



Annexe

ANNE BEAUCHESNE, MARINE COURTOIS, OLIVIER MALARET (CGET)

Les moyens financiers de la politique de la ville

L'action de l'État en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville se traduit par la mobilisation de crédits budgétaires spécifiques. Il s'agit essentiellement :

- de subventions aux collectivités locales ou aux associations qui conduisent des actions tournées vers les publics prioritaires ;
- de mesures fiscales visant à soutenir les acteurs économiques et sociaux qui interviennent au bénéfice des habitants des quartiers ;
- de dotations directes aux collectivités locales concernées par la géographie prioritaire de la politique de la ville ;

- de la recherche constante d'un meilleur ciblage des politiques publiques de l'État vers les publics prioritaires de la politique de la ville.

Cette palette d'interventions est complétée par les actions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) qui gère le programme national de rénovation urbaine (PNRU) et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Ainsi, chaque année, 900 millions à 1 milliard d'euros sont investis dans la rénovation des quartiers afin d'améliorer les logements et le cadre de vie de leurs habitants.

428,6 millions d'euros de crédits budgétaires du programme 147 relatif à la politique de la ville au titre de la loi de finances pour 2018

Les crédits du programme 147 « politique de la ville » s'élèvent à 428,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en projet de loi de finances pour 2018 (tableau 1). Les crédits d'intervention de la politique de la ville sont « sanctuarisés » sur le quinquennat afin d'assurer le soutien de l'État à l'action et aux initiatives des acteurs de terrain, associations et collectivités.

Ces dotations constituent des crédits spécifiques, intervenant en complément des crédits de droit commun de chacune des politiques sectorielles (éducation, santé, emploi...), qu'elles soient de la compétence des collectivités locales ou de l'État. Des engagements réciproques sont formalisés sur la durée des contrats de ville.

Ces crédits sont répartis entre le niveau déconcentré de l'État (préfets de région et de département) pour l'essentiel (95 %) et le niveau national (5 %).

Les crédits déconcentrés sont répartis par les préfets de région et de département en application des orientations du gouvernement, dans le cadre des contrats de ville. Les crédits nationaux financent, quant à eux, les têtes de réseaux associatives et des actions d'envergure nationale gérées par la direction de la ville et de la cohésion urbaine (DVCU) du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ainsi que les actions communes ou spécifiques, comme les adultes-relais, qui sont déployés localement à l'initiative des préfets.

Des crédits d'intervention territorialisés pour les contrats de ville, les programmes de réussite éducative et les postes d'adultes-relais

Répartition des financements des trois piliers des contrats de ville

Les financements des contrats de ville 2015-2020 s'articulent autour de trois piliers, qui doivent, chacun, reprendre 3 priorités transversales : l'égalité femmes-hommes, la jeunesse et la lutte contre les discriminations. :

- un pilier « cohésion sociale » avec, pour objec-

tifs prioritaires, la réussite éducative, le soutien aux familles monoparentales et la solidarité entre les générations. Ce pilier s'attache notamment aux domaines de la petite enfance, de l'éducation, de la prévention de la délinquance, de la santé, de la culture et du sport. Il concerne aussi la stratégie territoriale d'accès aux droits et aux services, la promotion de la citoyenneté par l'apprentissage

du français ainsi que des mesures particulières en direction des associations ;

- **un pilier « cadre de vie et renouvellement urbain »** avec pour objectif une amélioration tangible de la vie quotidienne des habitants, en particulier de ceux qui résident dans le logement social. Ce pilier concerne la création d'équipements, la mobilité dans le parc résidentiel, l'installation de nouvelles activités dans le quartier et l'amélioration des relations entre la police et la population. Il comprend aussi le nouveau programme national de renouvellement urbain intégrant des objectifs de transformation du quartier et de mixité sociale ;

- **un pilier « développement de l'activité économique et de l'emploi »** avec pour objectif la réduction de moitié, sur la durée des contrats, des écarts de taux d'emploi entre les territoires prioritaires et l'agglomération de référence, en particulier au bénéfice des jeunes. Ce pilier regroupe les financements de contrats aidés et d'aides à l'emploi pour les jeunes issus des quartiers, la présence de Pôle emploi et des missions locales dans les quartiers. Il concerne aussi le soutien à l'entrepreneuriat. À

sa faveur, pourront être mobilisés des financements de la Caisse des dépôts (CDC), du programme des investissements d'avenir (PIA) ou encore de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca).

En moyenne, le pilier cohésion sociale mobilise 77 % des crédits d'intervention (incluant notamment le financement des adultes-relais et des programmes de réussite éducative). Le pilier développement économique et emploi représente, désormais, 17 % des financements d'interventions, contre 12 % en 2015, les orientations ministérielles visant à un renforcement des actions menées sur cette thématique. Le pilier cadre de vie et renouvellement urbain regroupe 3 % des crédits, ce qui est un niveau constant par rapport à 2015, l'essentiel des financements sur cette thématique relevant des interventions de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). Le solde (3 %) est consacré aux actions de pilotage, aux ressources partagées et au co-financement des équipes projets en charge de la politique de la ville dans les collectivités territoriales.

68,2 millions d'euros pour le programme de réussite éducative (PRE)

Instauré par la loi de programmation du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale, le PRE repose sur l'approche globale des difficultés rencontrées par les enfants repérés dans le cadre scolaire par une équipe pluridisciplinaire de soutien. La construction de parcours individualisés d'accompagnement social et éducatif pour les enfants (2 à 16 ans), avec leur famille, vise à surmonter ou atténuer les obstacles sociaux, familiaux, psychologiques ou sanitaires qui s'opposent à leur réussite scolaire et éducative.

Ce programme favorise un partenariat étroit entre les acteurs locaux (collectivités territoriales, association,

centres de santé, centres médico-psychologiques...) et le ministère de l'Éducation nationale, dans le cadre d'une approche plus territorialisée. Là où il existe, il doit constituer un axe fort des contrats de ville.

Plus de 540 projets de réussite éducative sont actifs sur l'ensemble du territoire. Ce sont donc plus de 600 communes et de 1500 quartiers qui sont directement concernés par ces opérations mobilisant, au total, près de 5000 professionnels aux statuts divers. Près de 1200 000 enfants en difficulté ont bénéficié de ce dispositif depuis le début de sa mise en œuvre.

4 000 postes d'adultes-relais cofinancés à hauteur de 64 millions d'euros

Les adultes-relais interviennent en complément des actions traditionnelles, notamment en matière d'aide sociale, d'éducation, de prévention, d'ouverture de droits et permettent à chacun des professionnels de se recentrer sur son champ d'intervention. Ces postes sont réservés à des personnes sans emploi ou bénéficiant d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi ou d'un contrat d'avenir, ayant au moins 30 ans et résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville. Le contingent de postes d'adultes-relais, géré par les préfetures de

départements, est fixé à 4000. L'État apporte une aide forfaitaire annuelle de 19112 euros par adulte-relais ce qui représente environ 95 % du coût du SMIC (charges patronales incluses)

Les adultes-relais assurent des fonctions de médiation en lien avec les thématiques prioritaires de la politique de la ville et les programmes mis en œuvre (programme de réussite éducative, soutien à la parentalité, gestion urbaine de proximité...). Il s'agit également de fournir, à terme, une solution d'insertion sociale et professionnelle aux bénéficiaires de ces contrats.

Tableau 1
Ventilation des crédits du programme 147 relatif à la politique de la ville

Par briques. En CP en M€	PLF 2017	PLF 2018	Évolution	Écart
			2017-2018	2017-2018
			%	M€
Total programme Politique de la ville	429,3	428,6	0%	-0,7
Masse salariale (délégués du préfet et délégués du gouvernement)	20,4	19,9	-2%	-0,5
<i>Hors compte d'affectation spéciale</i>	14,9	14,6	-2%	-0,4
<i>Compte d'affectation spéciale (CAS)</i>	5,5	5,4	-2%	-0,1
Interventions de la politique de la ville	342,6	340,6	-1%	-2,0
<i>Interventions territorialisées</i>	199,1	208,4	5%	9,2
<i>Réussite éducative</i>	77,3	68,2	-12%	-9,1
<i>Adultes-relais</i>	66,2	64,0	-3%	-2,2
Compensation des exonérations de charges sociales accordées aux entreprises en ZFU	19,7	21,5	9%	1,8
Subvention pour charge de service public de l'Epide	28,9	28,9	0%	0,0
Fonctionnement spécifique de la politique de la ville et réserve parlementaire	2,8	2,8	1%	0,0
Nouveau programme de renouvellement urbain (Anru)	15,0	15,0	0%	75,0
Emplois du programme 147	412	401	-3%	-11,00
<i>Délégués du préfet</i>	316	307	-3%	-9,00
<i>Emplois de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine</i>	96	94	-2%	-2,00

Par actions/ En CP en M€	PLF 2017	PLF 2018	Évolution	Écart
			%	M€
Total programme Politique de la Ville	416,2	430,4	3	14,2
Action 1 : Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	337,7	335,8	-1	-2,0
Action 2 : Revitalisation économique et emploi	48,5	50,3	4	1,8
Action 3 : Stratégie, ressources et évaluation	29,9	29,3	-2	-0,6
Action 4 : Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	0,0	15,0		15,0

Les autres dispositifs soutenus

Le programme 147 assume la compensation financière des régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales accordées aux entreprises implantées en zones franches urbaines (ZFU). Il contribue, par ailleurs, au financement de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) qui soutient l'insertion sociale et professionnelle de jeunes adultes volontaires, de 18 à 25 ans, sans qualification ni emploi et en voie de marginalisation. Une deuxième chance est ainsi offerte à des jeunes désireux de consacrer les efforts nécessaires à leur inclusion dans la vie sociale et le marché du travail. En 2016, 19 centres ont accueilli

3 469 jeunes, dont 29 % sont originaires des QPV (pour un objectif de 50 % fixé dans le contrat d'objectif et de performance 2015-2017). Un nouveau centre a ouvert en 2017 à Toulouse, l'ouverture d'un centre dans le Gard étant programmée pour 2018. Ce programme dispose également de crédits de fonctionnement spécifiques à la politique de la ville : il s'agit, principalement, des dotations aux centres de ressources et des crédits d'études ou d'évaluation, de formation et d'accompagnement des acteurs. Il porte également la masse salariale des 307 délégués des préfets déployés dans les départements.

441 millions d'euros de mesures fiscales

L'action de l'État en matière de politique de la ville se traduit, également, par des mesures fiscales sur les

champs du développement économique, du logement et de la rénovation urbaine.

Le développement économique

Exonération des cotisations foncières des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les petits commerces dans les quartiers prioritaires (24 M€)

Afin de soutenir l'attractivité et le développement économique des quartiers urbains en difficulté, la loi de finances rectificative pour 2014 a instauré des exonérations de fiscalité locale en faveur des commerces et services de proximité à compter du 1^{er} janvier 2015. Ces exonérations concernent la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Elles sont réservées aux très petites entreprises (TPE) qui exercent une activité commerciale (moins de 11 salariés et un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 millions d'euros) et qui sont inscrites au registre du commerce et des sociétés (RCS). Ces exonérations s'appliquent aux établissements existant au 1^{er} janvier 2015 dans les 1500

quartiers prioritaires de la politique de la ville, ainsi qu'à ceux qui y font l'objet d'une création ou d'une extension entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2020.

Exonération pour les entreprises implantées en ZFU-Territoires entrepreneurs (192 M€)

Le dispositif des zones franches urbaines (ZFU) a été créé par la loi du 14 novembre 1996 pour redynamiser des quartiers de la politique de la ville présentant un cumul de difficultés particulièrement marqué. L'objectif était d'y maintenir ou de créer des activités industrielles, commerciales, artisanales ou de services, de les ouvrir sur l'extérieur pour y accroître la mixité fonctionnelle et sociale, et d'améliorer la situation de l'emploi local. Ce dispositif a été transformé au 1^{er} janvier 2015 en «territoires entrepreneurs». Les ZFU-TE constituent un dispositif structurant du volet économique de la politique de la ville.

Le logement et le renouvellement urbain

Abattement de 30 % sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des bailleurs sociaux (avec contrepartie sur entretien) (67 M€)

L'abattement sur la base d'imposition de la TFPB permet aux organismes HLM de traiter les besoins spécifiques des quartiers prioritaires. En contrepartie de cet avantage fiscal, les bailleurs s'engagent à poursuivre l'amélioration du niveau de qualité de service dans ces quartiers, en y renforçant leurs interventions au moyen, notamment, d'actions contribuant à la tranquillité publique, à l'entretien et à la maintenance du patrimoine, à l'amélioration du cadre de vie et à la participation des locataires. L'État compense à hauteur de 40 % les moins-values de recettes fiscales pour les collectivités locales, pour un coût budgétaire de 67 M€.

TVA à 5.5 % pour l'achat d'un logement en accession sociale à la propriété (158 M€)

L'application du taux réduit de TVA favorise la production d'une offre diversifiée de logements neufs dans les quartiers urbains en difficulté et le renforcement de leur attractivité résidentielle. Instaurée en 2006 pour les zones concernées par le PNRU, cette mesure a été étendue en 2015 à l'ensemble des quartiers prioritaires. Cette extension permet aux territoires non situés en « zones ANRU » de bénéficier de cet effet levier. Cette mesure fiscale œuvre concrètement en faveur de plus de mixité sociale dans les zones ciblées par la politique de la ville (quartiers et bande de 300 mètres autour) et permet d'intensifier la dynamique nationale engagée dans ce domaine depuis la mise en place du dispositif.

Les instruments de péréquation

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) est versée aux communes confrontées à une insuffisance de leurs ressources et faisant face à des charges relativement élevées. C'est l'un des principaux instruments de péréquation financière en direction des communes urbaines.

Les modalités d'éligibilité et de répartition de la DSU ont été modifiées par la loi de finances pour 2017. Les changements apportés ont permis de :

- mettre fin aux effets de « saupoudrage » des attributions en resserrant les conditions d'éligibilité sur deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants au lieu de trois quarts,
- supprimer les effets de seuil en étendant le bénéfice des crédits supplémentaires annuels à l'ensemble des communes éligibles,
- mieux appréhender dans le calcul des attributions, la réalité socio-économique des communes avec une pondération plus forte du critère lié aux revenus des habitants et un coefficient mesurant le

poids de la population résidant dans les quartiers prioritaires,

- procéder à des versements par 1/12 au lieu d'un versement annuel.

Ces changements, couplés à l'augmentation de 9,4 % des crédits (+ 180 millions d'€), ont permis de mieux prendre en compte la situation des communes urbaines confrontées à des charges importantes et à des faibles ressources pour faire face aux besoins des habitants (**tableau 2**).

En 2017, la DSU bénéficie à 676 communes de plus de 10 000 habitants, dont 525 ont une partie de leur population résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Elle bénéficie également à 123 communes de 5 000 à 9 999 habitants dont 70 disposent sur leur territoire d'un quartier prioritaire.

La suppression des effets de seuil a permis de répartir les 180 millions de crédits supplémentaires entre toutes les communes. Ainsi, de nombreuses villes, dont la DSU augmentait au mieux comme l'inflation,

Tableau 2

Crédits annuels de la dotation de solidarité urbaine

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant annuel en milliards d'€	1,411	1,490	1,550	1,731	1,911	2,091

enregistrent une hausse de plus de 10 % de leur dotation. Il s'agit de métropoles comme Marseille ou Strasbourg, de villes situées en périphérie de grandes métropoles comme Villeurbanne ou Corbeil-Essonnes, ou encore de villes situées au cœur de

départements plus ruraux comme Auxerre ou Guéret. L'effort en direction des villes les plus en difficulté, qui ont bénéficié entre 2009 et 2016 de la totalité des crédits annuels supplémentaires, reste soutenu avec une progression moyenne de 9 %.

La dotation politique de la ville (DPV)

La dotation politique de la ville est une dotation d'équivalent versée par l'État aux communes ayant une proportion importante de leur population qui réside dans les quartiers prioritaires. Les crédits permettent de financer les actions prévues dans le cadre des contrats de ville. C'est un des instruments privilégiés d'intervention de l'État pour faire face aux enjeux identifiés dans ces quartiers.

Les crédits de cette dotation consacrée au financement des opérations et actions inscrites dans le cadre des contrats de ville ont été portés de 100 à 150 millions d'euros. Ils sont alloués par les préfets concernés à l'issue d'un appel à projets répondant aux enjeux identifiés dans les quartiers prioritaires. Les conditions d'éligibilité et de répartition ont été revues par la loi de finances pour 2017 afin de

prendre en compte la nouvelle géographie prioritaire et le NPNRU.

Il s'agit de cibler les moyens sur les villes bénéficiaires de la DSU, présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et dont la proportion de population résidant en quartier prioritaire est supérieure à 19 % (contre 20 % en ZFU auparavant). Les nouveaux critères ont permis de rendre éligibles 139 communes de métropole et 17 communes d'outre-mer, contre 120 et 12 en 2016. Parmi les 139 communes métropolitaines, 40 n'étaient pas éligibles en 2016 comme Saint-Denis, Val-de-Reuil, Oyonnax ou Nîmes.

Par ailleurs, un dispositif de garantie a été mis en œuvre, jusqu'au terme de leur contrat de ville, pour les communes qui ne respectent pas les nouveaux critères d'éligibilité.

Les crédits de droit commun retracés dans le document de politique transversal (DPT)

L'analyse des contributions des programmes budgétaires à la politique de la ville répond au besoin croissant de visibilité de l'effort engagé par l'État en faveur des quartiers prioritaires, notamment des moyens financiers concernés. À ce titre, le document de politique transversale « Ville » (DPT Ville), annexé au projet de loi de finances, permet de recenser chaque année les contributions de chacun des programmes à la mise en œuvre d'actions au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires. Il comprend, notamment, une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à la politique de la ville pour les deux années écoulées et pour l'exercice budgétaire à venir. 37 programmes ont contribué à l'édition 2018 du DPT, 28 ayant fourni une évaluation chiffrée. Sur la base de cette évaluation, 4,1 milliards d'euros ont été mobilisés pour les quartiers prioritaires. Parmi ces 4,1 milliards d'euros, 3,71 milliards d'euros relèvent des crédits de droit commun (programmes hors 147), auxquels

s'ajoutent 0,43 milliards d'euros de crédits spécifiques (programme 147). La mobilisation des politiques publiques relevant de l'État, au bénéfice des quartiers prioritaires, se traduit notamment, localement, par l'application territorialisée des engagements contenus dans les conventions interministérielles d'objectifs signées entre le ministre chargé de la ville et l'ensemble des ministères concernés. Succédant aux conventions 2013-2015, une seconde génération de conventions a été signée en 2016 et 2017. Les engagements ministériels qu'elles intègrent devraient être complétés et enrichis à l'issue du prochain comité interministériel des villes, qui actera, notamment, les engagements issus du programme présidentiel, tels que le déploiement à titre expérimental des emplois francs et de la police de sécurité du quotidien, ainsi que le dédoublement des classes de CP et CE1 dans les écoles relevant des Rep/Rep +.

Plusieurs rapports publics ont mis en évidence que

les éléments contenus dans le DPT ne reflétaient qu'imparfaitement la réalité des crédits affectés aux quartiers prioritaires. Le premier bilan national de la mise en œuvre des conventions interministérielles d'objectifs (CIO) a, également, mis en exergue les difficultés persistantes à mesurer le déploiement des dispositifs et les crédits relevant de chacun des ministères à un échelon infra-communal.

Des mesures ont été prises pour pallier les difficultés d'ordre technique et mieux recenser les dispositifs de droit commun à un échelon infra-communal. La convergence des zonages prioritaires constitue, en ce sens, une avancée majeure. L'éducation prioritaire est désormais arrimée à la géographie de la politique de la ville : neuf collèges publics sur dix classés en Rep+ (réseau d'éducation prioritaire renforcé) sont situés à moins de 300 m d'un quartier prioritaire et 99 % à moins de 1000 m. Par ailleurs,

les zones de sécurité prioritaire sont positionnées pour 83 d'entre elles (sur 87) sur les quartiers prioritaires avec une efficacité accrue des services de police et de gendarmerie et des moyens supplémentaires pour la prévention de la délinquance.

Le renforcement de la territorialisation des politiques publiques se traduit également par l'adaptation des systèmes d'information afin d'intégrer la nouvelle géographie prioritaire aux dispositifs de pilotage mis en œuvre par les services. À ce titre, l'outil de géoréférencement «web service adresses», mis en place par le CGET, permet de déterminer, à partir de l'adresse des bénéficiaires des dispositifs déployés par les ministères, le ciblage de ces dispositifs et ainsi de mesurer l'action conduite en direction des habitants des quartiers prioritaires. Il a été ouvert aux signataires des contrats de ville à l'été 2017.

Le doublement des crédits du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), de 5 à 10 milliards d'euros, au menu de la LFI 2018

Les nouveaux projets de renouvellement urbain, qui s'étaleront jusqu'en 2024, sont en cours de préparation et de signature pour les premiers d'entre eux. Ils concernent 216 quartiers d'intérêt national et 264 quartiers d'intérêt régional, parmi les 1514 quartiers prioritaires de la politique de la ville : ceux qui concentrent les dysfonctionnements urbains

les plus marqués. Suite à l'engagement présidentiel de doubler l'enveloppe des subventions dédiées au NPNRU (de 5 à 10 milliards d'euros), l'État apportera un milliard d'euros sur la durée du programme, dont 200 M€ sur la seule durée du quinquennat. 15 M€ sont inscrits à cet effet sur le programme 147 en 2018.

