPETENCE OPERATIONELLE EXERCEE PAR LE MAIRE	199
1.– L'État local dans la politique de la ville : l'impossible proximité ?.....	199
a) <i>Rôle du préfet et malaise de l'État local</i>	199
b) <i>Les tentatives de représentation directe de l'État local dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville</i>	200
2.– La gestion décentralisée de la politique de la ville : un flou juridique relatif compensé par le « leadership » du maire.....	204
TROISIEME PARTIE : DES EVALUATIONS DIFFICILES A REALISER ET QUI DEMEURENT PARTIELLES	211
I.– LES DIFFICULTES DE L'EVALUATION	211
A.– UN EXEMPLE DE DIFFICULTE METHODOLOGIQUE : ENSEIGNEMENTS ET LIMITES D'UNE APPROCHE NATIONALE PAR LES CREDITS.....	211
1.– Les crédits nationaux dédiés à la politique de la ville en « euros par habitant » : des comparaisons « externes » difficiles à exploiter	211
2.– Quelle intensité de l'aide publique en faveur des quartiers défavorisés en fonction de certaines catégories de quartiers ?.....	214
3.– Une approche de l'intensité de l'aide en faveur des quartiers en difficulté, dispositif par dispositif ?	216
B.– L'EVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : LES OUTILS MIS EN ŒUVRE DEPUIS 2003 N'ONT PAS PERMIS DE SURMONTER TOUTES LES DIFFICULTES DE L'EXERCICE	218
1.– Avant 2003 : une évaluation toujours requise et souvent décevante.....	218
2.– Le tournant de la loi du 1 ^{er} août 2003.....	220
a) <i>Une redéfinition des objectifs de la politique de la ville et des moyens d'en mesurer l'efficacité et les impacts : la création de l'ONZUS</i>	220
b) <i>L'amélioration de la qualité de l'information statistique n'a pas supprimé toutes les difficultés de l'exercice évaluatif</i>	221
c) <i>La nécessité d'un diagnostic prudent sur les effets propres de la politique de la ville et d'un approfondissement des connaissances</i>	223
II.– QUELS CONSTATS SUR LES QUARTIERS PRIORITAIRES, QUELS EFFETS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?	225
A.– LES REVENUS ET LE PATRIMOINE DANS LES ZUS : DES ECARTS DEFAVORABLES SE MAINTENANT A DES NIVEAUX PREOCCUPANTS	226
1.– Les revenus dans les ZUS : une pauvreté qui se maintient à des niveaux élevés	226

a) <i>Le niveau relatif des revenus dans les ZUS : pas d'évolution entre 2002 et 2006</i>	226
b) <i>Le taux de pauvreté relatif dans les ZUS semble augmenter</i>	227
2.– <i>La faiblesse des patrimoines dans les ZUS</i>	228
B.– L'EMPLOI DANS LES ZUS : PAS D'AMELIORATION NOTABLE DE LA SITUATION RELATIVE DES ZUS EN CINQ ANS	229
1.– Une situation structurelle très défavorable et un échec patent s'agissant de la réduction des écarts des taux de chômage	229
2.– L'autre objectif quantitatif de la loi du 1^{er} août 2003 n'a pas été atteint	230
3.– Les objectifs « qualitatifs » de la loi de 2003	230
a) <i>L'évolution des taux de chômage pour les faibles niveaux de qualification a été analogue en ZUS et hors ZUS</i>	230
b) <i>La mise en œuvre dans les ZUS de dispositifs spécifiques pour les faibles niveaux de qualification : le contrat d'autonomie et les clauses d'insertion de l'Anru</i>	231
3.– Une organisation des politiques publiques jugée peu efficiente	236
a) <i>Les restructurations des services nationaux ont au moins conjoncturellement des effets négatifs au plan local</i>	236
b) <i>Un paysage local des acteurs de l'emploi trop complexe pour être efficient</i>	236
c) <i>Une amélioration dans la priorité donnée au public des quartiers prioritaires pour les contrats aidés ?</i>	238
C.– LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE : DES RESULTATS REELS QUI N'EPUISENT PAS LA QUESTION DE LA PERTINENCE DES MOYENS EMPLOYES	239
1.– Les zones franches urbaine (ZFU) et les zones de redynamisation urbaine (ZRU) : taux d'installation des entreprises et évolution des embauches exonérées	239
a) <i>Un impact substantiel des mesures d'exonération applicables en ZFU</i>	239
b) <i>Un impact réel mais plus modéré des mesures applicables dans les ZRU</i>	241
2.– Quels impacts des dispositifs ZFU et ZRU et à quel prix ?	241
a) <i>le taux d'installation des entreprises dans les ZUS : la preuve des effets propres aux dispositifs applicables en ZFU et en ZRU ?</i>	241
b) <i>La question des impacts ultimes du dispositif propre aux ZFU</i>	243
c) <i>Le coût élevé du dispositif ZFU</i>	245
D.– AMELIORER L'HABITAT ET L'ENVIRONNEMENT URBAIN	246
1.– La programmation du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et son exécution	246
2.– Éléments d'appréciation qualitative du PNRU	248
a) <i>La restructuration des quartiers et la rénovation de l'habitat sont les objectifs centraux et partagés du PNRU</i>	248
b) <i>Le PNRU semble avoir un impact relativement limité en termes de « mixité sociale »</i>	253
c) <i>Malgré certaines difficultés, les habitants des quartiers en rénovation urbaine apparaissent satisfaits de l'action menée</i>	256
d) <i>Quels visages pour les quartiers rénovés ?</i>	259

E.– LA SANTE : UNE PRESENCE FAIBLE DES PROFESSIONS MEDICALES DANS LES ZUS ET UNE THEMATIQUE EMERGENTE EN MATIERE DE POLITIQUE DE LA VILLE.....	262
1.– Une présence relativement faible des professions médicales dans les ZUS, partiellement rattrapée dans leur périmètre extérieur immédiat.....	262
a) <i>Les données relatives aux médecins</i>	262
b) <i>Les données relatives aux autres professions médicales</i>	263
2.– Une problématique sous-estimée mais émergente ?.....	264
a) <i>Des réponses très ténues aux problèmes de la démographie médicale</i>	264
b) <i>Les Cucs ont peu traité de la question de la santé publique</i>	264
F.– AMELIORER LA REUSSITE SCOLAIRE	266
1.– Des résultats relatifs défavorables en ZUS, sans rattrapage notable par rapport au reste du territoire depuis 4 ans	266
a) <i>Les résultats en ZUS demeurent insuffisants dans des proportions globalement inchangées depuis quatre ans et semblent même faire apparaître un « effet ZUS » négatif</i>	266
b) <i>Les limites techniques d'une approche par les résultats scolaires</i>	268
2.– Une appréciation qualitative plus nuancée : peut-on parler d'un succès du PRE ?	270
G.– SECURITE ET TRANQUILLITE PUBLIQUES	272
1.– Une situation contrastée dans les ZUS pour le nombre des crimes et délits constatés	272
2.– Un sentiment plus fort d'insécurité dans les ZUS	275
H.– LES IMPACTS TRANSVERSAUX DES ACTIONS MISES EN ŒUVRE DANS LE CADRE DES CUCS : DES RAISONS D'ESPERER ?	276
AUDITION DE Mme FADELA AMARA, SECRETAIRE D'ETAT CHARGEE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	279
EXAMEN DU RAPPORT PAR LE COMITE	297
ANNEXE : TRAVAUX DE LA MISSION	299

INTRODUCTION

Le présent rapport constitue l'une des premières évaluations de politique publique, au sens de l'article 24 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ⁽¹⁾, réalisé pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.

Le Comité avait inscrit ce thème de travail à son programme annuel le jeudi 8 octobre 2009. Conformément aux dispositions de l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, les commissions permanentes ont fait part de leur souhait d'associer aux travaux leurs membres respectifs suivants :

– commission des Affaires culturelles et de l'éducation : Mme Geneviève Levy (UMP) et Mme Martine Martinel (SRC),

– commission des Affaires sociales : M. Pierre Cardo ⁽²⁾ (UMP) et Mme Monique Iborra (SRC) ;

– commission des Affaires économiques : M. Michel Piron (UMP), rapporteur pour avis sur les crédits de la « Ville », et M. François Pupponi (SRC) ;

– commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire : M. François Goulard (UMP), rapporteur spécial sur les crédits de la « Ville », et M. Claude Bartolone (SRC).

Parmi ces huit députés, émanant à parité de la majorité et de l'opposition, le Comité nous a fait l'honneur, le 5 novembre 2009, de nous désigner rapporteurs, pour la majorité et pour l'opposition, conformément aux dispositions de l'article 146-3 précité.

*

* *

Le choix du Comité de proposer l'évaluation des aides en faveur des quartiers défavorisés est intervenu à un moment charnière pour la politique de la ville (qui est l'expression usuelle par laquelle sont nommées ces aides).

Entre 2003 et 2007, beaucoup des instruments de cette politique ont été renouvelés ou modifiés dans leur objet et leurs modalités de fonctionnement, tout en maintenant certains dispositifs historiques d'une action engagée il y a maintenant trente ans.

(1) « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. »

(2) *Le mandat de député de M. Pierre Cardo a pris fin le 5 juin 2010.*

La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a fixé des objectifs sur cinq ans (et des indicateurs de résultat associés), par grande thématique « classique » de la politique de la ville (emploi, développement économique, éducation, santé, cadre de vie, habitat...), dans le cadre d'un objectif général de réduction des écarts de développement et des inégalités sociales entre les quartiers urbains en difficulté et le reste du pays.

Différents dispositifs ont été mis en œuvre afin d'atteindre ces objectifs :

– la loi du 1^{er} août 2003 a prévu le lancement du programme national de rénovation urbaine (PNRU), vaste dispositif devant aboutir à la restructuration de plusieurs centaines de quartiers marqués par la dégradation de l'habitat ;

– la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a mis en œuvre les programmes de réussite éducative (PRE), qui constituent désormais, en matière sociale dans une acception large, l'un des principaux dispositifs en direction des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

– la loi du 18 janvier 2005 a prévu une augmentation pluri-annuelle substantielle de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), principal outil de péréquation axé sur la compensation des charges induites par les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

– les lois du 1^{er} août 2003 et du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances ont plus que doublé le nombre des zones franches urbaines (ZFU), dans lesquelles les entreprises bénéficient d'importantes exonérations d'impôt et de charges sociales ;

– en 2006 et 2007, ont été élaborés et signés les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) pour une période de trois ans (prorogée d'un an en 2010 puis en 2011), forme nouvelle de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville, succédant aux contrats de ville.

Ces réformes ont été accompagnées d'une profonde modification des modalités nationales de gouvernance des aides en faveur des quartiers défavorisés ; deux agences, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) ont successivement été créées, afin respectivement de contribuer à la mise en œuvre du PNRU et de gérer les crédits d'intervention affectés au financement des opérateurs locaux de la politique de la ville, notamment les associations. L'administration centrale (le secrétariat général du comité interministériel des villes – SG-CIV, qui a succédé à la délégation interministérielle à la ville – DIV) a ainsi été recentrée sur une mission de pilotage stratégique et d'animation de l'interministérialité de l'action en faveur des quartiers prioritaires.

Juger des effets et impacts des aides en faveur des quartiers défavorisés nécessite d'interroger l'efficacité de ce dispositif de gouvernance, à la fois son

fonctionnement interne et sa capacité à mobiliser, dans les autres ministères, les « moyens de droit commun » sur lesquels la politique de la ville est censée s'appuyer. Car si celle-ci dispose de moyens et de dispositifs dédiés, l'efficacité des actions en faveur des quartiers propriétaires a toujours été envisagée comme conditionnée par une qualité accrue de l'action publique dans son ensemble, en privilégiant la transversalité, c'est-à-dire, aux niveaux de l'État central et déconcentré, le dépassement des barrières ministérielles et administratives.

Classiquement, la politique de la ville est par ailleurs censée associer transversalité et proximité. Car elle a pour caractéristique historique de cibler des quartiers « prioritaires » et d'associer à sa mise en oeuvre les collectivités territoriales, notamment parmi elles les communes, dans le ressort desquelles ces quartiers sont situés. Évaluer la politique de la ville conduit ainsi à interroger les modalités de la détermination des « zones » dans lesquelles elle a vocation à être mise en oeuvre, ainsi que le principe même d'une telle « sélection » ; il s'agit aussi d'examiner les moyens et la réalité du travail en commun, notamment sous sa forme contractuelle, de l'État et des collectivités territoriales.

La nécessité d'interroger la réalité pour déterminer dans quelle mesure les objectifs de la loi du 1^{er} août 2003 ont été atteints, en observant à cet effet les impacts des principaux dispositifs mis en oeuvre et le rôle d'une gouvernance nationale et locale atypique et récemment renouvelée, aurait suffi à justifier le choix du Comité d'évaluer la politique de la ville.

Les enjeux fondamentaux pour notre pays qui se jouent dans ces quartiers s'agissant de l'avenir de notre jeunesse, des inégalités sociales, de l'accueil et de l'intégration des populations immigrés, ainsi que l'ampleur des « émeutes urbaines » d'octobre et novembre 2005 dans certains quartiers urbains sensibles de l'ensemble du pays (puis de façon plus sporadique et ponctuelle, dans certaines villes), constituaient autant de motifs supplémentaires de réaliser un certain nombre d'investigations sur la mise en oeuvre et les résultats de cette politique.

Enfin, il apparaît utile de contribuer à certaines réflexions portant sur l'avenir de certains dispositifs propres à cette politique : déjà prorogés deux fois pour un an, les Cucs seront à terme remplacés par une nouvelle génération de contrat de politique de la ville dont il convient de dessiner dès aujourd'hui les contenus concrets, les contours financiers et les modalités de fonctionnement. Les dispositifs d'exonération fiscaux et sociaux applicables dans les ZFU commenceront à s'éteindre à compter du début de l'année 2012. La péréquation est en chantier pour les années à venir, suite notamment à la suppression de la taxe professionnelle.

*

* *

Au plan méthodologique, le sujet qui nous a été confié présentait de nombreuses difficultés, qui n'auront sans doute pas pu être toutes surmontées.

En premier lieu, il n'échappera à personne que la politique de la Ville, dans ses diverses acceptions et ses périmètres variés, menée tant au niveau national par des acteurs publics multiples, que par les nombreuses collectivités territoriales concernées, ne constitue pas, loin s'en faut, une *terra incognita*.

Bien au contraire, ce sujet a déjà fait l'objet de nombre d'études, de travaux de contrôle ou d'évaluation, qu'ils soient administratifs ou universitaires, ou bien encore réalisés par des corps de contrôle, des cabinets d'études spécialisés, par des parlementaires en mission auprès du Gouvernement, ou par des missions des commissions permanentes compétentes, à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Compte tenu du caractère potentiellement foisonnant du sujet lui-même, de la multiplicité et de la diversité de ses points d'application au niveau géographique, comme de la riche documentation existante, vos rapporteurs ont souhaité, dans les limites du délai et des moyens disponibles, s'appuyer autant que possible sur le « stock » des travaux déjà effectués et des connaissances acquises, tout en les complétant là où cela pouvait paraître nécessaire.

Il a ainsi été procédé, en recherchant des modalités de travail complémentaires, à :

– des auditions des responsables des administrations centrales ⁽¹⁾ et des établissements publics directement concernés ⁽²⁾, d'acteurs impliqués notamment dans la politique du logement social ⁽³⁾, de corps de contrôle ⁽⁴⁾, d'universitaires spécialistes de la question de la politique de la ville ou des finances publiques, et de techniciens de l'évaluation de cette politique ;

– l'envoi de questionnaires écrits, adressés en particulier aux structures dont les représentants avaient été auditionnés ;

– de visites de sites sensibles représentant des types bien distincts :

• à Clichy-sous-Bois / Montfermeil, site d'Île-de-France faisant l'objet de l'une des principales opérations de rénovation urbaine, en voie d'achèvement, connaissant des difficultés aiguës (importance de la population en zone urbaine sensible au regard de l'ensemble de la population et des ressources communales pour Clichy ; localisation de la zone urbaine sensible sur deux communes voisines aux caractéristiques différentes ; présence de nombreux immeubles fortement dégradés mais en copropriété privée, enclavement, etc.) ;

(1) Secrétariat général du Comité interministériel des villes – SG-CIV ; direction générale de la police nationale ; délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ; direction générale de l'enseignement scolaire et direction de l'évaluation de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale ; direction générale des collectivités territoriales ; direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ; direction du budget.

(2) Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) ; Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) ; Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux (Éparéca).

(3) Union sociale pour l'habitat ; Action logement.

(4) Cour des comptes, Conseil général de l'environnement et du développement durable.

- à Orléans, grande ville de province, pour ses deux zones urbaines sensibles faisant chacune l'objet d'un programme de rénovation urbaine, dont l'un est en voie d'achèvement ;

- à Bron et Vénissieux, pour leurs sites sensibles inclus dans la communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon).

Chacune de ces missions a fait l'objet d'une demande préalable d'informations auprès des services de la commune et de la préfecture concernées, que vos rapporteurs remercient pour leur concours et leur aide précieuse pour l'organisation des visites, de même qu'ils remercient les élus pour leur présence et la qualité des échanges qui ont ainsi pu avoir lieu ;

- d'un déplacement à l'étranger, dans un pays de l'Union européenne ayant développé une politique de la ville susceptible d'être comparée à la pratique française, en l'espèce les Pays-Bas. Vos rapporteurs remercient à cet égard les représentants du poste diplomatique de La Haye, qui ont su organiser à la fois des rencontres avec les acteurs publics concernés, y compris nos collègues parlementaires, et des visites de sites urbains sensibles, en compagnie d'acteurs de terrain de la politique de la ville.

Pour compléter ces travaux, il nous a en outre paru souhaitable de disposer d'études de synthèse portant sur deux types de matériaux particulièrement riches :

- la production de travaux universitaires, au sens large ;
- les évaluations des actions menées au niveau local.

Dans cette perspective, et ainsi que le permet l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale qui prévoit que « *les rapporteurs peuvent également bénéficier du concours d'experts extérieurs à l'Assemblée* », deux études ont été confiées, à notre demande, à des structures externes à l'Assemblée nationale, sélectionnées, conformément aux procédures réglementaires applicables à des marchés publics de ce type, parmi les candidats ayant répondu aux deux appels d'offres correspondant.

La première étude visant à présenter une synthèse des travaux, notamment universitaires, publiés dans le domaine de l'évaluation de la politique de la ville mise en œuvre en France (incluant les politiques sociales, les politiques éducatives, la rénovation urbaine, le développement économique et les politiques de l'emploi, la prévention et la lutte contre la délinquance, etc.) a été confiée à MM. Thomas Kirszbaum et Renaud Epstein, universitaires, eux-mêmes auteurs de nombreuses publications en la matière. Cette synthèse particulièrement riche et complète a porté sur plusieurs centaines d'articles ou de références bibliographiques.

La seconde étude, consistant à réaliser une synthèse des évaluations d'une sélection de contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) en cours – qui constituent

le cadre d'intervention partenariale de l'État et de la commune pour les actions menées au titre de la politique de la ville – complétée par des investigations menées directement auprès des structures porteuses de ces contrats, a été confiée au cabinet ECs, spécialisé dans l'évaluation de la politique de la ville. Cette étude a porté sur 22 Cucs.

Il s'agissait en l'espèce de disposer d'éléments de synthèse sur l'appréciation de l'efficacité des différents instruments de la politique de la ville, répondant notamment aux questions suivantes :

– peut-on mettre en évidence l'efficacité ou l'échec de certains dispositifs, et à quelles conditions, pour différentes thématiques (habitat et logement, éducation, sécurité et prévention de la délinquance, accès aux soins, emploi et insertion professionnelle, soutien au tissu associatif, soutien à l'activité économique, transports, autres) ?

– peut-on identifier les difficultés de mise en œuvre, les particularités des actions ou du contexte liés ou susceptibles d'être liés à leur efficacité ou inefficacité, les enjeux financiers de ces différentes actions ? Ces éléments sont-ils communs, totalement ou partiellement, aux Cucs ou bien spécifiques au sein de chacune de leurs grandes thématiques ?

Ces deux études figurent en annexe au présent rapport. Elles ont contribué à éclairer les réflexions de vos rapporteurs, en procédant à des travaux de synthèse complétant très utilement ceux que nous étions en mesure de mener nous-mêmes.

Les rapporteurs en remercient leurs auteurs, en particulier compte tenu du court délai imposé pour leur réalisation par le calendrier de la mission.

*

* *

La première partie du présent rapport établit un état des lieux des aides en faveur des quartiers défavorisés, par la description des actions mises en œuvre et des moyens qui leur sont consacrés. Sont successivement abordés les principaux dispositifs « classiques » de la politique de la ville (programme de réussite éducative, contrats adultes-relais, programme ville, vie, vacances...), le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), les dépenses fiscales et sociales liées à la politique de la ville, certains dispositifs de péréquation, ainsi que l'action spécifique des établissements publics principalement concernés. Pour chacun de ces sujets, sont ensuite décrites les principales évolutions récemment intervenues et les orientations probables à venir. Ce panorama des aides nationales dédiées en faveur des quartiers défavorisés est suivi d'une analyse des actions et moyens de droit commun des ministères qui ont vocation à contribuer à la politique de la ville, ainsi que d'une mise en perspective de la question du concours que les acteurs locaux, notamment les collectivités territoriales, apportent à ces aides nationales.

La deuxième partie décrit l'ensemble des zonages dans lesquels s'inscrivent les actions en faveur des quartiers défavorisés. Sont abordées les questions de l'adéquation de ces zonages, qui ont vocation à couvrir de façon à la fois exhaustive et exclusive ces quartiers, et du principe de l'usage de cadres géographiques précis en la matière, dans la perspective d'une réforme de cette géographie prioritaire et des modalités de contractualisation de la politique de la ville. Est ensuite dressé un état des lieux de la gouvernance de la politique de la ville ; au niveau national, avec la question de la réalité de l'interministérialité et de la séparation fonctionnelle des agences respectivement chargées de la rénovation urbaine et des interventions sociales au sens large ; au niveau local, avec l'analyse des capacités structurelles d'action respectives de l'État local et des collectivités territoriales.

La troisième partie, suite à la description des difficultés et des réserves méthodologiques inhérentes à l'exercice d'évaluation en matière de politique de la ville, aborde la question de la situation des quartiers en difficulté, ainsi que des résultats et impacts des actions qui y sont menées. Sont ainsi successivement évoqués, comme y invite la loi du 1^{er} août 2003 qui fixe des objectifs généraux et thématiques de réduction des inégalités sociales et des écarts de développement, les thèmes des revenus et des patrimoines, de l'emploi, du développement économique, du cadre de vie, de la santé, de l'éducation, de la sécurité et de la tranquillité publiques, ainsi que des impacts transversaux de la politique de la ville.

RESUME DU RAPPORT

Les moyens et les actions en faveur des quartiers en difficulté

L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) gère la quasi-totalité des crédits d'intervention du programme budgétaire 147 « Politique de la ville » (406 millions d'euros en 2009, soit 0,11 % des crédits de paiement du budget général dans la loi de finances pour 2009). L'Acsé, qui finance de nombreux opérateurs locaux, notamment associatifs dans les quartiers défavorisés, agit dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) qui lient l'État et les collectivités territoriales. Elle finance ainsi les principaux dispositifs historiques de la politique de la ville (le programme de réussite éducative, les contrats d'adultes relais, les ateliers santé ville, le programme ville, vie, vacances...), qui, pour la plupart d'entre eux, sont antérieurs à la création de l'agence.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), créée en 2003, contribue à la réalisation du Programme national de rénovation urbaine (PNRU), qui prévoit la restructuration de plusieurs centaines de quartiers dans l'ensemble du pays. Si une incertitude demeure quant à son financement au niveau national dans les prochaines années, le PNRU est aujourd'hui presque totalement programmé et engagé (environ 1 milliard d'euros par an sur un peu plus de dix ans). Les crédits gérés par l'Anru jouent un rôle de levier effectif : le PNRU est majoritairement financé par les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales.

La politique de la ville s'appuie aussi sur certaines dépenses fiscales et sociales (693 millions d'euros en 2009, soit environ 0,4 % de l'ensemble des dépenses fiscales et sociales applicables aux entreprises). D'importantes exonérations de charges sociales et d'impôts sur l'activité économique sont applicables dans les zones franches urbaines (ZFU), afin d'y densifier le tissu d'entreprises et d'y créer des emplois. D'autres dépenses fiscales ont pour objet d'inciter à l'accession à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine et de soutenir les bailleurs sociaux dans les zones urbaines sensibles (ZUS).

Des dispositifs de péréquation aident les communes qui ont des quartiers prioritaires sur leur territoire à compenser les charges correspondantes et la faiblesse de leurs ressources (1399 millions d'euros en 2009). Il s'agit notamment de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS – 1 163,7 millions d'euros en 2009, soit environ 5 % de la DGF du bloc communal), de la dotation de développement urbain (DDU) et du Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF).

Ces moyens nationaux sont censés venir en complément d'une mobilisation des différents ministères de « droit commun » (notamment l'Éducation nationale, le logement, l'emploi, la sécurité publique...) en faveur des quartiers prioritaires. Leur investissement dans la politique de la ville et ces quartiers est très hétérogène, ce qui limite l'intérêt et la portée d'un chiffrage global traduisant cet engagement (3,62 milliards d'euros en 2009, soit 0,96 % des crédits de paiement du budget général dans la loi de finances pour 2009), dont l'établissement se heurte à d'importantes difficultés techniques.

Ces moyens nationaux dédiés ont par ailleurs vocation à mobiliser les crédits locaux, notamment des collectivités territoriales, dans le cadre territorialisé des Cucs. L'ampleur de cet « effet levier » est aujourd'hui mal connue.

Le zonage et la gouvernance

Les zones urbaines sensibles (ZUS) avaient vocation à constituer l'assise territoriale de mise en œuvre des aides en faveur des quartiers défavorisés. Au fil du temps, d'autres « géographies prioritaires » se sont ajoutées aux ZUS, en leur sein (les zones de redynamisation urbaine – ZRU, les ZFU) ou, le cas échéant, en couvrant des zones nouvelles (les quartiers concernés par les Cucs, les quartiers Anru). La géographie prioritaire, devenue complexe, n'en est pas pour autant satisfaisante. Elle laisse sans doute des quartiers très défavorisés hors de tout zonage et en inclut d'autres dont les difficultés économiques et sociales sont moindres. Surtout, le zonage, comme ressort des aides en faveur des quartiers défavorisés, ne va pas sans stigmatisation, parfois implicite, à l'intérieur comme à l'extérieur de la zone concernée ; il peut aussi conduire à des « effets de frontière » dans une même zone, attribuant une priorité à un lieu et pas à un autre, pourtant analogue au premier.

Le zonage doit avoir pour objet la connaissance des quartiers en difficulté, c'est-à-dire d'en dresser la liste et de définir, sur la base de critères objectifs, la nature et l'intensité des problèmes économiques et sociaux qu'y subissent leurs habitants. Cette connaissance doit être mise au service d'une contractualisation renouvelée entre l'État et les collectivités territoriales, notamment les communes et les EPCI, dont les ressorts territoriaux doivent être les cadres d'action des politiques en faveur des quartiers défavorisés.

Une telle démarche implique un pilotage efficace au niveau national, qui puisse promouvoir une réelle interministérialité et dépasser une dichotomie aujourd'hui trop prononcée entre l'action sur le bâti (par l'Anru) et l'action sociale (par l'Acsé). Au niveau local, l'État doit par ailleurs réellement s'implanter dans les quartiers, par une représentation effective et opérationnelle dont il est dépourvu aujourd'hui. Il pourra alors engager un partenariat exigeant avec les élus locaux, qui sont les maîtres d'œuvre des aides en faveur des quartiers défavorisés. Si, à cette fin, les élus locaux doivent pouvoir exercer, au moins à titre expérimental, des compétences étendues à la mesure des problèmes à traiter (éducation, police, emploi...), l'État aurait pour tâche, dans un tel contexte, d'aider à l'émergence d'un projet local de territoire (dont la politique de la ville serait une dimension) et d'organiser le débat public local sur l'évolution des quartiers prioritaires.

Quelle situation dans les quartiers, quels effets des actions de la politique de la ville ?

Évaluer la politique de la ville est un exercice complexe ; deux études synthétisant respectivement les résultats d'évaluation de 22 Cucs et les travaux universitaires d'évaluation en matière de la politique de la ville ont été réalisées dans le cadre de la présente mission. Celle-ci a donné lieu à de nombreuses auditions de responsables administratifs, d'élus et d'acteurs de la politique de la ville ; trois visites sur des sites de la politique de la ville ont été organisées à Clichy-sous-Bois et Montfermeil, à Orléans et dans la communauté urbaine de Lyon ; un déplacement aux Pays-Bas a permis d'y observer les actions mises en œuvre en la matière.

La connaissance de la situation objective des quartiers prioritaires, de la territorialisation des actions et des moyens mis en œuvre demeure néanmoins lacunaire, malgré des progrès statistiques incontestables en la matière depuis quelques années. Le risque peut être d'imputer à la politique de la ville des constats dont les facteurs d'explication dépassent de loin la portée de ces actions et ces moyens.

Les objectifs de la politique de la ville ont-ils au demeurant été bien définis ? S'il s'agit de « réduire les écarts », cela passe-t-il par une « mixité sociale » accrue s'appuyant sur un « brassage » organisé des populations ou faut-il s'appuyer sur une distribution des moyens privilégiant les populations les moins bien dotées ? La politique de la ville consiste-t-elle à intensifier l'aide en direction de zones de concentration de la pauvreté ou doit-elle contribuer à briser cette « concentration », source endogène de problèmes accrus ?

Si l'on considère les objectifs de la loi du 1^{er} août 2003, formulés en termes de réduction des inégalités sociales et des écarts de développement, il faut admettre que la situation actuelle n'est dans l'ensemble pas meilleure qu'en 2003. La pauvreté et le chômage demeurent dans les quartiers sensibles à des niveaux élevés, sans amélioration réelle par rapport au reste du pays. Les résultats scolaires en ZUS accusent un retard important par rapport aux moyennes nationales, qui n'a pas été pas comblé, même partiellement, ces dernières années ; certaines données peuvent même être interprétées comme la preuve d'un « effet quartier » négatif : pour un environnement social et culturel donné, un élève résidant en ZUS aurait moins de chance de réussir qu'un élève résidant hors ZUS. Par ailleurs, les écarts de « pouvoir d'achat » entre les communes, exprimés en termes de potentiel financier, n'ont pas été réduits ces dernières années et ont même connu un léger accroissement.

Certains résultats paraissent plus favorables : quelques signes de reflux du chômage et de la pauvreté dans les ZFU auraient pour origine les exonérations de charges et d'impôt qui y sont applicables ; ces signes demeurent cependant fragiles et l'interprétation de ces éléments comme des impacts du dispositif fiscal et social des ZFU demeurent discutée.

S'agissant de la rénovation urbaine, l'amélioration est aisément vérifiable en termes de dignité de l'habitat et de restructuration des quartiers. La satisfaction des habitants, largement observée, ne va pas cependant sans certaines difficultés concrètes (évolution du taux d'effort financier des ménages locataires, conditions du relogement sur les marchés tendus...) et sans interrogations sur l'avenir (maintien de l'acquis sur le bâti, retard ou absence de certains équipements structurants en matière de transport...).

Pourraient ainsi être mis à l'actif de la politique de la ville, dans un contexte assez sombre de maintien à des niveaux préoccupants de la pauvreté, du chômage et du retard scolaire dans les quartiers urbains sensibles, quelques évolutions et résultats en matière de développement économique et de rénovation urbaine ; on peut aussi lui attribuer par ailleurs une amélioration du « lien social » au sens large dans ces quartiers, par une pratique renouvelée de l'action publique et associative auprès et avec la participation des habitants.

SYNTHESE DES TRAVAUX

Dans le cadre de la mission que le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques nous a confiée sur « *les aides en faveur des quartiers défavorisés: combien pour quels résultats ?* », nous avons en premier lieu dressé un panorama de l'ensemble des dispositifs concernés, notamment en entendant et questionnant les administrations centrales spécifiquement chargées de les mettre en oeuvre.

Le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV), ainsi que les deux établissements publics sur lesquels il exerce sa tutelle (l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances - Acsé et l'Agence nationale pour le rénovation urbaine - Anru) ont contribué à ce que nous puissions dresser un état des lieux en la matière. À l'occasion de ces échanges, ils nous ont par ailleurs transmis leurs travaux évaluatifs en matière de politique de la ville. De façon générale, nous avons toujours pu compter sur les collaborateurs de ces organismes pour répondre aux questions que nous leur posions.

Nos travaux et notre réflexion se sont appuyés sur de nombreuses auditions, souvent doublées d'un questionnaire à l'attention des personnes entendues, se poursuivant le cas échéant par de nouveaux échanges. Nous avons souhaité la réalisation d'une étude synthétisant les travaux universitaires évaluatifs en matière de politique de la ville ; nous avons aussi souhaité disposer, auprès d'un bureau d'étude spécialisé, d'une synthèse des évaluations sur un échantillon de contrats urbains de cohésion sociale (Cucs). Nous nous sommes rendus sur le terrain, pour rencontrer les élus locaux, les représentants de l'État, les associations et les habitants de certains quartiers prioritaires de la politique de la ville. Nous avons choisi de nous rendre aux Pays-Bas qui met en œuvre une politique de la ville semblable à la nôtre dans ses thématiques, selon une organisation différente de la nôtre. Nous avons fait part de nos impressions sur l'ensemble de ces travaux à un certain nombre d'élus nationaux et locaux et d'experts pour qu'ils nous éclairent par leur point de vue et leur expérience.

Les éléments actuels d'évaluation, notamment issus des rapports annuels de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), conduisent à constater que les écarts en termes de pauvreté, de chômage, d'accès aux soins et de résultats scolaires ne se sont pas réduits depuis la loi du 1^{er} août 2003, qui avait fixé des objectifs en la matière et qu'ils demeurent à des niveaux parfois très préoccupants, les situations et évolutions étant hétérogènes selon les quartiers. Au demeurant, ces éléments, scientifiquement établis et crédibles, demeurent assez rares, ce qui peut étonner s'agissant d'un domaine, la politique de la ville, soumis à de nombreuses évaluations locales.

*

* *

L'organisation des administrations centrales, très récente encore dans sa forme actuelle puisque la DIV a été remplacée par le SG-CIV il y a un peu plus d'un an, ménage aujourd'hui l'autonomie de chaque acteur. La tutelle du Secrétariat général sur les deux agences ne peut être que légère ; il n'est qu'une composante de leur conseil d'administration respectif. À l'Anru comme à l'Acse, la direction générale et les personnels qui l'entourent assurent effectivement la gestion opérationnelle et quotidienne de leur agence.

Les ressemblances entre les deux agences s'arrêtent là. L'Anru, après environ sept années d'existence, ne semble plus avoir qu'un seul problème d'importance, qui n'est d'ailleurs pas vraiment le sien : le financement des engagements pris avec les porteurs locaux des projets de rénovation urbaine. Cette hypothèque est étrangement bien vécue, car les praticiens nationaux de la rénovation urbaine ne doutent pas que la solidarité nationale se manifesterà, le moment venu, malgré l'incertitude du moment. Comment en effet les pouvoirs publics pourraient-ils laisser ces engagements ne pas être honorés, alors que l'élaboration du Plan national de rénovation urbaine (PNRU) a mobilisé à travers tout le pays beaucoup d'élus locaux et le mouvement « HLM », et que les travaux, ou leur poursuite, sont attendus par les populations ? Comment pourrait-on inviter ces acteurs à désormais patienter, eux qui furent sommés d'élaborer des projets, parfois dans l'urgence, sous peine de ne pas avoir accès à l'enveloppe de la rénovation urbaine ? Il convient effectivement de donner à l'Anru les moyens de ne pas être victime de son succès, elle qui a su faire l'effort, de son côté, de limiter, certes parfois de façon encore insuffisante, les inconvénients liés à son caractère centralisé et parisien en « banalisant » un peu plus l'épreuve de son comité d'engagement pour les porteurs de projet et en réduisant ses délais de paiement.

Si la question du financement du PNRU reste à régler, et si les impacts globaux et particuliers de ce plan demeureront à évaluer puisqu'une très grande partie des chantiers ne sont pas achevés, son opportunité nous semble indiscutable. Nous avons entendu des questions et critiques légitimes à son égard. A-t-il permis la sélection des meilleurs projets, alors que les élus et bailleurs locaux ont parfois été tenus de faire vite, contraints par la menace de rater « un train » qui ne repasserait plus ? Satisfait-il à son objectif légal de mixité sociale, alors qu'il peut être une occasion pour les plus mobiles et sans doute les plus aisés des habitants d'un quartier jusqu'alors stigmatisé de le quitter ? Inversement, quels seront les résultats effectifs des dispositifs tendant à attirer dans les quartiers rénovés des populations plus aisées que celles qui y résidaient jusqu'alors ? Plus généralement, ne se satisfait-on pas à bon compte de la réalisation, qui n'est pas la plus complexe pourvu qu'il soit financé, d'un plan de travaux urbains quand la question de départ était de mettre fin à la relégation de ces quartiers sur les plans économique et social ?

Il faut faire justice à l'intérêt de ces questions et rien ne doit empêcher à l'avenir de tenter d'y répondre sereinement. Il convient cependant, selon nous, de saluer un plan ambitieux, mais qui n'est que la moindre des choses. Nous

considérons que redonner une dignité à l'habitat des quartiers urbains populaires était une obligation matérielle et morale. L'intérêt du PNRU va bien au-delà de l'amélioration de l'image des quartiers pour ses habitants ; certaines familles de ces quartiers vivaient et vivent encore dans des conditions et un environnement humainement inacceptables, ce dont certaines de nos visites sur place nous permettent de témoigner. Le PNRU, tout critiquable et interrogeable qu'il soit, a le mérite primordial de leur apporter une réponse réelle. Par ailleurs, si on considère économiquement légitime de mener une politique de grands travaux, le PNRU en constitue sans discussion une forme socialement utile. En conséquence, compte tenu du fait que le PNRU ne traite qu'une part, certes substantielle, des besoins en matière de rénovation urbaine, nous sommes favorables à un « PNRU II » à l'issue du plan actuel, pour la renforcer et l'achever.

*

* *

Aussi indispensable qu'il soit, le PNRU n'est en tout état de cause pas la panacée. La politique de la ville doit s'appuyer à la fois sur la nécessaire rénovation urbaine et sur une politique spécifique d'interventions sociales au sens large. Car au-delà de la dignité de l'habitat, se jouent dans ces quartiers l'effectivité de la promesse républicaine et donc une partie de l'avenir du pays ; être né, avoir grandi, vivre quelque part sur le territoire national ne saurait sceller un destin social. Si chacun a droit à la dignité aujourd'hui, il doit aussi avoir la chance effective de faire valoir ses mérites et de tenter de satisfaire ses ambitions. C'est pourquoi, dans nos quartiers urbains difficiles, là où se concentrent la pauvreté, le chômage, l'échec scolaire et là, où, sans doute, il est plus difficile d'échapper à l'horizon du territoire, il est légitime d'y organiser « sur mesure » l'action des pouvoirs publics et d'y apporter des moyens supplémentaires et suffisants pour l'éducation, l'emploi, le développement économique et la santé.

Face à un tel enjeu qui, s'appuyant sur la mesure des écarts, consiste à donner à chaque personne la chance d'avoir une prise sur son sort et celui de ses enfants, il est évidemment nécessaire de mobiliser harmonieusement toutes les forces thématiques de l'État, mises en musique par un pilotage fort exerçant une réelle autorité. Nous avons l'impression que l'organisation actuelle n'est pas à la hauteur de ces exigences.

Comment peut-il en être autrement alors que l'agence qui a en charge les moyens d'intervention de la politique de la ville n'a inspiré à peu près aucun des dispositifs et des actions qu'elle est chargée de mettre en œuvre ? Alors qu'elle n'a pas vraiment achevé la tâche primordiale de savoir à quoi et où précisément les fonds publics nationaux de la politique de la ville sont affectés ? Alors que l'instrument contractuel de mobilisation des moyens nationaux et locaux, le contrat urbain de cohésion sociale (Cucs), n'a pas relevé de son initiative, pas plus que sa mise en œuvre ne relève de sa compétence ? Alors que cet outil contractuel, qui devait être basé sur un diagnostic approfondi et circonstancié d'une situation

urbaine locale, a consisté, dans un nombre de cas non négligeable, en un exercice de style sous contrainte de temps, destiné à « ouvrir » les financements, souvent en reconduisant ceux qui étaient pratiqués antérieurement ? Alors qu'un tel théâtre d'ombres conduit inévitablement sur le terrain à la routine et à la démotivation ?

La loi du 1^{er} août 2003, en érigeant légitimement la rénovation urbaine en priorité nationale, a par ailleurs sans doute renforcé le questionnement sur l'utilité et l'efficacité du volet « social » de la politique de la ville. Il y a pu avoir une tentation à la facilité, consistant à cantonner désormais la politique de la ville au nombre de logements sociaux démolis, reconstruits, résidentialisés ou rénovés. Or, tenter d'oublier les situations de précarité sociale et de santé, la relégation économique, l'isolement géographique, c'est prendre le risque de mettre en danger les acquis réels de la rénovation urbaine. Tous les praticiens de la politique de la ville, y compris les plus impliqués dans la rénovation urbaine, l'ont confié à vos rapporteurs : l'investissement que la France a consenti pour rénover ses quartiers urbains difficiles ne sera rentabilisé que si les questions « sociales » au sens large y sont mieux traitées qu'aujourd'hui.

*

* *

Ce tableau contrasté des forces et faiblesses de l'organisation nationale de la politique de la ville doit être complété par un panorama des modalités et de l'intensité de l'implication des ministères de « droit commun ». Vos rapporteurs ont entendu et questionné à ce titre les responsables administratifs de l'éducation nationale, de l'emploi, du logement, de la police nationale et des collectivités territoriales. Quand le document de politique transversale sur la politique de la ville affiche plus de trois milliards d'euros de contributions interministérielles aussi nombreuses que diverses en faveur des quartiers prioritaires, qu'en est-il dans les faits ?

Vos rapporteurs n'insisteront pas sur les modalités de calcul de ces contributions, parfois obscures, souvent approximatives parce que forfaitaires, dont l'hétérogénéité et l'imprécision, privent de sens toute tentative d'en faire la somme.

Le cadre d'action premier des ministères de droit commun est qu'un élève en difficulté, un demandeur d'emploi, une famille à la recherche d'un logement ou la victime d'un délit appellent légitimement une réponse en terme d'action publique, partout sur le territoire. La prise en compte de la géographie prioritaire de la politique de la ville constitue dans ce contexte une approche parmi d'autres dans la mise en oeuvre d'une politique nationale.

Vos rapporteurs ont ressenti la proximité naturelle de certaines politiques de droit commun avec la politique de la ville. L'éducation prioritaire partage le même esprit et la même philosophie que la politique de la ville, sans que leurs

cadres territoriaux respectifs d'action se recourent totalement. Le champ d'action en matière de sécurité publique contre le trafic de stupéfiants, l'économie souterraine et certaines incivilités recoupe largement aussi les territoires urbains concernés par la politique de la ville.

Au demeurant, si le SG-CIV ne ménage pas sa peine en matière d'organisation de l'interministérialité de la politique de la ville, il n'a d'influence qu'à l'aune de la capacité d'influence de ses autorités politiques de tutelle, qui elle-mêmes sont tributaires des équilibres et priorités politiques de tout un gouvernement. Nous avons entendu Mme Fadela Amara, dont nous avons apprécié l'engagement personnel et la lucidité, y compris dans l'examen de la réalité de ses marges de manoeuvre politiques. Le rapport de force politique et institutionnel, peu en faveur des instances nationales pour lesquelles la politique de la ville est la priorité d'action, n'a pas été modifié par la dynamique « espoir banlieues » (dont il est trop tôt pour évaluer les impacts) : les ministères de droit commun sont responsables des principaux dispositifs, dans un cadre interministériel dont il est difficile de voir la réalité.

*

* *

Nous considérons que ce contexte national, conjoncturel, peu favorable à la prise en compte prioritaire de la politique de la ville, se double aujourd'hui d'une déficience structurelle de l'État déconcentré. Représentant de l'État et de l'ensemble du Gouvernement, délégué territorial de l'Anru et de l'Acsé, le préfet, en charge de toutes les politiques publiques de l'État, ne peut être en mesure, dans chaque quartier prioritaire, d'avoir la proximité suffisante pour traiter efficacement des réalités et des enjeux. Les créations successives des sous-préfets à la ville, des préfets délégués à l'égalité des chances, ou, plus récemment, des délégués du préfet en sont d'ailleurs le témoignage. Les délégués du préfet constituent sans doute un « format » de représentation de l'État adapté car propre à chaque quartier prioritaire. Mais ce « symbole » de la présence de l'État ne peut gagner en épaisseur et en efficacité que s'il dispose, dans le contexte d'un rôle accru des collectivités territoriales, de prérogatives réelles, de services et d'une place effective dans le fonctionnement de l'État. Nous avons constaté que l'on est loin du compte en la matière.

Nous avons eu l'impression lors de certains de nos déplacements d'un État appauvri, secoué par les différentes vagues de RGPP, en difficulté pour faire entendre son rôle, ses réalisations et les principes dont il est le garant. En crise d'identité et de légitimité, l'État déconcentré semble justifier son existence par, au mieux, le rappel des crédits nationaux versés dans le cadre des Cucs et, le cas échéant, une tendance au contrôle tatillon et formaliste. Alors que nous avons besoin d'un État local garant de l'éthique et des principes républicains, facilitateur des initiatives locales, présent, avec ses personnels, au sein même de nos quartiers

urbains difficiles, au service d'une politique nationale de la ville pilotée par les collectivités territoriales.

*

* *

Car nous avons la conviction que le maire est la seule autorité locale susceptible de traiter des problèmes territoriaux urbains dans leur globalité, en s'appuyant, le cas échéant, sur une approche et des solidarités intercommunales. Nos déplacements à Clichy-sous-Bois et Montfermeil, à Orléans et à Lyon, Bron et Vénissieux nous ont confirmé que relèvent du maire et de son équipe municipale l'engagement quotidien, l'enthousiasme, l'attachement intime à la ville dans toutes ses facettes, ainsi que la connaissance et la vision de l'ensemble urbain et de ses détails ; le maire est la clé de voûte d'une possible réussite de la politique de la ville.

Encore faut-il qu'il dispose des moyens adéquats. Nous considérons que malgré les efforts réels de ces dernières années concernant la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) et la dotation de développement urbain (DDU), le compte n'y est pas. La réalité aujourd'hui est encore pour certaines communes le cumul de faibles ressources et des charges et difficultés urbaines les plus lourdes. L'invention des dispositifs de péréquation postérieurs à la suppression de la taxe professionnelle doit être l'occasion d'une évaluation rationnelle et globale des besoins de péréquation et de la mise en œuvre pérenne des dispositifs correspondants, y compris, si nécessaire, en allant plus loin qu'aujourd'hui dans la remise en cause des situations acquises en matière de dotations nationales, afin de concentrer les moyens là où ils sont indispensables et y atteindre le seuil critique d'efficacité, plutôt que d'effectuer un saupoudrage qui ne satisfait personne.

Les moyens à imaginer demain sont certes financiers ; en la matière, il convient selon nous d'au moins stabiliser les crédits d'intervention à la disposition de l'Acsé pour les actions et initiatives locales ; de maintenir demain une aide spécifique à l'activité économique et de soutien à l'emploi à hauteur du coût actuel des exonérations applicables dans les ZFU, peut-être sous une autre forme ou dans un autre cadre géographique (car si le coût d'un emploi dans ces quartiers peut être élevé comme l'indique l'une des rares évaluations sur le dispositif des ZFU, certains de ses emplois n'ont pas de prix pour la vie des quartiers concernés, notamment dans les petits commerces) ; de permettre une péréquation à hauteur des enjeux ; et, bien entendu, de financer le PNRU au rythme de l'avancée des travaux dans les quartiers. Nous ne pensons pas que la politique de la ville dispose aujourd'hui de trop de moyens ; nous ne sommes d'ailleurs pas certains que leur niveau actuel ne devrait pas être augmenté, s'agissant des crédits d'intervention. Il est vraisemblable qu'ils ne sont pas suffisamment concentrés sur un nombre restreint de territoires délimités de façon objective.

Mais nous pensons aussi que les moyens à prévoir pour demain sont d'un autre ordre ; nous sommes favorables à mettre dans les mains du maire, dans un premier temps à titre expérimental, sur une base contractuelle et dans le cadre de la politique de la ville, d'autres leviers et facultés : signer les conventions d'emploi aidé en lieu et place de l'État ; organiser l'emploi et l'implantation des forces de sécurité publique ; affecter les effectifs de l'éducation nationale ... Il ne peut y avoir de mauvaises idées qu'une fois les avoir réellement envisagées, et de préférence après les avoir testées. L'État, dans une décentralisation approfondie qui fait réellement confiance aux acteurs locaux, aurait alors un rôle effectif et primordial à jouer : élaboration conjointe avec la commune ou l'intercommunalité concernée du projet de territoire préalable à la contractualisation envisageant l'exercice local de nouvelles compétences ; rôle de garant en dernier recours des principes républicains et de la sécurité publique ; mesure et évaluation des résultats localisés à une échelle très fine à l'intérieur du quartier, dans un cadre national ayant, pourquoi pas, une fonction d'émulation des acteurs locaux (par exemple par l'organisation annuelle d'un débat public local sur le fondement des éléments d'évaluation actualisés disponibles).

Nous avons été surpris lors de notre visite aux Pays-Bas par la liberté et la simplicité avec laquelle les moyens de la politique de la ville sont pensés et organisés au service d'un projet local global, au plus près des quartiers, des commerçants et des habitants ; sans référence obligée et contraignante à des principes abstraits et théoriques sur les compétences des uns et des autres. Aujourd'hui en France, imaginer qu'un agent public puisse être concrètement à la fois sous l'autorité du maire et de l'État implique un parcours juridique dont le promoteur n'est pas certain de sortir gagnant, obligé qu'il est de justifier juridiquement et en opportunité une telle initiative.

*

* *

L'ensemble de nos travaux nous a amenés par ailleurs à nous poser certaines questions plus larges sur les objectifs de la politique de la ville. Nous sommes convaincus qu'il existera demain comme aujourd'hui des quartiers populaires. Si on vit mal aujourd'hui en France dans un certain nombre d'entre eux, il nous semble qu'une politique de la ville ambitieuse peut se donner l'objectif simple que leurs habitants y vivent mieux demain ; pour autant, nous semble-t-il, que chacun puisse y résider de façon digne et apaisée et qu'il n'y ait pas, sur le chemin que chaque personne conçoit pour sa propre vie et pour celles de ses enfants, d'obstacles liés au lieu de résidence, par le peu de ressources concrètes dont on y disposerait ou par la discrimination dont ce lieu serait à l'origine. Il s'agit simplement de permettre, dans ces quartiers comme ailleurs, l'accès à l'emploi, à un habitat digne et à un parcours scolaire qui valorise les capacités et le mérite ; à vrai dire, c'est bien ainsi que l'on pourra constater statistiquement, *in fine*, la réduction des « écarts à la moyenne », en matière de revenus notamment, ou de chômage, dont l'ampleur actuelle mériterait sans doute

d'être plus largement rendue publique tant nous avons l'intuition que chacun n'en a pas pris l'exacte mesure.

Nous ne souhaitons pas remettre en cause certains moyens mis en oeuvre dans un objectif de mixité sociale, y compris dans les communes et quartiers plus aisés. Il serait d'ailleurs judicieux d'éviter sur ce point une certaine contradiction des politiques nationales ; les quartiers urbains dans lesquels se concentre la précarité sociale en France n'ont pas bien entendu pas vocation à être le lieu d'accueil prioritaire des bénéficiaires du droit au logement opposable. Nous pensons cependant que l'objectif d'une amélioration des conditions et perspectives de vie des habitants de nos quartiers urbains les plus en difficulté est primordial, même si cet objectif est plus modeste que celui d'une « mixité sociale » qu'il serait possible de susciter par une politique ambitieuse des peuplements.

Que l'atteinte d'un objectif centré sur l'amélioration des situations des habitants des quartiers prioritaires se traduise par des mobilités résidentielles et professionnelles allant ou en provenance de ces quartiers, est alors plus accessoire, même si l'étude de ces mobilités reste à faire, notamment pour conforter l'hypothèse que ces quartiers assureraient, dans certains cas, une fonction bénéfique de « sas » dans une trajectoire sociale « ascendante », ce qui reste d'ailleurs à prouver. Dans la même perspective, devient plus secondaire la bonne manière d'envisager une réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville, même si cette réforme est nécessaire et doit s'appuyer sur des critères plus objectifs et plus précis qu'aujourd'hui, s'agissant notamment des ZUS, en resserrant sans doute leur nombre et leurs contours autour des quartiers urbains qui concentrent les plus grandes difficultés économiques et sociales.

Il est un dernier point, en guise de conclusion, que vos rapporteurs souhaiteraient aborder : chaque acteur, chaque praticien de la politique de la ville sait que le « public » de la politique de la ville est composé plus qu'ailleurs de personnes étrangères, de compatriotes d'origine étrangère et de jeunes « issus des minorités visibles », pour employer une expression un peu étrange, qui doit nous interroger sur notre incapacité collective à dire ce qu'il en est de la diversité des couleurs qui composent aujourd'hui le visage de la France. Une République ambitieuse pour ses quartiers urbains en difficulté n'a rien à perdre à parler franchement et à assumer clairement cette réalité. Au-delà des moyens humains, techniques et juridiques mis en oeuvre pour réussir la politique de la ville, ce serait sans doute un atout pour l'exercice d'une parole publique républicaine efficace contre les racismes, les discriminations et les communautarismes.

PREMIERE PARTIE : QUELS MOYENS ET ACTIONS POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

I.- PHOTOGRAPHIE CRITIQUE DES MOYENS ET ACTIONS MIS EN ŒUVRE EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

A.- LES MOYENS BUDGETAIRES NATIONAUX ACTUELLEMENT DEDIES A LA POLITIQUE DE LA VILLE

Le tableau suivant retrace pour 2009, dernier exercice budgétaire achevé, les consommations de l'ensemble des moyens budgétaires nationaux que l'on peut estimer être spécifiquement dédiés à la politique de la ville.

CONSOMMATIONS EN 2009 DES MOYENS BUDGETAIRES NATIONAUX DEDIES A LA POLITIQUE DE LA VILLE

(en millions d'euros)

Programme 147 « Politique de la ville »	465,55
Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru)	995,59
Dépenses fiscales et « sociales »	693,00
Dotations de péréquation (Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale : DSU-CS ; dotation de développement urbain : DDU ; et fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France : FSRIF)	1 399,00
Établissement public d'insertion de la défense (Épide)	25,20
et Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Épareca)	42,50
Caisse des dépôts et consignations	80,00
Total	3 700,84

La lecture de ce tableau nécessite les précisions suivantes :

– les crédits consommés au titre du programme 147 « Politique de la ville » s'élèvent en fait en 2009 à 788,398 millions d'euros. Ont été retranchés de ce montant, pour la construction des lignes correspondantes du tableau précédent, le remboursement des dépenses « sociales » aux organismes de sécurité sociale et la subvention à l'établissement public d'insertion de la défense (Épide), présentés de manière distincte ;

– pour l'Épide, le montant retenu est celui de la subvention qu'il reçoit du programme 147 et non son budget total, considérant que son activité est rattachable à la politique de la ville seulement pour la part financée par ce programme. *A contrario*, le montant retenu pour l'Épareca est celui de son budget total, étant entendu que l'activité de cet établissement public concerne exclusivement les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

1.– Les crédits d'intervention de l'État spécifiquement en faveur de la politique de la ville : le programme 147

a) La structure tripartite du programme 147 : une administration centrale concentrée sur le pilotage, des opérateurs gérant l'essentiel des crédits d'intervention, le financement de certaines exonérations de charges sociales

Le programme 147 « Politique de la ville » retrace les crédits du budget de l'État spécifiquement dédiés à la politique en faveur des quartiers urbains défavorisés et principalement gérés par le SG-CIV. Parmi ces crédits, dont le montant total s'est élevé en exécution en 2009 à 788,398 millions d'euros, on peut distinguer :

– des crédits d'intervention dont bénéficient certaines administrations et certains opérateurs, pour un montant de 490,768 millions d'euros ⁽¹⁾ ;

– des crédits permettant le remboursement aux régimes de sécurité sociale des exonérations de cotisations de sécurité sociale au titre de dispositions spécifiques applicables dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et, surtout, les zones franches urbaines (ZFU), pour un montant de 297,6 millions d'euros.

Ces deux grandes catégories de crédits seront successivement retracées dans la présente partie, les chiffres indiqués étant *a priori* ceux de l'exécution 2009.

S'agissant des crédits d'intervention dont bénéficient certaines administrations et certains opérateurs, 7,64 % de ces crédits (soit 37,520 millions d'euros sur 490,768 millions d'euros) ont été confiés en gestion au Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV), qui a succédé à la délégation interministérielle à la ville (DIV) en tant que principale administration centrale chargée de la politique de la ville. Parmi les opérations ayant ainsi directement relevé du SG-CIV en 2009, on peut distinguer :

– la délégation de crédits dans certaines collectivités d'outre-mer au titre d'actions financées classiquement par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) dans les départements et les régions d'outre-mer et métropolitains⁽²⁾. Les crédits de paiement correspondants, qui ont concerné la Polynésie française, Mayotte et la Nouvelle-Calédonie, se sont élevés en 2009 à 3,48 millions d'euros ;

(1) La loi de finances initiale pour 2010 a prévu que ce montant s'élèverait pour l'exercice 2010 à 465,78 millions d'euros.

(2) Comme il est indiqué infra, la loi prévoit que les délégués territoriaux de l'ACSÉ sont les préfets de région et de départements. Les représentants de l'État dans certaines collectivités d'outre-mer n'étant pas expressément des préfets, le SG-CIV est donc compétent pour y déléguer les crédits que l'agence délègue en règle générale par ailleurs sur le territoire national.

– le SG-CIV a procédé au financement de 43 associations nationales pour 2,34 millions d’euros. Le transfert à l’Acsé des crédits correspondants devrait être progressivement mis en œuvre au cours des exercices postérieurs à 2009 ;

– 20,37 millions d’euros de crédits de paiement ont permis de financer des engagements antérieurs au Plan national de rénovation urbaine (PNRU), pris au titre, d’une part, de l’ancien fonds interministériel pour la ville (FIV) pour la partie investissement de certains anciens contrats de ville et, d’autre part, des grands projets de ville (GPV) et opérations de renouvellement urbain (ORU) ;

– 3,88 millions d’euros de crédits de paiement ont été affectés au fonctionnement du SG-CIV et plus particulièrement à celui de l’Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) et du Conseil national des villes (CNV), dont les secrétariats sont assurés par le SG-CIV ;

– 2,05 millions d’euros au titre du fonctionnement des services déconcentrés, dont une partie substantielle a permis des actions de formation des délégués du préfet et le financement des dépenses de fonctionnement courantes liées à l’exercice de leurs activités (dotation de 1 800 euros par délégué du préfet). On peut rappeler à ce stade que les délégués du préfet ont vocation à incarner la présence de l’État dans certains quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

– 2,24 millions d’euros consacrés au financement de dix-huit centres de ressources régionaux, qui, sous la forme d’associations ou de groupements d’intérêt public (GIP) réunissant notamment des collectivités territoriales, contribuent à la diffusion de l’information, à la formation et à la capitalisation des expériences en matière de politique de la ville. L’activité de ces centres de ressources régionaux est encadrée par un cahier des charges national établi par le SG-CIV ;

– 2,43 millions d’euros au titre du financement d’actions d’animation régionale de la politique de la ville. Ces crédits pourraient, s’agissant des exercices postérieurs à 2009, être transférés à l’Acsé ;

– la distribution par le SG-CIV de 0,37 millions d’euros pour financer 70 petites associations dans le cadre de la réserve parlementaire.

Une part non négligeable de ces différents crédits correspond à des emplois qui n’ont pas relevé de décisions de gestion du SG-CIV. Si sont retranchés de ces crédits consommés les montants relevant du fonctionnement centralisé ou déconcentré de l’État, d’engagements antérieurs en matière de rénovation urbaine et de la réserve parlementaire, sont demeurés à la disposition du SG-CIV, au titre de décisions de gestion, environ 10,5 millions d’euros pour le financement d’actions dans certaines collectivités d’outre-mer, d’associations nationales et d’opérations d’ingénierie et d’animation en matière de politique de la ville (centres de ressources et animation régionale). Certains de ces crédits réellement à la disposition du SG-CIV en 2009 ont vocation, par ailleurs, à être très prochainement gérés par l’Acsé. Le recentrage des missions du SG-CIV sur des fonctions stratégiques correspond d’ailleurs à la définition récente de ses

missions opérationnelles : l'article 6 du décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville précise ainsi que le SG-CIV « *contribue à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre interministérielles de la politique de la ville* », sans que soit évoquée une fonction de pure gestion au titre de cette politique.

En tout état de cause, si ces crédits confiés en gestion au SG-CIV sont retranchés du montant de 490,768 millions d'euros de crédits d'intervention du programme 147, ce sont 453,248 millions d'euros, soit 92,35 % de ces crédits, qui ont permis le financement de certains des principaux opérateurs nationaux de la politique de la ville :

– 423,208 millions d'euros ont été affectés à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), tant pour le financement de ses interventions (402,109 millions d'euros) que pour le financement de son fonctionnement et de ses dépenses de personnel (21,099 millions d'euros). Le poids du financement de l'Acsé dans le programme 147 (53,7 % de l'ensemble des crédits du programme 147 lui ont été transférés en 2009 – soit 86,23 % des crédits d'intervention du même programme hors les crédits destinés au financement des exonérations de cotisations en ZFU et en ZRU) et le caractère central de cet établissement public dans la mise en œuvre de la politique de la ville conduiront à consacrer une partie substantielle des développements suivants à cette « agence » ;

– 4,821 millions d'euros ont été affectés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) au titre de certaines de ses dépenses de personnel et de fonctionnement (il s'agit donc d'une subvention pour charges de service public et non d'une contribution au financement des subventions d'investissement de l'agence) ;

– 25,219 millions d'euros ont été affectés à l'établissement public d'insertion de la défense (Épide). Cet établissement, qui dépend à titre principal de la mission « Travail et emploi », est chargé d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes adultes volontaires sans qualification ni emploi ou en voie de marginalisation sociale, en s'adressant notamment aux populations des zones urbaines sensibles. En 2009, les 20 sites de l'Épide sur le territoire national ont ainsi permis d'accueillir 2 000 jeunes.

b) L'activité de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)

• Les sources de financement de l'Acsé

Plus de la moitié des crédits du programme 147 est aujourd'hui consacrée au financement de l'Acsé. En 2009, ce programme a permis le financement de l'agence à hauteur de 423,208 millions d'euros. Ce financement avait deux fonctions : les interventions de l'agence au titre de la politique de la ville pour 402,109 millions d'euros et certaines de ses dépenses liées à son fonctionnement et à ses personnels pour 21,099 millions d'euros.

Cependant, les ressources de l'Acsé n'ont pas uniquement pour origine les crédits du programme 147. En effet, l'établissement public a en outre bénéficié en 2009 des ressources suivantes, au titre de subventions de l'État, pour un montant global de 70,247 millions d'euros :

– le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » permet le financement de l'Acsé à hauteur de 14,387 millions d'euros. Il s'agissait en 2009 d'assurer la transition du transfert, prévu, au titre de l'exercice 2009, par l'article 67 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) de certaines missions relatives à l'accueil des migrants. Une convention signée entre l'Acsé et la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) a explicité les modalités concrètes de cet aménagement budgétaire transitoire, qui a prévu la gestion par l'Acsé de certaines formations linguistiques en direction des migrants pendant le premier semestre 2009 et le financement d'aides au logement versées aux foyers de travailleurs migrants au titre de l'exercice 2009 ;

– le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) est « localisé » au sein de l'Acsé par l'article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, pour un montant en exécution 2009 de 35 millions d'euros ⁽¹⁾. Le même article prévoit que le FIPD finance des actions « *dans le cadre des plans de prévention de la délinquance définis à l'article L. 2215-2 du code général des collectivités territoriales et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville définie au dernier alinéa de l'article L. 121-14 du code de l'action sociale et des familles [c'est-à-dire les contrats urbains de cohésion sociale]* ». Les orientations d'emploi des fonds attribués au FIPD sont fixées par le Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) ⁽²⁾. Le même article prévoit qu'« *en application de ces orientations, le conseil d'administration de l'agence approuve les programmes d'intervention correspondants et répartit les crédits entre les départements. Ces crédits sont délégués au représentant de l'État dans le département* ». L'Acsé est donc l'organisme payeur des crédits du FIPD mais n'a qu'une marge de manœuvre limitée s'agissant de l'emploi de ces crédits. Ceux-ci ne sont en tout état de cause pas fongibles avec ceux de la politique de la ville, les circulaires annuelles qui fixent les orientations pour l'emploi des crédits du FIPD rappelant par ailleurs que leurs emplois ne sont soumis à aucun zonage administratif. Ces crédits sont composés d'une part du produit des amendes de la circulation arrêté chaque fin d'année en loi de finances rectificative et, le cas échéant, d'une enveloppe supplémentaire. L'investissement en matériels de vidéoprotection constitue, de façon croissante ces dernières années, l'orientation majeure de l'emploi des fonds du FIPD ;

(1) Ce montant s'élève à 49,1 millions d'euros en 2010.

(2) Le ministre en charge de la ville ne fait pas partie des membres de droit du CIPD, aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 2006-52 du 17 janvier 2006 instituant un comité interministériel de prévention de la délinquance.

– l’Acsé a consommé en 2009, au titre du Plan de relance, 6,897 millions d’euros pour des mesures en faveur de l’emploi et 1,526 million d’euros au titre de mesures de développement de la vidéoprotection. Les crédits de paiement dont l’Acsé a bénéficié en 2009 au titre de ces deux catégories de mesures se sont élevés à, respectivement, 8 millions d’euros et 2 millions d’euros. En 2010, hors reports, des crédits de paiement de 12 millions d’euros et de 2 millions d’euros seront ouverts au bénéfice de l’agence au titre de ces mêmes mesures, respectivement, en faveur de l’emploi et de la vidéoprotection ;

– le Haut commissariat à la jeunesse et à la vie associative a versé à l’Acsé en 2009 9,321 millions d’euros, au titre, notamment, du financement du service civil volontaire ;

– enfin, 1,538 million d’euros ont été versés à l’Acsé par d’autres ministères, aux termes de conventions ponctuelles.

Ces ressources ont été complétées en 2009 par 23,187 millions d’euros du Fonds social européen (FSE). Enfin, l’établissement public a bénéficié d’autres ressources, dont des ressources propres, à hauteur de 19,046 millions d’euros ⁽¹⁾.

Ainsi, les sommes dont a pu bénéficier l’Acsé en 2009, soit 535,688 millions d’euros au total, n’ont pour origine le programme 147 qu’à hauteur de 79 %.

Au demeurant, s’agissant de la destination des crédits consommés, l’Acsé précise que 406,765 millions d’euros ont en 2009 été consacrés spécifiquement à la politique de la ville ⁽²⁾, soit 78,67 % de l’ensemble des crédits consommés par l’établissement public.

• *L’usage des crédits de l’Acsé*

Comment comprendre concrètement quels sont les usages des crédits consacrés par l’Acsé à la politique de la ville ? Il faut pour cela à la fois avoir à l’esprit la méthode de travail de l’agence et les programmes qu’elle met en œuvre.

S’agissant de sa méthode de travail, l’une des activités fondamentales de l’Acsé consiste à enregistrer des demandes de subventions, notamment de la part d’associations mais aussi d’autres structures, parfois publiques, et à instruire ces demandes. Au vu de la compatibilité de ces demandes avec l’objet des programmes qu’elle est chargée de mettre en œuvre et avec les capacités

(1) Ce montant est composé des éléments suivants : l’annulation de mandats sur exercices antérieurs pour 15,958 millions d’euros, des produits financiers pour 0,646 million d’euros, des produits exceptionnels pour 0,123 million d’euros, des reprises sur amortissements et provisions pour 2,420 millions d’euros et des revenus d’immeubles pour 0,081 million d’euros.

(2) Ce montant est conforme aux informations disponibles dans le rapport annuel de performance de la mission « Ville et logement », page 113. Le Gouvernement y précise néanmoins que les mandatements correspondants sur l’exercice se sont élevés à 403,086 millions d’euros, car 3,679 millions d’euros considérés comme consommés en 2009 ont fait l’objet de mandatements en 2010, au titre d’achats de prestations telles que des évaluations, des audits, des formations ou des diagnostics.

financières dont elle dispose, l'Acse procède ou non au paiement d'une subvention correspondant au moins partiellement aux montants pour lesquels elle a été sollicitée. Plusieurs points doivent sur ce sujet être précisés :

– la répartition annuelle des disponibilités financières de l'agence pour chaque niveau territorial (national, régional et départemental) et, pour les niveaux déconcentrés, pour chaque département ou région, est déterminée au préalable par délibération de son conseil d'administration. Le directeur général de l'agence met en œuvre ces orientations financières ⁽¹⁾ ;

– les demandes de subventions peuvent être faites aux trois niveaux national, régional et départemental. Au niveau national, les services centraux de l'agence opèrent le traitement de l'ensemble de la procédure relative à ces demandes, alors que cette tâche revient aux agents de l'État aux niveaux déconcentrés, sous l'autorité du préfet de région ou du département, délégué territorial de l'agence ⁽²⁾. L'agence « dispose » ainsi de 126 délégués territoriaux de rang préfectoral (pour les 100 départements et les 26 régions), qui sont autant d'ordonnateurs secondaires, et d'environ 600 agents travaillant, souvent à titre partiel, à son service sous l'autorité des délégués territoriaux ;

– à l'intérieur des enveloppes fixées pour la politique de la ville par département, par région et au niveau national, les crédits sont dans une certaine mesure fongibles, c'est-à-dire qu'ils peuvent avoir pour objet de financer tout dispositif dont l'agence a la charge ou toute action qu'elle estime éligible à ses subventions. Cette fongibilité ne concerne pas, cependant, les crédits « sanctuarisés » destinés au programme de réussite éducative, aux actions financées en matière d'emploi et de vidéoprotection dans le cadre du Plan de relance et aux adultes-relais.

Ainsi l'agence dispose d'une procédure financière et comptable claire et complète. La question de la compatibilité d'une demande de subvention avec les capacités financières de l'agence n'est donc pas problématique, quel que soit le

(1) Cf. pour l'ensemble de ces points, les septième et huitième alinéas de l'article R. 121-17 du code de l'action sociale et des familles :

« 6° [Le conseil d'administration] détermine la part des crédits destinés aux concours financiers qu'il attribue au niveau national et celle destinée au niveau territorial ;

« 7° Il approuve la répartition des dotations financières que le directeur général délègue aux délégués de l'agence ; »

Cf. aussi le sixième alinéa de l'article R. 121-20 du même code :

« [Le directeur général] délègue aux délégués de l'agence les crédits correspondant à la répartition décidée par le conseil d'administration. »

(2) Cf. les trois premiers alinéas de l'article R. 121-21 du code de l'action sociale et des familles :

« Le représentant de l'Etat dans la région, le département, la collectivité territoriale de Corse et dans les départements d'outre-mer, délégué de l'agence, en est l'ordonnateur secondaire pour les programmes d'intervention et les crédits qui lui sont délégués par le directeur général.

« Le délégué assure l'instruction des demandes de financement et des dossiers de convention. Il attribue les subventions allouées par l'agence et signe avec la personne bénéficiaire les conventions dont ces subventions sont assorties.

« Il instruit les demandes de versement de subvention formulées par les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes publics ou privés, notamment les associations, et contrôle l'exécution des opérations qui en font l'objet. »

niveau ou le lieu de l'action envisagée par le demandeur de la subvention. La question de la compatibilité de cette demande avec les orientations que l'agence est chargée de mettre en œuvre est plus problématique. Autrement dit, comprendre quelles sont les actions financées par l'agence est beaucoup plus complexe que de savoir comment elles le sont. Au demeurant, la création de l'Acsé avait au moins en partie pour origine, en 2006, la volonté de mieux savoir à quoi était consacrés, dans le détail, les crédits de la politique de la ville, en rationalisant au préalable leurs modalités d'attribution. En effet, la gestion du Fonds interministériel des villes (FIV), que l'Acsé a d'une certaine façon remplacé, ne permettait que très partiellement de savoir à quoi étaient employés les crédits correspondants.

- *Les missions de l'Acsé*

Le premier alinéa de l'article L. 121-14 du code de l'action sociale et des familles dispose que l'Acsé « *contribue à des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle* ». Cet objectif est marqué par l'idée que l'agence s'adresse à des personnes rencontrant certaines difficultés, sans référence à leur lieu de résidence. Le deuxième alinéa du même article confirme, dans ses deux premières phrases, l'objectif relatif à la lutte contre les difficultés d'insertion sociale et professionnelle : « [l'agence] *concourt à la lutte contre les discriminations. Elle contribue à la lutte contre l'illettrisme et à la mise en œuvre du service civil volontaire* ».

La troisième phrase du même alinéa lui attribue par ailleurs une mission territorialisée, dans le cadre de la politique de la ville : « *elle participe aux opérations en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville* ». Le dernier alinéa de l'article L. 121-14 du code de l'action sociale et des familles éclaire la mise en œuvre de cette mission : « [l'agence] *participe [...] au financement des contrats passés entre les collectivités territoriales et l'Etat pour la mise en œuvre d'actions en faveur des quartiers visés au troisième alinéa* ⁽¹⁾ ».

L'Acsé est donc légalement chargée de deux types de mission, l'une portant sur des personnes rencontrant certaines difficultés, l'autre portant sur les habitants des quartiers défavorisés, au titre de leur lieu de résidence ; cette seconde catégorie de mission passant le cas échéant par la participation au financement d'actions entreprises dans le cadre de contrats passés entre l'État et les collectivités territoriales. Autrement dit, il est légalement loisible à l'Acsé, selon les orientations prises par son conseil d'administration, de financer des actions entreprises hors les quartiers prioritaires de la politique de la ville ; elle a également la faculté, lorsqu'elle contribue au financement d'une action dans un de ces quartiers, de le faire hors du cadre des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs). L'Acsé précise ainsi qu'en 2009, les 406,765 millions d'euros consommés au titre de la politique de la ville peuvent être répartis de la façon suivante,

(1) *C'est-à-dire les quartiers prioritaires de la politique de la ville, même si cette référence au « troisième alinéa » est erronée du fait d'une omission législative de coordination suite aux modifications de l'article L. 121-14 du code de l'action sociale et des familles par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Il faut lire « deuxième alinéa ».*

montrant ainsi que certains crédits ne relèvent pas de la programmation prévus par les Cucs et que d'autres, pour des montants qui demeurent assez faibles, ne relèvent pas même de la géographie prioritaire de la politique de la ville :

– 234 millions d'euros relèvent d'opérations menées dans le cadre de la programmation d'un seul Cucs ;

– 51,4 millions d'euros relèvent d'opérations menées dans plusieurs Cucs d'un même département, d'une même région ou de l'ensemble de la France ;

– 31,4 millions d'euros relèvent d'opérations menées sur le territoire d'un Cucs mais en dehors de la programmation qu'il définit ;

– 5,7 millions d'euros relèvent d'opérations menées en dehors de toute programmation des Cucs, pour lesquelles la décision de subvention a été autorisée par les délégués départementaux de l'agence ;

– 83,9 millions d'euros relèvent du programme adultes-relais, pour lequel les paiements correspondants sont effectués par l'Agence de service et des paiements (ASP)⁽¹⁾, et non par l'Acisé ou par ses ordonnateurs secondaires.

L'autre enseignement que l'on peut tirer des dispositions législatives régissant les missions de l'agence, est le flou relatif de la définition des actions que l'Acisé est susceptible de financer. L'agence, créée par l'article 38 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, effectivement mise en place à compter du 30 juillet 2006 par le décret n° 2006-945 du 28 juillet 2006, ne fut pleinement opérationnelle qu'au cours du début de l'année 2007. Il n'est pas faux de dire que la création de l'agence n'a pas correspondu à la mise en œuvre d'une politique de la ville nouvelle, tant, en la matière, elle a été chargée de gérer des actions existantes et éparses, issues de strates chronologiques antérieures et différentes, dans l'optique, certes modeste mais cependant primordiale, de mieux savoir, au moins d'un point de vue financier, ce que l'État faisait pour la politique de la ville⁽²⁾.

Le programme de réussite éducative (PRE), le programme adultes-relais, le programme Ville, Vie, Vacances, gérés aujourd'hui par l'Acisé, dont les fonctionnements et objectifs sont retracés ci-après, illustrent ainsi le fait que l'agence a la charge de gérer des actions qui lui sont, parfois de beaucoup, antérieures.

(1) L'article R. 313-15 du code rural dispose que l'État peut confier à l'Agence des services et des paiements, établissement public qui s'est substitué depuis le 1^{er} avril 2009 au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), par voie de convention, « le traitement de dispositifs d'aides dans le cadre des politiques qu'il conduit en matière de formation professionnelle et d'emploi ».

(2) Sans compter que la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 avait initialement attribué à l'ACSÉ la mise en œuvre d'actions visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration résidant en France. Cette mission a été retranchée des missions de l'ACSÉ par l'article 67 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et transférée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), établissement public administratif de l'État régi par les articles L. 121-13 du code de l'action sociale et des familles et L. 5223-1 et suivants du code du travail.

- *Le programme de réussite éducative (PRE)*

Le PRE a été financé par l'Acse en 2009 à hauteur de 78,067 millions d'euros. Sa définition et sa mise en œuvre sont cependant antérieures à la création de l'agence ; ainsi, les dispositifs de réussite éducative ont, en premier lieu, constitué l'un des axes du Plan de cohésion sociale⁽¹⁾ présenté en Conseil des ministres par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale, le 30 juin 2004.

- *Objectifs du PRE*

Le programme n° 15 du Plan de cohésion sociale, intitulé « Accompagner les enfants en fragilité » y est ainsi présenté⁽²⁾ :

« Les quartiers défavorisés cumulent les handicaps : environnement dégradé, taux de chômage plus élevé que la moyenne, familles particulièrement touchées par les “accidents de la vie”. L'éducation des enfants y est beaucoup plus difficile, les risques de décrochage scolaire, les attitudes agressives, les situations de stress ou le repli sur soi sont plus fréquents.

« La prévention précoce peut permettre d'agir sur les difficultés rencontrées par certains enfants, au moment où se construit leur personnalité. Accompagner dès le plus jeune âge les enfants en difficulté, c'est faciliter leur insertion sociale, leur développement personnel et leur réussite scolaire. C'est un investissement pour notre cohésion sociale et un facteur d'égalité des chances. »

Plusieurs grands principes du PRE ont ainsi été affirmés à ce stade : sont visés des territoires – les « *quartiers défavorisés* – au titre de leurs caractéristiques structurelles et, dans ces territoires, plus précisément « *certaines enfants* », au titre de leurs difficultés éducatives et scolaires, mais aussi au titre de difficultés comportementales plus générales. Logiquement, le dispositif de réussite éducative relève donc de la prévention, dans un champ comprenant notamment la scolarité mais qui, en même temps, la dépasse ; la « *réussite scolaire* » n'a donc pas été le seul objectif du PRE dès son origine, l'« *insertion sociale* » et le « *développement personnel* » constituant par ailleurs aussi des objectifs à part entière de ce programme.

Plus loin, après une énumération de certaines expériences internationales en la matière, la présentation du programme n° 15 du Plan de cohésion sociale se poursuit ainsi⁽³⁾ :

« Pour rendre plus effective l'égalité des chances entre les enfants, le plan prévoit la création d'équipes de réussite éducative.

(1) Cf. *Plan de cohésion sociale, ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale.*

(2) *Idem, page 34.*

(3) *Idem, page 34.*

« Ces équipes mobilisent, autour de l'enfant et des parents, tous les professionnels spécialistes de la petite enfance : enseignants, éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux, psychologues, pédopsychiatres et rééducateurs (kinésithérapeutes, orthophonistes).

« Créées à l'initiative des chefs d'établissements, des communes et de leurs groupements, des départements, des CAF [caisses d'allocations familiales] et de l'État, ces équipes permettent un accompagnement collectif ou individuel des enfants et de leur famille, notamment de ceux qui sont signalés comme étant en grande difficulté. Elles s'appuieront sur une structure juridique souple (groupement d'intérêt public, par exemple, ou caisse des écoles au statut rénové). Les activités proposées mêlent soutien scolaire, écoute de l'enfant et activités récréatives ; elles s'inscrivent dans le cadre d'un contrat, passé entre la famille et l'équipe de réussite éducative. »

Ainsi, d'autres éléments fondamentaux du PRE sont affirmés : les enfants concernés, ainsi que leurs parents, sont pris en charge, sur une base contractuelle, par une équipe pluridisciplinaire réunie à l'initiative d'acteurs locaux compétents dans les domaines éducatif et social. La structure institutionnelle encadrant ces équipes se veut souple. Les activités proposées relèvent elles aussi d'une approche à la fois scolaire et sociale.

Le programme n° 16 du Plan de cohésion sociale, intitulé « Accompagner les collégiens en difficulté et rénover l'éducation prioritaire » constitue en quelque sorte une déclinaison dans l'enseignement secondaire du programme n° 15. Ce programme n° 16 est ainsi présenté ⁽¹⁾ :

« Des moyens spécifiques pour mettre en œuvre un accompagnement social, médical et éducatif des collégiens des quartiers les plus défavorisés : 150 plates-formes de réussite éducative sont créées, en lien avec la communauté éducative ; elles réunissent les services sociaux et sanitaires de l'éducation nationale, ceux de l'aide sociale à l'enfance et les centres de pédopsychiatrie et permettent d'offrir aux collégiens à la dérive un soutien complet et adapté. »

On retrouve dans cette description les éléments fondamentaux du programme de réussite éducative : ciblage sur les collégiens les plus en difficulté dans les quartiers eux-mêmes en difficulté, dimensions à la fois éducative, sanitaire et sociale du dispositif. Par ailleurs, le programme n° 16 prévoit aussi la création d'internats de réussite éducative ; ils avaient vocation à accueillir « les collégiens repérés par les enseignants comme étant en grande difficulté, du fait de leur comportement ou de leur environnement. Ils comporteront, à parts égales, un enseignement général, un enseignement pré-professionnel et des activités ludiques et culturelles. »

Le PRE a ensuite fait l'objet d'une mise en œuvre législative dans le cadre de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion

(1) *Idem*, page 35.

sociale, loi dont l'objet était de décliner le volet législatif du Plan de cohésion sociale. L'article 128 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 dispose que :

« Les dispositifs de réussite éducative mènent des actions d'accompagnement au profit des élèves du premier et du second degrés et de leurs familles, dans les domaines éducatif, périscolaire, culturel, social ou sanitaire.

« [...] »

« Les dispositifs de réussite éducative s'adressent prioritairement aux enfants situés en zone urbaine sensible, ou scolarisés dans un établissement relevant de l'éducation prioritaire. »

Les articles 129 à 131 de la loi de programmation pour la cohésion sociale ont prévu que les structures supports des dispositifs de réussite éducative peuvent être un établissement public local de coopération éducative (constitué entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale et l'État), une caisse des écoles aux compétences étendues à cet effet ou un groupement d'intérêt public. Enfin l'article 132 de la même loi prévoyait la programmation pluriannuelle des crédits consacrés par l'État aux dispositifs de réussite éducative. Au total, 1 469 millions d'euros « valeur 2004 » devaient ainsi être consacrés au programme de réussite éducative, dont 62 et 174 millions d'euros respectivement en 2005 et 2006, puis 411 millions d'euros pour chacune des années 2007 à 2009. On note cependant à quel point cette programmation budgétaire n'a pas correspondu à la réalité (78,067 millions d'euros consommés en 2009 sur le programme 147), quand bien même on tiendrait compte de certains crédits de droit commun, hors les crédits de l'Acse, pour comptabiliser l'ensemble des ressources affectées au PRE.

- *Modalités pratiques du PRE*

Des circulaires ont ensuite décliné les modalités pratiques du PRE. Une circulaire du 13 juin 2005 ⁽¹⁾ explique ainsi que :

– l'organisation du dispositif est centrée sur les enfants et adolescents en fragilité, dont il revient aux adultes d'une communauté éducative élargie et aux professionnels de les repérer ;

– le partenariat institutionnel, organisé par la préfecture, doit, autant que faire se peut, réunir le porteur du projet (c'est-à-dire le maire ou le président de l'intercommunalité), des représentants du Conseil général, l'inspecteur d'académie, des représentants de la caisse d'allocations familiales et des associations de parents d'élèves. La structure support du partenariat est destinataire des crédits versés par l'État au titre des programmes de réussite éducative. Cette structure locale a, au préalable, proposé un projet qui a fait l'objet

(1) *Circulaire du 27 avril 2005 de la déléguée interministérielle à la ville à Mmes et MM. les préfets de départements (pour exécution) et Mmes et MM. les préfets de région (pour information et mise en œuvre de l'animation régionale), objet : mise en œuvre des programmes 15 et 16 du plan de cohésion sociale. Programme de réussite éducative.*

d'une instruction par l'administration centrale chargée de la politique de la ville (à l'époque la délégation interministérielle à la ville).

– la mise en œuvre effective du programme de réussite éducative relève d'équipes pluridisciplinaires réunissant des professionnels de l'éducation, des travailleurs sociaux et des médecins, ainsi que des associations « *dont le professionnalisme est reconnu* ».

Il faut noter que la circulaire prévoyait un dispositif d'évaluation du PRE, dont la définition relevait des responsables locaux des projets, avec, par ailleurs, l'obligation de renseigner obligatoirement certains indicateurs, qualitatifs et quantitatifs, pour une « *lecture nationale* » du fonctionnement de ce dispositif. Enfin, la circulaire du 13 juin 2005 prévoyait la mise en place d'un comité national de suivi du programme de réussite éducative, regroupant des associations d'élus, des administrations centrales, des associations professionnelles, la Caisse nationale d'allocations familiales et une représentation des parents d'élèves, afin, notamment, d'analyser la mise en œuvre du dispositif.

Une circulaire du 14 février 2006 ⁽¹⁾ a fait suite à la décision prise par le Gouvernement, au cours des émeutes urbaines qui se sont produites en différents lieux du territoire national du 27 octobre au 17 novembre 2005, d'accélérer et d'amplifier la mise en œuvre du programme de réussite éducative. Cette circulaire précise notamment que le PRE doit privilégier l'action individualisée, sur la durée, en faveur des enfants les plus fragilisés, et leur famille, résidant en ZUS ou scolarisés dans les zones d'éducation prioritaire.

Une autre circulaire interministérielle du 11 décembre 2006 ⁽²⁾, relative à l'ensemble du volet éducatif des Cucs, permet de mieux cerner l'esprit et la philosophie du PRE. La circulaire précise que « *la réussite éducative inclut la réussite scolaire qui en est une condition essentielle. De nombreuses autres actions organisées hors de l'école, parfois en collaboration avec elle, y contribuent. Il est donc nécessaire de rechercher une continuité et une complémentarité de l'action éducative entre les temps familiaux, scolaires et de loisirs* ». Cette mise en perspective du « niveau éducatif » comprenant, entre autres, le « niveau scolaire » est complétée par un diagnostic portant sur l'importance de ce qui ne relève pas du « niveau scolaire » au sein du « niveau éducatif » pour expliquer l'échec scolaire et par une définition de l'objet du PRE dans ce contexte : « *les difficultés scolaires que rencontrent beaucoup d'enfants et d'adolescents résultent bien souvent de facteurs liés à leur environnement social, culturel et familial ou à des difficultés de santé qui peuvent entraîner le*

(1) Circulaire du 14 février 2006 de la déléguée interministérielle à la ville à Mmes et MM. les préfets de région (pour information) et Mmes et MM. les préfets de département (pour attribution), objet : mise en œuvre du programme de réussite éducative.

(2) Circulaire du 11 décembre 2006 du ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, du ministre de la Jeunesse, des sports et de la vie associative, de la ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la parité et du ministre délégué à la Sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapés et à la famille à MM. les préfets de région, Mmes et MM. les préfets de département et Mmes et MM. les recteurs, objet : définition et mise en œuvre du volet éducatif des contrats urbains de cohésion sociale (Cuc).

décrochage et l'absentéisme scolaires, le repli sur soi et, parfois, des problèmes de comportement. Le programme "réussite éducative" mis en œuvre dans le cadre du plan de cohésion sociale a pour ambition de traiter l'ensemble de ces difficultés ». Cette circulaire met l'accent sur deux points, qui dessinent en creux les premières difficultés de mise en œuvre du PRE :

– l'importance des « *interventions dans les domaines sanitaires et sociaux* », afin que ne soient pas mises en œuvre uniquement des « *actions plus habituelles et focalisées sur les activités scolaires* » ;

– la priorité à accorder à « *l'individualisation des parcours et [au] soutien personnalisé* », en contrepoint des actions collectives proposées à des groupes d'élèves.

In fine, ces éléments permettent de constater que la mise en œuvre du PRE a donné lieu, dans des cas nombreux, à des actions relevant du soutien scolaire en formation collective, elles-mêmes « héritières » d'actions plus anciennes mises en œuvre ponctuellement sur le terrain par certaines associations ou organismes. L'Acsé tente depuis sa création d'orienter la mise en œuvre du PRE vers des actions conduites dans le cadre d'un parcours individualisé, en privilégiant de façon accrue les domaines sanitaire, social et culturel. Dans son rapport 2009 sur le programme de réussite éducative, l'Acsé fait part de progrès en la matière :

– en moyenne, entre 2005 et 2008, 22 % des enfants concernés par le PRE ont bénéficié d'un parcours individualisé. Ce taux s'est élevé à 35 % en 2009 ⁽¹⁾ ;

– alors qu'en 2007, 60 % des PRE déclaraient que la réussite scolaire constituait leur première thématique d'actions, ce taux s'est élevé à 46 % en 2009 ⁽²⁾.

Au total, pour 2009, l'Acsé fait le bilan quantitatif suivant ⁽³⁾ :

– 365 143 enfants ont bénéficié depuis 2005 du PRE ;

– il existe 531 PRE locaux dans 718 communes comprenant 1 361 quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

– 1 214 équipes pluridisciplinaires de soutien rassemblent désormais environ 10 000 professionnels.

Le programme adultes-relais

Ce programme, décidé par le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 dans l'optique d'une généralisation et d'une institutionnalisation de l'expérience des « femmes-relais » en Seine-Saint-Denis, a été précisé au plan législatif par l'article 149 de la loi de finances pour 2002

(1) Cf. Rapport 2009 Programme de réussite éducative, l'Acsé, page 30.

(2) Idem, page 37.

(3) Idem, page 7.

(n° 2001-1275 du 28 décembre 2001). Confié en gestion à l'Acsé à compter du 1^{er} janvier 2007 ⁽¹⁾, le programme est aujourd'hui codifié aux articles L. 5134-100 à L. 5134-109 du code du travail.

L'article L. 5134-100 précise que le dispositif repose sur un contrat de travail dont l'objet est « *d'améliorer, dans les zones urbaines sensibles et les autres territoires prioritaires des contrats de ville, les relations entre les habitants de ces quartiers et les services publics, ainsi que les rapports sociaux dans les espaces publics ou collectifs* ». L'article D. 5134-145 du même code définit plus précisément les missions dont les titulaires d'un emploi d'adulte-relais sont susceptibles d'être chargés ⁽²⁾ :

« Les adultes-relais [...] assurent des missions de médiation sociale et culturelle. Les activités de ces adultes-relais consistent notamment à :

« 1° Accueillir, écouter, exercer toute activité qui concourt au lien social ;

« 2° Informer et accompagner les habitants dans leurs démarches, faciliter le dialogue entre services publics et usagers, et notamment établir des liens entre les parents et les services qui accueillent leurs enfants ;

« 3° Contribuer à améliorer ou préserver le cadre de vie ;

« 4° Prévenir et aider à la résolution des petits conflits de la vie quotidienne par la médiation et le dialogue ;

« 5° Faciliter le dialogue entre les générations, accompagner et renforcer la fonction parentale par le soutien aux initiatives prises par les parents ou en leur faveur ;

« 6° Contribuer à renforcer la vie associative locale et développer la capacité d'initiative et de projet dans le quartier et la ville. »

Ce contrat de travail de droit privé est signé entre l'une des collectivités publiques ou l'un des organismes privés énumérés à l'article L. 5134-101 du même code et une personne d'au moins trente ans, sans emploi ou bénéficiaire d'un contrat aidé dans les conditions prévues par l'article L. 5134-102 du même code, et résidant en zone urbaine sensible ou dans un quartier concerné par les « contrats de ville », c'est-à-dire, désormais, les Cucs ⁽³⁾. Pour chaque poste d'adulte-relais, une convention est signée entre l'employeur et le préfet,

(1) Cf. la circulaire du 18 décembre 2006 du délégué interministériel à la ville et du directeur général de l'ACSÉ à l'attention de MM. les préfets de région (pour information) et à Mesdames et Messieurs les Préfets de département (pour exécution), objet : gestion du dispositif adultes-relais – médiateurs de ville.

(2) L'article D. 5134-146 du même code précise qu'un adulte-relais « ne peut accomplir aucun acte relevant du maintien de l'ordre public », ne peut être employé à des fonctions relevant uniquement des services à domicile et ne peut accomplir des tâches relevant de l'activité normale des personnes morales qui les emploient.

(3) Le 5° de l'article D. 5134-151 du même code prévoit que cette condition portant sur le lieu de résidence du salarié peut faire l'objet d'une dérogation sous l'autorité du préfet.

représentant de l'État dans le département, et, aux termes de l'article D. 5134-149 du même code, « *en présence de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, représentée par son délégué départemental* », c'est-à-dire le préfet. La convention est signée pour une durée de trois ans, renouvelable avec l'accord exprès des parties, au terme de l'article D. 5134-150 du même code.

Aux termes de l'article L. 5134-108, les employeurs des salariés bénéficiant d'un contrat d'emploi d'adulte-relais perçoivent une aide de l'État. L'article D. 5134-157 précise que cette aide forfaitaire est versée par l'Acsé, qui a confié la gestion de cette aide à l'ASP, comme l'y autorise le même article. Le montant de l'aide est fixé par décret, aux termes de l'article D. 5134-160 du même code. Cette aide s'élève à 80 % du salaire minimum de croissance, soit 17 736,10 euros au 1^{er} juillet 2009.

Concrètement, aujourd'hui, il existe environ 4 000 postes d'adultes-relais, ayant représenté un coût pour l'Acsé s'élevant à 79,9 millions d'euros en 2009. Environ 80 % des employeurs d'adultes-relais sont aujourd'hui des associations. Il faut noter que l'ampleur du programme est aujourd'hui moindre que ce que les projections faites au moment du lancement du programme et de sa relance en 2006 prévoyaient qu'elle serait :

– le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 avait prévu le recrutement de 10 000 adultes-relais dans les trois ans ;

– le Comité interministériel des villes du 9 mars 2006 avait envisagé le doublement rapide du nombre des postes d'adultes-relais, pour atteindre le nombre de 6 000.

Au demeurant, il faut souligner que le programme adultes-relais a toujours eu un double objectif. Il s'agissait en premier lieu de renforcer la capacité de médiation locale en créant un dispositif spécifique sous la forme d'un contrat de travail aidé notablement plus long que les contrats aidés existants mais il s'agissait aussi d'offrir aux bénéficiaires du contrat une expérience professionnelle susceptible de faciliter leur évolution positive sur le marché du travail ou d'inciter leur employeur à pérenniser leur emploi.

Le programme Ville, Vie, Vacances

Dès sa mise en place, l'Acsé a été chargée d'assurer la gestion du programme Ville, Vie, Vacances (VVV). Ce programme, initialement nommé « opérations anti été chaud », est né en 1982, à la suite des événements ayant eu lieu dans le quartier des Minguettes à Vénissieux au cours des mois de juillet et août 1981 et dans d'autres villes de l'agglomération lyonnaise, événements considérés comme étant les premières émeutes urbaines contemporaines ayant eu lieu sur le territoire national. À compter de 1983, le programme est intitulé

« opérations prévention été » et sa mise en œuvre fait l'objet chaque année d'une circulaire du Premier ministre ⁽¹⁾ décrivant ses grandes orientations.

En 1995, le dispositif est étendu à l'ensemble des vacances scolaires tout au long de l'année ; à cette période, 39 départements sont éligibles à ce dispositif alors que 11 départements seulement avaient été sélectionnés en 1982. Une étape décisive s'agissant de la généralisation géographique du dispositif est franchie en 1996, puisque 91 départements sont concernés par la circulaire annuelle du Premier ministre, au titre de l'existence d'au moins une ZUS sur leur territoire ; c'est aussi en 1996 que le dispositif acquiert son nom actuel « Ville, Vie, Vacances ». La généralisation du dispositif à l'ensemble du territoire national est décidée en 2000.

Le dispositif VVV a été conçu à l'origine comme une offre d'activités à la jeunesse des quartiers défavorisés, devant permettre de prévenir des actes de délinquance que le désœuvrement lié aux vacances scolaires encouragerait du fait du non-départ en vacances d'une partie importante des jeunes habitants de ces quartiers. Il s'agit ainsi de prévenir la délinquance par un accompagnement social et éducatif durant les périodes de vacances scolaires.

Alors que l'Acsé pilote aujourd'hui le dispositif au niveau national, une cellule interministérielle l'anime au niveau du département, dans laquelle siègent, le cas échéant, des acteurs institutionnels, comme la CAF, le conseil général, et des acteurs associatifs. Le dispositif consiste, pour ces cellules départementales, à contribuer au financement des projets portés par des acteurs sociaux et éducatifs locaux (parmi lesquels beaucoup d'associations et de collectivités territoriales notamment à travers les centres communaux d'action sociale), en vérifiant bien entendu l'adéquation de ces projets aux directives nationales établies annuellement. Dispositif désormais ancien, le programme VVV ne semble pas avoir échappé à une logique de reconduction annuelle, considérée comme allant de soi notamment par les opérateurs, d'opérations devenues traditionnelles. En tout état de cause, l'Acsé a consacré 11,1 millions d'euros en 2009 au financement d'actions dans le cadre du dispositif VVV.

*

* *

À sa création, l'Acsé a donc été tenu de « reprendre » la gestion d'un existant, aux contours parfois flous, tant dans son périmètre général que dans ses différents compartiments.

On peut notamment considérer que l'agence a d'une certaine manière « subi » le Cucs, qui constitue aussi une tentative d'organisation de cet existant dans le cadre d'un projet local porté par les collectivités territoriales ; en effet,

(1) À partir de 1997, le Premier ministre ne signera plus la circulaire annuelle. Cette responsabilité incombera à compter de cette date au ministre chargé de la politique de la ville.

l'agence n'a pas été partie prenante de l'élaboration des Cucs, qui ont d'ailleurs été préparés et signés, au moins pour certains d'entre eux, avant que l'agence soit opérationnelle, par les préfets et les maires ou les présidents des établissements publics de coopération intercommunale concernés. La contractualisation en matière de politique de la ville n'a donc pas été une politique publique pilotée par l'Acsé et demeure d'ailleurs sous le contrôle direct de l'État. À ce titre, la circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des Cucs⁽¹⁾ est instructive : l'Acsé n'y est envisagée que comme une agence chargée des paiements, dont le caractère pluriannuel constitue un engagement de l'État mis en œuvre par l'agence ; ainsi la circulaire dispose que les crédits contractualisés dans le cadre des Cucs « *seront principalement mobilisés à travers l'opérateur de l'État qu'est l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Ils feront l'objet d'un engagement pluriannuel de l'agence, qui se matérialise par le visa de son représentant sur le contrat, validant l'enveloppe prévisionnelle globale qui sera affectée au projet.* »⁽²⁾

Non seulement l'agence finance dans un cadre pluriannuel contraint des actions qui lui sont antérieures tant dans leur définition que dans leur ampleur budgétaire, mais, par ailleurs, la modalité principale d'organisation territoriale d'une partie de ces actions, le Cucs, lui a échappé dans la confection de son architecture. La circulaire du 24 mai 2006 prévoit ainsi une architecture indicative des Cucs sur le plan thématique, architecture qui constituait déjà un effort d'organisation, antérieur à la création de l'Acsé, des actions entreprises au titre de la politique de la ville :

« [...] *Programmes d'actions*

« *Objectif transversal : égalité des chances, intégration, lutte contre les discriminations.*

« *A) Habitat et cadre de vie :*

« *– Rappel du programme de rénovation urbaine.*

« *– Programmation de logements sociaux et autres questions d'hébergement.*

« *– Transports publics.*

« *– Gestion urbaine de proximité ...*

« *B) Emploi et développement économique :*

« *– Accès à l'emploi Maisons de l'emploi, accueil des jeunes de ZUS par l'ANPE et les Missions locales, accompagnement des jeunes diplômés, autres actions concertées services public de l'emploi.*

(1) *Circulaire, du 24 mai 2006, du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et de la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité à Mme et MM. les préfets de région et Mmes et MM. les préfets de département, relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale.*

(2) *Idem, page 6.*

« – Insertion par l'économique.

« – Soutien à la création d'activité.

« Engagement pour les personnes les plus éloignées de l'emploi (CAV, CAF)...

« C) Réussite éducative:

« – Suivi individualisé des enfants les plus en difficulté (équipe de réussite éducative).

« – Lutte contre l'illettrisme.

« – Accès aux savoirs de base.

« – Activités éducatives hors temps scolaire (actions culturelles et artistiques, actions sportives).

« – Soutien aux parcours d'excellence (tutorat ...).

« D) Santé: prévention et accès aux soins.

« E) Citoyenneté et prévention de la délinquance: soutien à la parentalité, accès au droit, aide aux victimes, accompagnement et suivi des personnes sous main de justice, actions culturelles et artistiques en faveur de l'intégration républicaine, service civil volontaire ...

« F) Actions transversales : accompagnement social, participation des habitants... [...] ».

*

* *

L'Acse a cependant produit un effort important, depuis sa création, pour cette mission primordiale consistant à mieux connaître l'activité de l'État s'agissant de la politique de la ville. S'appuyant sur un système d'information territorialisé permettant le traitement de chaque demande de subvention, l'Acse centralise ces données en les traitant selon une nomenclature qu'elle a élaborée. Elle obtient ainsi une image relativement fine et complète de l'effort de l'État pour chacune des thématiques comprises dans cette nomenclature. S'agissant de la politique de la ville aux termes de cette nomenclature, les consommations de crédits constatées pour 2009 se répartissent de la manière suivante :

**CREDITS ENGAGES PAR L'ACSE EN 2009
SELON SA NOMENCLATURE**

THÉMATIQUE COMMUNE	TOTAL DES ENGAGEMENTS 2009
OBJECTIFS	
1- ÉDUCATION ET ACCÈS AUX SAVOIRS DE BASE	109 016 865
11- ÉDUCATION	103 922 694

111- Réussite éducative	78 067 845
112- Accès à l'éducation	25 854 849
12- MAITRISE DE LA LANGUE ET LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME	5 094 171
121- Apprentissage de la langue	0
122- Ateliers de savoirs socio linguistiques	1 900 187
123- Lutte contre l'illettrisme et accès aux savoirs de base	2 917 923
125- Lutte contre la fracture numérique	276 061
2- EMPLOI ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	42 860 265
21- EMPLOI	39 248 898
210- Accueil, information, accompagnement de 1 ^{er} niveau	2 383 720
211- Accompagnement renforcé	28 898 710
212- Mise en relation demandeurs/entreprises	1 020 922
213- École de la deuxième chance	2 227 695
214- Actions ciblées sur les freins d'accès à l'emploi	2 045 459
215- Mise en place de la clause d'insertion dans les marchés publics	486 308
216- Mobilité des quartiers vers l'emploi	2 186 084
22- DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	3 611 367
221- Création et reprise d'entreprises	2 769 924
222- Développement économique	825 314
223- Soutien au commerce	16 129
3- LOGEMENT ET HABITAT	8 109 195
31- LOGEMENT ET HABITAT	8 109 195
311- Amélioration du cadre de vie	6 050 387
312- Transformer les foyers de travailleurs migrants en résidences sociales	12 057
313- Accompagner le changement des foyers de travailleurs migrants	121 972
314- Favoriser l'exercice du droit au logement	1 924 779
4- SANTÉ ET ACCÈS AUX SOINS	14 479 374
41- SANTE ET ACCES AUX SOINS	14 479 374
411- Ateliers santé ville	6 458 692
412- Accès à la prévention et aux soins	7 049 720
413- Prévention de la toxicomanie et des conduites addictives	970 962
5- CULTURE ET EXPRESSION ARTISTIQUE	24 867 237
51- CULTURE ET EXPRESSION ARTISTIQUE	24 867 237
511- Pratiques artistiques et culturelles	16 252 079
512- Histoire et mémoire des territoires et des habitants	1 804 001
513- Valoriser la diversité culturelle	6 811 157
6- LIEN SOCIAL, CITOYENNETÉ ET PARTICIPATION À LA VIE PUBLIQUE	140 353 359
61- LIEN SOCIAL ET CITOYENNETE	37 548 993
611- Accès à la citoyenneté et partage des valeurs de la République	9 841 022
612- Initiatives de proximité qui favorisent le lien social	20 910 463
613- Soutien à la parentalité et accompagnement des jeunes	6 797 508
62- MEDIATION SOCIALE, ADULTES-RELAIS	83 893 399
621- Adultes-relais	81 097 527
622- Médiation hors adultes-relais	2 795 872
63- SERVICE CIVIL VOLONTAIRE	0
631- Service civil volontaire	0

64- STRUCTURATION DES ASSOCIATIONS	7 788 728
641- Soutenir l'initiative associative	7 788 728
65- VILLE-VIE-VACANCES	11 122 239
651- Ville vie vacances	11 122 239
7- ACCÈS AUX DROITS ET LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS	18 153 504
71- ACCES AUX DROITS ET AUX SERVICES PUBLICS	9 580 346
711- Accès aux services publics	1 394 368
712- Connaissance des droits et soutien juridique	7 085 667
713- Exercice des droits personnels à l'émancipation	1 100 311
72- LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS	8 573 158
721- Faire connaître les discriminations	3 915 151
722- Lutter contre les discriminations	4 658 006
8- PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE ET JUSTICE	16 112 098
81- PREVENTION DE LA DELINQUANCE ET JUSTICE	16 112 098
811- Prévention de la délinquance	6 431 922
812- Prévention de la récidive	1 056 075
813- Aide aux victimes et accès à la justice	2 890 248
814- Prévention des violences sur les personnes vulnérables	1 029 953
815- Prévention situationnelle	0
816- Autres mesures en lien avec la loi de la prévention de la délinquance	0
817- Mesures du Comité interministériel des villes « justice prévention »	4 703 900
9- PILOTAGE, RESSOURCES ET ÉVALUATION	19 828 128
91- PILOTAGE ET EVALUATION	19 828 128
911- Capitalisation et diffusion des expériences	2 306 549
912- Évaluation, études, diagnostics et audits	4 226 488
913- Formation et qualification des acteurs	2 079 409
914- Ingénierie et animation politique ville	11 215 681
10 - STRUCTURES MUTUALISATRICES	12 985 207
1A- STRUCTURES MUTUALISATRICES	12 985 207
01- Structures mutualisatrices	12 985 207
TOTAL GÉNÉRAL	406 765 234

Plusieurs commentaires doivent être faits pour la lecture de ce document :

1° la nomenclature de l'Acisé est partagée entre deux logiques :

– l'identification budgétaire de certains dispositifs dont la gestion incombe à l'Acisé. Selon le rapport annuel de performance 2009⁽¹⁾, ces dispositifs sont au nombre de cinq : le programme de réussite éducative, les ateliers santé-ville, les adultes-relais, le programme ville, vie, vacances, ainsi que l'ingénierie et l'animation de la politique de la ville. Ces cinq dispositifs représentent 186,69 millions d'euros de crédits engagés en 2009, soit 45,89 % de l'ensemble des crédits engagés par l'agence pour cet exercice ;

(1) Rapport annuel de performances 2009, annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 200, mission interministérielle « Ville et logement », page 113.

– la classification sous certaines appellations thématiques génériques d’actions ne relevant pas d’un dispositif en particulier. Le financement de l’ensemble de ces actions a représenté 55,11 % des crédits consommés par l’agence en 2009.

2° Certaines lignes non dotées (ou très faiblement) au titre de la politique de la ville, l’ont été au titre d’autres catégories d’engagements budgétaires à la disposition de l’Acsé. Il s’agit notamment de :

– la ligne 121 « Apprentissage de la langue » pour laquelle l’Acsé a engagé 7,569 millions d’euros sur la base des crédits confiés en gestion à l’agence par le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » ;

– la ligne 312 « Transformer les foyers de travailleurs migrants en résidences sociales », pour laquelle l’Acsé a engagé 5 millions d’euros sur la base des mêmes crédits confiés en gestion à l’agence par le programme 104 ;

– la ligne 631 « Service civil volontaire », pour laquelle l’Acsé a engagé un total de 29,179 millions d’euros sur la base de crédits issus du Haut commissariat à la jeunesse et aux solidarités actives et de reports de crédits ;

– les lignes correspondant à la thématique n° 8 « Prévention de la délinquance et justice » (pour 31,572 millions d’euros) et, notamment, la ligne 816 « prévention situationnelle » (pour 14,665 millions d’euros) relative à la vidéoprotection, sur la base des crédits délégués à l’agence par le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

3° La thématique n° 10 « structures mutualisatrices » correspond aux subventions des groupements d’intérêt public (GIP) créés pour procéder au financement des partenaires de certains Cucs. Bien entendu, cette modalité d’organisation financière par intermédiation d’un GIP masque l’objet des actions effectivement financées. En effet, les 12,9 millions d’euros concernés auraient normalement plutôt vocation à être répartis selon la logique des neuf autres thématiques de la nomenclature de l’Acsé.

4° L’Acsé dispose en fait d’un niveau encore plus fin dans cette nomenclature (chaque ligne identifiée par un nombre à trois chiffres est ainsi renseigné par un quatrième niveau de sous-rubriques qui n’apparaissent pas dans le tableau précédent). Par ailleurs, l’Acsé utilise en 2010 une nomenclature toujours organisée sur la base de quatre sous-rubriques, mais plus fine encore dans les distinctions entre catégories d’actions.

*

* *

Il demeure néanmoins une impression d’imprécision quant à l’appréhension concrète des actions effectivement financées par l’agence. La nomenclature élaborée par l’Acsé constitue certes un progrès en la matière, mais

elle demeure globalisante et l'énoncé des entrées thématiques reste parfois allusif, s'agissant notamment des montants qui ne relèvent pas d'un dispositif clairement défini. Le rapport annuel de performance 2009 relatif à la mission « Ville et logement »⁽¹⁾, dans ses commentaires sur la base de cette nomenclature quant aux actions financées par l'agence, ne détaille celles-ci que ponctuellement et surtout quand il s'agit des actions mises en œuvre au titre de la dynamique « espoir banlieues ».

Approcher de façon plus concrète le contenu des actions financées par l'Acsé nécessiterait une exploitation systématique du système d'information de l'Acsé par l'intermédiaire duquel est effectué le recueil de l'objet des projets envisagés par les opérateurs locaux qui sollicitent une aide financière de la part de l'agence⁽²⁾; il faut noter que ces renseignements « par action » sont nécessairement complétés *ex post*, une fois ces projets achevés, par le bénéficiaire de la subvention, qui est ainsi tenu de justifier de son emploi, sous peine, après rappel de cette formalité substantielle, de l'émission automatisée d'un titre de recettes pour remboursement de la subvention. La base documentaire d'une approche synthétique plus fine des actions et activités financées par l'Acsé existe donc. Au demeurant, les présentes observations ne constituent pas une critique du fait qu'une part majoritaire des crédits accordés par l'Acsé en faveur d'intervenants en matière de politique ne relèvent pas d'un programme national bien répertorié. La politique de la ville a toujours reposé sur une part d'initiatives locales, peu ou pas encadrées, qu'il doit être possible de subventionner au cas par cas. L'enjeu ici consiste plutôt à faire coexister cette souplesse avec une vision claire des actions financées.

Au-delà de ces considérations relatives au contenu des actions financées, le traitement statistique par l'Acsé des informations relatives à sa gestion permet aujourd'hui, beaucoup mieux qu'hier, de savoir combien d'actions sont financées, pour quels montants et pour quels opérateurs.

Ainsi, en 2009, l'Acsé a subventionné 11 636 organismes :

– 68 % d'entre eux sont des associations, ce taux se décomposant ainsi selon l'Acsé : 63 % de petites associations et 5 % de grandes ;

– 15 % d'« opérateurs locaux » comme les centres sociaux ou culturels (6 %), les centres communaux d'action sociale (3 %) ou encore les missions locales et maisons de d'emploi (2 %) ;

– 9 % de collectivités territoriales, ce taux se décomposant en 7 % de communes et 2 % d'intercommunalités (ainsi que 0,1 % de conseils généraux) ;

(1) *Idem*, pages 113 à 119.

(2) Ces renseignements sur le contenu des actions envisagées constituent d'ailleurs le fondement de l'instruction des dossiers de demande de subvention par les agents des préfectures chargés de cette mission pour le compte de l'ACSÉ.

- 6 % d’administrations ou d’organismes publics, dont une majorité d’établissements scolaires ou universitaires ;
- 1 % d’établissements privés commerciaux ;
- 0,5 % de groupements d’intérêt public.

40 % des montants de subvention accordés par l’Acsé sont versés aux associations, 60 % à l’ensemble des autres partenaires de l’agence, dont, parmi eux, une part importante aux communes, caisses des écoles et centres communaux d’action sociale. Pour l’ensemble de ces organismes, le montant médian des subventions s’élève à 4 000 euros. Compte tenu du fait que 44 % de ces organismes obtiennent souvent plusieurs subventions de la part de l’agence ⁽¹⁾, le montant médian annuel dont chacun d’entre eux bénéficie à ce titre s’élève en réalité à 8 500 euros. Pour 2009, l’Acsé considère qu’il existe une forte stabilité des organismes subventionnés : seuls 20 % d’entre eux ne l’avaient pas été ni en 2007 et en 2008. Cette stabilité est encore plus forte si l’on considère les montants accordés : le montant médian accordé à un de ces nouveaux organismes pour une subvention a été inférieur de 1 000 euros au montant médian moyen de l’ensemble des subventions versées par l’agence ; par ailleurs, seuls 16 % de ces nouveaux organismes ont bénéficié de plus d’une subvention contre 56 % de ceux qui avaient déjà bénéficié de l’aide de l’agence au moins une fois en 2007 ou 2008.

Au total, si la création de l’Acsé a incontestablement permis de progresser en matière d’informations, on peut considérer, à ce stade, que certains éléments demeurent perfectibles :

- le système d’information de l’agence permet de territorialiser les crédits consentis par Cucs, mais ne permet pas d’obtenir une information plus fine par quartier prioritaire (plusieurs quartiers prioritaires pouvant faire partie d’un même Cucs) ;

- le système d’information de l’Acsé ne permet pas de savoir quels sont précisément les financements apportés par l’agence aux actions financées dans le cadre des Cucs ; ainsi, alors que certains postes d’adultes-relais sont financés dans le cadre de ces contrats, ils ne sont pas pris en compte comme tels par l’agence, du fait de leur gestion comptable par l’Agence de service des paiements hors le système d’information de l’agence.

c) Le remboursement aux régimes de sécurité sociale de certaines exonérations de cotisations sociales

(1) 32 % des intervenants subventionnés par l’ACSÉ obtiennent 2 à 4 subventions par an de la part de l’agence ; 10 % cumulent 5 à 9 subventions et 3 % 10 subventions ou plus. Les catégories d’intervenants les plus représentées dans les organismes qui cumulent plus d’une subvention sont les communes (77 % des communes bénéficiaires disposent de plus d’une subvention). Cette pratique est moins observée s’agissant des petites associations (38 %).

Sont inscrits dans le programme 147 les crédits de remboursement aux régimes de sécurité sociale des exonérations portant sur certaines cotisations et contributions sociales, exonérations en vigueur dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU ; article L. 131-4-2 du code de la sécurité sociale) et dans les zones franches urbaines (ZFU ; 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)⁽¹⁾.

En exécution pour 2009, ces crédits se sont élevés à 297,6 millions d'euros (dont 287 millions d'euros pour les seules ZFU). Ce dispositif de remboursement a pour base légale l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, dont le premier alinéa dispose que « *toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application* ».

Il faut relever que, s'agissant des ZFU, la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a modifié les modalités de calcul de l'exonération, qui porte sur les cotisations obligatoires à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales et des allocations familiales, sur le versement de transport et sur les cotisations et contributions dont bénéficient le Fonds national d'aide au logement (FNAL). En effet, alors que le dispositif initial prévoyait, pendant cinq ans, l'exonération de ces prélèvements sociaux sur la masse salariale globale de l'entreprise dans l'unique limite du produit du nombre d'heures rémunérées et du montant du salaire minimum de croissance majoré de 40 %, le nouveau dispositif prévoit que l'exonération, toujours applicable pendant une durée de cinq ans, s'apprécie aussi par salarié :

– cette exonération est totale si le salaire versé est inférieur au salaire minimum de croissance majoré de 40 % ;

– elle est ensuite dégressive et devient nulle lorsque la rémunération atteint un niveau que la loi a prévu de minorer progressivement : ce niveau était égal à 2,4 fois le salaire minimum de croissance entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2009, il est égal à 2,2 fois le salaire minimum de croissance entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2010 et il sera égal à 2 fois ce montant de salaire à compter du 1^{er} janvier 2011.

Les principales règles qui régissent les dépenses fiscales décrites *infra* dans les ZFU sont aussi applicables en matière d'exonération de charges sociales : les entreprises concernées emploient 50 salariés au plus et doivent obéir à certaines règles relatives à la composition de leur capital et à la nature de leurs activités. Par ailleurs, les créations d'activité éligibles à cette exonération doivent s'être implantées en ZFU avant le 31 décembre 2011

(1) Un dispositif analogue d'exonérations sociales est prévu, respectivement par les articles 12-1 et 14 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996, s'agissant des rémunérations versées par les associations implantées dans les ZUS et dans les ZFU et s'agissant des personnes exerçant une activité non salariée non agricole dans les ZUS.

Auparavant, de façon analogue, l'article 133 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 avait, s'agissant des exonérations sociales applicables pour les établissements implantés dans les ZRU, substitué au dispositif s'appliquant à la masse salariale globale des entreprises, un dispositif concernant chaque rémunération versée, l'exonération étant totale jusqu'à 1,5 fois le salaire minimum de croissance puis devenant dégressive pour devenir nulle entre 1,5 fois et 2,4 fois le salaire minimum de croissance.

2.- Le financement public de la rénovation urbaine : le rôle levier de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru)

a) La rénovation urbaine : engagements, réalisations et évolution des sources de financement

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), établissement public à caractère industriel et commercial, a été créée par l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Sa mission consiste, aux termes du même article, à « *contribuer dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine [PNRU]* ». Le PNRU, selon l'article 6 de la même loi, « *vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, dans les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues* ». La loi a donc prévu que le PNRU soit mis en œuvre dans les ZUS mais aussi, de façon dérogatoire et sous certaines conditions, dans d'autres quartiers similaires. Le tableau suivant retrace au 31 décembre 2008 les effectifs de ces catégories de quartiers.

QUARTIERS EN RENOVATION URBAINE AU 31 DECEMBRE 2008

Types de quartier	Quartiers prioritaires	Quartiers non prioritaires	Total
Article 6 de la loi 2003-710 du 1^{er} août 2003	0	57	57
Article 6 de la loi 2003-710 du 1^{er} août 2003 GPV-ORU	3	79	82
ZUS	177	177	354
TOTAL	180	313	493

Source : Anru, base de clôture de l'exercice 2008.

La lecture de ce tableau appelle les précisions suivantes :

– les quartiers prioritaires et non prioritaires, tels qu'ils sont retracés dans ce tableau, ont été déterminés *ab initio* (avant la signature éventuelle des

conventions correspondantes) par le conseil d'administration de l'agence ⁽¹⁾, sur la base de certains critères sociaux et urbains. Les quartiers prioritaires devaient concentrer, toujours selon le conseil d'administration de l'agence, 70 % des crédits de l'Anru ;

– les quartiers « GPV-ORU » sont ceux qui ont bénéficié, avant la mise en œuvre du Plan national de rénovation urbaine, d'un grand projet de ville ou d'une opération de rénovation urbaine.

L'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 définit des catégories d'opérations concourant à la réalisation du PNRU, ainsi que des projections chiffrées relatives à certaines de ces catégories :

« [Le PNRU] comprend des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine.

« Pour la période 2004-2013, il prévoit une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, soit par la remise sur le marché de logements vacants, soit par la production de nouveaux logements sociaux dans les zones urbaines sensibles ou dans les agglomérations dont elles font partie. Il comprend également, dans les quartiers mentionnés au premier alinéa, la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux et, la résidentialisation d'un nombre équivalent de logements sociaux et en cas de nécessité liée à la vétusté, à l'inadaptation à la demande ou à la mise en œuvre du projet urbain, la démolition de 250 000 logements, cet effort global devant tenir compte des besoins spécifiques des quartiers concernés. »

Le PNRU constitue donc une programmation théoriquement indépendante de l'Anru elle-même, mais dont la mise en œuvre a dépendu en pratique, dès sa conception, des concours financiers de l'agence et des conditions techniques qu'elle a imposés en matière de rénovation urbaine. L'article 10 de la loi du 1^{er} août 2003 précise que ces concours *« sont destinés à des opérations d'aménagement urbain, à la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la construction de nouveaux logements sociaux, à l'acquisition ou la reconversion de logements existants, à la création, la réhabilitation d'équipements publics ou collectifs, à la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, à l'ingénierie, à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, au relogement et à la concertation, ou à tout investissement concourant à la rénovation urbaine de tous les quartiers visés à l'article 6 »*. On constate ainsi que toutes les opérations définies à l'article 6 de la loi comme contribuant au PNRU peuvent bénéficier des concours financiers de l'agence, hormis la démolition d'équipements publics.

(1) Cf. notamment le conseil d'administration de l'agence du 9 février 2005 pour la définition des quartiers prioritaires et la fixation de la part des crédits dont ils bénéficient, ainsi que le conseil d'administration de l'agence du 12 juillet 2006 pour la définition des quartiers supplémentaires sur la base des besoins locaux recensés par les préfets de région.

S'agissant des moyens financiers nationaux consacrés au PNRU, l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2003 précise qu'ils sont fixés, pour l'ensemble du programme entre 2004 et 2013, à 12 milliards d'euros, étant entendu qu'il s'agit des moyens publics nationaux qui ont vocation à être complétés par d'autres financements, le cas échéant également publics. Au 1^{er} septembre 2010, 11,402 milliards d'euros de subventions de la part de l'Anru sur ces 12 milliards d'euros avaient été engagés par l'agence au titre de 382 conventions de rénovation urbaine signées concernant 480 quartiers. La phase d'élaboration des projets de rénovation urbaine est donc en grande partie achevée, d'autant plus qu'à ces 382 conventions devraient logiquement s'ajouter 8 autres projets ayant d'ores et déjà fait, au 1^{er} septembre 2010, l'objet d'une présentation par leurs porteurs devant le comité d'engagement de l'Anru, pour un montant prévisionnel de subvention de 114 millions d'euros.

S'agissant de l'état d'avancement financier du PNRU, les décaissements opérés au titre du PNRU par l'Anru se sont élevés, selon la direction du budget, chaque année depuis la création de l'agence, aux montants suivants :

PAIEMENTS OPERES PAR L'ANRU

(En milliers d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
PNRU	9 207	99 185	228 000	405 339	618 886	861 832	2 222 449
Plan de relance	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	133 756	133 756
Total	9 207	99 185	228 000	405 339	618 886	995 588	2 356 205

Source : direction du budget.

S.O. : sans objet

Ainsi, sur un peu plus de 11 milliards d'euros engagés par l'Anru aux termes des conventions qu'elle a signées avec les porteurs des projets de rénovation urbaine, l'agence avait décaissé 2,222 milliards d'euros au 31 décembre 2009, auxquels s'ajoutent 133,756 millions d'euros en 2009 au titre du Plan de relance dans le cadre des crédits de l'État prévus sur le programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité ». Largement engagé et programmé, le PNRU n'a donc, à ce jour, été réalisé que partiellement.

S'agissant des sources de financement de l'Anru, la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a sensiblement modifié l'équilibre initial fixé par la loi du 1^{er} août 2003 en s'appuyant sur un effort paritaire entre l'État et les partenaires sociaux gérant la participation des employeurs à l'effort de construction (communément appelé le « 1 % logement »). L'article 7 de la loi du 1^{er} août 2003, dans sa version en vigueur issue de l'article 7 de la loi du 25 mars 2009, ne prévoit plus de montants minimaux annuels de crédits de paiement ouverts par les lois de finances, contrairement à toutes les versions antérieures de l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2003. Le contenu de ces versions antérieures successives et de la version en vigueur de cet article 7 est retracé dans le tableau suivant :

**VERSIONS SUCCESSIVES DE L'ARTICLE 7 DE LA LOI N °2003-710 DU 1^{ER} AOUT 2003
CONCERNANT LE FINANCEMENT PUBLIC DU PROGRAMME NATIONAL
DE RENOVATION URBAINE**

(En milliards d'euros)

Version en vigueur	Du 1.8. 2003 au 19.1.2005	Du 19.1.2005 au 16.7.2006	Du 16.7.2006 au 6.3.2007	Du 6.3.2007 au 28.3.2009	Depuis le 28.3.2009
Texte de référence	Loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003	Art. 91 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale	Art. 63 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement	Art. 18 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale	Art. 7 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions
Durée envisagée de l'engagement financier de l'État en faveur du PNRU	2004-2008	2004-2011	2004-2013	2004-2013	2004-2013
Crédits globaux consacrés par l'État	2,5	4	5	6	-
Montant minimum annuel légal censé être prévu en loi de finances	0,46	0,46	0,46	0,46	-
Moyens financiers publics consacrés au PNRU	5	8	10	12	12

Toujours dans sa version en vigueur issu de l'article 7 de la loi du 25 mars 2009, l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2003 précise que les 12 milliards d'euros de moyens financiers consacrés à la mise en œuvre du PNRU sont composés de « *contributions versées, notamment, par l'État et l'Union d'économie sociale du logement* ⁽¹⁾ ». Ainsi, si la loi du 25 mars 2009 prévoit toujours une participation partagée de l'État et des partenaires sociaux au financement national du PNRU, elle a effacé tout engagement précis de la part de l'État en la matière et a de fait correspondu à la fin de l'effort budgétaire annuel de l'État (fin acquise dès la loi de finances pour 2009) et à une réévaluation de l'effort auquel l'UESL est tenue en la matière. Le tableau suivant, établi par la direction du budget, retrace les autorisations d'engagement et crédits de paiement issus du budget de l'État en faveur du PNRU :

(1) *L'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) est une société anonyme coopérative à directoire et à conseil de surveillance, paritaire entre organisations patronales et organisations syndicales représentatives des salariés. L'UESL, dont l'appellation publique est « Action Logement » depuis juillet 2009, collecte et gère la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), cotisation patronale obligatoire prélevée à hauteur de 0,45 % sur la masse salariale des entreprises de plus de vingt salariés, encore appelée communément « 1 % logement ».*

HISTORIQUE DES VERSEMENTS DU BUDGET GENERAL A L'ANRU

(en milliers d'euros)

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL	AE non couvertes
PNRU	AE	465,0	413,4	365,0	380,1	362,0	4,7	5,0	1 995,3	1 638,4
	CP		35,0	172,2	100,0	39,9	4,7	5,0	356,8	
Plan de relance	AE						350,0		350,0	
	CP						200,0	150,0	350,0	

AE = autorisations d'engagement et CP = crédits de paiement

Source : direction du budget

Les constats suivants peuvent être tirés de ce tableau :

– depuis 2009, la contribution du budget général au financement de l'Anru se limite, hors le Plan de relance, au financement d'une partie des dépenses de fonctionnement et de personnel de l'agence (4,75 millions d'euros pour 2009 et 5 millions d'euros pour 2010), au titre du programme 147 ;

– auparavant, entre 2004 et 2008, les crédits de paiement réellement attribués à l'Anru au titre du budget général sont demeurés, en tout état de cause, d'un montant global assez modeste (356,8 millions d'euros) au regard des autorisations d'engagement correspondantes ouvertes (1 995,3 millions d'euros) ;

– du point de vue des seules autorisations d'engagement, hormis pour l'année 2004, les montants prévus par le budget général ont été systématiquement inférieurs à l'engagement général prévu par l'article 7 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, fixé à 465 millions d'euros par an.

L'exercice budgétaire 2009 et la loi du 25 mars 2009 ont par ailleurs conduit à la fois à un encadrement accru de l'emploi de ses ressources par l'UESL et, dans ce contexte, à une augmentation de la participation de l'UESL au financement de l'Anru. Ainsi, le dernier alinéa de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation précise que, désormais, « *pour chaque catégorie d'emplois [de la participation des employeurs à l'effort de construction], la nature des emplois correspondants et leurs règles d'utilisation sont fixées par décret en Conseil d'État, pris après concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'Union d'économie sociale du logement. La répartition des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction entre chacune des catégories d'emplois mentionnées au présent article est fixée par un document de programmation établi pour une durée de trois ans par les ministres chargés du logement et du budget après concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'Union d'économie sociale du logement* ».

En application de cette disposition, l'article 1^{er} du décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction précise que l'enveloppe

financière consacrée par l'UESL au financement du PNRU s'établit chaque année entre 2009 et 2011 à 770 millions d'euros ⁽¹⁾, alors que l'UESL devait, aux termes de l'équilibre initial établi dans le contexte de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, verser chaque année autant que l'État pour le financement du PNRU, soit 465 millions d'euros par an.

Ce retrait de l'État, bien réel, du financement de droit commun du PNRU doit bien entendu être apprécié dans le contexte suivant :

– si la loi ne prévoit plus d'engagements minimaux annuels de la part de l'État pour le financement du PNRU, elle préserve explicitement cette faculté ;

– l'Anru doit bénéficier sur les années 2009 et 2010, de la part du budget de l'État, dans le cadre du Plan de relance, à hauteur de 350 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

b) Le réel effet de levier du programme national de rénovation urbaine (PNRU)

L'Anru indique que, s'agissant des 382 conventions signées au 1^{er} octobre 2010, les subventions versées par l'agence, soit en prévision 11,409 milliards d'euros, devraient constituer 27,18 % du montant total des opérations correspondantes, puisque ce montant devrait s'élever à terme à 42,057 milliards d'euros pour l'ensemble de la durée du PNRU.

Le rapport de l'ONZUS de 2009 ⁽²⁾ permet de mieux cerner le fonctionnement de l'effet levier des subventions de l'Anru au titre du PNRU. Il précise que le coût total du PNRU était réparti au 31 décembre 2008, aux termes des 302 conventions signées à cette date, notamment selon les modalités suivantes :

– 29,8 % à la charge de l'Anru ;

– 42,2 % à la charge des bailleurs sociaux, dont 40 % sous forme de prêts consentis notamment par la Caisse des dépôts et consignations et 2,2 % sur leurs fonds propres. Les bailleurs sociaux constituent donc les premiers contributeurs au

(1) L'arrêté du 10 août 2009 relatif à l'échéancier de versement des subventions de l'Union d'économie sociale du logement à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine précise les dates limites des versements correspondants. Ces dates sont les suivantes :

– au titre de l'année 2009, versements de 205 millions d'euros dans les quinze jours suivant la publication de l'arrêté du 10 août 2009, de 390 millions d'euros avant le 15 octobre 2009 ; de 135 millions d'euros avant le 15 janvier 2010 et de 40 millions d'euros avant le 15 avril 2010 ;

– au titre de l'année 2010 versements de 310 millions d'euros avant le 15 avril 2010 ; de 300 millions d'euros avant le 15 juillet 2010 et de 160 millions d'euros avant le 15 octobre 2010 ;

– au titre de l'année 2011, versements de 155 millions d'euros avant le 15 octobre 2010 ; de 235 millions d'euros avant le 15 janvier 2011 ; de 350 millions d'euros avant le 15 avril 2011 et de 30 millions d'euros avant le 15 juillet 2011.

(2) Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2009, les éditions du Comité interministériel des villes, pages 131 et 132.

financement du PNRU, et ce grâce à la capacité d'emprunt que leur confère le plan lui-même et, dans son cadre, le financement public garanti par l'Anru ;

– 21,4 % à la charge des collectivités territoriales, dont 12,1 % pour les communes et établissements de coopération intercommunale, 5,5 % pour les régions et 3,8 % pour les départements ;

– 6,4 % à la charge d'autres contributeurs, dont 0,7 % à la charge du Feder ⁽¹⁾, 0,4 % à la charge de la Caisse des dépôts et consignations en plus des prêts qu'elle consent dans le cadre du PNRU aux bailleurs sociaux et collectivités territoriales et 0,3 % à la charge directement de l'État.

Il importe dans l'observation de cet effet levier de noter le rôle indirect mais très significatif de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en tant que prêteur. En effet, les prêts que les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux contractent afin de financer leurs contributions dans les projets de rénovation urbaine sont en partie – très substantielle dans certains cas – consentis par la CDC. La CDC attribue deux types de prêts accompagnant les opérations de rénovation urbaine :

– les « prêts renouvellement urbain » (PRU) sont adossés au taux du livret A. Leur taux était supérieur de 25 points de base jusqu'au 1^{er} février 2009 à celui du livret A, date à laquelle la CDC a cessé de les bonifier pour les contrats de prêt ne portant pas sur l'enveloppe 2006-2008 (pour laquelle la bonification relevait d'une convention avec l'UESL). Le taux des PRU est désormais de 60 points de base supérieur à celui du livret A. Les PRU accordés en 2009 devaient atteindre un niveau de 1 100 millions d'euros en prévision et il est probable que ce montant a en fait avoisiné les 1 260 millions d'euros. Les bénéficiaires des PRU sont à 92 % des bailleurs sociaux (y compris les SEM) et à 8 % des collectivités territoriales, en harmonie avec la doctrine d'emploi des PRU, issue d'une convention passée entre l'État, l'UESL et la CDC, qui rend prioritaire le logement pour le bénéfice des PRU bonifiés de la CDC ;

– les « prêts projets urbains » (PPU) sont adossés au taux du livret d'épargne populaire (LEP). Le taux des PPU est supérieur au taux du LEP de 20 points de base. Alors que le montant des PPU consentis par la CDC devait atteindre 80 millions d'euros en 2009, il est possible que ce montant ait atteint plus de 130 millions d'euros. Les bénéficiaires des PPU sont des collectivités territoriales à 73 %, des bailleurs sociaux (y compris les SEM) à hauteur de 24 % et certains organismes de droit privé pour 3 %. Les PPU ont vocation à financer les opérations d'aménagement dans le cadre des conventions de rénovation urbaine, hors opérations portant sur le logement.

Si l'on considère les paiements de l'Anru en 2009, qui s'élèvent à 995 millions d'euros en 2009 et que l'on fait l'hypothèse que pour un euro

(1) Fonds européen de développement régional. Il s'agit de l'une des modalités d'intervention des fonds structurels européens au bénéfice de certaines régions européennes en difficulté.

dépensé par l'Anru, les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales en dépendent deux, on observe que le montant des PRU et PPU consentis par la CDC au titre du PNRU en 2009 couvre sans doute une part non négligeable des besoins de financement des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales : ce montant a pu s'élever à presque 1 400 millions d'euros pour un besoin de financement, en 2009, sans doute proche de 2 000 millions d'euros.

3.- Les dépenses fiscales et les allègements de charges sociales rattachés à la politique de la ville

Selon les informations transmises par la direction du budget, le montant des dépenses fiscales rattachées à la politique de la ville s'est établi en 2009 à 393 millions d'euros. S'ajoutent à ce montant, dans la même perspective, environ 300 millions d'euros de dépenses « sociales », correspondant à des exonérations de certaines charges sociales. Ces exonérations de charges poursuivent en effet le même objectif d'aide à l'activité économique que certaines des dépenses fiscales applicables dans les zones franches urbaines (ZFU) et les zones de redynamisation urbaine (ZRU). Si les dépenses fiscales *stricto sensu* sont de fait prises en charge par le budget de l'État par leur impact direct sur le solde budgétaire, les dépenses « sociales » qui leur sont liées font l'objet, comme il a été précisé *supra*, d'un remboursement aux régimes obligatoires de sécurité sociale. Les crédits correspondants sont inscrits au programme 147. Le tableau suivant récapitule l'ensemble des dépenses fiscales rattachées à la politique de la ville et rappelle les dépenses sociales qui leur sont liées.