



ASSEMBLEE NATIONALE

SENAT

RAPPORT

fait à la demande de M. François Fillon, premier ministre

**SUR LA REVISION DE LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE ET LA CONTRACTUALISATION
DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

*« Une conception rénovée de la politique de la ville :
d'une logique de zonage à une logique de contractualisation »*

**par M. Gérard Hamel, député d'Eure-et-Loir
et M. Pierre André, sénateur de l'Aisne**

*avec l'appui de l'Inspection générale de l'administration
et de l'Inspection générale des affaires sociales*

Septembre 2009

Sommaire

AVANT-PROPOS	5
RESUME DU RAPPORT	9
INTRODUCTION	13
1. UNE GEOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE QUI A MONTRE SES LIMITES	15
<i>1.1. Une architecture complexe de la géographie prioritaire</i>	15
1.1.1. Le périmètre actuel d'intervention de la politique de la ville résulte de la juxtaposition et de l'extension de différents territoires d'intervention.....	15
1.1.2. L'empilement de ces différents zonages nuit à la lisibilité du cadre d'intervention de la politique de la ville.....	18
<i>1.2. L'efficacité de l'intervention par zonage strict n'est pas établie</i>	19
1.2.1. Des résultats qui ne sont pas à la hauteur des espérances.....	19
a- Les écarts ne se sont pas réduits, tout particulièrement dans le domaine majeur de l'emploi.....	19
b- L'efficacité encore trop incertaine des politiques conduites dans les zones prioritaires.....	20
1.2.2. Le recours quasi exclusif à des interventions strictement zonées explique en partie la faiblesse des résultats.....	21
a- L'intervention par zonage enferme les quartiers sur eux-mêmes plutôt que de contribuer à leur meilleure insertion dans la ville.....	21
b- L'intervention par zonage a créé des effets de fixation contradictoires avec l'objectif de rattrapage de la politique de la ville.....	22
1.2.3. L'intervention par zonage est défavorable à l'indispensable partenariat local.....	23
a- Les avantages associés aux zonages ZUS, ZRU et ZFU ne sont pas mis au service d'un projet de territoire.....	23
b- Des modes d'intervention qui ne contribuent pas à la responsabilisation des partenaires locaux.....	24
2. POUR UNE GEOGRAPHIE RENOVEE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	25
<i>2.1. Sortir de la logique de zonage strict réduite à l'échelle du quartier en supprimant les ZUS</i>	25
2.1.1. Le territoire d'éligibilité à la politique de la ville doit désormais être la commune.....	25
2.1.2. Le territoire d'intervention de la politique de la ville ne doit pas se limiter au seul quartier.....	27
<i>2.2. Le processus de repérage des communes éligibles</i>	27
2.2.1. En préalable, il faut retenir les communes potentiellement éligibles à la politique de la ville.....	27
2.2.2. La sélection des communes prioritaires doit ensuite s'effectuer à partir d'indicateurs objectifs, fiables et pertinents.....	28
a- Les principes devant guider le choix des indicateurs.....	28
b- Les indicateurs de difficultés socio-économiques et urbaines.....	29
c- La prise en compte de la capacité et de l'effort de solidarité locale dans la sélection des communes.....	29
d- Une approche permettant de comparer des communes homogènes.....	30
e- Le classement des communes selon leur degré de difficulté.....	31
2.2.3. La possibilité d'une intervention exceptionnelle de l'Etat.....	31
3. POUR UNE CONTRACTUALISATION RENFORCEE AU SERVICE D'UN PROJET DE TERRITOIRE	32
<i>3.1. Un contrat unique et global traduisant l'engagement des partenaires</i>	32
3.1.1. Un pilotage affirmé de la politique de la ville autour du pivot préfet-maire ou président d'EPCI.....	32
a- L'Etat, garant de l'intérêt général et de la solidarité nationale, définit les priorités de la politique de la ville et fixe le cadre d'intervention.....	32
b- La commune, acteur légitime de proximité, est l'échelon pertinent de pilotage sans méconnaître pour autant le rôle croissant de l'intercommunalité.....	32
3.1.2. L'attachement au contrat unique et global inscrit dans la durée.....	33
a- Un attachement fort au principe de contractualisation.....	33
b- Un contrat unique et global bâti au service d'un projet de territoire.....	34
c- Un contrat d'une durée suffisante.....	34

3.2.	<i>Les modalités de mise en œuvre du contrat</i>	36
3.2.1.	La phase de préparation du contrat.....	36
	a- Le diagnostic territorial préalable élargi à l'ensemble des partenaires.....	37
	b- La négociation et la signature du contrat.....	37
3.2.2.	Les modalités de financement du contrat.....	38
	a- Les futurs contrats devront à terme porter sur l'ensemble des moyens de la politique de la ville.....	38
	b- Assurer le cadrage global du financement.....	38
	c- Moduler le niveau d'intervention de l'Etat en fonction de la situation locale.....	39
3.2.3.	La nécessité d'une réelle évaluation des contrats et de l'impact de la politique de la ville.....	39
	a- L'évaluation de la mise en œuvre des contrats au niveau local est indispensable.....	39
	b- L'évaluation d'impact de la politique de la ville devra également être poursuivie.....	40
4.	UNE MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE DE LA REFORME	41
4.1.	<i>Garantir la continuité des dispositifs et offrir la visibilité nécessaire aux acteurs</i>	41
4.1.1.	Garantir aux communes le maintien des dispositifs PNRU et ZFU jusqu'à leur terme tel qu'il est actuellement fixé.....	41
4.1.2.	Accompagner la réforme sur le plan juridique.....	41
4.2.	<i>Aller vers des dispositifs plus souples, responsabilisant davantage les acteurs</i>	42
4.2.1.	Organiser les dispositifs d'exonérations fiscales et sociales selon des périmètres de projet.....	42
4.2.2.	La réforme de la géographie prioritaire devra être neutre pour les résidents en HLM et pour les bailleurs sociaux.....	43
4.2.3.	La réforme de la géographie prioritaire est une opportunité pour revoir en profondeur les mécanismes en faveur des agents publics exerçant dans les quartiers sensibles.....	44
4.2.4.	Toutes les conséquences de la réforme proposée dans le présent rapport devront être tirées sur la DSU-CS et la DDU.....	44
	CONCLUSION	47
	LETTRES DE MISSION	49
	LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES, RENCONTREES OU AYANT FAIT PARVENIR UNE CONTRIBUTION	55
	ANNEXE 1 : ETAT RECAPITULATIF DES PRECONISATIONS DU RAPPORT	67
	ANNEXE 2 : LES ZONAGES SUCCESSIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	73
	ANNEXE 3 : PANORAMA DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS ASSOCIES AUX DIFFERENTS PERIMETRES D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	77
	GLOSSAIRE	83

Avant-propos

Aujourd'hui, ce sont au total plus de 8 millions de nos concitoyens qui vivent dans un quartier éligible à la politique de la ville (dont plus de 4 millions dans un zonage classé « zone urbaine sensible- ZUS »). C'est dire l'**enjeu de cohésion nationale** auquel **solidairement**, nous devons répondre pour réparer les erreurs du passé notamment en matière d'éducation, de formation, d'habitat, de peuplement et d'infrastructures.

Parmi les politiques publiques, la politique de la ville est celle qui suscite certainement les plus vifs débats opposant souvent deux attitudes.

D'un côté, s'expriment ceux qui doutent de son utilité, considérant que les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances. Cette constatation est plus sensible encore à chaque surexposition médiatique de tel ou tel fait divers survenu dans un quartier dit « sensible ». Les lacunes sont alors stigmatisées, les atouts rarement valorisés, certains estiment même que le principe de l'égalité républicaine est menacé en ciblant l'effort public sur des populations et des territoires prioritaires.

De l'autre, se trouvent ceux qui considèrent que la politique de la ville fonctionne finalement plutôt bien et qu'il ne faut surtout rien changer, craignant par là-même que toute réforme se traduise par un désengagement financier des partenaires, au premier rang desquels l'Etat.

Pour nous, la politique de la ville garde plus que jamais toute sa pertinence. Nous tenons à rendre hommage au travail difficile réalisé au quotidien sur le terrain par les acteurs et partenaires publics et privés pour retisser cet indispensable lien social dans nos villes (Etat, collectivités territoriales, tissu associatif et économique, bailleurs sociaux,...). Nombreux sont ceux qui ont bien voulu apporter, parfois spontanément, leur contribution à notre réflexion. **Leur rôle doit être reconnu, leur motivation rester intacte et être encouragée.**

La politique de la ville doit être consolidée autour d'un socle commun de principes fondateurs.

Comme l'a rappelé le président de la République le 8 février 2009¹, la politique de la ville a été conçue pour intervenir de manière spécifique, comme effet levier, dès lors que les **politiques de droit commun** de l'Etat et des collectivités territoriales se sont pleinement exercées. Elle ne saurait s'y substituer comme c'est encore trop souvent le cas malgré l'effort de reconquête entrepris par le plan « dynamique espoir banlieue ».

Garant de la solidarité et de la cohésion nationale, **l'Etat restera le pilote** de la politique de la ville. Il en est le **régulateur**, là où la **solidarité locale** ne suffit plus à répondre aux difficultés auxquelles ces collectivités sont confrontées, malgré l'effort de l'Etat pour réduire les inégalités socio-urbaines.

¹ Discours de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République en date du 8 février 2009 : présentation du plan « dynamique espoir banlieue ».

La politique de la ville ne saurait opposer le quartier à la ville mais au contraire en faciliter l'intégration. **Quartier et ville interagissent à double sens**, la réussite du quartier participe de l'attractivité de la ville, son échec est aussi le sien. Dans le même sens, le développement de la ville doit rayonner sur chaque quartier qui la compose.

Plus globalement encore, la politique de la ville doit favoriser une **politique ambitieuse d'aménagement du territoire**, la ville étant le principal moteur du développement à une échelle territoriale plus large.

Ces principes de la politique de la ville étant posés, il s'agit ensuite d'en évaluer les outils. De nombreuses réflexions ont été menées, en particulier sur la géographie de la politique de la ville (Parlement, Cour des comptes, Comité de modernisation des politiques publiques). Ces réflexions aboutissent à la conclusion unanime selon laquelle les dispositifs territoriaux actuellement déployés doivent évoluer vers plus de souplesse et de simplification afin d'en améliorer la lisibilité, l'efficacité et l'efficience en faveur des territoires qui en ont le plus besoin.

S'agissant des ZUS, cette **exigence est désormais inscrite dans la loi²** qui en prévoit l'actualisation pour la première fois depuis leur création dans les années 1990. Cette géographie n'a cessé de s'étendre et de se complexifier. Cette réforme est indissociable de la nécessité de réviser plus globalement la mise en œuvre au plan local de cette politique.

Cet impératif est rendu d'autant plus nécessaire qu'il s'inscrit dans un contexte favorable à la réforme. Il intervient dans une situation marquée par des évolutions récentes en matière d'organisation territoriale de l'Etat (coordination interministérielle renforcée sous l'autorité du préfet) et susceptibles d'intervenir en matière de gouvernance (rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales) et de finances locales (réforme de la taxe professionnelle notamment).

Nous avons conscience qu'une telle réforme n'est pas sans poser de difficultés.

Il faudra donc en mesurer les enjeux et soigner **la méthode opérationnelle**. La réforme intervient dans un **contexte de crise économique** où les populations et les collectivités les plus fragiles seront les premières à en subir les effets. Son incidence sur la situation financière de l'Etat et des collectivités obligera à un effort d'optimisation des moyens. En parallèle, l'Etat devra offrir aux collectivités une visibilité suffisante sur la pérennité de ses interventions.

Dans ce contexte, il ne s'agit donc pas de proposer une modification brutale du dispositif, le « big-bang » annoncé par certains, ni de proposer une politique diluante tout pour au final ne rien résoudre ce qui dénaturerait sa philosophie, ni de se contenter d'un timide toilettage de la liste actuelle des ZUS. Il s'agit au contraire de saisir l'opportunité qui nous est offerte d'engager une réforme ambitieuse de la géographie de la politique de la ville que chacun appelle de ses vœux.

² Art.140 de la loi de finances pour 2008 modifiant l'art.42 de la loi n°95-115 du 4 février 1995.

L'objectif recherché est de parvenir **progressivement, par étapes**, à faire bénéficier les collectivités dont la situation le justifie le plus, en limitant les effets d'exclusion générés par les dispositifs actuels.

Aussi, les territoires éligibles à la politique de la ville résulteront-ils d'un **exercice de responsabilité partagé entre l'Etat et la collectivité** :

- la sélection sera opérée à l'échelle de la commune, et non plus du quartier, sur la base de **critères objectifs**, incontestables et fixés au **niveau national** ;
- **la collectivité, disposera ensuite d'une autonomie renforcée** pour **cibler**, en concertation **avec l'Etat, son champ d'action en direction des quartiers et des publics qui justifient une intervention soutenue**. Pour cela, l'outil contractuel offre les meilleures garanties de concertation, de responsabilisation des acteurs et d'adaptation de l'action dans le terme défini.

Ce cadre général pourra faire l'objet d'une **exception limitée** en faveur de territoires où l'ampleur des difficultés et la situation locale nécessiteraient de mener une intervention spécifique de l'Etat avec l'accord de la commune.

Au final, la révision de la géographie prioritaire impliquera d'importants **efforts d'accompagnement** auprès des collectivités concernées.

Tel est le sens de nos préconisations au premier ministre : **assouplir et simplifier** et pour cela, **rompre avec la logique de zonage** actuel **figé et rigide**, qui a montré ses limites, pour entrer dans une véritable **logique de contractualisation** et permettre à terme un **retour au droit commun**.

Nous exprimons ainsi le souhait que le présent rapport contribue à la réflexion gouvernementale, dans un esprit de consensus et dans un souci d'efficacité.

Il s'agit de la préservation du pacte Républicain auquel nous sommes tous attachés.

Gérard Hamel
Député d'Eure-et-Loir

Pierre André
Sénateur de l'Aisne

Résumé du rapport

La politique de la ville vise à réduire les écarts entre les quartiers en difficulté et la ville. Dans sa mise en œuvre, elle se distingue par le caractère transversal, partenarial et territorialisé de son intervention, dans le cadre d'une géographie prioritaire.

L'actuelle géographie prioritaire a montré ses limites.

Reposant essentiellement sur une logique de zonage, la politique de la ville est mise en œuvre dans des territoires d'intervention prioritaires (ZUS, CUCS, quartiers ANRU...) qui se sont étendus et juxtaposés sans cohérence. A ces différents périmètres, et dans une même logique d'empilement, sont venus se greffer de nombreux dispositifs dérogatoires (exonérations fiscales et sociales, dérogations aux règles d'urbanisme, incitations à destination des agents publics, mesures d'accompagnement social...).

Aujourd'hui, force est de constater que cette action par zonage n'a pas fait la preuve de son efficacité. Malgré la multiplication des actions conduites dans les territoires prioritaires, les écarts avec le reste de la ville ne se sont pas véritablement réduits, notamment dans le domaine clé de l'emploi.

Au contraire, en confinant l'action publique aux quartiers, le zonage trop strict produit des effets pervers et prive les partenaires locaux de capacités plus grandes pour mener des actions plus globales à l'échelle de la ville.

Appliqué de manière uniforme sans impliquer suffisamment les acteurs locaux, le zonage est en outre défavorable à la mobilisation des acteurs locaux et notamment à leurs politiques de droit commun insuffisamment territorialisées.

La géographie de la politique de la ville doit donc être renouvelée.

A partir de ces constats, la mission préconise de sortir de cette logique de zonage trop strict. Pour cela, elle recommande de mettre fin au zonage rigide des ZUS dans la **triple perspective** :

- de renforcer le partenariat entre l'Etat et les villes en exigeant désormais que toutes les interventions de la politique de la ville soient intégrées au contrat ;
- de simplifier la politique de la ville en mettant fin à la juxtaposition d'une géographie administrative zonée, qui serait supprimée, et d'une géographie contractuelle, désormais déterminée en concertation entre l'Etat et la ville ;
- d'améliorer l'efficacité des actions en soutenant une logique de projet local dans laquelle l'Etat concentrerait ses moyens sur les villes dont les ressources sont insuffisantes pour faire face à leurs difficultés.

Au plan de la méthode, les **territoires éligibles** à la politique de la ville doivent faire l'objet d'une remise à jour par l'Etat selon une méthode objective et transparente dans laquelle les communes les plus défavorisées seront soutenues en priorité.

Pour cela, la mission préconise de définir l'éligibilité à la politique de la ville au niveau de la commune et non plus du quartier. Cette approche permettra d'intervenir en priorité dans les communes qui concentrent le plus de difficultés et qui ont le moins de moyens à leur disposition.

La sélection des communes prioritaires reposerait sur des critères permettant une appréhension complète des difficultés dans la commune. Pour cela, la combinaison des critères suivants est préconisée : le taux de chômage, la part des jeunes sans qualification professionnelle, la part de HLM, la part des bénéficiaires de minima sociaux et la part des bénéficiaires d'allocations logement.

Surtout, la solidarité nationale devra désormais s'exercer en priorité en faveur des communes les plus en difficultés là où l'exercice des politiques de droit commun et de la solidarité locale ne suffit plus à répondre aux besoins locaux. A cette fin, le potentiel financier des communes doit également être pris en compte pour arrêter la liste des territoires prioritaires et pour proportionner le niveau d'intervention de l'Etat.

Les territoires d'intervention seraient fixés dans le contrat entre l'Etat et les villes retenues pour bénéficier de la politique de la ville. Les acteurs locaux disposeraient de davantage de marges de manœuvre pour définir leur périmètre d'intervention en fonction du diagnostic territorial et du type de mesures mises en œuvre.

L'Etat garderait enfin la capacité d'intervenir de manière renforcée dans les cas où une collectivité serait confrontée à des difficultés exceptionnelles hors de proportion avec sa capacité d'action.

Pour une contractualisation renforcée au service d'un projet territorial.

L'approfondissement de la démarche contractuelle s'inscrit dans cette même **démarche de responsabilisation des acteurs locaux et d'activation des dépenses** de la politique de la ville.

Le maire (ou le président de l'EPCI) et le préfet devront constituer les pivots du pilotage stratégique et opérationnel de proximité, bâti autour d'un projet de territoire intégré auquel les autres collectivités territoriales seront invitées à se joindre.

Sur la base d'un diagnostic local partagé, le contrat précisera les territoires et les publics qui feront l'objet d'une action soutenue, en cohérence avec les priorités nationales de l'Etat. Il s'agira désormais de faire primer le projet sur le découpage administratif, celui-ci devant, désormais, se déduire de celui-là.

En ce sens, il conviendrait :

- d'élargir le champ contractuel : la définition des territoires infra-communaux et des publics prioritaires, la mise en place des dispositifs actuellement liés au ZUS (exonérations fiscales et sociales notamment) et les outils tels que les contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) devraient être intégrés au contrat qui deviendrait véritablement global ;
- d'inscrire le partenariat dans la durée : pour laisser le temps nécessaire à l'action, il serait souhaitable que la durée des contrats soit alignée sur celle des mandats municipaux (six ans) ;
- « d'activer » les interventions de la politique de la ville : dans le terme prévu, le contrat, placera ses acteurs dans une logique de responsabilité. A cette fin, les pratiques d'évaluation devront être développées et les conséquences tirées (mise en place d'un mécanisme de dégagement d'office des crédits par exemple).

L'action des acteurs inscrite dans le contrat devra résolument placer les collectivités concernées sur une trajectoire de retour au droit commun.

Une mise en œuvre progressive de la réforme.

Pour réussir, la réforme proposée devra faire l'objet d'une mise en œuvre progressive.

Tout particulièrement, le gouvernement doit garantir que les dispositifs actuels de rénovation urbaine et de zones franches urbaines puissent déployer leurs effets jusqu'au terme et dans les conditions tels qu'ils sont actuellement fixés.

La suppression des ZUS devra faire l'objet d'un accompagnement adapté pour garantir la visibilité budgétaire aux acteurs et permettre d'anticiper les évolutions à venir. Les territoires devraient faire l'objet d'un accompagnement avec une évolution progressive des actions spécifiques dont ils bénéficient actuellement.

Conformément aux orientations de simplification et de responsabilisation des acteurs, les nombreux dispositifs actuellement attachés au ZUS devront évoluer vers des mécanismes contractuels plus souples (en faveur des entreprises, des bailleurs sociaux, des agents publics).

La réforme a vocation à prendre effet à compter de 2011, à l'échéance des contrats urbains de cohésion sociale.

Introduction

Conçue dès son origine comme une politique territorialisée, la politique de la ville a été mise en œuvre dans un cadre géographique précis afin de répondre à l'objectif de « réduction des écarts de développement » fixé depuis par loi du 1^{er} août 2003³. Cette géographie n'a toutefois cessé de s'étendre et de se juxtaposer sans véritable cohérence.

Ces dernières années, de nombreux travaux menés particulièrement par le Parlement et la Cour des comptes⁴ ont mis en évidence l'empilement des cadres géographiques d'intervention et appelé à leur clarification afin d'améliorer la lisibilité, l'efficacité et l'efficience de la politique de la ville. Le comité de modernisation des politiques publiques dans sa décision du 11 juin 2009 a souligné que « **la multiplication des quartiers aidés contribue à diluer les moyens et ne permet pas le rattrapage des autres quartiers** »⁵.

La loi de finances pour 2008 oblige à actualiser tous les cinq ans la géographie des ZUS. Celle-ci n'a pas évolué depuis sa création en 1996⁶. Par ailleurs, les CUCS, prorogés d'un an, arriveront à échéance fin 2010.

C'est enfin l'occasion d'engager cette ambitieuse réforme.

Pour y parvenir, le gouvernement a privilégié une double démarche en s'appuyant tout d'abord sur une concertation nationale conduite sous l'autorité de la secrétaire d'Etat en charge de la politique de la ville auprès de l'ensemble des acteurs et partenaires intéressés sur la base d'un guide méthodologique⁷.

Le gouvernement a également souhaité s'appuyer sur la présente mission parlementaire afin de bien appréhender les enjeux de la réforme et proposer une méthode opérationnelle pour réviser cette géographie⁸.

La mission a tenu à ce que les acteurs de la politique de la ville tant aux niveaux national que local puissent s'exprimer sous forme d'auditions ou de contributions écrites⁹. La mission a bien évidemment enrichi sa réflexion des contributions de la concertation nationale dont elle a utilement pu prendre connaissance.

La mission s'est attachée à la plus grande objectivité possible et au caractère opérationnel de ses recommandations. Elle s'est appuyée sur l'expertise technique des services de l'Etat.

³ Loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

⁴ Rapport du Sénat A. Türk P. André- n°49 « Bilan et perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années », octobre 2006. Rapport de la Cour des comptes sur la politique de la ville, février 2002 et sur « la gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville », juin 2007.

⁵ Cf. décisions du CMPP en date du 4 avril 2008 et du 11 juin 2009 sur la politique de la ville disponible sur www.performance-publique.gouv.fr.

⁶ Loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville (loi dite « PRV »).

⁷ Un livre vert intitulé « Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation, document pour la concertation » a été rédigé dans ce cadre en mars 2009 (www.ville.gouv.fr).

⁸ Annexe 1 : lettre de mission du premier ministre en date du 2 avril 2009.

⁹ Annexe 2 : liste des personnes auditionnées, consultées ou ayant transmis une contribution écrite.

La mission tient donc à adresser ses remerciements pour leur disponibilité et leurs contributions dans des délais contraints : au secrétariat d'Etat à la ville (secrétariat général du conseil interministériel des villes), au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (secrétariat général, direction générale des collectivités locales), au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (direction du budget, direction de la législation fiscale, direction générale de l'administration et de la fonction publique), au ministère de l'éducation nationale (direction générale de l'enseignement scolaire) et au ministère en charge du logement et de l'urbanisme (direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages).

* *
*

S'agissant du calendrier de mise en œuvre, les propositions de la mission s'inscrivent d'abord dans une perspective de court et de moyen termes et ont vocation à prendre progressivement effet à partir de 2011 à l'échéance des contrats urbains de cohésion sociale.

Les collectivités d'Outre-mer éligibles à cette politique devront bénéficier des éventuelles adaptations qui s'avèreraient nécessaires. La concertation conduite actuellement dans le cadre des Etats Généraux pourra se prononcer sur ce point.

La mission inscrit également sa démarche dans une réflexion plus prospective en prenant en compte les évolutions attendues en matière de réforme de l'Etat, des collectivités territoriales et d'aménagement du territoire. Ces réformes ne manqueront pas de modifier à terme le paysage de la politique de la ville.

**
*

Le présent rapport propose des axes de réforme (parties 2 et 3) à partir des constats qui ont pu être réalisés au plan national et local (partie 1) et selon une méthode progressive (partie 4).

La première partie dresse un bilan de la géographie de la politique de la ville et souligne, en particulier, la complexité de son architecture et l'insuffisante efficacité de ses dispositifs.

La deuxième partie présente une méthode opérationnelle pour rénover la géographie prioritaire en rupture avec la logique de zonage, faisant de la commune l'échelon de sélection des territoires éligibles à la politique de la ville selon des indicateurs fixés au niveau national.

La troisième partie plaide pour une politique de la ville reposant sur une contractualisation renforcée autour du pivot préfet-maire ou président d'EPCI, sur la base d'un véritable diagnostic territorial partagé, fédérant l'engagement des partenaires dans le respect des compétences de chacun, au prix d'une évaluation effective.

La quatrième partie, enfin, propose une méthode de mise en œuvre progressive de la réforme.

1. UNE GEOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE QUI A MONTRE SES LIMITES

La politique de la ville est mise en œuvre dans le cadre de territoires d'intervention définis à partir d'une géographie prioritaire.

La superposition des géographies et des dispositifs progressivement mis en place¹⁰ a nui à la lisibilité de cette politique. Certains sont assis sur un zonage réglementaire figé (ZUS, ZRU, ZFU), d'autres sur une géographie contractuelle plus souple (contrats de ville puis contrats urbains de cohésion sociale-CUCS).

Cette superposition en a rendu difficile l'évaluation et le pilotage. Il en est résulté une dispersion des moyens et une insuffisante articulation entre les outils de rénovation urbaine (programme national de rénovation urbaine- PNRU) et sociale (CUCS) que l'évaluation insuffisante, tant au plan national que local, n'a pas permis de corriger.

En outre, cette géographie d'identification des quartiers est souvent ressentie comme source d'injustice. Elle est vécue comme discriminatoire par les populations et stigmatisante pour les territoires concernés. Elle conduit à certaines incohérences (cas dans lesquels une population bien que défavorisée mais résidant hors du zonage ne bénéficie pas des dispositifs ; un établissement commercial d'un côté de la rue est éligible mais pas de l'autre).

1.1. Une architecture complexe de la géographie prioritaire

Au fil du temps, les périmètres d'intervention de la politique de la ville ont été multipliés et diversifiés à la fois, ce qui a conduit à rendre cette politique illisible.

1.1.1. Le périmètre actuel d'intervention de la politique de la ville résulte de la juxtaposition et de l'extension de différents territoires d'intervention

La définition des territoires d'application de la politique de la ville est marquée par un empilement successif de périmètres (Cf. *Annexe 2*) auxquels ont été associés des dispositifs toujours plus nombreux (Cf. *Annexe 3*).

Née au milieu des années 1970 puis véritablement institutionnalisée au début des années 1990, la politique de la ville a été marquée par un double élargissement avec, d'une part, celui de ses territoires d'intervention (quelques quartiers au départ : 14 quartiers « développement social des quartiers » (DSQ) contre actuellement 2 493 quartiers ciblés par les CUCS répartis entre 934 communes) et, d'autre part, celui de ses domaines d'action (en passant du seul aménagement urbain à l'ensemble des champs d'intervention de la puissance publique désormais).

Elle est surtout marquée par l'empilement successif de dispositifs mal coordonnés. L'actuelle géographie prioritaire de la politique de la ville est donc le fruit d'une histoire particulière et a été dessinée au gré des innovations et de la mise en œuvre des dispositifs successifs.

¹⁰ Ces géographies et dispositifs ont été prévus par les lois suivantes : loi « PRV » mentionnée plus haut, loi n°2000-1209 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003, loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

La géographie telle qu'elle existe actuellement résulte en premier lieu de la **définition** par la loi et le règlement **de trois zonages prioritaires superposés**¹¹ selon une intensité croissante de difficultés. Il s'agit :

- des zones urbaines sensibles (ZUS), qui ont constitué à un moment la totalité de la géographie d'intervention de la politique de la ville. Ces ZUS sont définies dans la loi PRV comme des zones « caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ». Il y en a actuellement 751¹² ;
- des zones de redynamisation urbaine (ZRU) dont la loi PRV indique qu'elles « correspondent à celles des zones urbaines sensibles (...) qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique (...) établi (...) en tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de 25 ans, de la population sortie du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées ». Il y a actuellement 435 ZRU contre 416 initialement ;
- des zones franches urbaines (ZFU) dont la loi PRV précise qu'elles sont « créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des ZRU ». Le nombre des ZFU, initialement de 44, a été porté à 100 en 2006.

Ces trois zonages se superposent, avec cependant quelques exceptions concernant des ZFU dont le périmètre a, dans quelques cas, été étendu en dehors de celui des ZUS.

A chacun de ces zonages sont attachés des mesures particulières de natures diverses, des exonérations fiscales et sociales en particulier (Cf. *Annexe 3* pour avoir un récapitulatif de ces mesures).

En complément de ces territoires éligibles à la politique de la ville, d'autres territoires entrent désormais dans le périmètre de « la », ou peut-être conviendrait-il de dire « des », géographie(s) prioritaire(s). Il s'agit des territoires définis dans le cadre **des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)**, fin 2006-début 2007¹³, portant à 2 493 le nombre des quartiers éligibles, parmi lesquels la majorité est située en dehors des ZUS (1596, soit près des deux-tiers). Il convient de préciser que le nombre des territoires éligibles aux CUCS est passé de 1 500 quartiers proposés au niveau national à 2 493 à l'issue de la concertation locale, ce qui révèle l'inadéquation entre un zonage rigide et la réalité du terrain.

Outre ces principaux cas, d'autres dispositifs relevant de la politique de la ville instituent également des zonages. C'est le cas par exemple, en matière de rénovation urbaine, où le périmètre d'intervention est passé de 189 quartiers, dits « quartiers ANRU », initialement éligibles à une convention de rénovation urbaine à **542 quartiers** aujourd'hui. Le principe initial d'éligibilité assis sur les ZUS a finalement fait l'objet de dérogations.

De nouveaux zonages sont encore apparus récemment. C'est le cas des **215 quartiers « dynamique espoir banlieues » (DEB)** qui ont vocation à s'appliquer prioritairement aux territoires dont les difficultés sont les plus grandes.

¹¹ Les trois zones géographiques prioritaires évoquées ici sont définies par l'article 2 de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville (loi dite « PRV »).

¹² La liste définitive des 750 premières ZUS, dont 34 dans les DOM, a été définie par le décret n°96-1156 du 26 décembre 1996. Une 751^{ème} ZUS a été ajoutée à cette liste par le décret n°2000-796 du 24 août 2000.

¹³ Circulaire du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement en date du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale.

Tableau 1 : Tableau récapitulatif des géographies prioritaires de la politique de la ville

Géographies	Nombre de quartiers concernés	Nombre de communes concernées	Population concernée
ZUS	751	509	4,4M
ZRU	435	337	2,8M
ZFU	100	147	1,6M
ANRU	542	370	3,4M
<i>Dont ANRU hors ZUS</i>	<i>112</i>	<i>57</i>	<i>40 000 personnes</i>
CUCS	2 493	934	8,3M
<i>Dont CUCS hors ZUS</i>	<i>1 596</i>	<i>443</i>	<i>3,9M</i>
DEB	215	163	2,2M
<i>Dont DEB hors ZUS</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>600 personnes</i>

Source : SG-CIV et mission

Sur l'ensemble de ces territoires, l'Etat intervient au titre de la politique de la ville selon plusieurs modalités distinctes : par des crédits budgétaires (crédits de droit commun et crédits spécifiques), par la mise en place d'exonérations fiscales et sociales et, indirectement, par des concours financiers aux collectivités territoriales.

Les montants en cause se présentent comme suit :

- des crédits de « droit commun » (3,56 Mds d'euros en 2009¹⁴) qui mobilisent 29 programmes ministériels ;
- des crédits spécifiques du programme 147 « Politique de la ville » (769,26 M€ en 2009¹⁵) contribuant notamment au financement des CUCS ;
- des exonérations fiscales et sociales, strictement cantonnées aux zonages ZUS, ZRU et surtout ZFU, qui s'élèvent à 485 M€ en 2009¹⁶, dont une partie est inscrite dans le programme 147 ;
- la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), au titre de la péréquation financière, pour 1,16 Mds d'euros en 2009, allouée aux « communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées¹⁷ ». Composante de la dotation globale de fonctionnement, la DSU-CS est globalisée et libre d'emploi et ne constitue donc pas au sens propre une intervention directe de la politique de la ville. Les crédits de la DSU-CS sont majorés selon la part de la population de la commune en ZUS et ZFU. En complément, une dotation de développement urbain (DDU)¹⁸ sera versée à compter de 2009 (50M€). A la différence de la DSU-CS, la DDU sera versée sur la base d'une convention entre l'Etat et la collectivité.

¹⁴ Montant prévisionnel inscrit dans le document de politique transversale ville, pages 74 et 75, annexé au PLF 2009.

¹⁵ Montant prévisionnel repris dans le projet annuel de performance 2009 de la mission ville et logement, page 60.

¹⁶ 246 M€ au titre des dépenses fiscales et de 239 M€ d'euros au titre des dépenses sociales. Montants prévisionnels repris dans le projet annuel de performance 2009 de la mission ville et logement. Les quartiers retenus dans le cadre du PNRU bénéficient également de mesures fiscales sous la forme de l'application du taux réduit de TVA aux opérations d'accession sociale à la propriété dans un logement neuf.

¹⁷ Art. L.2334-15 du code général des collectivités territoriales. La DSU-CS est répartie selon des critères de ressources (potentiel financier et effort fiscal) et de charges des communes (logements sociaux, nombre de bénéficiaires des aides au logement, revenu imposable moyen des habitants).

¹⁸ Prévue aux articles R.2334-36 et R.2334-37 du code général des collectivités territoriales, elle est répartie selon trois critères : le potentiel financier, la part de bénéficiaires d'aide au logement et le revenu moyen).

Les documents budgétaires permettent désormais d'avoir une première estimation de l'effort de l'Etat dans le domaine de la politique de la ville. Toutefois, la mission ne peut que déplorer le caractère trop souvent lacunaire de la connaissance par les services de l'Etat du coût des dispositifs qu'il déploie dans les territoires prioritaires.

1.1.2. L'empilement de ces différents zonages nuit à la lisibilité du cadre d'intervention de la politique de la ville

Il se dégage un consensus pour affirmer que la politique de la ville telle qu'elle est actuellement mise en œuvre au niveau local n'est pas suffisamment lisible¹⁹ et que la multiplication des acteurs ainsi que l'empilement des différents périmètres d'intervention contribuent à cette situation.

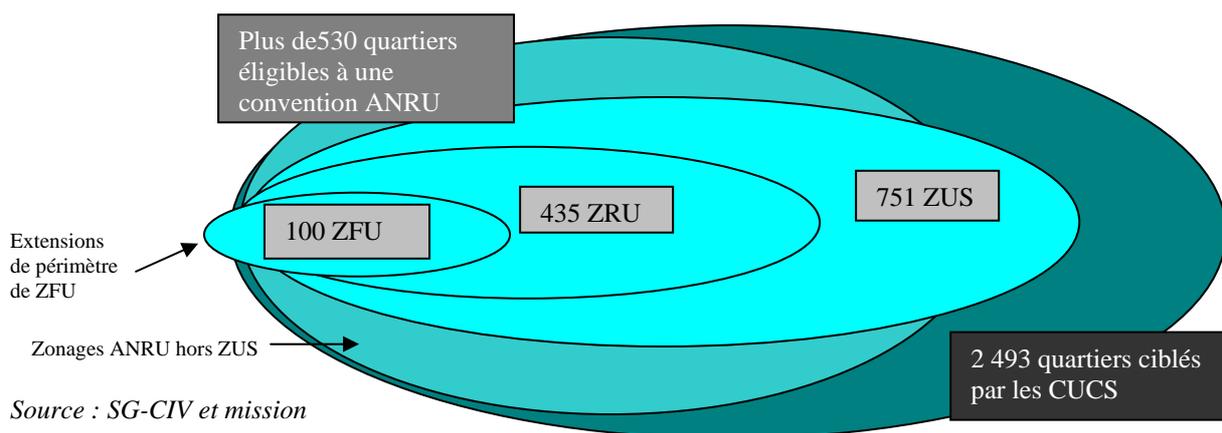
La multiplication des références et des dispositifs à l'origine de la géographie prioritaire est un élément de complexité en soi. Mais la plus grande difficulté provient du fait que les différents périmètres définis par chacun des dispositifs ne coïncident pas tous, **alors même qu'ils sont censés concourir à une même politique d'ensemble.**

La mission relève en particulier :

- l'absence d'harmonisation entre la géographie issue de la loi et du règlement et celle issue des contrats. Ainsi, 1 596 quartiers CUCS ne sont pas en ZUS ;
- le fait que le périmètre de certaines ZUS ne corresponde pas à une réalité physique (par exemple certaines ZUS sont coupées en deux parties²⁰) ;
- le fait, comme cela a été souligné plus haut, que certaines ZFU aient été étendues au-delà du périmètre prévu de leur ZUS de rattachement ;
- le fait que certains quartiers éligibles à une convention ANRU se trouvent hors ZUS.

Ces premiers constats plaident en faveur d'une simplification de la géographie prioritaire.

Schéma 1 : Schéma récapitulatif de la géographie prioritaire de la politique de la ville



¹⁹ Cette appréciation a été confirmée par plusieurs des interlocuteurs rencontrés par la mission.

²⁰ C'est le cas de 18 des 751 ZUS.

1.2. L'efficacité de l'intervention par zonage strict n'est pas établie

Sur ces différents périmètres, l'Etat engage au titre de sa contribution à la politique de la ville des moyens importants.

La concentration sur certaines zones est censée améliorer l'efficacité des interventions. Pourtant, la politique de la ville peine à atteindre son objectif de réduction des écarts.

En outre, les modes d'intervention retenus sont, pour certains d'entre eux, défavorables à la promotion du partenariat local.

1.2.1. Des résultats qui ne sont pas à la hauteur des espérances

Si les CUCS sont encore trop récents pour qu'un avis puisse être émis sur leur efficacité, le recul est suffisant pour juger des résultats produits par les différentes mesures attachées aux zonages réglementaires, ZUS, ZRU et ZFU.

Or, les quelques évaluations disponibles, notamment depuis la création d'un observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) en 2003, montrent que les objectifs fixés en termes de réduction des écarts ne sont pas en voie d'être atteints.

a- Les écarts ne se sont pas réduits, tout particulièrement dans le domaine majeur de l'emploi.

La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville avait fixé cinq années à la politique de la ville pour réduire les écarts entre les ZUS et le reste des territoires urbains dans cinq domaines : l'habitat, l'emploi et l'activité économique, la réussite scolaire, la santé, la sécurité et la tranquillité publique.

Le bilan établi en 2008 par l'ONZUS²¹ permet d'apprécier les résultats atteints à une année du terme de l'échéance fixée par la loi. Si le rapport constate « une embellie en 2007 », force est de constater que les inégalités sociales et les écarts de développement n'ont pas été significativement réduits, voire se sont accrus.

Ainsi 33,6% des résidents des ZUS étaient inactifs en 2007, soit 8 points de plus que la moyenne nationale. Malgré l'importance des moyens déployés, les écarts continuent à s'accroître entre les quartiers prioritaires et les autres (Cf. *infra* tableau 2).

Tableau 2 : Evolution entre 2004 et 2007 du taux de chômage dans les ZUS et dans les autres quartiers des unités urbaines ayant au moins une ZUS sur leur territoire (en %)

	2004	2005	2006	2007
ZUS	17,8	19	19,5	17,9
Quartiers hors Zus des unités urbaines ayant une Zus	9,3	9,5	9,4	8,6
Ecart	1,91	2	2,07	2,08

Source : Insee, enquête emploi 2004-2007 repris dans le rapport 2008 de l'ONZUS.

²¹ Document consultable sur le site internet : www.ville.gouv.fr.

b- L'efficacité encore trop incertaine des politiques conduites dans les zones prioritaires.

Tout jugement sur l'efficacité de la politique de la ville reste limité par le caractère encore lacunaire des évaluations. Pour les CUCS, les évaluations à venir en 2010 donneront une première idée des résultats atteints. Pour les ZUS en revanche, aucune étude ne permet à ce jour d'apprécier l'efficacité des politiques conduites. Surtout, pour un zonage défini il y a maintenant treize ans et qui est un volet emblématique de la politique de la ville, les pouvoirs publics ne se sont pas donnés les moyens de suivre les moyens employés dans les quartiers (par exemple le montant d'exonération fiscale ou sociale dans un quartier donné) ni même le coût global de certaines mesures (par exemple celles à destination des agents publics exerçant dans les ZUS).

Sous cette réserve importante, la mission ne peut que constater les effets limités des différentes mesures associées aux ZUS, ZRU et ZFU.

C'est tout particulièrement évident des mesures à destination des agents publics. Qu'elles prennent la forme de bonifications indiciaires ou de dispositions favorables à la carrière, ces mesures s'inscrivent dans une seule logique : compenser les difficultés rencontrées par les agents publics travaillant dans les zones sensibles. Ce faisant elles se trompent d'objectif, l'enjeu étant avant tout d'attirer les agents publics les plus expérimentés dans les quartiers difficiles.

Pour les exonérations fiscales et sociales, le constat est plus nuancé mais des lacunes demeurent.

Les objectifs poursuivis, le développement de l'activité économique et de l'emploi, sont tout à fait pertinents et justifient pleinement une intervention publique. En outre, l'instrument des exonérations fiscales et sociales est unanimement reconnu comme adapté à cet objectif. Le bilan 2008 de l'ONZUS met ainsi en évidence certains résultats positifs comme le dynamisme du taux d'installation d'établissements dans les ZFU qui est systématiquement supérieur à celui des unités urbaines de référence²².

Ces constats doivent toutefois être nuancés : d'une part, les effets positifs liés à la mise en place d'une ZFU s'estompent avec le temps. D'autre part, ces dispositifs, dont l'intérêt relatif s'est réduit²³, sont coûteux pour les finances publiques²⁴.

²² En 2007 : le taux d'installation d'établissements a été de 23,2% dans les ZFU de première génération, 26,7% dans celles de seconde génération et 27,3% dans celles de troisième génération contre, respectivement, 16%, 15,9% et 16% dans les unités urbaines de référence (source bilan ONZUS 2008).

²³ La réduction de l'intérêt relatif des ZFU procède d'un double mouvement :

- d'une part, les dispositifs généraux d'allègements sur les charges sociales et la suppression annoncée de la part de la TP pesant sur les équipements et les biens mobiliers réduisent l'écart de traitement entre les établissements hors ZFU et ceux implantés en ZFU ;
- d'autre part, le recentrage des ZFU mis en œuvre par l'article 82 de la LF 2009 a restreint les avantages qui leur sont attachés.

²⁴ Pour la première génération de ZFU, mise en place en 1996, le nombre d'emplois créés ou transférés entre 1997 et 2001 a été estimé à 46 000 (Source : Rapport du sénat n°354 (2001-2002)). Pour la deuxième génération de ZFU, mise en place en 2004, le nombre d'emplois créés se situerait entre 1 700 et 11 000, soit un coût pour les finances publiques à l'emploi créé de 11.000 à 73.000 € supérieur à celui du dispositif de droit commun dont le coût budgétaire à l'emploi créé est estimé entre 11 000 € et 29 000 € (Source : R. Rathelot, P. Sillard, « zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissement ? », Economie et Statistique n°415-416, 2008).

1.2.2. Le recours quasi exclusif à des interventions strictement zonées explique en partie la faiblesse des résultats

Pour la mission, l'insuffisante efficacité des interventions strictement zonées s'explique par le caractère inadapté d'une stratégie qui enferme les quartiers sur eux-mêmes et d'outils qui sont trop rigides pour faire face aux difficultés.

- a- L'intervention par zonage enferme les quartiers sur eux-mêmes plutôt que de contribuer à leur meilleure insertion dans la ville.

D'une part, les zonages entraînent une labellisation négative des quartiers et donc produisent une stigmatisation de leurs habitants. La mission partage l'idée selon laquelle un « excès de proximité risque d'accroître le sentiment de captivité des habitants, de renforcer leur identification au quartier au lieu de favoriser les liens avec les autres citoyens, voire d'aiguiser le ressentiment des populations limitrophes, jalouses de ces habitants perçus comme indûment privilégiés²⁵ ».

Ensuite et surtout, la stratégie actuelle consistant à concentrer les exonérations supplémentaires dans les quartiers les plus en difficulté ainsi que, souvent, dans les zones d'aménagement adjacentes, est discutable.

Elle se justifie certes dans certains cas, notamment lorsqu'il s'agit de maintenir ou de réimplanter des commerces de proximité dans les quartiers, ces derniers jouant un rôle essentiel en faveur du lien social mais aussi de l'emploi.

Elle est en revanche plus critiquable lorsqu'elle vise à favoriser le développement économique des quartiers. En effet, malgré la proximité physique et la mise en place d'une obligation de recruter localement²⁶, les emplois créés dans les ZFU sont trop souvent en décalage au regard de la qualification des habitants de ces quartiers.

Sur le fond, ces résultats ne sont pas surprenants car il est désormais bien établi qu'il puisse exister un « divorce » entre la richesse en termes d'activité d'un territoire et le niveau de vie de ses habitants. Ceci s'explique, en particulier, par le retour insuffisant des richesses produites dans les quartiers, les bénéficiaires ne les utilisant pas sur place.

Pour contribuer plus efficacement au développement des territoires en difficultés, ces politiques doivent donc pouvoir contribuer au renforcement global des pôles les plus dynamiques de la ville et augmenter les possibilités d'accès des habitants les plus défavorisés à ces sources de richesse. La mission estime ainsi qu'il pourrait, dans certains cas, être pertinent que les efforts publics au titre de la politique de la ville puissent porter sur des gares, des plates-formes multimodales, des centres-villes ou des parcs d'activité. Le développement économique de la ville, qui en résultera, génèrera en outre des recettes publiques supplémentaires qui permettront de renforcer les actions en faveur de la cohésion sociale et notamment de la formation professionnelle.

Une telle stratégie, qui viserait donc à mieux insérer les quartiers difficiles dans leur agglomération, pourrait être mise en œuvre dans le cadre d'un contrat global à condition de supprimer les périmètres rigides de la politique de la ville.

²⁵ Kirszbaum T., *La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine*, Pouvoirs 2004/4, n°111, p. 101-118.

²⁶ Au-delà d'un certain nombre de salariés, un établissement installé en ZFU doit recruter au moins un tiers de salariés résidant soit dans l'une des ZFU ou l'une des ZUS de l'unité urbaine dans laquelle est située la ZFU d'implantation.

Sur ce point, la mission rejoint des conclusions déjà présentées par le passé pour souligner l'intérêt d'une politique de la ville globale, c'est-à-dire non strictement zonée, « qui utilise la notion de territoires sans s'y enfermer²⁷ ».

b- L'intervention par zonage a créé des effets de fixation contradictoires avec l'objectif de rattrapage de la politique de la ville.

En treize années, aucune des zones classées comme prioritaire n'est sortie de son statut dérogatoire. Dans ces conditions, « il est difficile d'affirmer que le classement d'un territoire en ZUS donne un véritable chemin de retour au droit commun²⁸ ».

Aujourd'hui, près de 30 dispositifs dérogatoires correspondant à l'engagement de moyens financiers importants, sont attachés aux zonages ZUS, ZRU et ZFU (Cf. annexe 3). Les zonages réglementaires ont en effet joué le rôle de « marqueurs » et les gouvernements successifs, confrontés à la persistance des écarts, ont multiplié les dispositifs dérogatoires sans cohérence ni stratégie globale mais dans une logique d'empilement.

Or, ces dispositifs qui peuvent prendre la forme de dotations majorées aux communes urbaines, d'exonérations fiscales et sociales, de règles spécifiques applicables aux bailleurs sociaux et aux agents publics contribuent à figer l'intervention de l'Etat et l'empêchent de l'adapter aux spécificités locales. En effet :

- les majorations de DSU-CS²⁹ accordées aux communes comptant des habitants en ZUS et en ZFU constituent une source de rigidité. L'application de la majoration de DSU-CS fondée sur les populations en ZUS et en ZFU a concentré cette augmentation sur les communes comportant de tels zonages. Or, du fait de l'absence d'actualisation de la géographie, des distorsions entre communes bénéficiaires sont apparues au détriment de communes urbaines défavorisées non couvertes par une ZUS³⁰ ;
- les exonérations fiscales et sociales définies par des lois et règlements n'offrent pas la souplesse pour s'ajuster aux situations locales ;
- les mesures attribuées aux agents publics s'inscrivent également dans un cadre rigide³¹.

Ces modes d'intervention zonées produisent en outre des effets pervers, parfois contradictoires avec l'objectif visé par ailleurs de promotion de la mixité sociale.

L'intervention par zonages stricts produit des effets pervers bien connus comme la création d'effets de frontière. Ces derniers illustrent bien l'iniquité qu'il y a à zoner strictement les interventions publiques tout particulièrement s'agissant des mesures d'accompagnement social.

Il est ainsi particulièrement inéquitable qu'un jeune en situation difficile, même davantage qu'un autre résidant en une zone prioritaire, soit en principe exclu d'un dispositif de la politique de la ville, comme la réussite éducative par exemple, du simple fait qu'il n'habite pas dans le quartier zoné (et même parfois qu'il n'habite simplement pas du bon côté d'une rue).

²⁷ Sueur, J.P., (1998) ; *Demain la ville, rapport présenté au Ministre de l'emploi et de la solidarité*, La Documentation française, Paris.

²⁸ Cour des comptes, rapport à la commission des finances du Sénat sur le fondement de l'article 58-2 de la LOLF, « La gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville », 2007.

²⁹ La réforme de la DSU-CS mise en place par la loi de programmation pour la cohésion sociale a débouché sur une augmentation très forte du montant de cette dotation, passée de près de 600 M€ en 2004 à 1,18 M€ en 2009.

³⁰ Rapport de la Cour des comptes ci-dessus.

³¹ Les agents publics exerçant en ZUS peuvent notamment se voir attribuer une bonification indiciaire (la « NBI ville »).

Le zonage de l'accompagnement social contrarie en outre l'objectif de mixité sociale recherché par les opérations de rénovation urbaine. Ces dernières conduisent en moyenne à reloger un tiers des habitants des quartiers rénovés en dehors d'un périmètre prioritaire³². Dans la logique actuelle d'intervention par zonage strict, les habitants concernés perdent, en principe, le bénéfice des dispositifs de la politique de la ville. Ce type d'effet pervers est particulièrement regrettable alors que tous les observateurs conviennent qu'il est impératif de mieux accompagner les opérations de rénovation urbaine par des mesures d'accompagnement social.

Au final, la mission ne peut que rejoindre l'association Question de ville³³ lorsqu'elle souligne que si elle « permet d'avoir une certaine connaissance du territoire et d'avoir connaissance des secteurs les plus en difficulté, la logique du zonage présente plus d'inconvénients en ce sens qu'elle circonscrit l'action publique, l'enferme. De plus, elle est contradictoire avec les notions de mobilité, de mixité et de développement territorial dont les outils (transport, emploi, par exemple) se travaillent nécessairement à une échelle différente que celle du territoire prioritaire strict ».

1.2.3. L'intervention par zonage est défavorable à l'indispensable partenariat local

- a- Les avantages associés aux zonages ZUS, ZRU et ZFU ne sont pas mis au service d'un projet de territoire.

Depuis son origine, la politique de la ville se distingue par sa transversalité, le recours privilégié à l'instrument contractuel et la priorité donnée aux initiatives de terrain sur les approches « descendantes », c'est-à-dire définies de manière uniforme sur tout le territoire.

Le processus de durcissement, passant de délimitations souples, ajustables par les acteurs locaux, à la définition de quartiers strictement limités par des frontières rigides a constitué une rupture avec cette approche originelle. Les zonages, ZUS, ZRU et ZFU et les nombreux avantages qui leur sont associés s'appliquent uniformément sans prendre en compte les spécificités locales.

Ce mode d'intervention est en outre particulièrement défavorable à la mobilisation des acteurs et à l'entraînement des politiques publiques de droit commun des collectivités territoriales ou de l'Etat. Le périmètre et le contenu des trois zonages étant fixés dans la loi sans possibilité d'ajustement, les contrats se sont simplement bornés, dans le meilleur des cas, à y faire référence sans jamais prévoir la recherche de synergies entre les actions conduites dans ces zones et celles organisées par les CUCS.

Or, l'Etat consacre davantage de moyens aux avantages associés au ZUS, ZRU et ZFU, dépourvus de toute logique de réciprocité, qu'aux CUCS³⁴, censés être le cadre « global et cohérent » de la politique de ville ». Sur ce point, les instructions nationales relatives à la préparation des CUCS³⁵ prévoyaient pourtant que ces contrats intègrent et mettent en cohérence les ZFU avec les autres dispositifs concourant à la politique de la ville.

³² C'est-à-dire en dehors d'une ZUS ou de zones présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues au sens de l'article 6 de la loi de 2003 de programmation pour la ville. Source : ANRU, *PNRU, les chiffres 2008*.

³³ Association représentant les directeurs des centres de ressources de la politique de la ville ; citation extraite de la contribution de Question de ville au débat du livre vert sur la révision de la géographie prioritaire.

³⁴ En 2007, les seules exonérations liées aux ZFU se sont élevées à 582 M€ (246 M€ pour les exonérations fiscales et 336 M€ pour les exonérations sociales) alors que les crédits de l'action « prévention et développement social » qui financent la participation de l'Etat aux CUCS étaient de 479 M€. Source : rapport de la commission des finances du Sénat sur le PLF 2009, programme 147, ville et logement.

³⁵ Circulaire du 24 mai 2006 sur l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale.

b- Des modes d'interventions qui ne contribuent pas à la responsabilisation des partenaires locaux.

Dans une parfaite logique contractuelle, les CUCS devraient permettre la mise en cohérence de l'ensemble des moyens consacrés par les pouvoirs publics à la politique de la ville en fonction d'un projet territorial défini de manière partenariale.

Si cette logique d'engagements réciproques est bien celle visée par les CUCS, elle est revanche absente pour les autres interventions de l'Etat :

- les dispositifs associés aux ZUS, ZRU et ZFU n'impliquent pas suffisamment de contreparties en termes de moyens et de mise en cohérence de leurs propres actions de la part des collectivités dont les territoires bénéficient ;
- pour les montants accordés au titre de la DSU-CS, un compte-rendu est exigé des communes. En pratique, ces documents, qui sont de qualité très inégale, ne sont pas réellement exploités par les services de l'Etat.

Au final, la mission estime que les zonages stricts, définis au niveau national selon des approches trop rigides, ne sont plus des instruments adaptés à une politique de la ville qui doit renouer avec ses caractéristiques originelles : la transversalité, l'initiative et la concertation locale.

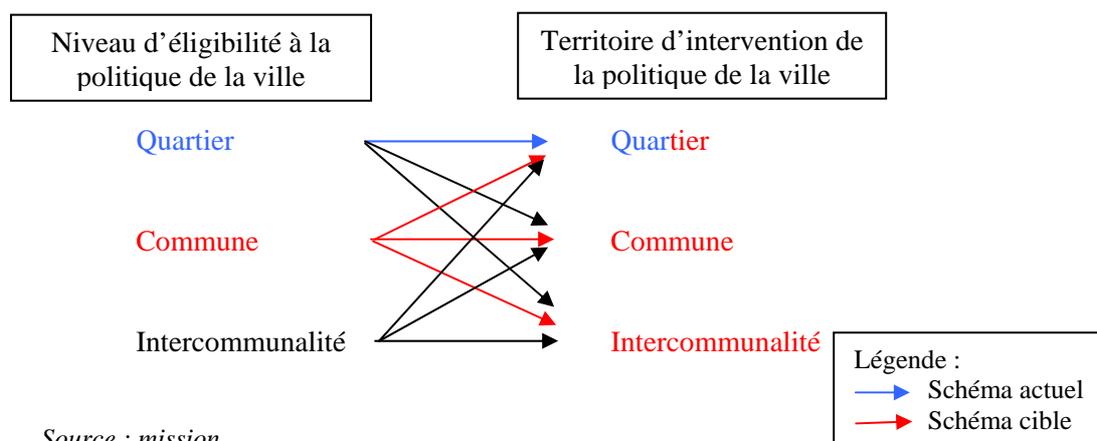
Pour tous ces motifs, la géographie doit donc être rénovée en profondeur et sortir d'une logique de zonage strict.

2. POUR UNE GEOGRAPHIE RENOVEE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

2.1. Sortir de la logique de zonage strict réduite à l'échelle du quartier en supprimant les ZUS

En matière de définition de la géographie prioritaire de la politique de la ville, plusieurs scénarios sont envisageables concernant tant le repérage des difficultés que le niveau d'intervention de cette politique (Cf. *infra schéma 2*).

Schéma 2 : Les différents scénarios d'éligibilité et de choix des territoires d'intervention



Actuellement, le repérage des difficultés se fait au niveau de « quartiers » ou de territoires infra-communaux et la politique de la ville est essentiellement mise en œuvre au niveau de zones infra-communales définies par la loi et le règlement (les ZUS) ou par le contrat dans le cadre des CUCS.

Les constats qui viennent d'être établis conduisent la mission à considérer que la politique de la ville, à l'image de la démarche récemment entreprise par d'autres politiques publiques, par exemple en matière d'éducation prioritaire³⁶, doit désormais sortir de la logique de zonage.

Ce changement de logique doit s'opérer tant au niveau de la sélection des territoires éligibles que pour le choix des territoires d'intervention de la politique de la ville.

2.1.1. Le territoire d'éligibilité à la politique de la ville doit désormais être la commune

Jusqu'à présent, le repérage des difficultés a essentiellement été réalisé au niveau infra-communal selon des modalités qui n'ont pas toujours été satisfaisantes.

A titre d'exemples, pour les ZUS, le zonage a été établi à partir de critères qualitatifs exprimés en termes généraux (présence de grands ensembles et existence d'un déséquilibre emploi/habitat) et d'une analyse conjointe des élus et de l'Etat. Pour les CUCS, les territoires cibles ont été sélectionnés

³⁶ A titre d'exemple, les interlocuteurs du ministère de l'éducation nationale rencontrés par la mission ont indiqué que « la relance de l'éducation prioritaire de 2006 avait marqué le passage d'une logique territoriale à une logique davantage centrée sur les publics et leurs performances scolaires ».

dans un premier temps à partir de périmètres définis par l'INSEE³⁷ mais ont finalement été également retenus à l'issue de l'analyse locale. Cela a mené à un processus inflationniste conduisant à rendre éligible à la politique de la ville plus de territoires que souhaité initialement.

En outre, en ne s'intéressant qu'au quartier, ces modes de sélection ont conduit à rendre éligibles à la politique de la ville des territoires qui, certes, concentrent des difficultés, mais qui se situent dans des communes disposant de la capacité suffisante pour y faire face. Or, **la mission considère que la solidarité nationale ne doit intervenir que lorsque la solidarité locale n'est pas elle-même en capacité de faire face aux difficultés rencontrées.**

La mission estime ainsi que l'éligibilité ne devra désormais plus se faire au niveau infra-communal mais à l'échelle de la commune. Plusieurs facteurs justifient ce choix :

- la désignation de la commune place ses élus en première ligne pour résoudre les difficultés de leurs quartiers difficiles. Cette évolution est cohérente dans le contexte de renforcement de la responsabilité locale ;
- en raisonnant au niveau de la commune, il sera désormais possible de repérer une concentration de difficultés sur certaines communes et en même temps de tenir compte de la capacité de ces communes à y faire face. Dans ce nouveau modèle, une commune pauvre avec un quartier en difficulté sera prioritaire par rapport à une commune plus riche avec un quartier rencontrant des difficultés comparables. En effet, une commune riche avec un quartier pauvre n'est pas dans la même situation qu'une commune pauvre avec un quartier pauvre ;
- le fait de raisonner au niveau de la commune est le moyen le plus équitable de concentrer les interventions de l'Etat sur les communes qui en ont le plus besoin. En effet, les communes dont une large partie du territoire rencontre des difficultés seront prioritaires par rapport à celles qui n'ont qu'une partie plus modeste de leur territoire en difficulté ;
- les périmètres de communes sont préexistants ce qui constitue une garantie contre tout découpage « d'opportunité » des quartiers en fonction des critères utilisés ;
- le repérage des difficultés est plus aisé au niveau communal qu'au niveau infra-communal. En effet, au niveau infra communal, il n'existe de données disponibles qu'au niveau des IRIS ou des zones qui constituent l'actuelle géographie prioritaire de la politique de la ville. A ce niveau, il est par exemple impossible de mesurer de manière fiable certains indicateurs qui paraissent importants à la mission pour identifier les difficultés (la part des jeunes sortis du système éducatif sans qualification par exemple). En outre, les IRIS ne correspondent à aucune réalité physique ;
- enfin il convient de préciser que les travaux réalisés à la demande de la mission ont permis de vérifier que le repérage de difficultés au niveau communal permettait d'aboutir à des résultats cohérents.

³⁷ Ces périmètres sont les IRIS (îlots regroupés pour l'information statistique). Ce sont des « briques de base » en matière de diffusion de données locales. L'IRIS correspond à la commune pour les petites communes non découpées (soit 34 800 communes). Pour toutes les communes urbaines d'au moins 10 000 habitants et la plupart des communes de 5 000 à 10 000 habitants, plusieurs IRIS sont identifiés sur la commune.

2.1.2. Le territoire d'intervention de la politique de la ville ne doit pas se limiter au seul quartier

Le niveau de sélection des territoires éligibles ne doit pas être confondu avec le niveau d'intervention de la politique de la ville. En effet, si la mission propose que la sélection se fasse désormais au niveau des communes, elle considère en revanche que le niveau d'intervention doit être déterminé avec souplesse, au cas par cas, en fonction des besoins locaux liés aux territoires et aux personnes. La mission insiste ainsi sur le fait qu'il est important que la politique de la ville continue à intervenir au niveau infra-communal, mais plus exclusivement.

Dans certains cas, il pourra paraître opportun aux acteurs **d'intervenir au niveau communal ou intercommunal**, sans plus être enfermés dans des périmètres rigides. C'est le cas en particulier s'agissant des questions de transport, d'emploi, de prévention de la délinquance ou encore de réussite éducative. En effet, sur ces thématiques, l'objectif est d'intégrer le quartier dans son environnement, dans la ville en particulier, et non pas de l'isoler. Il est donc cohérent d'agir à une échelle plus grande que le quartier lui-même, dans l'intérêt de ce dernier, et de permettre aux acteurs de disposer de capacités d'action plus importantes.

Dans d'autres cas, **le périmètre infra-communal pourra en revanche apparaître plus adapté.** Ce peut être le cas, par exemple, en matière de développement économique (à titre d'exemple la mise en place d'exonérations implique la définition de secteurs délimités de mise en œuvre), en matière de rénovation urbaine ou pour certaines mesures d'accompagnement social. En effet, sur ces thématiques, l'objectif est de cibler l'effort sur certains secteurs qui concentrent les difficultés.

Ces deux niveaux d'intervention et le choix des périmètres infra-communaux seront déterminés localement dans le cadre du contrat (*Cf. infra partie 3*).

Pour mettre fin au zonage strict réduit à l'échelle du quartier, et dans l'esprit de ce qui vient d'être proposé, les ZUS devront être supprimées et des mesures spécifiques d'accompagnement prévues (*Cf. infra partie 4*).

2.2. Le processus de repérage des communes éligibles

Pour aboutir au meilleur consensus possible, ce processus doit obéir à des principes partagés de transparence et d'objectivité.

Dans cette optique, la mission recommande une démarche en trois étapes :

- repérer les communes potentiellement éligibles à la politique de la ville ;
- sélectionner, à partir d'indicateurs fiables et objectifs, les communes prioritaires ;
- prendre en compte la capacité d'intervention locale et l'engagement consenti.

2.2.1. En préalable, il faut retenir les communes potentiellement éligibles à la politique de la ville

La mission préconise de ne pas se fonder uniquement sur la liste des communes qui disposent actuellement de zones prioritaires sur leur territoire pour opérer un nouveau classement. Une telle approche serait en effet inéquitable et ne répondrait pas à l'objectif recherché d'actualisation des territoires prioritaires. Elle exclurait arbitrairement les territoires non repérés comme prioritaires en 2006 et reconduirait automatiquement les seuls périmètres arrêtés en 2006.

Pour opérer cette première sélection, il convient de s'entendre au préalable sur la notion même de « commune potentiellement éligible à la politique de la ville ». Pour cela, la mission considère que l'application d'un seuil de population pourrait permettre de cerner la liste de ces communes, comme cela se pratique déjà dans de nombreux cas (par exemple pour l'attribution des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales). L'appartenance de la commune à une unité urbaine³⁸ devrait être prise en compte.

A ce titre, une piste consistant à combiner un seuil de population appliqué aux communes et un seuil appliqué à leurs unités urbaines d'appartenance est proposée.

Il pourrait ainsi par exemple être retenu les deux critères suivants :

- un critère minimal de population dans la commune (7 500 habitants par exemple) ;
- et un critère minimal de population dans l'unité urbaine (10 000 habitants par exemple).

Aujourd'hui, 1 208 communes rassemblent ces deux critères.

2.2.2. La sélection des communes prioritaires doit ensuite s'effectuer à partir d'indicateurs objectifs, fiables et pertinents

Une fois la liste des communes potentiellement éligibles déterminée, des indicateurs doivent permettre de repérer les communes les plus en difficulté.

a- Les principes devant guider le choix des indicateurs.

S'agissant de la détermination des indicateurs, un pré-requis exige de s'appuyer sur des critères objectifs et fiables. Pour la mission, **les principes devant régir** la détermination des indicateurs sont les suivants :

- des *indicateurs définis au niveau national* garantissent l'égalité de traitement entre les communes dans la mesure où les critères utilisés sont mis en œuvre de manière uniforme sur tout le territoire ;
- des *indicateurs efficaces et pertinents* permettant de classer l'ensemble des communes prise en considération en fonction de l'importance de leurs difficultés économiques, sociales et urbaines ;
- des *indicateurs fiables, récents, actualisables et disponibles aisément*. A ce titre, les données statistiques disponibles au niveau des communes sont très complètes, fiables et, depuis le 1^{er} juillet 2009, actualisées par la prise en compte du dernier recensement.

La mission propose de raisonner à partir de plusieurs indicateurs plutôt que d'un indicateur unique, insuffisant pour traduire la réalité de difficultés diverses. La mission préconise de retenir un nombre limité d'indicateurs afin de garantir la transparence du processus de sélection. Elle observe à ce sujet que les difficultés concentrées dans les quartiers difficiles sont cumulatives et qu'il y a donc une forte corrélation entre les indicateurs de mesure des difficultés. Il est donc inutile de les multiplier.

³⁸ Au sens de l'INSEE, une unité urbaine est une « commune ou ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2.000 habitants et où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie ».

La mission recommande enfin de choisir, dans la mesure du possible, des indicateurs en cohérence avec ceux utilisés pour d'autres interventions de l'Etat en direction des collectivités territoriales (dotations en particulier).

b- Les indicateurs de difficultés socio-économiques et urbaines.

Afin d'avoir une approche aussi représentative que possible des difficultés rencontrées par les populations et sur les territoires, la mission propose de retenir l'échantillon d'indicateurs suivants, **recensés au niveau communal** :

- concernant l'emploi et la formation professionnelle :
 - o *critère 1 : le taux de chômage*
L'absence d'emploi est le facteur d'exclusion déterminant. Sa pertinence comme critère de sélection des territoires éligibles n'est pas contestée.
 - o *critère 2 : la part des jeunes de moins de 26 ans non scolarisés sans qualification professionnelle (c'est-à-dire ceux n'ayant pas au moins un diplôme de niveau V)³⁹*
L'absence de formation qualifiante chez les jeunes est une source de difficultés structurelles qui handicapent durablement l'accès à l'emploi.
- concernant l'habitat :
 - o *critère 3 : la part de HLM parmi les résidences principales*
- concernant les ressources des populations :
 - o *critère 4 : la part de bénéficiaires de minima sociaux dans la population de la commune*
Pour constituer cet indicateur, la mission recommande de retenir la part actuelle de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation parents isolés (API). A terme, lorsque les données seront disponibles, cet indicateur sera alimenté à partir de la part de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).
 - o *critère 5 : la part des bénéficiaires d'allocations logement (parc public et privé) dans la population*

L'ensemble de ces critères traduit des charges supplémentaires pour les communes, en particulier sur le niveau de services et d'équipements publics requis.

Ces cinq critères, n'ont bien évidemment pas vocation à représenter l'ensemble des aspects de la politique de la ville. Au stade ultérieur du diagnostic, de la programmation, puis de l'évaluation des projets, d'autres critères plus ciblés devront être utilisés.

c- La prise en compte de la capacité et de l'effort de solidarité locale dans la sélection des communes.

Agissant sous contrainte budgétaire forte, l'Etat est tenu d'utiliser au mieux ses ressources c'est-à-dire, dans le cas présent, de les concentrer sur les territoires qui n'ont pas de moyens suffisants pour faire face eux-mêmes à leurs difficultés. **Cette logique de subsidiarité doit devenir un principe directeur fort de la politique de la ville.**

³⁹ Le niveau V correspond aux diplômes du CAP et du BEP.

Pour mesurer la richesse communale, la mission préconise l'utilisation du potentiel financier⁴⁰, communément admis comme un indicateur pertinent⁴¹. Cet indicateur rend en effet compte de la capacité contributive de la commune. Il a l'avantage de neutraliser les choix de gestion et le fait intercommunal. Il pourra, le cas échéant, lui être substitué un autre indicateur à l'issue des travaux en cours sur la réforme des finances locales⁴².

Afin de prendre en compte la capacité d'intervention locale et l'engagement consenti par les communes, deux scénarios sont envisageables.

Un premier scénario consisterait à retenir l'indicateur au seul stade de la répartition des enveloppes financières, pour proportionner le niveau d'intervention de l'Etat. Concrètement, une fois établi le classement des communes en fonction de leurs difficultés socio-économiques et urbaines (*Cf. supra b*), une sélection serait opérée. Dans le cadre contractuel, l'Etat ajusterait ensuite le niveau de ses engagements (*Cf. infra partie 3*).

Un **second scénario** consisterait à utiliser cet indicateur également au stade de la détermination de l'éligibilité de la commune. Pour cela deux possibilités sont envisageables. **Dans un premier cas, le potentiel financier interviendrait au même titre que les cinq indicateurs socio-économiques présentés plus haut (*Cf. supra b*), le cas échéant selon une pondération adaptée.** Dans un second cas, une fois établi le classement des communes en fonction des difficultés socio-économiques (*Cf. infra e*), une première sélection serait opérée. A partir de la liste des communes retenues, une seconde sélection serait effectuée à partir de la prise en compte, éventuellement pondérée de l'indicateur.

Afin de donner toute son importance à la solidarité nationale, la mission recommande de retenir le premier cas du second scénario.

Des expertises pourront préciser l'impact de ces différents scénarios.

d- Une approche permettant de comparer des communes homogènes.

Pour garantir une utilisation pertinente de ces indicateurs, les communes comparées doivent être homogènes. Techniquement, il est par conséquent souhaitable de regrouper les communes par strates d'unités urbaines d'appartenance avant de les comparer entre elles⁴³. Sur ce point, trois ou quatre strates pourraient être envisagées :

- une première regroupant les communes de l'agglomération parisienne afin de prendre en compte les spécificités de ces territoires ;
- une deuxième rassemblant les communes situées en unités urbaines de plus de 200 000 habitants ;
- une autre comprenant celles situées en unités urbaines de 50 000 à 200 000 habitants ;
- une strate supplémentaire concernant les communes dans des aires urbaines de moins de 50 000 habitants.

⁴⁰ Le potentiel financier comprend le potentiel fiscal (c'est-à-dire le produit des impôts directs locaux calculé en appliquant les taux moyens nationaux de la catégorie de collectivité) auquel est ajoutée la part forfaitaire des dotations versées par l'Etat aux collectivités (article L.2334-4 du code général des collectivités territoriales)

⁴¹ Depuis 2005, le potentiel financier a remplacé le potentiel fiscal dans le calcul des dotations allouées aux collectivités.

⁴² Cf. Rapport d'information n°579 fait au nom de la commission des finances sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle, 21 juillet 2009, Jean Arthuis

⁴³ Profitant du dynamisme de leur environnement, les habitants d'une commune appartenant à une unité urbaine de grande taille ont en effet, en moyenne, un revenu supérieur à celui des habitants d'une commune appartenant à une aire urbaine de plus petite taille. Les analyses du SG-CIV démontrent que ces écarts correspondent à des phénomènes « d'externalité » qui ne traduisent pas des écarts réels de richesse.

e- Le classement des communes selon leur degré de difficulté.

Au sein de chaque strate d'unité urbaine, les communes se verraient attribuer un rang de classement à partir de chacun des critères d'éligibilité. La somme de ces différents rangs donnerait au final le classement de la commune dans sa strate⁴⁴.

Il appartiendra ensuite au gouvernement de fixer dans chaque strate le rang à partir duquel une commune est éligible à la politique de la ville.

2.2.3. La possibilité d'une intervention exceptionnelle de l'Etat

Le nouveau cadre de définition de la géographie prioritaire présenté ci-dessus réserve les interventions de l'Etat aux villes confrontées aux difficultés les plus importantes au regard de leur capacité d'action.

Toutefois, dans cette logique, lorsqu'une ville rencontre des difficultés hors de proportion avec sa capacité d'action, l'Etat doit pouvoir intervenir de manière renforcée. Ces interventions dérogatoires seraient réservées à des cas exceptionnels et devraient être strictement limitées dans le temps.

Pour cela, et comme le préconise le CMPP⁴⁵, une piste serait de permettre à l'Etat d'intervenir de manière décisive sur un quartier dans les cas qui le nécessitent. En matière d'aménagement et d'urbanisme, l'Etat pourrait par exemple intervenir par la mise en place d'instruments de type « opérations d'intérêt national ». **La mise en place de telles opérations serait naturellement soumise à l'accord des collectivités concernées.**

44 Une telle méthode de classement par rang plutôt que par l'utilisation d'un indice, utilisée par exemple pour l'attribution de la DSU-CS, est considérée plus fiable par les statisticiens. Elle est couramment employée chez certains de nos voisins, notamment le Royaume-Uni, pour prioriser les interventions publiques.

45 CMPP en date du 11 juin 2009.

3. POUR UNE CONTRACTUALISATION RENFORCEE AU SERVICE D'UN PROJET DE TERRITOIRE

3.1. *Un contrat unique et global traduisant l'engagement des partenaires*

3.1.1. **Un pilotage affirmé de la politique de la ville autour du pivot préfet-maire ou président d'EPCI**

La politique de la ville réunit des champs de compétences variés, de plus en plus décentralisés qui exigent une articulation forte entre les différents échelons territoriaux. La **garantie de cohérence globale du projet** nécessite l'identification de **pilotes locaux reconnus et légitimes**. Le représentant de l'Etat et le maire, ou le président de l'EPCI, ont vocation à jouer ce rôle.

- a- L'Etat, garant de l'intérêt général et de la solidarité nationale, définit les priorités de la politique de la ville et fixe le cadre d'intervention.

Dans leur grande majorité, les acteurs rencontrés par la mission plaident en faveur d'une présence renforcée de l'Etat en matière de politique de la ville, en tant que garant de la neutralité, de la solidarité nationale et de la cohérence de l'intervention de chacun des acteurs.

Seul capable de « mettre en ordre de marche toutes les administrations »⁴⁶, l'Etat local doit être en mesure d'assurer la cohésion de l'action interministérielle de l'Etat, notamment entre ses opérateurs (Acsé, ANRU...), et la mobilisation des partenaires dans l'exercice effectif de leurs compétences afin de garantir le niveau optimal de service public attendu dans les territoires les plus en difficultés.

Il doit être en capacité d'assurer la bonne déclinaison locale des politiques publiques de droit commun et être plus sélectif dans ses interventions spécifiques portant sur des sujets majeurs (logement, éducation, accès à l'emploi, santé, sécurité des populations, accès aux services publics etc.).

Il doit enfin être en capacité de mieux évaluer l'ensemble des moyens qu'il mobilise ou qu'il apporte pour corriger les inégalités de ressources (péréquation financière).

Au plan organisationnel, et en cohérence avec les principes de la réforme de l'Etat territorial⁴⁷, l'échelon régional sera désormais celui du pilotage stratégique et de l'évaluation de la politique de la ville, l'échelon départemental doit rester responsable au plan de la mise en œuvre (Cf. infra partie 3.2.2 relative aux modalités de financement du contrat).

- b- La commune, acteur légitime de proximité, est l'échelon pertinent de pilotage sans méconnaître pour autant le rôle croissant de l'intercommunalité

Le rôle légitime de proximité exercé par la commune doit naturellement être préservé. La commune doit rester l'échelon de mise en œuvre, notamment dans l'émergence des projets, l'action sociale de proximité et le dialogue avec les habitants et les associations.

⁴⁶ Cf. décision du CMPP du 11 juin 2009.

⁴⁷ CMPP du 4 avril 2008, décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

Toutefois, la diversité et l'ampleur des questions à résoudre en matière de politique de la ville dépassent la seule échelle de la commune. L'échelon intercommunal a donc vocation à devenir progressivement un niveau plus important d'exercice des solidarités locales. Il est conforté en cela par la loi du 12 juillet 1999 qui a inscrit parmi les compétences obligatoires des communautés urbaines des missions relevant de la politique de la ville et parmi les compétences des communautés d'agglomération, les mêmes missions, sous réserve qu'elles soient d'intérêt communautaire⁴⁸.

Bien que localement encore discuté, particulièrement lorsque les communes-centre supportent l'essentiel de l'effort de solidarité, l'agglomération est ainsi devenue le partenaire contractuel privilégié de l'Etat⁴⁹. Elle a tout naturellement vocation à intervenir comme coordonnateur du contrat sur des champs structurants pour lesquels la solution se trouve souvent hors de la commune comme en matière de transports collectifs (PDU), de logement et d'habitat (PLH), de désenclavement des quartiers, ou de développement économique et d'insertion professionnelle des habitants (PLIE).

Les intercommunalités ne peuvent toutefois jouer leur rôle qu'à condition de reposer sur un périmètre cohérent de projet, mobiliser pleinement leurs ressources propres et assumer leur rôle de solidarité.

Enfin, **l'Ile de France** se distingue par l'ampleur des enjeux en termes d'emploi, de logement, d'urbanisme, de sécurité ou de déplacements des populations et se caractérise par des disparités fortes de richesses et de difficultés. En outre, la coopération intercommunale reste très faible. En conséquence, les réformes institutionnelles en cours devront prendre en compte cette situation spécifique (Grand Paris).

3.1.2. L'attachement au contrat unique et global inscrit dans la durée

a- Un attachement fort au principe de contractualisation.

La réussite de la politique de la ville repose avant tout sur l'affirmation dans la durée d'une **volonté politique forte des partenaires** à s'engager sur un projet stratégique global et cohérent sur un territoire. Force est de constater que les territoires qui ont évolué le plus favorablement sont aussi ceux où cette volonté politique constante a prévalu et a été soutenue.

Pour mieux asseoir cette volonté politique, la politique de la ville doit renouer avec ses principes fondateurs de transversalité et de partenariat. Ces principes sont actuellement mis en œuvre à travers une démarche contractuelle entre les élus concernés et l'Etat, notamment dans le cadre du contrat urbain de cohésion sociale⁵⁰ (CUCS) et de la convention de rénovation urbaine (ANRU).

La mission souhaite en conséquence rappeler son **attachement fort au principe de contractualisation**, qui fait consensus auprès de l'ensemble des partenaires.

A l'inverse, le recours trop fréquent à **l'appel à projets national, diversement apprécié au niveau local, doit rester l'exception**. Cette procédure nuit à la cohérence et la lisibilité de l'intervention menée au plan local et dès lors fragilise le partenariat local, notamment dans le cadre du CUCS. Elle pénalise en outre les territoires qui, bien qu'étant prioritairement éligibles, n'ont pas la capacité d'ingénierie pour répondre au cahier des charges jugé souvent complexe ou manquant d'opérateurs pour en assurer la mise en œuvre.

⁴⁸ Art. L5216-5 du code général des collectivités territoriales pour les communautés d'agglomération et L.5215-20 pour les communautés urbaines.

⁴⁹ 43,6% des CUCS ont été signés par un EPCI au 1^{er} juillet 2009, contre 40% des contrats de ville en 2000.

⁵⁰ Circulaire du 24 mai 2006.

La mission considère cependant que cet outil conserve son intérêt s'il est mieux **encadré dans ses objectifs** (porter uniquement sur des programmes innovants, ciblés sur des politiques prioritaires de l'Etat comme en matière d'éducation avec le programme de réussite éducative) et **sa méthode** (privilégier la volonté d'engagement des candidats sur leur capacité d'ingénierie en développant une démarche d'accompagnement des acteurs locaux comme le fait l'ANRU avec le programme de rénovation des quartiers anciens dégradés).

b- Un contrat unique et global bâti au service d'un projet de territoire.

La mission propose de s'engager dans une **nouvelle dynamique contractuelle** s'inspirant à la fois des contrats de projets Etats/région pour leur dimension stratégique et des conventions ANRU pour leur capacité opérationnelle « force de frappe » à mobiliser des partenariats élargis sur quelques priorités fortes tout en s'adaptant à la capacité contributive des collectivités concernées.

L'objectif de la contractualisation est de regrouper dans un seul et même cadre - le contrat nouvelle formule - le maximum d'actions et d'outils concourant à la mise en œuvre sur un territoire de la politique de la ville afin, d'une part, d'améliorer la lisibilité des interventions sur un même territoire et, d'autre part, de concentrer l'ensemble des moyens autour d'objectifs partagés.

Le nouveau contrat devra être donc être global et se substituer progressivement à l'ensemble des outils au travers desquels la politique de la ville est organisée territorialement et devenir progressivement la référence unique du cadre d'intervention de la politique de la ville.

Dans cette optique, le contrat devra à terme être conçu comme un projet de développement intégré prenant en compte plusieurs dimensions (cohésion sociale, accompagnement social de la rénovation urbaine, développement économique...) ⁵¹.

Ce contrat de projet urbain et social devra ainsi intégrer non seulement :

- les actions spécifiques de la politique de la ville, par exemple celles actuellement réalisées par l'intermédiaire de l'Acsé (actions de prévention de la délinquance, programmes de réussite éducative, ateliers santé ville, opérations ville-vie-vacances, adultes-relais notamment), mais aussi celles qui seront financées par la DDU ;
- l'accompagnement social des populations bénéficiant des actions de rénovation urbaine ;
- les différents dispositifs attachés aux zonages réglementaires (notamment les exonérations fiscales et sociales) ;
- les dispositifs qui participent de l'action de l'Etat sur certains publics ou territoires en difficulté, notamment en matière d'éducation nationale, de santé ou d'insertion (plans locaux pour l'insertion et l'emploi) ou d'emploi (les maisons de l'emploi).

c- Un contrat d'une durée suffisante

La question de la durée des futurs contrats est essentielle. En effet, pour permettre aux actions de disposer du temps nécessaire pour se déployer pleinement et afin d'assurer une meilleure cohérence dans le temps des opérations mises en œuvre, les contrats doivent être d'une durée suffisamment longue. Il est en effet nécessaire de disposer de temps pour agir en profondeur et pour garantir aux différents acteurs un cadre stable, davantage de visibilité et une plus grande sécurité financière. Une durée suffisante doit également être prévue pour procéder à l'évaluation des contrats et de leurs résultats (*Cf. infra 3.2.3*).

⁵¹ En ce sens, le président de la commission villes et territoires urbain de l'Association des maires de France (AMF) suggère de conditionner l'intervention de l'Etat à l'élaboration d'un programme local de développement social (Source : procès-verbal de la réunion de cette commission en date du 6 mai 2009).

Il se dégage ainsi un véritable consensus pour considérer que la durée de trois ans initialement prévue pour les CUCS était insuffisante⁵². Il a d'ailleurs été décidé, courant 2009, de prolonger d'un an leur durée et d'en reporter le terme à fin 2010.

Les prochains contrats devront donc être d'une durée plus longue que celle des CUCS actuels. La durée optimale évoquée le plus souvent est de 5 ou 6 ans. Une telle durée de contrat devrait garantir en effet une meilleure continuité des actions dans le temps.

Il est par ailleurs proposé de faire coïncider ces futurs contrats avec le mandat municipal en calant leur durée sur celle du mandat et en organisant les différentes étapes de leur mise en œuvre en fonction du calendrier électoral. Ainsi, chaque nouvelle équipe municipale issue des élections pourra faire valoir ses priorités dans les futurs contrats.

Les CUCS actuels arrivent à échéance fin 2010. Compte-tenu du calendrier prévisible des élections municipales, la mission propose que la première génération de contrats, qui succédera aux CUCS dès le début de l'année 2011, ne dure que 4 ans, jusqu'à fin 2014. A compter de 2015, les futures générations de contrats pourront durer 6 ans et coïncider alors avec les mandats municipaux (Cf. tableau 3).

Tableau 3 : Tableau récapitulatif du calendrier proposé

Période	Type de contrat	Durée du contrat	Coïncidence avec le mandat municipal	Commentaires
2007- 2010	CUCS	3 ans initialement 4 ans finalement	Non	
2011- 2014	Nouveaux contrats 1 ^{ère} génération	4 ans	Partiellement (avec la fin du mandat 2008-2014)	La durée de 4 ans devra permettre de faire coïncider à terme le début de mise en œuvre des contrats avec le début de la deuxième année civile de mandat municipal et d'organiser la phase transitoire
2015- 2021	Nouveaux contrats 2 ^{ème} génération	6 ans	Oui (avec le mandat 2014-2020)	

Source : mission

Une fois établie la concordance entre la durée et le calendrier de mise en œuvre des contrats et mandat municipal, chaque étape de la vie du contrat (diagnostic préalable, négociation, signature, mise en œuvre, évaluations) devra intervenir au moment adéquat de façon à donner du sens à cet alignement.

L'équipe municipale nouvellement élue (en principe au printemps) disposera de 9 mois, jusqu'à la fin de l'année civile pour préparer le prochain contrat. Celui-ci sera mis en œuvre dès le début de l'année suivante (Cf. tableau 4).

⁵² Ce constat est partagé par la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission et ressort également d'un certain nombre des contributions remises dans le cadre de la concertation.

Tableau 4 : Tableau d'équivalence entre les différentes étapes de vie du contrat et le mandat municipal

Étapes du contrat	Positionnement de chaque étape par rapport aux dates du contrat	Positionnement de chaque étape par rapport au mandat municipal	Exemple de mise en œuvre dans le cas des nouveaux contrats 2^{ème} génération
<i>Diagnostic territorial</i>	Entre 6 mois et 1 an avant l'entrée en vigueur du contrat	Pendant la 1 ^{ère} année civile du mandat municipal	2014
<i>Préparation du contrat</i>	Entre 6 mois et 1 an avant l'entrée en vigueur du contrat	Pendant la 1 ^{ère} année civile du mandat municipal	2014
<i>Signature du contrat</i>		Fin de la 1 ^{ère} année civile du mandat municipal	Fin 2014
<i>Mise en œuvre du contrat</i>	4 premières années	De la 2 ^{ème} année civile à la 5 ^{ème} année civile du mandat municipal	2015-2018
<i>Évaluation à mi-parcours</i>	Remise d'un rapport d'évaluation au bout de la 4 ^{ème} année	Fin de la 5 ^{ème} année civile du mandat municipal	Fin 2018
<i>Poursuite de la mise en œuvre du contrat + ajustements éventuels résultant de l'évaluation à mi-parcours</i>	2 dernières années du contrat	Pendant la 6 ^{ème} année du mandat municipal et pendant l'année d'élection de la nouvelle municipalité	2019-2020
<i>Évaluation finale du contrat</i>	Remise d'un rapport d'évaluation au plus tard 6 mois après la fin du contrat	Au début du mandat de la prochaine municipalité	Début 2021

Source : mission

S'agissant du calendrier des prochains mois, les premiers contrats devant prendre le relais des CUCS début 2011, le second semestre de l'année 2010 devra donc être consacré à la réalisation des diagnostics territoriaux préalables à la préparation des futurs contrats, ainsi qu'à leur négociation et à leur signature.

3.2. Les modalités de mise en œuvre du contrat

Bien que prévu par la circulaire du 24 mai 2006, la dimension « projet » du CUCS a souvent été perdue de vue, le contrat se résumant souvent à un catalogue programmatique d'actions, aux engagements parfois flous, sans phase de diagnostic suffisant sur les enjeux en présence.

La mission considère qu'il est impératif de remettre la dimension « projet » au cœur de la démarche contractuelle.

Cela implique de s'en donner la volonté et les moyens, en soignant les phases de préparation de la contractualisation, de mise en œuvre et d'évaluation.

3.2.1. La phase de préparation du contrat

La préparation du contrat nécessite un diagnostic territorial préalable et une véritable négociation en amont de la signature du contrat.

a- Le diagnostic territorial préalable élargi à l'ensemble des partenaires.

Il convient de laisser aux acteurs locaux le temps nécessaire pour aboutir à un diagnostic territorial partagé correspondant à un projet global à l'échelle de la ville ou de l'intercommunalité. Un délai de trois à six mois minimum selon les territoires, semble raisonnable.

Ce diagnostic doit permettre de poser un état des lieux sur les enjeux prioritaires en présence et sur les moyens de droit commun déjà apportés pour y répondre. Afin de parvenir à une meilleure appropriation de la réalité locale, l'implication, dès l'amont de la négociation, d'un large partenariat devra être recherchée (Etat, commune et EPCI concerné, département, région, pôle emploi, agence régionale de santé, bailleurs sociaux, CAF...). Cette démarche améliorera la lisibilité de l'intervention publique sur un territoire et permettra à ces partenaires de se sentir partie prenante à la future contractualisation, en toute connaissance de cause. De ce diagnostic résulteront les besoins prioritaires restant à couvrir au titre d'une intervention spécifique de la politique de la ville selon des objectifs partagés. Ce diagnostic pourra s'appuyer sur une expertise interdisciplinaire.

D'un point de vue opérationnel, sur la base d'un cahier des charge - type élaboré au niveau national, le diagnostic territorial devra pouvoir mesurer, à partir de quelques indicateurs disponibles, les besoins locaux dans les domaines d'intervention prioritaires de l'Etat (emploi, éducation-formation, sécurité, habitat/logement, santé, mobilité et accessibilité aux services).

L'Etat devra pour autant accompagner les acteurs locaux en particulier les collectivités les plus fragiles, en mettant à leur disposition des outils de méthode pour faciliter le recueil et l'exploitation des informations disponibles. Beaucoup de données seront d'ailleurs issues des résultats de l'évaluation des CUCS en 2010.

Enfin, le diagnostic territorial ne doit pas être conçu comme un document formel, figé une fois pour toute en début de contractualisation. Il a vocation à être actualisé au moins à mi-parcours. Il peut même, dans certaines collectivités qui en auraient la capacité, préfigurer la mise en place d'observatoires locaux.

b- La négociation et la signature du contrat.

- *L'importance d'une véritable négociation :*

La négociation devra être organisée autour du pilier principal constitué du préfet et du maire de la commune ou du président de l'EPCI. Elle pourra également associer, le cas échéant, l'ensemble des acteurs qui souhaiteraient intervenir en matière de politique de la ville, par exemple d'autres collectivités territoriales, certaines associations ou organismes (comme les bailleurs sociaux ou la CAF par exemple).

S'agissant du contenu de la négociation, la discussion devra partir des orientations fixées par l'Etat qui devra conserver un rôle d'impulsion pour garantir la mise en œuvre sur tout le territoire des priorités fixées au niveau national. Cependant chaque contrat sera ensuite adapté localement en fonction des spécificités locales et des problématiques propres à la collectivité sur des publics et territoires cibles. En toute hypothèse, la négociation devra s'appuyer sur le diagnostic territorial partagé préalable et prendre en compte les enseignements tirés de cet exercice.

La négociation pourra prévoir d'organiser l'action menée en matière de politique de la ville en faveur de publics cibles (par exemple en matière d'éducation et de santé) et de territoires spécifiques au sein de la commune sur lesquels se concentrent les difficultés et qu'il appartiendra aux parties de déterminer au cours de la négociation.

- *Une signature qui peut être élargie à certains acteurs :*

Enfin le contrat devra être obligatoirement cosigné par le représentant de l'Etat, le maire de la commune éligible et le président de l'EPCI. Toutefois, comme cela a été signalé dans le cadre de la négociation, afin de faciliter la réunion des différentes politiques concourant à la politique de la ville, tout acteur qui le souhaiterait (en particulier le conseil régional ou le conseil général) pourrait également être signataire du contrat, sur la base du volontariat. L'absence d'autres signataires que l'Etat et le maire de la commune ou le président de l'EPCI ne sera évidemment pas bloquante pour la mise en œuvre du contrat.

3.2.2. Les modalités de financement du contrat

- a- Les futurs contrats devront à terme porter sur l'ensemble des moyens de la politique de la ville.

Dès la première génération de nouveaux contrats, une enveloppe régionale rassemblant l'essentiel des crédits actuellement consentis au titre de la politique de la ville, y compris les montants correspondant aux exonérations fiscales et sociales et à la dotation de développement urbain (DDU).

S'agissant des exonérations, leur intégration dans le contrat constituera un progrès par rapport au cadre actuel :

- les exonérations prises en charge par l'Etat seront intégrées à l'équilibre du contrat : l'Etat pourra exiger des collectivités des contreparties en termes de projets et de moyens financiers dans une logique d'engagements réciproques.

Par exemple, un contrat visant au développement d'une zone d'activité dans un secteur en difficulté pourra prévoir l'octroi d'exonérations en contrepartie desquelles les différentes parties au contrat s'engageront sur des dispositifs favorables à l'accessibilité du site, au développement des qualifications des salariés ou encore à la sécurisation du site.

- Les partenaires locaux auront ainsi davantage de marges de manœuvre pour définir une stratégie locale de développement adaptée aux spécificités de leur territoire : ils pourront conserver la logique actuelle des ZFU, choisir de soutenir d'autres pôles de développement de la ville ou encore restreindre le champ des aides à certaines activités jugées plus favorables à l'emploi local.

- b- Assurer le cadrage global du financement.

Le recours à un contrat global permettra à l'Etat d'avoir une bonne visibilité et une meilleure maîtrise du coût de ses interventions au titre de la politique de la ville. L'Etat fixera un plafond global incluant les crédits budgétaires mais aussi désormais les dépenses fiscales et sociales qu'il consacrera aux nouveaux contrats (mécanisme d'enveloppe fermée).

Le préfet de région déclinera les orientations nationales dans la répartition des moyens budgétaires au plan départemental. Il veillera à la prise en compte des problématiques structurantes (emploi, désenclavement notamment) dans les contrats de projets Etat-Région ainsi que dans la programmation des crédits européens.

Le préfet de département s'assurera de la mise en œuvre et de l'exécution effective du contrat à l'échelon local. Il s'appuiera sur les sous-préfets et les délégués de l'Etat dont les missions gagneraient à être mieux définies.

c- Moduler le niveau d'intervention de l'Etat en fonction de la situation locale.

Dans la négociation des enveloppes financières, il est souhaitable que l'Etat ajuste son niveau de financement en fonction de la situation locale, selon les difficultés, la capacité financière de la collectivité (le potentiel financier de la commune) et l'effort de solidarité locale à tous les niveaux (commune, intercommunalités conseil général, conseil régional).

Concrètement, le niveau d'intervention de l'Etat varierait selon un barème en plusieurs tranches, sur le modèle de l'ANRU. Des marges de manœuvre devraient toutefois être laissées aux Préfets afin qu'ils puissent faire varier le montant engagé par l'Etat dans des limites précises tenant compte du contexte local.

S'agissant du fonctionnement des contrats et afin d'en faciliter la bonne réalisation, la mission recommande la mise en place de procédures de dégageant d'office similaires à celles qui existent au niveau européen en matière de fonds structurels. Serait concerné tout engagement budgétaire prévu au titre d'une année « n » mais n'ayant pas fait l'objet de demande de paiement recevable avant une certaine échéance (par exemple n+1 ou n+2 selon la nature du projet, sauf circonstances particulières justifiant le délai).

3.2.3. La nécessité d'une réelle évaluation des contrats et de l'impact de la politique de la ville

L'évaluation comporte deux dimensions. La première concerne l'évaluation au niveau local de la mise en œuvre des contrats et de l'atteinte des objectifs éventuellement fixés. La seconde concerne l'évaluation au niveau national de la politique de la ville, comme de toute politique publique.

a- L'évaluation de la mise en œuvre des contrats au niveau local est indispensable.

Chaque contrat devra localement être évalué au regard de sa mise en œuvre et de l'atteinte des objectifs initialement fixés. Cela implique la mise en place d'une instance d'évaluation locale dans laquelle siègerait, sous l'égide du préfet, chacun des acteurs concernés localement par la mise en œuvre du contrat.

Cette évaluation, dont les modalités seront décrites dans le contrat, pourra se dérouler en deux phases.

- Une première évaluation, que l'on qualifierait « d'évaluation à mi-parcours », devra avoir lieu à la fin de la 4^{ème} année de mise en œuvre des contrats. Elle devrait permettre de dresser un premier état des lieux de réalisation du contrat et de ses actions et de procéder aux ajustements et réorientations d'objectifs éventuellement nécessaires en fonction de la situation observée et des résultats déjà atteints. Elle pourrait constituer ensuite une base de travail dans la perspective du diagnostic territorial et de la négociation du contrat suivant.
- Une deuxième évaluation serait réalisée à l'issue du contrat. L'objectif de ce bilan en fin de parcours sera de mettre en regard la situation atteinte par rapport aux objectifs initiaux du contrat sur chacune des priorités fixées.

Ces évaluations pourront s'appuyer sur des indicateurs de suivi (permettant de suivre la mise en place des actions programmées et le niveau d'atteinte des objectifs poursuivis) mais aussi, au besoin, sur des indicateurs plus qualitatifs (par exemple l'évolution du taux de chômage) dont dispose la

statistique publique nationale⁵³ et qui sont en principe disponibles au niveau de la commune ou, dans certains cas, de mailles infra-communales prédéfinies.

Les évaluations devront constituer un élément essentiel de la gestion de projet du contrat. Elles pourront aussi servir de support à d'éventuels dégagements d'office, sur le modèle des fonds structurels au niveau européen.

Pour cette évaluation, les collectivités territoriales devront pouvoir s'appuyer sur une expertise indépendante.

b- L'évaluation d'impact de la politique de la ville devra également être poursuivie.

Au-delà de la seule évaluation des contrats au niveau local, il importera également d'être en mesure d'évaluer au niveau national l'impact de la politique de la ville, c'est-à-dire de rendre compte de ce qui s'est passé et des effets spécifiques de cette politique.

Actuellement, depuis la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, la définition des objectifs et le suivi des indicateurs de résultats de la politique de la ville au niveau national s'appuie sur le périmètre des ZUS et sur les données produites au niveau de ce périmètre. C'est à partir de ces données que l'Observatoire national des ZUS (ONZUS) est en mesure de suivre et d'évaluer les effets de la politique de la ville.

Dans le cadre de la nouvelle géographie prioritaire proposée par le présent rapport, le périmètre des ZUS ne sera plus le périmètre pertinent d'observation et d'évaluation de la politique de la ville. Une nouvelle méthodologie devra donc être retenue permettant de prendre en compte les nouveaux territoires d'intervention de la politique de la ville.

Parmi les pistes envisageables, la mission, en phase avec les réflexions actuellement en cours au SG-CIV et à l'ONZUS, considère que l'évaluation nationale pourrait reposer sur le suivi de quelques territoires témoins. Des communes volontaires éligibles à la politique de la ville accepteraient ainsi de localiser leurs interventions sur des secteurs identifiables définis conventionnellement afin d'en faciliter le suivi des effets⁵⁴.

⁵³ L'INSEE en particulier propose de nombreux indicateurs communaux susceptibles d'être utiles dans le cadre de cette évaluation. Les différents services statistiques ministériels ou encore l'ONZUS disposent également d'indicateurs potentiellement utilisables dans le cadre de cette évaluation.

⁵⁴ Dans ce cadre, des outils financés par l'Etat (par exemple suivi de cohortes de ménages, de jeunes bénéficiaires d'un suivi dans le cadre de PRE, de ménages relogés, etc.) seraient déployés sur les territoires des communes ou EPCI bénéficiant de contrats et, en contrepartie, ceux-ci devraient s'engager à participer activement à la conduite de l'évaluation (en particulier faciliter le recueil d'information sur les mises en œuvre) et à renseigner précisément les actions conduites, par exemple dans un système d'information spécifique.

4. UNE MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE DE LA REFORME

La mission estime qu'un recentrage trop brutal de la géographie prioritaire n'aurait aucune chance d'aboutir.

Ce choix est d'autant plus justifié que le zonage d'un quartier en ZUS, ZRU et surtout en ZFU ouvre le droit au bénéfice d'une multitude de dispositifs dont le retrait trop précipité priverait le territoire concerné de ressources importantes.

L'intégration des avantages associés à ces zonages dans un contrat global présente au sens de la mission l'avantage décisif d'offrir un cadre adapté pour accompagner et gérer de manière équilibrée et progressive la révision de la géographie prioritaire.

La présente réforme implique par conséquent un calendrier adapté.

4.1. Garantir la continuité des dispositifs et offrir la visibilité nécessaire aux acteurs

4.1.1. Garantir aux communes le maintien des dispositifs PNRU et ZFU jusqu'à leur terme tel qu'il est actuellement fixé

La mission estime que deux préalables devront être posés par le gouvernement avant toute annonce de réforme :

- le maintien jusqu'à leur terme des contrats conclus au titre du programme national de rénovation urbaine ainsi que des avantages associés (TVA notamment) ;
- le maintien jusqu'à leur terme et dans les conditions en vigueur des zones franches urbaines existantes. Une telle disposition est indispensable pour permettre aux établissements installés en ZFU d'anticiper le retour au droit commun.

4.1.2. Accompagner la réforme sur le plan juridique

La réforme, telle qu'elle est proposée, a deux conséquences majeures qu'il s'agira d'accompagner avec soin pour garantir la continuité suffisante des dispositifs existants :

- la suppression des zones urbaines sensibles : elle ne pourra intervenir que par une disposition de niveau législatif supprimant les dispositions de l'article 42 de la loi du 4 février 1995 relatif aux ZUS.

Une disposition transitoire générale pourrait à cette occasion être introduite pour préciser que les mesures initialement liées aux ZUS s'appliquent désormais aux communes ayant conclu un contrat avec l'Etat au titre de la politique de la ville.

- la révision de la liste des territoires prioritaires d'intervention de la politique de la ville nécessitera donc d'organiser la transition dans les territoires qui perdront le bénéfice de la politique de la ville.

Une piste serait de prévoir là-aussi une disposition transitoire générale indiquant que les mesures dont bénéficiaient les quartiers initialement classés comme prioritaires mais qui seraient désormais exclus de ce classement seraient éteintes progressivement d'ici à une date à définir (la fin de la première génération de contrats par exemple, conçue elle-même comme une génération transitoire).

Les conséquences juridiques précises à tirer de la réforme et la mise en place d'un accompagnement adapté pour les bénéficiaires actuels de la politique de la ville devront être précisées par une expertise juridique de l'Etat

4.2. Aller vers des dispositifs plus souples, responsabilisant davantage les acteurs

4.2.1. Organiser les dispositifs d'exonérations fiscales et sociales selon des périmètres de projet

Les exonérations fiscales et sociales sont principalement liées aux dispositifs des ZRU et des ZFU. Les exonérations attachées aux ZUS sont en effet optionnelles (sur délibération locale) à l'exception de l'abattement de TFPB pour les bailleurs sociaux évoqués dans le point b) ci-dessous.

Pour les ZFU, les exonérations sont accordées aux entreprises, à l'exception de celles relevant de certains secteurs d'activité, créées ou implantées avant le 31 décembre 2011. Au-delà de cette date, le dispositif doit s'éteindre progressivement sur une période de neuf années. En raison de l'efficacité de ce dispositif et au nom du principe de sécurité juridique, la mission préconise de conserver en l'état ces modalités de sortie progressive.

Les contrats permettront d'accompagner la sortie progressive du dispositif.

Dans le même temps, de nouvelles exonérations, se substituant progressivement aux anciennes, seront accordées dans des « périmètres de projet » définis contractuellement entre les communes éligibles et l'Etat⁵⁵. Cette disposition vise à intégrer l'outil des exonérations à la dynamique du contrat.

La possibilité d'accorder des exonérations dans des périmètres et selon des finalités définies par contrat devra être concentrée sur un nombre restreint de communes, les plus en difficulté dans la nouvelle géographie de la politique de la ville. Cette restriction est absolument nécessaire, en effet :

- les exonérations constituent une dérogation majeure au principe d'égalité et nécessitent donc un fondement de niveau législatif et réglementaire ;
- leur coût global devra pouvoir être maîtrisé et leur compatibilité avec le régime communautaire des aides d'Etat garanti. Le montant global des dépenses fiscales et sociales devra strictement respecter un plafond préalablement établi.

⁵⁵ Dans le même sens, le Conseil économique, social et environnemental proposait, dans son avis du 26 février 2009 que la délimitation des ZFU soit transférée aux collectivités territoriales dans les zones urbaines denses où de nombreux quartiers sensibles sont répertoriés au sein de communes limitrophes.

L'objectif sera donc de substituer progressivement aux ZFU des « territoires de projet » dans une logique analogue à celles des pôles de compétitivité. Les aides seraient strictement limitées dans le temps à la durée du projet et leur éventuelle reconduction serait liée aux résultats de l'évaluation du contrat. Leur mise en œuvre devrait impliquer la conclusion de conventions spécifiques liant l'Etat et les bénéficiaires de ces exonérations.

4.2.2. La réforme de la géographie prioritaire devra être neutre pour les résidents en HLM et pour les bailleurs sociaux.

La suppression des zonages aura un impact sur toute une série de dispositifs à destination des résidents d'habitations à loyers modérés (HLM) et des bailleurs sociaux.

- *L'abattement de 30% de la TFPB pour les bailleurs sociaux au titre de leurs logements situés en ZUS (article 1388 bis du Code général des impôts)*

Cette mesure, d'un montant annuel estimé à 150 M€, compense le financement que doivent consentir les bailleurs sociaux pour l'amélioration de la qualité du service rendu aux locataires⁵⁶. Elle est accordée sur la base d'un programme d'actions du bailleur qui fait l'objet d'une convention avec l'Etat. La loi du 25 mars 2009 dite « MOLLE⁵⁷ » a prolongé cet abattement jusqu'en 2013 inclus et a prévu d'intégrer les programmes d'action des bailleurs dans les nouvelles conventions dites « d'utilité sociale » prévues entre les bailleurs et l'Etat.

La mission estime que ces financements, qui ne compensent pas toujours les surcoûts enregistrés par les bailleurs dans les ZUS, doivent être préservés. En revanche, la liste des implantations bénéficiaires doit pouvoir s'adapter en fonction de l'évolution de la géographie prioritaire.

Les implantations situées dans des communes qui resteront éligibles conserveront leur abattement. Pour les autres, il conviendra d'organiser une sortie progressive, sur une durée suffisamment longue, afin de ne pas remettre en cause l'équilibre des plans de financement des bailleurs.

En contrepartie, la mission préconise d'utiliser les moyens dégagés pour peser sur la négociation des conventions d'utilité sociale. L'Etat aurait ainsi la possibilité d'octroyer des abattements à des bailleurs sociaux implantés dans les nouvelles communes prioritaires.

- *Plusieurs mesures destinées à favoriser la mixité sociale dans les ZUS.*

Il s'agit de la majoration du prêt à taux zéro, de l'exonération de surloyer pour les habitants de HLM en ZUS, de la possibilité pour le Préfet d'introduire une dérogation au plafond de ressources pour l'accès en HLM⁵⁸ et de celle pour les OPH de louer des locaux d'habitation en rez-de-chaussée pour l'exercice d'une activité économique.

La mission estime que la promotion de la mixité sociale doit demeurer un axe essentiel de la politique de la ville.

⁵⁶ Par exemple la sécurisation du cadre bâti, l'amélioration de la gestion des déchets ou la contribution à la vie de quartier (circulaire UHC/IUH 2/21 du 9 octobre 2001).

⁵⁷ Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.

⁵⁸ Article R441-1-1 du code de l'habitat et de la construction.

Le maintien, voire le renforcement, de ces dispositifs est donc souhaitable. Les conventions d'utilité sociale auront vocation à servir de support à la mise en œuvre de la plupart de ces mesures à condition d'assurer leur articulation avec les PLH et les futurs contrats.

S'agissant du prêt à taux zéro, actuellement majoré pour les personnes vivant en ZUS, la mission est également d'avis de maintenir cette majoration dans les futures communes prioritaires à condition toutefois de compléter l'analyse par la prise en compte de la tension locale sur le besoin de logement (les zones tendues justifiant une intervention renforcée).

4.2.3. La réforme de la géographie prioritaire est une opportunité pour revoir en profondeur les mécanismes en faveur des agents publics exerçant dans les quartiers sensibles.

La suppression des zonages impliquera de revoir l'ensemble des mesures de la politique de la ville à destination de la fonction publique.

Il y aura là une véritable opportunité pour rénover en profondeur les dispositifs existants. Ces derniers n'ont en effet pas fait la preuve de leur efficacité alors que la capacité des pouvoirs publics à attirer les agents publics les plus expérimentés dans les quartiers difficiles est un enjeu majeur.

Trois orientations, de nature complémentaire, peuvent être esquissées pour orienter cette réforme :

- accroître l'intérêt de ces postes pour les agents publics : les habitants ont des attentes fortes vis-à-vis des services publics. Exercer dans ces territoires peut donc constituer un défi particulièrement motivant pour un agent public sous réserve qu'il dispose de conditions de travail suffisamment bonnes et d'une autonomie suffisante (tout particulièrement pour les établissements scolaires) ;
- organiser, comme le font déjà certaines administrations, des « parcours de carrière », qui conditionneraient le passage à certains grades et l'accès à certains postes, à l'exercice d'un poste situé dans un secteur prioritaire. Pour les enseignants, qui représentent la grande majorité des fonctionnaires d'Etat concernés, de tels postes pourraient, par exemple, constituer une condition pour accéder à l'enseignement en classes préparatoires ;
- privilégier l'instrument indemnitaire pour les agents publics selon un dispositif plus souple permettant notamment des modulations décidées localement en fonction de l'implication des agents⁵⁹.

La liste des implantations et/ou des emplois concernés serait définie par chacune des administrations dans le respect d'une enveloppe budgétaire prédéfinie et en concertation avec le SG-CIV.

4.2.4. Toutes les conséquences de la réforme proposée dans le présent rapport devront être tirées sur la DSU-CS et la DDU.

La DDU, comme instrument au service de la politique de la ville, a d'ores-et-déjà toute sa place dans le contrat et devrait même monter progressivement en puissance pour les communes les plus en difficulté.

⁵⁹ Ces indemnités s'inscriraient dans la logique de la prime de fonction et de résultats (PFR) progressivement mise en place dans la fonction publique.

S'agissant de la DSU-CS, les travaux actuellement conduits sur les dotations de péréquation par le gouvernement, le comité des finances locales et le Parlement, devront tirer à terme les conséquences de l'évolution de la géographie prioritaire.

Au final, l'objectif sera d'atteindre un équilibre satisfaisant entre la souplesse d'emploi procurée aux collectivités territoriales par la DSU-CS et le caractère plus contraignant, mais aussi plus conforme à l'esprit de responsabilisation des acteurs, que devrait procurer la DDU⁶⁰.

⁶⁰ De nombreux élus locaux auditionnés par la mission ont déploré les conditions de mise en place de la DDU. Le calendrier retenu ne permettra pas de réaliser des projets dans de bonnes conditions.

Conclusion

Au terme de ses travaux, la mission a pu mesurer combien **les principes d'organisation et de mise en œuvre de la politique de la ville** étaient inadaptés pour réduire significativement les inégalités socio-urbaines et qu'il était par conséquent **nécessaire de les réformer**. Dans ce contexte, l'obligation « d'actualisation des zones urbaines sensibles » prescrite par l'article 140 de la loi de finances pour 2008, constitue **l'opportunité de procéder à un changement de méthode et de perspective, en particulier de la géographie prioritaire** qui détermine la mise en œuvre territoriale de la politique de la ville.

En ce sens, la mission estime que **ce changement** devra être organisé **autour des principes d'équité, de lisibilité et, au final, d'efficacité** conformément **aux attentes des acteurs de la politique de la ville**.

Tout d'abord, la **solidarité nationale** devra plus que jamais s'exercer **en priorité** en faveur des communes les plus en difficulté dans lesquelles la mise en œuvre des **politiques de droit commun** et l'intervention de la **solidarité locale** ne suffisent pas à répondre aux besoins locaux.

Par ailleurs, la politique de la ville **ne devra plus être conçue comme un substitut aux carences des politiques de droit commun** mais, au contraire, pour les territoires confrontés à des difficultés plus importantes, **comme un effet levier à l'intervention pleine et entière** de ces politiques de droit commun.

Enfin, elle devra reposer sur une **logique de partenariat** et de **responsabilisation des acteurs**. La mission propose donc de sortir progressivement de la logique de zonage au profit d'une **contractualisation renforcée** entre la collectivité et l'Etat.

Pour permettre la mise en œuvre de ces différents principes, la mission recommande d'organiser la future politique de la ville selon des modalités claires et lisibles. Elle propose ainsi de retenir, selon une méthode objective et transparente, les **territoires désormais éligibles au niveau des communes** et d'intervenir au moyen d'**un contrat global et unique** en faveur des **territoires et publics** pour lesquels l'intervention de la solidarité nationale se justifie. Le contrat permettra aux acteurs locaux d'intervenir de façon souple au niveau du quartier, de la commune voire de l'intercommunalité, et permettra de sortir de l'actuelle logique de zonage rigide et figé. Le **maire** et le **préfet** constitueront les pivots du **pilotage** stratégique et opérationnel de la politique de la ville.

Afin de favoriser l'acceptation de la réforme par les acteurs et d'assurer la **transition dans de bonnes conditions**, une grande attention devra être accordée à la **mise en place de mesures appropriées d'accompagnement**. En particulier, toutes les **conséquences au plan juridique et financier** de la sortie progressive du zonage devront être mesurées afin de mettre en place les **mécanismes d'adaptation** nécessaires. Les engagements, souvent lourds, liés à la rénovation urbaine et aux zones franches urbaines devront quant à eux être maintenus jusqu'à leur terme.

Plus largement, cette réflexion et les propositions qui en découlent constituent aussi l'occasion de s'interroger sur la capacité de la politique de la ville à mobiliser l'ensemble des leviers et à assurer la cohérence de son action. La mission considère que la politique de la ville mérite à ce titre un **ministère de plein exercice** rattaché au **premier ministre** qui lui assurera **l'autorité et la cohésion** nécessaires à sa réussite et à la dimension qui doit être la sienne : une politique de **cohésion sociale et de solidarité territoriale**.

La mission a conscience de l'importance des évolutions qu'implique cette nouvelle ambition assignée à la politique de la ville, mais elle souligne que l'**ampleur** et la **difficulté de la tâche** aux niveaux techniques et politiques ne doivent pas conduire au statu quo qui serait la pire des solutions : **la politique de la ville doit rester cette transition vers un retour au droit commun pour tous.**

LETTRES DE MISSION


Le Premier Ministre

0 6 4 6 / 0 9 / S G

Paris, le 0 2 AVR. 2009

Monsieur le Député,

Cher ami,

La politique de la ville a, depuis son origine, pour objectif la réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les habitants des quartiers en difficulté et les habitants des villes. Au fil des années, cette politique a progressivement engendré différents types de zonages auxquels sont attachés des avantages divers. Si les zones urbaines sensibles (ZUS) correspondaient initialement à la totalité de la géographie de la politique de la ville, elles sont devenues une catégorie parmi d'autres au sein de celle-ci.

La multiplicité des dispositifs successivement déployés a rendu la lisibilité et la compréhension de la politique de la ville particulièrement ardues. De même, la mesure de l'impact précis de cette politique sur les populations des territoires concernés demeure incomplète. De nombreux travaux, particulièrement les rapports du Sénat et de la Cour des comptes rendus en 2007, dénoncent ainsi l'empilement des dispositifs et appellent à une clarification.

L'article 140 de la loi de finances pour 2008 conduit à procéder à une actualisation de la liste des ZUS tous les cinq ans. La première actualisation doit être effectuée en 2009. Par ailleurs, les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) arrivent aussi à échéance en 2009. Ils doivent être évalués avant d'être renouvelés, le cas échéant, en 2010.

Parallèlement, et afin de conforter les principes fondamentaux de la politique de la ville tels que définis dans la loi du 1^{er} août 2003, le Conseil de modernisation des politiques publiques, dans sa décision du 4 avril 2008, préconise que « les moyens de la politique de la ville fassent l'objet d'une plus grande concentration géographique et temporelle dans les quartiers les plus en difficulté où la solidarité locale est insuffisante ».

Afin de bien appréhender les enjeux de cette réforme, j'ai décidé de vous confier ainsi qu'à M. Pierre ANDRÉ, sénateur, une mission sur ce sujet. Vous proposerez au gouvernement une méthode opérationnelle de révision de la géographie des zones urbaines sensibles et des contrats urbains de cohésion sociale.

Monsieur Gérard HAMEL
Député
Assemblée Nationale
126, rue de l'Université
75007 PARIS

La définition des zones urbaines sensibles, posée par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996, ne reposant sur aucun critère objectif, il conviendra de proposer les critères les plus pertinents pour définir ce qu'est une zone urbaine sensible. Afin d'obtenir une cartographie actualisée de la géographie prioritaire, il s'agira ensuite d'en définir des mécanismes d'entrée et de sortie.

Une concertation nationale, conduite sous l'autorité de Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, sera menée à partir du mois de mars. La délégation interministérielle à la ville élaborera une synthèse des contributions pour le 15 mai prochain. Pour parfaire votre information, vous aurez ainsi accès à l'ensemble des observations exprimées dans le cadre de la concertation nationale, sans être lié par les préconisations formulées.

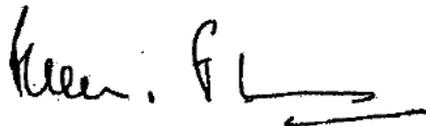
Pour l'accomplissement de votre mission, vous pourrez solliciter les services du Ministère du travail, des relations sociales, de la solidarité, de la famille et de la ville ainsi que les directions du Ministère de l'éducation nationale, du Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ainsi que du Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Pour réaliser les simulations nécessaires, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations compétentes, notamment la direction interministérielle à la ville et au développement social, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles et la Direction générale des collectivités locales.

Un décret vous nommera, en application des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral, en mission auprès de M Brice HORTEFEUX, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville et de Mme Fadela AMARA, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville.

Je souhaite pouvoir disposer de vos conclusions et de vos propositions, au plus tard le 31 juillet 2009.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de ma considération distinguée.

Merci à toi



François FILLON

Le Premier Ministre

Paris, le 02 AVR. 2009

0645 / 09 / SG

Monsieur le Sénateur *Chon sen*,

La politique de la ville a, depuis son origine, pour objectif la réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les habitants des quartiers en difficulté et les habitants des villes. Au fil des années, cette politique a progressivement engendré différents types de zonages auxquels sont attachés des avantages divers. Si les zones urbaines sensibles (ZUS) correspondaient initialement à la totalité de la géographie de la politique de la ville, elles sont devenues une catégorie parmi d'autres au sein de celle-ci.

La multiplicité des dispositifs successivement déployés a rendu la lisibilité et la compréhension de la politique de la ville particulièrement ardues. De même, la mesure de l'impact précis de cette politique sur les populations des territoires concernés demeure incomplète. De nombreux travaux, particulièrement les rapports du Sénat et de la Cour des comptes rendus en 2007, dénoncent ainsi l'empilement des dispositifs et appellent à une clarification.

L'article 140 de la loi de finances pour 2008 conduit à procéder à une actualisation de la liste des ZUS tous les cinq ans. La première actualisation doit être effectuée en 2009. Par ailleurs, les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) arrivent aussi à échéance en 2009. Ils doivent être évalués avant d'être renouvelés, le cas échéant, en 2010.

Parallèlement, et afin de conforter les principes fondamentaux de la politique de la ville tels que définis dans la loi du 1^{er} août 2003, le Conseil de modernisation des politiques publiques, dans sa décision du 4 avril 2008, préconise que « les moyens de la politique de la ville fassent l'objet d'une plus grande concentration géographique et temporelle dans les quartiers les plus en difficulté où la solidarité locale est insuffisante ».

Afin de bien appréhender les enjeux de cette réforme, j'ai décidé de vous confier ainsi qu'à M. Gérard HAMEL, député, une mission sur ce sujet. Vous proposerez au gouvernement une méthode opérationnelle de révision de la géographie des zones urbaines sensibles et des contrats urbains de cohésion sociale.

Monsieur Pierre ANDRÉ
Sénateur
Sénat
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

La définition des zones urbaines sensibles, posée par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996, ne reposant sur aucun critère objectif, il conviendra de proposer les critères les plus pertinents pour définir ce qu'est une zone urbaine sensible. Afin d'obtenir une cartographie actualisée de la géographie prioritaire, il s'agira ensuite d'en définir des mécanismes d'entrée et de sortie.

Une concertation nationale, conduite sous l'autorité de Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, sera menée à partir du mois de mars. La délégation interministérielle à la ville élaborera une synthèse des contributions pour le 15 mai prochain. Pour parfaire votre information, vous aurez ainsi accès à l'ensemble des observations exprimées dans le cadre de la concertation nationale, sans être lié par les préconisations formulées.

Pour l'accomplissement de votre mission, vous pourrez solliciter les services du Ministère du travail, des relations sociales, de la solidarité, de la famille et de la ville ainsi que les directions du Ministère de l'éducation nationale, du Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ainsi que du Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Pour réaliser les simulations nécessaires, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations compétentes, notamment la direction interministérielle à la ville et au développement social, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles et la Direction générale des collectivités locales.

Un décret vous nommera, en application des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral, en mission auprès de M Brice HORTEFEUX, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville et de Mme Fadela AMARA, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville.

Je souhaite pouvoir disposer de vos conclusions et de vos propositions, au plus tard le 31 juillet 2009.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de ma considération distinguée.

Dei t r
Fillic FL

François FILLON

Liste des personnes auditionnées, rencontrées ou ayant fait parvenir une contribution

1°) Membres du Gouvernement :

- **Mme Fadela AMARA**, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville ;
- **M. Benoist APPARU**, secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme ;
- **M. Xavier DARCOS**, ministre de l'éducation nationale ;
- **M. Eric WOERTH**, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

2°) Elus et associations d'élus :

- **Mme Catherine ARENOU**, maire de Chanteloup-les-Vignes ;
- **M. Didier ARNAL**, président du conseil général du Val d'Oise, Association des départements de France (ADF) ;
- **M. Xavier BERTRAND**, secrétaire général de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) ;
- **Mme Yasmine BOUDJENAH**, 1ère adjointe au maire de Bagneux, membre de l'association « ville et banlieue » ;
- **M. Bruno BOURG-BROC**, député, maire de Châlons-en-Champagne, président de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) ;
- **M. Dominique BRAYE**, sénateur des Yvelines, secrétaire national de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) ;
- **M. Jean-Louis BRICOUT**, maire de Bohain en Vermandois ;
- **M. Pierre CARDO**, député des Yvelines, premier vice-président de l'association « Ville et banlieue » ;
- **M. Gilles CARREZ**, député du Val de Marne, président du comité des finances locales ;
- **M. Yves DAUGE**, sénateur d'Indre-et-Loire, groupe socialiste (délégué interministériel à la ville 1988-1991) ;

- **M. Claude DILAIN**, maire de Clichy-sous-Bois, président de l'association « Ville et banlieue » ;
- **M. Jean-Claude GAUDIN**, sénateur-maire de Marseille ;
- **M. Jean-Patrick GILLE**, député d'Indre-et-Loire, président de l'association « Villes au carré »
- **M. Gérard LARCHER**, président du sénat ;
- **M. Xavier LEMOINE**, maire de Montfermeil, membre de l'association « ville et banlieue » ;
- **M. François PUPPONI**, député-maire de Sarcelles, vice-président de l'association « ville et banlieue » ;
- **M. Didier MIGAUD**, député de l'Isère, président de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes métropole ;
- **M. Jean-Philippe MOTTE**, vice-président de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes métropole, délégué à l'habitat, au logement et gens du voyage
- **M. François REBSAMEN**, sénateur de la Côte d'or, groupe socialiste, maire de Dijon, président de la commission « villes et territoires urbains » de l'Association des maires de France (AMF) ;
- **M. Thierry REPENTIN**, sénateur de Savoie, groupe socialiste, président de l'Union sociale pour l'habitat (USH) ;
- **M. Renzo SULLI**, vice-président de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes métropole, délégué à la politique de la ville et à la rénovation urbaine ;
- **Mme Elizabeth TOUTON**, adjoint au maire de Bordeaux chargée du logement ;
- **M. Alex TÜRK**, sénateur du Nord, président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
- **M. Jean-Marie VANLERENBERGHE**, sénateur du Pas-de-Calais, groupe union centriste.

3°) Représentants des services de l'Etat :

- **M. Eric AUBRY**, conseiller social au cabinet du premier ministre ;
- **M. Michel BART**, directeur du cabinet du ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville ;

- **M. Logan BEDEL**, bureau "ville, logement et outre-mer", Direction du budget, ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ;
- **Mme Myriam BERNARD**, sous-directrice des carrières et des rémunérations, Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ;
- **Mme Dominique BONNOT-LIMODIN**, directrice adjointe du cabinet de la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville ;
- **Mme Alix de la BRETESCHE**, présidente de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) ;
- **M. Guillaume de CHANLAIRE**, sous-directeur, responsable du département interministériel et tutelle des opérateurs, secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) ;
- **M. Michel-Henri COMET**, secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;
- **Mme Nadège COUVERT**, chargée d'études statistiques, secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV) ;
- **M. Pierre DARTOUT**, préfet, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ;
- **M. Dominique DUBOIS**, directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) ;
- **M. Etienne DUVIVIER**, chef du bureau « Fiscalité des entreprises, champ, taux et exonérations, fusions, taxe professionnelle » (B2), Direction de la législation fiscale (DLF), ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ;
- **M. Eric ETIENNE**, conseiller technique au cabinet du premier ministre ;
- **M. Pascal FLORENTIN**, secrétaire général adjoint du comité interministériel des villes ;
- **M. Jean-Marc GALLAND**, conseiller technique au cabinet du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;
- **M. Jean-Pierre LACROIX**, préfet, chef de pôle révision générale des politiques publiques (RGPP) « ville et logement » ;
- **Mme Mathilde LIGNOT-LELOUP**, conseiller technique au cabinet du premier ministre ;

- **Mme Bernadette MALGORN**, présidente du conseil d'orientation de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) ;
- **M. Hervé MASUREL**, secrétaire général du comité interministériel des villes (CIV) ;
- **M. Jacques MICHELOT**, directeur du cabinet de la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville ;
- **M. Jean-Christophe MORAUD**, sous-directeur des finances locales et de l'action économique, Direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;
- **M. Michel MORIN**, préfet chargé de mission pour l'égalité des chances au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;
- **M. Fabrice PERRIN**, chef du bureau territoire, logement et ville, Direction du budget, ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ;
- **Mme Marie REY**, responsable du département Acsé et contractualisation, secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV) ;
- **Mme Isabelle ROUGIER**, directrice adjointe du cabinet du secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme ;
- **Mme Dominique ROUSSEL**, sous-directrice adjointe des politiques de l'habitat à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ;
- **M. Pierre SALLENAVE**, directeur général de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ;
- **M. Patrick SILLARD**, sous-directeur chargé de la sous-direction des études statistiques, de l'évaluation et de la prospective, secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV) ;
- **M. Pierre-Laurent SIMONI**, chef du service du budget et de l'égalité des chances adjoint au directeur général de l'enseignement scolaire Direction générale de l'enseignement scolaire, ministère de l'éducation nationale ;
- **M. Thierry TESSON**, conseiller technique au cabinet du ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville ;
- **Mme Emmanuelle THOMAS**, conseillère technique au cabinet du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;

- **Mme Juliette TRIGNAT**, adjointe à la chef du bureau des concours financiers de l'Etat, Direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

4°) Experts, professionnels de la politique de la ville et représentants d'autres organismes :

- **M. Patrice ALLAIS**, Association des Missions d'Aménagement de Développement Economique, Urbain et Social (Amadeus)
- **M. Pierre BERTON**, secrétaire général du Conseil national des villes (CNV) ;
- **Mme Corinne DEBOST**, responsable du département développement local, Direction des études territoriales et du développement local, chambre de commerce et d'industrie de Paris ;
- **Mme Cécile DUBLANCHE**, directrice de l'association « Villes au carré » ;
- **Mme Danielle DUBRAC**, vice-présidente de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) 93 ;
- **M. Pierre QUERCY**, délégué général de l'union sociale de l'habitat ;
- **Mme Sylvie REBIERE**, présidente de l'Inter-réseau des professionnels du développement social urbain (IRDSU) ;
- **M. Karim SAIDI**, adjoint au maire de Saint-Quentin, en charge de la politique de la ville, correspondant de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ;
- **M. Etienne VARAUT**, vice-président de l'Inter-réseau des professionnels du développement social urbain (IRDSU).

5°) La mission a également pu bénéficier des réflexions de nombreux intervenants rencontrés à l'occasion de sa participation à plusieurs réunions de travail :

** Réunion de travail du conseil d'orientation de l'ONZUS, le 30 juin 2009. Ont participé à cette réunion :*

- **M. Laurent ALQUIER**, Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) ;
- **Mme Marion BACHELET**, Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) ;
- **M. Pierre-Alban BONIN**, SG CIV ;
- **Mme Odile BOVAR**, DIACT ;

- **Mme Samira BRAHMI**, SG CIV ;
- **Mme Nicole CADENEL**, Direction de la population et des migrations (DPM) ;
- **Mme Caroline CAVADINI**, Délégation générale à l’Outre-mer (DGOM) ;
- **M. Jean-Bernard CHAMPION**, SG CIV ;
- **Mme Corinne CHEVALIER**, SG CIV ;
- **Mme Caroline COLAS**, DHUP ;
- **Mme Hélène DADOU**, DHUP ;
- **Mme Brigitte DEBRAS**, Caisse nationale d’allocations familiales (CNAF) ;
- **M. Pascal DIEUSAERT**, SG CIV ;
- **Mme Marie-Louise FIMEYER**, DFPN ;
- **M. Stéphane GAUVELET**, DGGN ;
- **M. Raphaël JANELLI**, SG CIV ;
- **M. Alain KURKDJIAN**, Service des droits des femmes et de l’égalité ;
- **M. Jean-Yves LEFEUVRE**, Direction de l’hospitalisation et de l’organisation des soins (DHOS) ;
- **Mme Nicole L’HERNAULT**, Habitat Marseille Provence ;
- **Mme Jocelyne LE BRETON**, DGESCO ;
- **M. Pascal HURTAULT**, DGGN ;
- **Mme Sylvie LE MINEZ**, DARES ;
- **M. François LEBEAUPIN**, INSEE ;
- **M. Jean-Luc LIPATZ**, INSEE ;
- **Mme Bernadette MALGORN**, présidente du conseil d’orientation de l’ONZUS ;
- **Mme Odile MARCHAL**, Pôle emploi ;
- **M. Hervé MASUREL**, secrétaire général du SIV ;

- **M. Jacques MURA**, président de la Fédération nationale des entrepreneurs des ZUS ;
- **Mme Laurence NIVET**, DHOS ;
- **M. François PUPPONI**, CNV ;
- **Mme Isabelle SERY**, ANRU ;
- **M. Patrick SILLARD**, SG CIV ;
- **M. Raphaël SLAMA**, Direction générale de l'action sociale (DGAS) ;
- **Mme Alexia STEFANO**, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) ;
- **M. Thierry TESSON**, conseiller au cabinet du ministre du travail ;
- **Mme Catherine VEYSSY**, vice-présidente du conseil régional Aquitaine en charge de la politique de la ville ;
- **M. Michel VILLAC**, Acsé.

** Réunion de travail organisée le 28 juillet 2009 avec les préfets d'Ile-de-France et plusieurs directeurs d'administrations déconcentrées. Ont participé à cette réunion :*

. Pour les préfetures de la région et des départements d'Ile-de-France :

- **Mme Fatiha BENATSOU**, préfète déléguée à l'égalité des chances auprès du préfet du Val-d'Oise ;
- **Mme Anne BOQUET**, préfète des Yvelines ;
- **M. Daniel CANEPA**, préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris ;
- **M Guy CAILLAT-GRENIER**, chargé de mission auprès du secrétaire général pour les affaires régionales ;
- **M. Michel CAMUX**, préfet du Val de Marne ;
- **M. Abdel-Kader GUERZA**, sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville auprès du préfet de Seine-et-Marne ;
- **Mme Catherine HENUIN**, sous-préfète chargée de mission pour la politique de la ville auprès de la préfète des Yvelines ;
- **M. Claude KUPFER**, préfet, secrétaire général de la préfecture de Paris ;

- **M. Daniel MERIGNARGUES**, sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville auprès du préfet du Val de Marne ;
- **M. Philippe PIRAUX**, sous-préfet du Raincy, représentant le préfet de Seine-Saint-Denis ;
- **M. Jacques REILLER**, préfet de l'Essonne ;
- **M. Jean TORTOSA**, chargé de mission auprès du secrétaire général pour les affaires régionales ;
- **Mme Josiane TOUMAZET**, représentant le préfet des Hauts-de-Seine.

.Pour les services déconcentrés de l'Etat en Ile-de-France

- **Mme BENOIST**, représentant M. le recteur de Créteil ;
- **M. Yves CALVEZ**, directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) ;
- **M. DUCHEMIN**, délégué adjoint de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) ;
- **Mme FARGE**, chef du pôle des politiques éducatives, représentant le directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse (DRPJJ) ;
- **Mme FAVAREL-GARRIGUES**, secrétaire générale de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ;
- **M. LEFEUVRE**, représentant M. le recteur de Paris ;
- **Mme LUIGI**, représentant M. le recteur de Versailles ;
- **M. MONNEREAU**, directeur régional et départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative (DRDJS) ;
- **M. PETOUR**, directeur adjoint de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ;
- **Mme PICHON-VARIN**, chargée de mission, représentant le directeur régional de l'équipement (DREIF) ;
- **Mme SENEZ**, directrice adjointe du directeur régional des affaires sanitaires et sociales (DRASS) ;
- **M. TAILLEFER**, chef de mission d'expertise économique et financière, représentant le directeur régional des finances.

* Réunion de travail avec plusieurs élus de l'Aisne, organisée en présence de M. Stéphane FRATACCI, préfet de l'Aisne.

6°) Contributions écrites :

Enfin, la mission a également consulté les **contributions** remises à la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville **dans le cadre de la concertation nationale lancée sur la réforme de la géographie prioritaire.**

Plusieurs **contributions spontanées** lui ont également été adressées, par exemple par le Préfet d'Eure-et-Loir, M. Jean-Jacques BROT, par le secrétaire général du Conseil national des villes (CNV), ou encore par les représentants de l'Inter-réseau des professionnels du développement social urbain (IRDSU).

Les parlementaires de la mission ont également pu bénéficier de **nombreux échanges informels avec leurs collègues** à l'Assemblée nationale et au Sénat.

ANNEXES

Annexe n°1 : Etat récapitulatif des préconisations du rapport

ORIENTATION 1	RENOVER LA GEOGRAPHIE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE		
Préconisations	Justifications	Méthode opérationnelle	Références du rapport parties/pages
1. Sortir de la logique de zonage strict réduite à l'échelle du quartier en supprimant les ZUS	<ul style="list-style-type: none"> - l'empilement des géographies nuit à la lisibilité de la politique de la ville - le zonage introduit un mode d'intervention rigide dont l'efficacité n'est pas établie - le zonage nuit au partenariat local et à la responsabilisation des acteurs 	Modifier l'article 42 de la loi n°42-115 de 1995	2.1 p.22 et s.
2. Retenir la commune et non plus le quartier comme échelon d'éligibilité à la politique de la ville	<p>Ce choix offre des avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au plan politique : responsabilisation accrue des élus dans la politique de la ville - au plan technique : la sélection est plus équitable car les indicateurs sont plus fiables au niveau communal - au plan de l'efficience : le choix de la commune permet de concentrer la politique de la ville sur les communes dont une vaste partie du territoire est en difficulté <p>Ce choix n'exclut pas d'intervenir de manière ciblée sur un quartier de la ville. Il appartiendra au contrat de le prévoir (cf préconisation 7).</p>	<p>Repérer les communes potentiellement éligibles à la politique de la ville :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ne pas se limiter aux seules communes disposant d'une ZUS ou liées par un CUCS 2. Combiner un seuil minimal de population communale (7 500 habitants par ex.) et un seuil appliqué à leurs unités urbaines (10 000 habitants par ex.) <p>Comparer des communes homogènes : Regrouper les communes selon leurs strates démographiques d'appartenance en distinguant le cas spécifique de l'Ile-de France</p> <p>Sélectionner les communes prioritaires à partir d'indicateurs objectifs, fiables et pertinents :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. des indicateurs définis au niveau national (objectivité) 2. des indicateurs recensés un niveau communal (fiabilité) 3. plusieurs indicateurs, en nombre limité (représentativité du cumul des difficultés socio-urbaines) : 	2.1 et 2.2 p.22 et s.

<p>2. Retenir la commune et non plus le quartier comme échelon d'éligibilité à la politique de la ville (suite)</p>		<ul style="list-style-type: none"> - <u>emploi et formation professionnelle</u> (chômage ; qualification professionnelle des jeunes) - <u>habitat</u> (part des logements sociaux) - <u>ressource des populations</u> (minimas sociaux ; aides au logement) <p>Au stade ultérieur du diagnostic, de la programmation puis de l'évaluation, d'autres critères plus ciblés (santé, éducation, délinquance...) pourront être utilisés pour fonder le contrat de projet sur des publics et des quartiers (cf orientation 3)</p> <p>Enfin, classer, au sein de chaque strate démographique, les communes prioritairement éligibles selon leur rang décroissant de difficultés</p>	
<p>3. Prendre en compte la capacité d'intervention et l'effort de solidarité locale dans la sélection des communes</p>	<p>La solidarité nationale ne doit intervenir que lorsque la solidarité locale n'est pas elle-même en capacité de faire face aux difficultés</p>	<p>Tenir compte de la capacité contributive de la commune en retenant un critère de ressources fiscales (potentiel financier), éventuellement pondéré</p> <ul style="list-style-type: none"> - dès le stade de l'éligibilité (scénario privilégié par la mission) - OU au stade ultérieur de la négociation du contrat 	<p>2.2.2 c p.26 et s.</p>
<p>4. Prévoir la possibilité d'une intervention exceptionnelle de l'Etat à l'échelle d'un quartier qui le nécessite</p>	<p>En cas de capacité locale insuffisante pour faire face à l'ampleur des difficultés, l'Etat pourra se substituer aux autorités locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - l'accord de la commune devra être obtenu - l'intervention de l'Etat sera strictement limitée quant à son objet et quant à sa durée - l'intervention pourra s'inspirer du modèle de l'« opération d'intérêt national » utilisé en matière d'aménagement et d'urbanisme 	<p>2.2.3 p.28</p>

		<p>territoires), avec un appui de l'Etat et une expertise interdisciplinaire. Il dressera l'état des lieux sur les enjeux en présence, les moyens de droit commun (Etat, partenaires) déjà mobilisés pour y répondre et l'émergence des besoins locaux restant à couvrir par une intervention spécifique de la politique de la ville</p> <p>- le contrat définira les priorités d'intervention en faveur des publics et des quartiers de la commune qui concentrent les difficultés.</p> <p>- Cosigné par le maire, <i>le président de l'EPCI</i> et le préfet, le contrat pourra être signé par tout acteur qui souhaiterait s'engager (conseil régional, conseil général, bailleurs sociaux, ...)</p>	
8. Moduler le niveau d'intervention de l'Etat en fonction de la situation locale	L'Etat doit intervenir en priorité en faveur des communes qui ont le plus besoin du soutien de la solidarité nationale	<p>Moduler la répartition des crédits de l'Etat selon :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le niveau de difficultés locales - la capacité contributive de la commune (son potentiel financier) - l'effort de solidarité locale mobilisé (commune, intercommunalité, conseil général, conseil régional) <p>Mettre en place des procédures de dégagement d'office des crédits en cas de non réalisation des actions dans le délai défini au contrat</p>	3.2.2 p.36
9. Assurer une réelle évaluation des contrats au niveau local et de la politique de la ville au niveau national.	<p>L'évaluation locale doit permettre de vérifier et tirer toutes les conséquences de l'atteinte des objectifs fixés au regard des moyens alloués.</p> <p>L'évaluation nationale doit permettre de mesurer l'impact de cette politique publique spécifique</p>	<p>Au niveau local :</p> <ul style="list-style-type: none"> - mise en place d'une instance locale d'évaluation - <i>prévoir au contrat les modalités d'évaluation</i> - évaluation à mi-parcours et au terme du contrat selon des indicateurs de suivi et qualitatifs - appui d'une expertise indépendante <p>Au niveau national :</p> <ul style="list-style-type: none"> - mettre en place une méthodologie de suivi permettant de prendre en compte la nouvelle géographie de la politique de la ville (par exemple, suivi de territoires témoins et de cohortes de populations) 	3.2.3 p.36 et s.

ORIENTATION 3	PREVOIR UNE MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE DE LA REFORME, gage d'acceptabilité de la réforme		
Préconisations	Justifications	Méthode opérationnelle	Références du rapport parties/pages
10. garantir la continuité des dispositifs et offrir la visibilité nécessaire aux acteurs	<ul style="list-style-type: none"> - Pour favoriser l'acceptabilité de la réforme, il faudra mettre en place des mécanismes de transition progressive - l'intervention structurante au titre du PNRU doit, par définition, se déployer sur le moyen et le long terme - il serait injuste que la suppression des ZUS affecte les conditions d'extinction progressive des ZFU telles qu'elles sont actuellement prévues 	<ul style="list-style-type: none"> - Missionner une expertise de l'Etat sur les aspects juridiques et d'accompagnement financier de la réforme - Prévoir une sortie progressive des dispositifs en faveur des bailleurs sociaux dont le parc HLM ne serait plus situé dans la géographie de la politique de la ville (exonération de TFPB notamment) - Prévoir des dispositions transitoires garantissant le maintien des opérations PNRU et des ZFU malgré la suppression des ZUS - Tirer les conséquences de la réforme de la géographie prioritaire sur l'allocation de la DSU-CS aux communes 	4.1 p.38
11. organiser les dispositifs d'exonérations fiscales et sociales selon des « périmètres de projet »	<ul style="list-style-type: none"> - les exonérations fiscales et sociales sont un outil adapté pour favoriser le développement économique - sur le modèle des pôles de compétitivité, les exonérations doivent désormais être accordées moyennant l'engagement visible des bénéficiaires, afin d'activer les dépenses 	<p>Organiser et accompagner par le contrat, l'évolution des dispositifs d'exonérations fiscales et sociales en direction des entreprises : définir des exonérations accordées dans des « périmètres de projet » définis par le contrat, concentrées sur un nombre limité de communes</p> <p>Le CIV devra valider la liste des périmètres retenus</p>	4.2 p.39 et s.
12. aller vers des dispositifs plus souples responsabilisant davantage les acteurs	Il est nécessaire d'évoluer vers des dispositifs favorables au partenariat local et à la responsabilisation des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> - Conserver l'exonération fiscale en faveur des bailleurs sociaux situés dans les communes éligibles moyennant des engagements contractuels - Préserver les mesures destinées à favoriser la mixité sociale dans les communes éligibles (majoration du prêt à taux zéro ; exonération du surloyer ; plafond de ressource pour l'accès au logement social). Les nouvelles conventions d'utilité sociale pourront servir de base à certains de ces dispositifs - Revoir les mécanismes en faveur des agents publics exerçant dans les quartiers sensibles (améliorer l'intérêt du poste, organiser des parcours de carrière ; privilégier l'instrument indemnitaire) 	4.2 p.39 et s.

Annexe n°2 : Les zonages successifs de la politique de la ville

Périmètre	Base juridique	Mode de sélection
546 quartiers ⁶¹ « ZUS »	<ul style="list-style-type: none"> - Loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 (article 26) - Décret n°93-203 du 5 février 1993 	<p>Appréciation du degré de difficulté du quartier par la prise en compte des écarts avec la commune, l'agglomération et le niveau national⁶² des deux critères suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la présence de grands ensembles ; - la présence de quartiers dégradés.
751 quartiers ⁶³ « ZUS »	<ul style="list-style-type: none"> - Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (article 42) - Loi portant pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996 (article 2) - Décret n°96-1156 du 26 décembre 1996 	<p>Analyse conjointe des élus et de l'Etat des zones « caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. »</p>
416 quartiers ⁶⁴ « ZRU »	<ul style="list-style-type: none"> - Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (article 42) - Loi portant pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996 (article 2) - Décrets n°96-1157 et n°96-1158 du 26 décembre 1996 	<p>Zones urbaines sensibles « confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique. »</p> <p>Ce dernier, qualifié (« indice PRV⁶⁵ »), comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le nombre d'habitants du quartier, - le taux de chômage, - la proportion de jeunes de moins de 25 ans, - la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme - et le potentiel fiscal des communes intéressées.

⁶¹ Puis 743 quartiers avec le décret n°96-454 du 28 mai 1996.

⁶² Source : Estebe P., *L'usage des quartiers – action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, Logiques politiques, L'Harmattan, 2004, p.101.

⁶³ 750 ZUS initialement puis 751 avec l'intégration d'un quartier supplémentaire par le décret n°2000-796 du 24 août 2000.

⁶⁴ 416 ZRU initialement puis 435

⁶⁵ Indice PRV = (% moins de 25 ans X % chômeurs de longue durée X % de sans diplôme X population totale du quartier) / potentiel fiscal de la commune. Qualifié à l'époque « d'échelle de Richter de l'exclusion », il a pu être critiqué pour le poids jugé trop important de sa variable « population totale du quartier ».

		<p>Cet indice PRV a été le critère prépondérant de choix des zones de redynamisation urbaines dans 90% des cas. Pour les autres cas, les autres critères de sélection prévus par la loi ont donc été prépondérants⁶⁶.</p> <p>Les périmètres des ZRU s'intègrent sans exception aucune dans les périmètres des ZUS.</p>
100 quartiers ⁶⁷ « ZFU »	<p>- Loi portant pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996 (article 2) ;</p> <p>- Loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (article 23) ;</p> <p>- Loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances (article 26) ;</p> <p>- Décrets n°96-1154 et 1155 du 26 décembre 1996 ;</p> <p>- Décret n°2004-219 du 12 mars 2004 ;</p> <p>- Décret n° 2006-1623 du 19 décembre 2006.</p>	<p>Zones mises en place dans les quartiers de plus de 10 000 habitants (ou plus de 8 500 habitants pour les ZFU créées en 2006) particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine.</p> <p>D'autres critères ont été pris en compte, la loi précisant que « la délimitation [des ZFU] est opérée par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques ».</p> <p>La délimitation de ces ZFU a été réalisée en liaison avec les Préfets : les périmètres, annexés aux décrets cités, différent souvent de ceux des ZUS.</p>
556 quartiers prioritaires « PNRU »	<p>- Loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;</p> <p>- Loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ;</p> <p>- Décision du CA de l'ANRU le 9 février 2005 (215 quartiers de priorité 1) ;</p> <p>- Décision du CA de l'ANRU le 12 juillet 2006 (341 quartiers de priorité 2).</p>	<p>Le Pnru vise à "restructurer les quartiers classés en ZUS et à titre exceptionnel [...] ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues".</p> <p>Liste des quartiers de priorité 1, utilisation de critères combinés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - présence de grands ensembles ; - continuité d'actions antérieures (GPU et ORU) ; - taille. <p>Liste des quartiers de priorité 2, propositions des préfets analysées par les partenaires de l'ANRU.</p>
2493 quartiers dits	Circulaires de la DIV du 5 juillet, 15 septembre et 2 octobre 2006.	a) Liste nationale de quartiers établie à partir d'indicateurs appréciés à une échelle infra-

⁶⁶ Source : SG-CIV, « historique législatif des ZUS – ZRU – ZFU », mai 2003 (<http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/creationdesZUS.pdf>).

Les autres critères ont été utilisés pour des quartiers de l'Ile de France pour lesquels les critères utilisés ne reflétaient pas le niveau réel des difficultés.

⁶⁷ 44 ZFU ont été créées en 1996, 41 en 2004, 15 en 2006. Les périmètres respectifs ont également évolué dans le temps.

« CUCS »		<p>communale (unités IRIS de l'INSEE).</p> <p>Répartition en trois groupes (priorité 1 à 3) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - priorité 1 : revenus médians inférieurs de 50% aux revenus médians des ménages de l'unité urbaine et de la région ; - priorité 2 : revenus médians inférieurs de 30 à 50% aux revenus médians des ménages de l'unité urbaine ; - priorité 3 : quartiers connaissant des difficultés moindres. <p>Pour établir un ordre de priorité au sein des listes, utilisation de trois critères :</p> <ul style="list-style-type: none"> - présence ou non d'une ZFU ou d'un quartier ANRU de priorité 1 ; - niveau de l'indice PRV ; - taille du quartier. <p>b) Sélection définitive par les acteurs avec priorisation des difficultés de 1 à 3 selon les quartiers.</p> <p>Dans le schéma initial seul le préfet de région pouvait modifier la liste des priorités 1. En concertation avec les partenaires locaux, il pouvait modifier la liste des priorités 2. Une liste de quartiers de priorité 3 était laissée à l'appréciation des préfets de département.</p> <p>En pratique, selon le SG-CIV, les acteurs locaux se sont sensiblement éloignés de la liste initiale et donc des critères de priorisation arrêtés au niveau central.</p>
215 Quartiers « dynamique espoir banlieue »	Décision du CIV du 20 juin 2008	<p>215 quartiers constituent les lieux privilégiés d'observation et de suivi des mesures pour le CIV. Par souci de cohérence et de lisibilité, ces quartiers d'observation sont les sites prioritaires d'intervention de l'ANRU où l'effort de l'Etat est déjà engagé. Il s'agit de 212 ZUS et deux quartiers de dérogation au titre de l'article 6 de la loi 2003-710 du 1^{er} août 2003⁶⁸.</p>

⁶⁸ Source : site internet du SG-CIV.

Annexe n°3 : Panorama des principaux dispositifs associés aux différents périmètres d'intervention de la politique de la ville

Fondement juridique	Contenu
1. Zones urbaines sensibles	
Loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.	Eligibilité au programme national de rénovation urbaine.
Article 1466 A CGI	Les collectivités territoriales peuvent exonérer de la taxe professionnelle les créations ou extensions d'établissement de moins de 150 salariés en ZUS. L'avantage est limité à un montant de base nette imposable fixé à 132 382 € pour 2009.
Article 1388 bis du CGI. Article 1 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009. Circulaire « qualité de service » n°2001-69 du 9 octobre 2001	En ZUS, un abattement de 30% à la base d'application de la TFPB est appliqué aux logements appartenant ou gérés par les organismes d'habitations à loyer modéré (échéance 31 décembre 2013). Cet avantage est conditionné à la conclusion d'une convention entre le bailleur et l'Etat pour détailler les actions réalisées par le bailleur (à partir du 1/1/2011, ces dispositions seront incluses dans une convention d'utilité sociale).
Article 199 undecies A du CGI	La réduction d'impôt attribuée aux investissements dans des logements situés dans les DOM et certaines COM est plus favorable lorsque le logement est construit en ZUS.
Article 244 quater J du CGI	Le prêt à taux zéro fait l'objet d'une majoration dans les ZUS (+50% dans l'ancien soit un plafond de 48 750 € et +33% dans le neuf soit 86 800 €).
Article L.750-1-1 du code du commerce. Décret n°2008-1475 du 30 décembre 2008.	Les aides du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce versées aux entreprises ou aux collectivités publiques sont majorées pour les opérations réalisées en ZUS.
Décret n°2004-791 du 29 juillet 2004	Le plafond appliqué aux revenus d'activité pour autoriser leur cumul avec une pension de retraite est majoré en ZUS (travailleurs non salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales)
Article L443-11 du CGCT	Les organismes HLM peuvent, après avis de la commune d'implantation, louer à titre temporaire des locaux d'habitation situés en rez-de-chaussée, en vue d'y exercer des activités économiques.
Article L2334-18-2 du CGCT	Les communes dont une partie de la population réside en ZUS bénéficient d'une majoration de DSU-CS.
Article L2211-4 du CGCT	Les communes en ZUS ont un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance.

Décret n°2004-674 du 8 juillet 2004	Les communes en ZUS peuvent recruter davantage de cadres de la fonction publique territoriale et de collaborateurs de cabinet (sur-classement démographique de ces communes pour le calcul du seuil légal).
Article L441-3 du CCH (code de la construction et de l'habitat)	Les habitants des ZUS vivant en HLM sont exonérés de surloyer.
Article R441-1-1 du CCH	En ZUS, le préfet peut fixer par arrêté des règles dérogeant, localement et temporairement, aux conditions de ressources encadrant l'attribution de logements HLM.
Articles R317-8 et R318-1 du CCH	En ZUS, les aides sont majorées pour les personnes qui acquièrent un logement en vue de l'occuper à titre de résidence principale.
Article R.127-1 du CCH	Par dérogation aux seuils de population normalement fixés pour l'application de cette mesure, les bailleurs doivent systématiquement assurer le gardiennage ou la surveillance de leurs immeubles collectifs situés en ZUS.
Textes pris pour l'application des décisions du CIV du 14 décembre 1999. Décret n°2006-780 du 3 juillet 2006 pour la FPT	Les agents exerçant en ZUS peuvent se voir attribuer une majoration de NBI (selon la politique de leur ministère, collectivité ou organisme de rattachement).
Décret n°95-313 du 21 mars 1995	Un droit de mutation prioritaire et un droit à l'avantage spécifique d'ancienneté sont accordés à certains agents de l'Etat affectés dans les ZUS.
Décret n°2004-386 du 28 avril 2004	Attribution d'une prime pour les agents exerçant dans une unité située dans une ZUS.
Article L321-1 du Code de l'urbanisme	Dans leurs interventions, les établissements publics d'aménagement peuvent, après avis des communes ou groupements de communes concernés, inclure des actions d'insertion professionnelle et sociale en faveur des habitants des ZUS.
Article L325-1 du code de l'urbanisme	L'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux a pour objet de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les ZUS.
2. Zone de redynamisation urbaine (en plus des dispositifs « ZUS ») <i>(les ZRU étant arrivées à leur terme depuis le 1^{er} janvier 2009, les nouveaux établissements entrant en ZRU ne bénéficient plus de la plupart des dispositifs ci-dessous)</i>	
Article 1466 A I ter	Sur délibération des collectivités territoriales, les entreprises nouvelles en ZRU peuvent bénéficier d'une exonération de taxe professionnelle pour une durée comprise entre 2 et 5 ans.
Article 1383A du CGI	Sur délibération des collectivités territoriales, les entreprises nouvelles en ZRU peuvent bénéficier d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour une durée comprise entre 2 et 5 ans.

Article 722bis du CGI	Le taux de 2 % du droit de mutation est réduit à 0 % pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèles en ZRU.
Article 44 sexies du CGI et 223 nonies du CGI	Les entreprises qui se créent en ZRU peuvent bénéficier d'une exonération de l'imposition de leurs bénéfices (impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés) ainsi que d'une exonération d'imposition forfaitaire annuelle. Le bénéfice de ces exonérations est subordonné au respect du règlement (CE) n°1998/2006 de la Commission concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides <i>de minimis</i> .
Article 239 sexies D du CGI	Les PME crédits-preneuses d'immeubles situés dans une ZRU peuvent bénéficier d'une dispense, sous certaines conditions, de réintégration dans leurs bénéfices en cas de levée d'option de la fraction des loyers correspondant à la différence entre le prix d'acquisition de l'immeuble et sa valeur résiduelle.
Article 39 quinquies D du CGI	Les entreprises qui construisent ou font construire dans les ZRU des immeubles à usage industriel ou commercial pour les besoins de leur exploitation peuvent pratiquer dès l'achèvement des constructions un amortissement exceptionnel de 25% du prix de revient.
Article 231 ter du CGI.	En Ile-de-France, les entreprises implantées en ZRU sont exonérées de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureau.
Article L.322-13 du code du travail	Les gains et rémunérations sont exonérés des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales et des allocations familiales conformément à un barème dégressif déterminé par décret.
Article 146 modifié de la loi de finances 2002	Exonération de cotisations sociales personnelles maladie pour les entrepreneurs exerçant une activité commerciale ou artisanale
Article L322-13 du code du travail	Exonération de cotisation patronale d'une durée de 5 ans.
Loi portant pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996	Exonérations sociales dégressives spécifiques aux associations, sur une durée de 3 à 9 ans selon les effectifs de l'association.
Article L12-10-1 du code du travail	Bénéfice du dispositif « adulte-relais ».

3. Zones franches urbaines (en plus des dispositifs « ZUS »)
(les dispositifs présentés ci-dessous valent pour les établissements s'installant avant le 1^{er} janvier 2012)

Article 1466 A I quater, quinquies et sexies du CGI	Sur délibération des collectivités territoriales, les entreprises nouvelles en ZFU peuvent bénéficier d'une exonération de taxe professionnelle pour une durée comprise entre 3 et 9 ans selon que l'entreprise emploie plus de cinq salariés. Cette exonération s'applique dans un plafond de 357.093 € en 2009.
Article 1383 B, C et Cbis du CGI	Sauf délibération contraire, exonération de TFPB pendant cinq ans pour les immeubles situés en ZFU et rattachés à un établissement exonéré de taxe professionnelle.
Article 722bis du CGI	Le taux de 2 % du droit de mutation est réduit à 0 % pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèles réalisées.
Articles 44 octies, 44 octies A et 223 nonies du CGI	Exonération totale d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu pour les bénéfices réalisés pendant une durée de cinq ans, puis application d'un abattement dégressif sur les bénéfices réalisés pendant une période de neuf ans. Exonération d'imposition forfaitaire annuelle pour les mêmes périodes et dans les mêmes proportions. Le bénéfice de ces exonérations est subordonné au respect du règlement (CE) n°1998/2006 de la Commission concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides <i>de minimis</i> .
Article 217 sexdecies du CGI	Les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent déduire de leurs résultats imposables le montant des sommes versées entre le 1 ^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2007 pour la souscription en numéraire au capital de sociétés qui exercent ou créent des activités en ZFU.
Article 231 ter du CGI.	En Ile-de-France, les entreprises implantées en ZFU sont exonérées de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureau.
Article 12 et 13 de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996	Les gains et rémunérations sont exonérés des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des allocations familiales ainsi que du versement de transport et des contributions et cotisations au Fonds national d'aide au logement.
Article 146 modifié de la loi de finances 2002	Exonération de cotisations sociales personnelles maladie pour les entrepreneurs exerçant une activité commerciale ou artisanale
Article L2334-18-2 du CGCT	Les communes dont une partie de la population réside en ZFU bénéficient d'une majoration de DSU-CS.
Loi portant pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996	Exonération de cotisation patronale d'une durée de 5 ans.

Loi portant pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996	Exonérations sociales dégressives spécifiques aux associations, sur une durée de 3 à 9 ans selon les effectifs de l'association.
Article L752-16	Pour les demandes situées en ZFU, la commission départementale d'équipement commercial statue dans un délai de deux mois contre quatre mois dans le droit commun.
Article D5134-151 du code du travail	Bénéfice du dispositif « adulte-relais ».
4. Quartiers du plan national de rénovation urbaine	
Loi du 1 ^{er} août 2003	Bénéfice d'une convention de rénovation urbaine
Article 278bis CGI	Bénéfice du taux réduit de TVA (5,5%) pour les opérations d'accession sociale à la propriété d'un logement neuf (quartiers en rénovation urbaine + périmètre de 500 mètres autour).

Glossaire

Acsé	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
API	Allocation parents isolés
BEP	Brevet d'études professionnelles
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIV	Comité interministériel des villes
CLSPD	Contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance
CMPP	Conseil de modernisation des politiques publiques
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DDU	Dotation de développement urbain
DEB	Dynamique espoir banlieues
DSQ	Développement social des quartiers
DSU-CS	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
HLM	Habitation à loyer modéré
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRIS	Ilots regroupés pour l'information statistique
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MOLLE	Loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
OPH	Office public de l'habitat
PDU	Plan de déplacement urbain
PFR	Prime de fonction et de résultats
PLF	Projet de loi de finances
PLH	Programme local de l'habitat
PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PRE	Programme de réussite éducative
PRV	Pacte de relance pour la ville
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SG-CIV	Secrétariat général du comité interministériel des villes
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TP	Taxe professionnelle
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
ZFU	Zone franche urbaine
ZRU	Zone de redynamisation urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible