



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DES RELATIONS SOCIALES,
DE LA FAMILLE,
DE LA SOLIDARITÉ
ET DE LA VILLE



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Secrétariat d'État
à la Politique
de la Ville**

GEOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET CONTRACTUALISATION

Document pour la concertation

Mars 2009



SOMMAIRE

La nécessité de faire évoluer le cadre de la politique de la ville.....	4
Les obligations législatives (révision des ZUS)	4
La dynamique Espoir banlieues.....	4
Les orientations du Comité de modernisation des politiques publiques (CMPP).....	4
1. Le cadre actuel de la mise en œuvre de la politique de la ville.....	5
1.1. La géographie prioritaire	5
1.1.1. Les principes et la définition de la loi du 1 ^{er} août 2003 : notion d'écarts.	5
1.1.2. Les zonages : ZUS, ZRU, ZFU et les avantages attachés à ceux-ci.	5
1.1.3. Etat des lieux des quartiers ciblés par les Cucs : nombre, situation, priorisation établie par les acteurs locaux.....	7
1.1.4. Analyse des priorités Anru	9
1.1.5. Les données et observations disponibles à intégrer dans le débat.....	9
1.2. Les Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs).....	18
1.2.1. Le cadre	18
1.2.2. La lecture combinée de la géographie prioritaire de la politique de la ville et des modes d'action de l'Etat :	21
1.2.3. Le portage politique : commune / EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale).....	22
1.2.4. L'implication variable des départements et des régions	22
1.2.5. La place des moyens de droit commun.	23
1.2.6. Les actions financées par les crédits spécifiques.	24
1.2.7. L'allocation actuelle des moyens de l'Etat :	25
2. L'adaptation de la géographie prioritaire de la politique de la ville.....	25
2.1. L'expérience de la définition des contours et priorités des Cucs.....	25
2.2. Approches nationale ou locale de la définition de la géographie prioritaire : quelle démarche faut-il privilégier?.....	26
2.2.1. Une approche nationale.....	26
2.2.2. Une approche locale	27
2.2.3. Autres démarches envisageables.....	27
2.3. Faut-il appuyer la démarche de définition de la géographie prioritaire sur la disponibilité d'un indice synthétique de difficultés sociales?	28
2.4. Faut-il revoir les contours des quartiers ?	29
2.4.1. Une géographie de référence.....	29
2.4.2. Des contours qui pourraient être remaniés.....	30
2.5. Faut-il classer les quartiers par niveau de difficultés ?	31
2.6. Faut-il conserver un cadre juridique distinguant les ZUS et les autres quartiers de la politique de la ville ou réviser les outils réglementaires ?	32
2.7. Le zonage doit-il tenir compte de la capacité de la commune ou de l'intercommunalité à être financièrement solidaire d'un quartier en difficulté ?	33
2.8. Faut-il harmoniser les zonages ?.....	33

3. Des outils contractuels plus performants	33
3.1. Faut-il maintenir le principe même du contrat ? quelles améliorations apporter ?.....	33
3.1.1. Dans l'hypothèse du maintien du dispositif contractuel	33
3.1.2. Dans l'hypothèse où le mode contractuel ne serait plus retenu :	34
3.1.3. Hypothèse intermédiaire,	34
3.2. Le portage par l'EPCI - légitimité et conséquences :.....	35
3.3. La place et le rôle de l'Etat :.....	36
3.4. La question du projet auquel s'adosse le contrat :.....	36
3.5. La finalité des crédits « politique de la ville » :	37
3.6. Ventilation différenciée des moyens de la politique de la ville.....	38
Liste des annexes	41
Annexe 1	41
Conséquences juridiques de la révision géographique - Etat des lieux des avantages attachés aux différents zonages (ZUS ZRU ZFU) - Situation en novembre 2008	
Annexe 2	56
La priorisation des quartiers Cucs	
Annexe 3	60
Les caractéristiques <i>ex-post</i> des quartiers de la politique de la ville	
Annexe 4	64
Les concentrations de difficultés sociales en dehors des quartiers sensibles	
Annexe 5	67
Glossaire	
Annexe 6	70
Les indicateurs utilisables dans le cadre de la révision des ZUS et sources statistiques correspondantes	

GEOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET CONTRACTUALISATION

La nécessité de faire évoluer le cadre de la politique de la ville

Les obligations législatives (révision des ZUS)

Les zones urbaines sensibles (ZUS) correspondaient initialement à la totalité de la géographie d'application de la politique de la ville. Par la suite d'autres catégories de quartiers prioritaires ont été créées pour répondre à différents objectifs politiques. En 2007, dans son rapport au Sénat sur la gestion des crédits d'intervention de l'État au titre de la politique de la ville, la Cour des comptes concluait que « la juxtaposition de systèmes différents d'identification des territoires prioritaires n'est pas facteur de lisibilité pour les interventions de la politique de la ville ». Prenant acte de cette évolution, le Parlement a modifié **la loi du 14 novembre 1996 relative au Pacte de relance pour la ville (PRV), en imposant une révision des ZUS tous les cinq ans** ; la loi de finances pour 2008 impose une **première révision en 2009**. Il conviendrait, par conséquent, au vu de l'évolution des situations, d'examiner si l'ensemble des ZUS répondent encore à des critères de difficultés qui justifient un classement prioritaire. La loi PRV définissant au sein des ZUS une strate de difficultés supérieures pour établir les zones de redynamisation urbaine (ZRU), puis les zones franches urbaines (ZFU), la question suppose donc une même remise à plat de ces catégories.

La loi n'implique pas une révision des avantages accordés à chacune de ces catégories (avantages qui pour certains sont en voie d'extinction) : cette question ne saurait cependant être éludée, ces avantages devant être adaptés aux enjeux.

La dynamique Espoir banlieues

La **dynamique Espoir banlieues** repose sur le principe de mobilisation de l'ensemble des politiques de l'État au service des territoires les plus en difficulté : la politique de la ville ne doit plus être l'outil de rattrapage de politiques structurelles oubliées de la spécificité de certains quartiers voire productrices elles-mêmes de disparités territoriales.

La logique d'une telle politique est **de s'appliquer prioritairement aux territoires dont les difficultés sont objectivement les plus grandes**. C'est un deuxième motif pour réexaminer la géographie prioritaire de la politique de la ville.

Les orientations du Comité de modernisation des politiques publiques (CMPP)

Le CMPP 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 » (avril 2008) et que « cet effort majeur de l'État soit coordonné avec celui des collectivités locales au sein desquelles il faut **privilégier l'échelon intercommunal comme acteur central du pilotage local des politiques urbaines** » (juin 2008).

C'est donc bien ces exigences complémentaires qui justifient d'engager une réflexion sur la géographie prioritaire et sur ce qui en constitue l'outil opérationnel à savoir le contrat urbain de cohésion sociale.

Le présent document traitera de cette double problématique. Sa première partie dressera un **état des lieux**. Ses deuxième et troisième parties ouvriront **des pistes de réflexion portant respectivement sur la géographie prioritaire et sur les modalités de contractualisation**. L'objectif à ce stade n'est pas de définir des orientations mais de contribuer à une concertation préalable indispensable avec toutes les parties concernées.

1. Le cadre actuel de la mise en œuvre de la politique de la ville

1.1. La géographie prioritaire

1.1.1. Les principes et la définition de la loi du 1^{er} août 2003 : notion d'écarts.

La politique de la ville, depuis son origine, a eu pour objectif la prise en compte des territoires en difficulté, au sein des villes, par une politique publique adaptée.

Elle repose sur trois principes fondamentaux: mobilisation de l'ensemble des compétences et des acteurs à l'œuvre sur un territoire, contractualisation entre ces acteurs, et interministérialité au sein de l'Etat.

Ces principes ont été maintenus lorsque le périmètre d'action a été étendu du quartier à la ville pour permettre de mieux résoudre des dysfonctionnements structurels (par exemple : la desserte en transport des quartiers, qui ne peut se traiter que dans un plan général de transport).

La loi du 1^{er} août 2003 a affirmé **l'objectif, pour la politique de la ville, de « réduire des inégalités sociales et des écarts de développement entre les territoires »**. Les écarts concernent à la fois la population et le territoire en tant que tel, l'urbain (enclavement, logement, forme urbaine, desserte...), l'économique (emploi, qualité de l'offre commerciale, intégration de fonctions économiques dans le tissu urbain, existence de flux) et le social (insertion, formation, réussite scolaire).

1.1.2. Les zonages : ZUS, ZRU, ZFU et les avantages attachés à ceux-ci.

La politique de la ville a progressivement engendré différents types de zonages avec des avantages distincts et parfois cumulatifs attachés à chaque strate.

La loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville – PRV - (article 2) définit les zones urbaines sensibles, les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines.

Différents décrets en date de décembre 1996 ont pour objet de fixer nominativement et quantitativement les quartiers et de définir un indice de difficulté (indice synthétique).

Les **zones urbaines sensibles** 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. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines.*"

Ces quartiers ont été délimités et représentés par un trait de couleur rouge sur un fond cartographique IGN au 1/25 000ème : ces cartes, dont la DIV est dépositaire légal, constituent à ce jour l'unique document certifié conforme des périmètres des ZUS. Ces plans ont également donné lieu à une description rue par rue du périmètre extérieur de ces quartiers¹.

Les **zones de redynamisation urbaine** « *correspondent à celles des zones urbaines sensibles définies au premier alinéa ci-dessus 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. Celui-ci est établi, dans des conditions fixées par décret, en tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées* ».

La majeure partie des avantages associés aux ZRU concerne les entreprises qui s'installeraient au plus tard le 31 décembre 2008 dans ces zones (voir détails en annexe 1). Le dispositif est donc en voie d'extinction.

Le recours à un indice synthétique intervient donc seulement pour la sélection des ZRU (parmi les ZUS) et pour la sélection des ZFU (parmi les ZRU). Cet indice synthétique constitue l'un des critères de sélection mais une appréciation qualitative reste de rigueur. Les périmètres des ZRU correspondent sans exception aucune aux périmètres des ZUS.

La loi PRV indique que « *Des zones franches urbaines sont créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants* particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine* ».

* *Ou de plus de 8 500 habitants pour les ZFU créées en 2006*

Il existe aujourd'hui **751 ZUS, et au sein de ces ZUS, 435 ZRU et 100 ZFU.**

Les avantages attachés à ces zones ont pour finalité principale le développement de l'emploi, le maintien de la diversité des fonctions urbaines (exonérations fiscales et sociales pour les employeurs) et du logement au sein de ces quartiers, la diversité de la population y résidant (exonération de surloyer), le maintien des services au public (création de pharmacies), l'aide aux collectivités locales pour lesquelles la présence d'une telle zone signifie un surcroît de charges (surclassement démographique), l'aide aux bailleurs sociaux gestionnaires des logements dans ces quartiers (exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)).

L'annexe 1 décrit l'ensemble des avantages attachés aux différents zonages.

¹ L'ensemble de ces documents est disponible et consultable à la Délégation interministérielle à la ville ainsi qu'auprès des préfetures, des directions des services fiscaux et des mairies concernés. La cartographie sur fond IGN périmétrant les ZUS est accessible depuis mars 2001 à partir de la page d'accueil du site Internet www.ville.gouv.fr.

Le coût pour le budget de l'Etat s'élève pour les exonérations TFPB en ZUS à 92 millions d'euros et le coût des exonérations des charges sociales s'est élevé à 349 millions d'euros en 2008 ; seul est porté au budget ville le coût des exonérations de cotisations sociales en ZRU et ZFU. Le montant de la DSU mis en répartition en 2008 est de 1094 millions d'euros. En 2009 est créée la dotation de développement urbain (DDU), qui atteint 50 millions d'euros.

Le suivi et l'évaluation en termes d'impact de ces mesures sont réalisés uniquement pour les avantages accordés aux employeurs en ZFU.

1.1.3. Etat des lieux des quartiers ciblés par les Cucs : nombre, situation, priorisation établie par les acteurs locaux.

Les contrats urbains de cohésion sociale signés fin 2006 - début 2007 définissent aujourd'hui le cadre géographique de la politique de la ville : 2 493 quartiers ont été retenus par les acteurs locaux (pour mémoire, ils étaient environ 1 500, dont 751 ZUS, dans les contrats de ville 2000-2006).

La mise en place des nouveaux contrats devait **préciser la géographie prioritaire de la politique de la ville sans remettre en cause le nombre et les périmètres des ZUS**. Pour ce faire, la DIV a mis en place une méthode largement déconcentrée consistant à grouper les quartiers en trois catégories selon les difficultés socioéconomiques auxquelles ils étaient confrontés. Ces catégories étaient définies dans la circulaire fondatrice des Cucs par l'intensité des moyens à affecter dans « les quartiers dans lesquels une intervention massive et coordonnée de l'ensemble des moyens est absolument indispensable ; les quartiers dans lesquels les difficultés sociales et économiques sont moindres mais pour lesquels la mobilisation de moyens spécifiques au delà des moyens de droit commun est néanmoins nécessaire ; les quartiers où les moyens à mettre en œuvre relèvent davantage de la prévention ou de la coordination des moyens de droit commun ».

Afin d'aider les acteurs locaux à établir une priorisation des difficultés, préalable à la répartition des moyens, une analyse nationale a été conduite à partir du découpage en IRIS (îlots regroupés pour l'information statistique) d'une part, et des propositions des préfets d'autre part. Cette analyse reposait principalement sur les écarts de revenu médian des ménages ; deux catégories de territoires ont ainsi été définies avec listes de sites à l'appui : priorités d'action de niveau 1, priorités d'action de niveau 2 ; la priorité 3 de responsabilité locale ne faisait l'objet d'aucun recensement national. Les deux premières listes ont ensuite été complétées par les acteurs locaux.

Le nombre important des quartiers retenus s'explique notamment par :

- ✓ l'officialisation, dans la géographie prioritaire, de quartiers précédemment retenus dans les contrats de ville bien que non classés ZUS, ou encore des communes qui étaient incluses dans une contractualisation régionale de la politique de la ville (anciens CPER de Bretagne, PACA) ;
- ✓ l'entrée de nouveaux quartiers dans la politique de la ville, avec différents cas de figure (centres anciens, dérogations au titre de « l'article 6 Anru » de la loi du 1^{er} août 2003, ...).

Tableau 1 : Nombre de quartiers par région :

Région	P1	P2	P3	Total
Ile-de-France	279	117	110	506
Champagne-Ardenne	24	19	18	61
Picardie	20	18	21	59
Haute-Normandie	42	17	30	89
Centre	20	31	26	77
Basse-Normandie	9	23	17	49
Bourgogne	10	20	17	47
Nord-Pas-de-Calais	169	99	26	294
Lorraine	23	37	25	85
Alsace	13	29	11	53
Franche-Comté	9	16	15	40
Pays de la Loire	27	14	23	64
Bretagne	16	10	18	44
Poitou-Charentes	17	7	15	39
Aquitaine	30	25	27	82
Midi-Pyrénées	23	20	12	55
Limousin	6	2	2	10
Rhône-Alpes	75	99	73	247
Auvergne	2	21	15	38
Languedoc-Roussillon	26	26	21	73
Provence-Alpes-Côte d'Azur	109	88	84	282
Corse	4	3	3	10
Total métropole	953	741	609	2304
Guadeloupe	34			34
Martinique	28			28
Guyane	17	22	18	57
La Réunion	69			69
Total Dom	148	22	18	188
Total France	1101	763	627	2492

Les Cucs concernent au total plus de 3 000 communes. Parmi celles-ci, 897 abritent un ou plusieurs des 2 493 quartiers cibles prioritaires des contrats urbains de cohésion sociale.

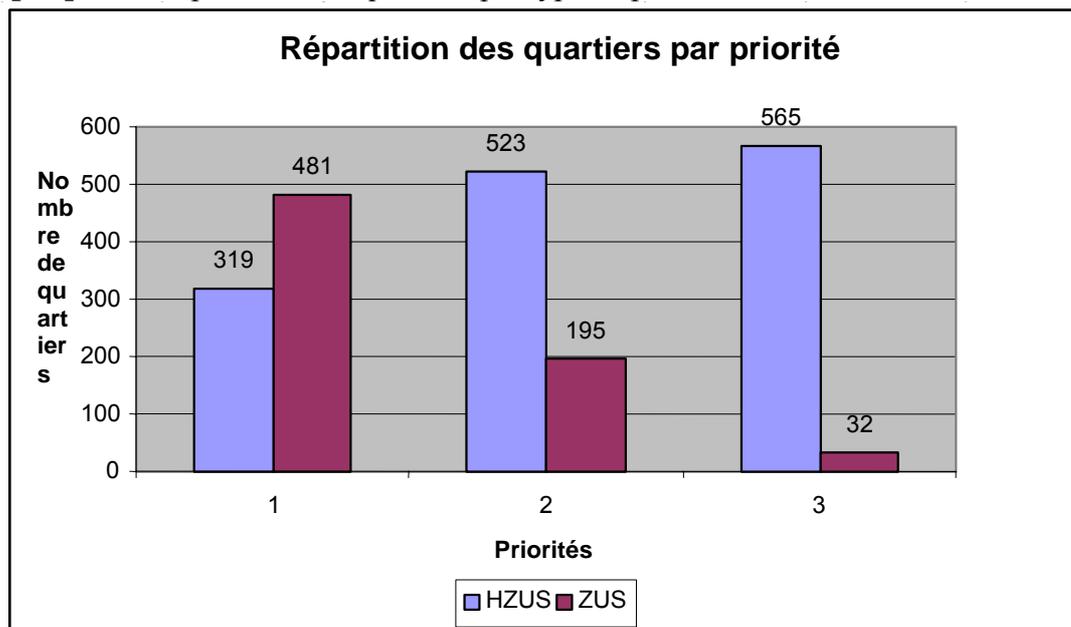
La circulaire du 24 mai 2006 d'élaboration des Cucs prévoit explicitement, même si ces zonages sont par nature différents, que la mise en place de ces nouveaux contrats soit « l'occasion de préciser la géographie prioritaire de la politique de la ville et de prendre en compte l'évolution des territoires ».

Il est donc intéressant de noter que :

- ✓ **742 des 751 ZUS font partie des quartiers Cucs** (9 sont ainsi hors Cucs),
- ✓ **204 quartiers Cucs relèvent d'une logique d'extension des ZUS**

Les ZUS se retrouvent pour l'essentiel parmi les quartiers classés en priorité 1 ou 2, plus du tiers d'entre elles étant classées en priorité 1. A l'inverse, seulement environ un quart des autres quartiers retenus dans les Cucs mais ne faisant pas partie d'une ZUS sont en priorité 1.

Graphique 1 : Répartition des quartiers par type de priorité Cucs



Une analyse des priorités retenues dans le cadre des Cucs, présentée en annexe 2, montre que la hiérarchie obtenue reflète celle des difficultés socio-économiques perceptibles établie à partir des données statistiques nationales.

Cette analyse révèle que la présence de grands ensembles a vraisemblablement pesé dans la décision de classement. Ceci suggère donc que des considérations sur le bâti et l'environnement urbain ont été retenues par l'échelon local dans la décision.

1.1.4. Analyse des priorités Anru

L'Anru a également procédé à la définition de priorités sur les quartiers de la rénovation urbaine, selon deux degrés de priorité décroissants. Les 542 quartiers Anru métropolitains regroupent 430 ZUS - dont 208 de priorité 1 et 222 de priorité 2 -, et 112 quartiers de dérogation au titre de l'article 6 de la loi du 1er août 2003 - tous de priorité 2, sauf deux articles 6 GPV-ORU qui sont de priorité 1.

Une analyse des priorités définies par l'Anru dans les 430 quartiers Anru classés en ZUS, comparable à celle menée précédemment sur les quartiers Cucs, indique que ces priorités se sont appuyées cette fois-ci essentiellement sur la taille de la population des quartiers.

1.1.5. Les données et observations disponibles à intégrer dans le débat.

- ***Les enseignements de l'observation nationale des quartiers sensibles.***

Les quartiers de la politique de la ville doivent logiquement se caractériser par une forte concentration de difficultés sociales et économiques.

Les éléments statistiques mobilisés par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) permettent d'esquisser un bilan d'ensemble des difficultés constatées dans les quartiers de la politique de la ville fondé sur les cinq années d'activité de l'Observatoire. On

trouvera, en annexe 3, une analyse détaillée de ce qui distingue les quartiers de la politique de la ville des autres quartiers.

Cette analyse traite, entre autres, des quartiers retenus dans les Cucs non situés en ZUS (Cucs non ZUS) sur lesquels l'observation s'est développée depuis deux ans. **On constate, dans ces quartiers, une disparité plus accentuée que dans les ZUS avec, toutefois, pour certains d'entre eux, des difficultés au moins équivalentes à celles des ZUS.**

Il y a, en 2006, environ **8,3 millions d'habitants dans les quartiers de la politique de la ville**, dont **4,4 millions en ZUS**. Ces chiffres ont peu évolué depuis 1999, ainsi que le suggère le tableau 2. **Le nombre de logements en ZUS a légèrement diminué entre 1999 et 2006**, tandis que **le nombre de logements dans les quartiers Cucs non ZUS a augmenté de 4,5%**.

Tableau 2 : Population et nombre de logements dans les quartiers de la politique de la ville

Estimation DIV*	Population 1999	Population 2006	Logement 1999	Logement 2006	Variation Logements
1596 Cucs non ZUS	3 805 887	3 969 394	1 718 995	1 795 628	4,46%
717 ZUS	4 451 683	4 412 178	1 842 744	1 827 788	-0,81%
Total **	8 038 818	8 160 004	3 466 330	3 526 779	1,74%

* Champ : les 2 313 quartiers de la politique de la ville situés en métropole

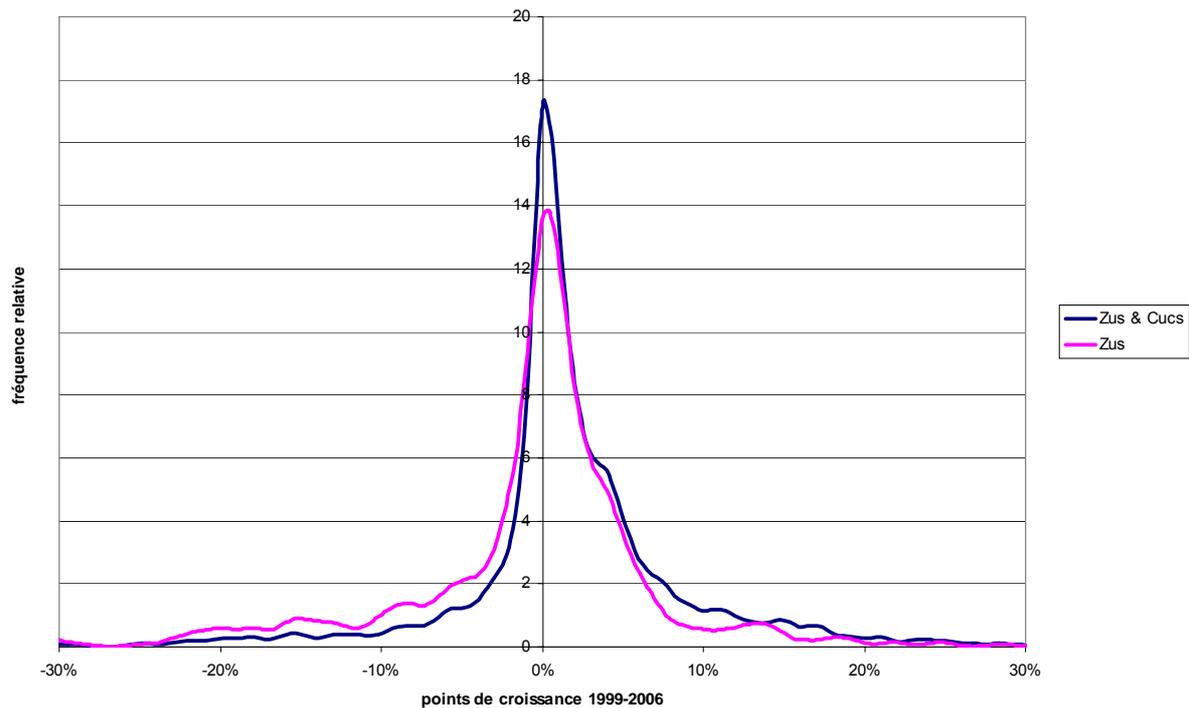
** Les populations et logements des ZUS et Cucs non ZUS de Marseille qui se superposent ne sont décomptés qu'une fois dans le total

- *Quelques éléments d'évolution*

La distribution de la croissance 1999-2006 (graphique 2) montre que les situations sont néanmoins contrastées **puisque une fraction significative de quartiers a connu une baisse de 10 à 20% de son parc de logements**. Cette baisse est principalement observable dans certaines ZUS. Elle est liée, entre autres, à la rénovation urbaine. **D'autres quartiers ont connu des augmentations importantes de leur parc de logements (de 20 à 30%)**. Ces quartiers sont principalement des quartiers Cucs non ZUS.

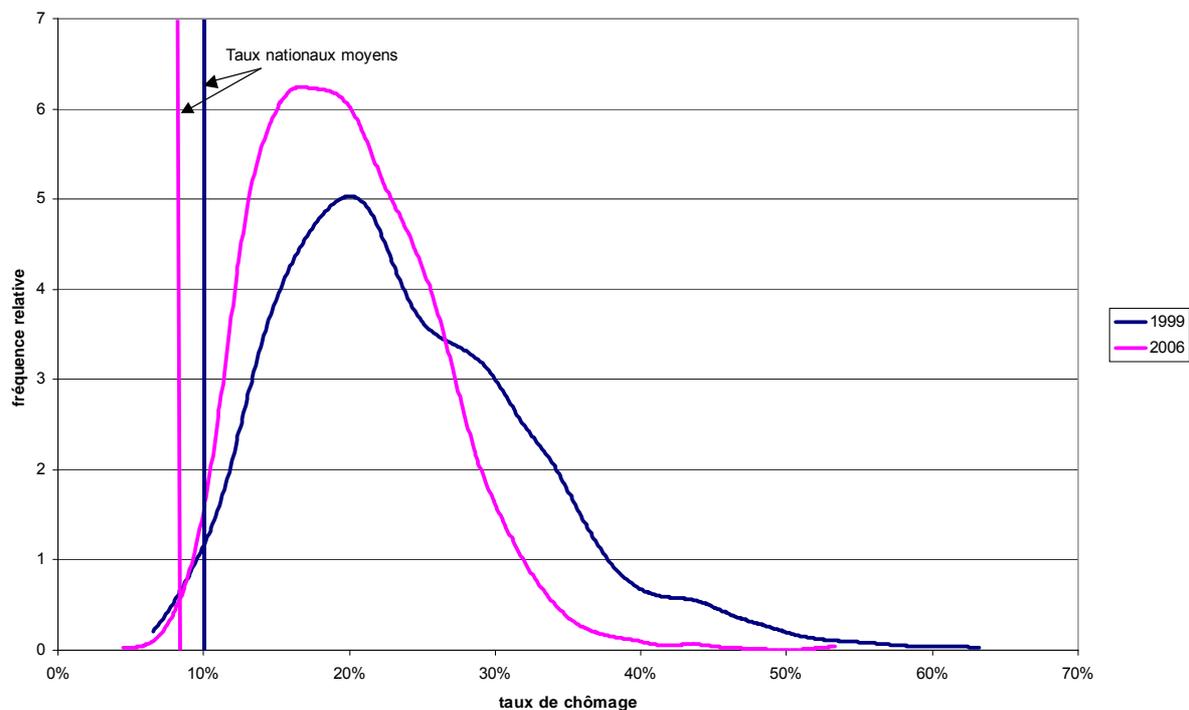
Les travaux de l'Onzus ont établi de longue date que **le taux de chômage dans les quartiers sensibles est environ deux fois plus élevé que dans les unités urbaines dans lesquelles sont situés ces quartiers**. Globalement, la tendance générale observée entre 1999 et 2005 est à la baisse du taux de chômage : il est passé de **22,9% en 1999 à 19,2% en 2005** pour l'ensemble des quartiers de la politique de la ville. Les ZUS présentent un taux de chômage plus élevé que les quartiers Cucs. En moyenne, le taux de chômage en ZUS était de 26,8% en 1999. Il est de 22,1% en 2005. Là encore, les situations sont différentes d'un lieu à l'autre, ainsi que le suggère le graphique 3. **En 2005, une centaine de quartiers (dont une soixantaine de ZUS) comporte un taux de chômage supérieur à 30%**. Ils étaient 450 en 1999 à dépasser ce seuil (dont 230 ZUS).

Graphique 2 : Distribution du taux de croissance 1999-2006 du nombre de logements



Lecture: les courbes s'interprètent comme des histogrammes continus : les ZUS présentent plus souvent que les quartiers Cucs des taux de croissance 1999-2006 négatifs du nombre de logements. Dans les quartiers Cucs, le taux de croissance le plus fréquent est de l'ordre de 0% ; le fait d'avoir un taux de croissance nul est 1,2 fois moins fréquent en ZUS que dans l'ensemble des quartiers Cucs.

Graphique 3 : Distribution du taux de chômage

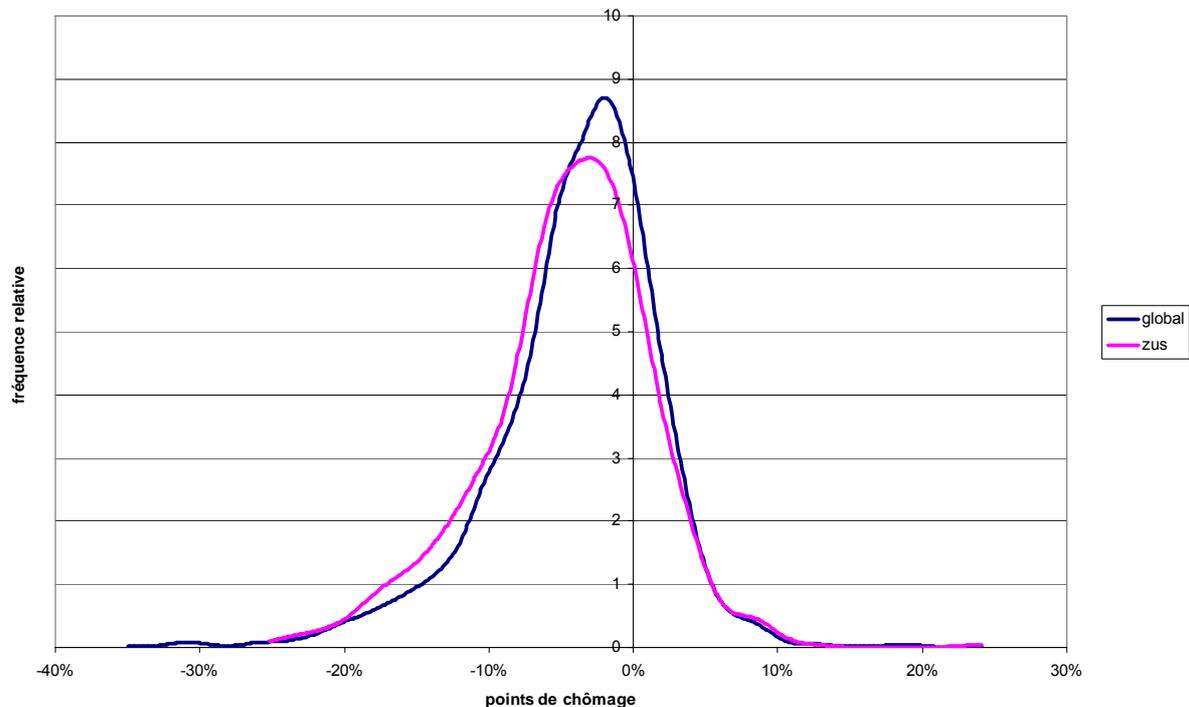


Lecture : voir graphique 2

La situation des quartiers de la politique de la ville en matière d'évolution du taux de chômage entre 1999 et 2005 est, elle aussi, très contrastée, ainsi que le montre le graphique 4. Si 75% des quartiers ont connu une baisse du chômage entre 1999 et 2005, 25% ont connu un accroissement du chômage, à contre-courant de la tendance nationale.

Toutes choses égales par ailleurs, plus le taux de chômage en 1999 était élevé, plus la baisse du chômage est prononcée. Plus le nombre de logements s'est modifié, plus la variation du taux de chômage, à l'opposé de la variation du nombre de logements, est marquée. Ainsi, les quartiers qui ont connu une baisse de leur nombre de logements, ont généralement connu une hausse de leur taux de chômage, peut-être par effet d'éviction des ménages les mieux insérés, souvent également les plus mobiles.

Graphique 4 : Distribution de la différence des taux de chômage 2005 et 1999



Lecture : voir graphique 2

- ***La configuration géographique des quartiers sensibles.***

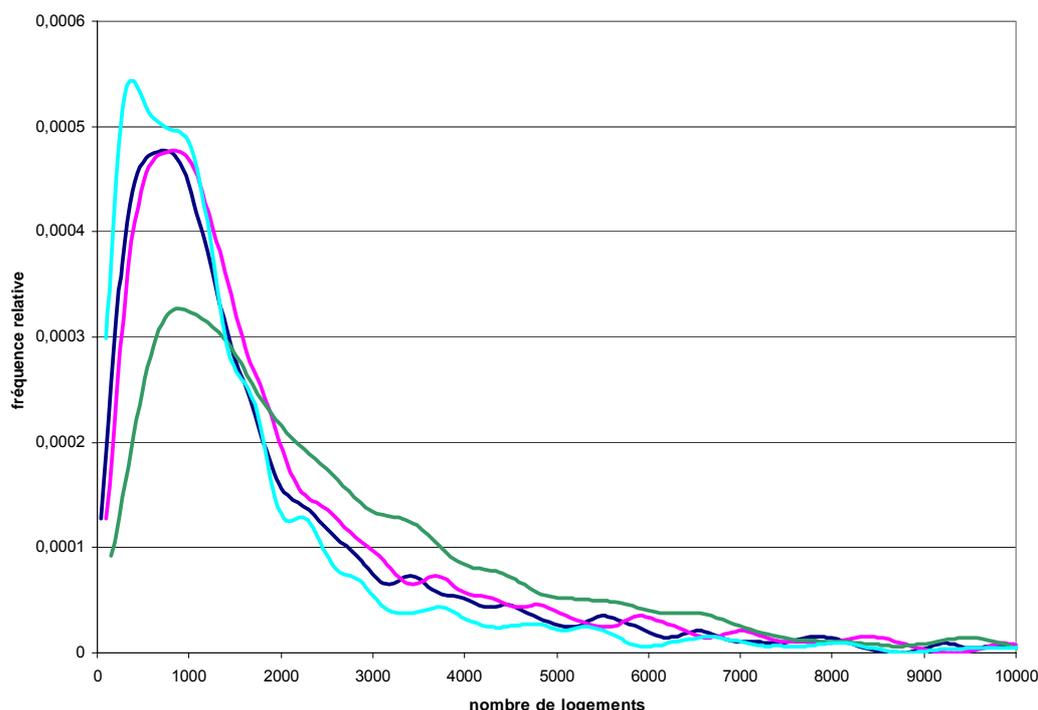
Les données disponibles livrent des indications utiles sur les caractéristiques géographiques des quartiers de la politique de la ville, en particulier leur taille, leur configuration en termes de morcellement ou de contiguïté et leur densité de population.

Taille des quartiers de la politique de la ville

La taille du quartier est analysée à l'aide du nombre de logements (en 2006) au sens du recensement de la population.

En 2006, le parc de logements des quartiers métropolitains de la politique de la ville représente environ 3 600 000 unités, soit de l'ordre de 10% du nombre total de logements en France métropolitaine. Actuellement, plus de la moitié de ces logements est située en ZUS.

Graphique 5 : Distribution du nombre de logements par quartiers ZUS et Cucs



Lecture: voir graphique 2. La taille de quartier de la politique de la ville (ZUS et Cucs non ZUS) la plus fréquente est de l'ordre de 1 000 logements ; les ZUS de 3 000 à 6 000 logements sont environ deux fois plus fréquentes que les quartiers Cucs non ZUS de cette taille ; en revanche, les ZUS de moins de 1 000 logements sont deux fois moins fréquentes que les quartiers Cucs non ZUS de cette taille.

L'essentiel des quartiers a une taille de l'ordre du millier de logements avec très peu de quartiers de taille supérieure à 10 000 logements. Les ZUS partagent globalement ces caractéristiques avec les quartiers Cucs non ZUS, avec toutefois une fréquence accrue de grands quartiers (plus de 5 000 logements) et une fréquence moindre de petits quartiers.

Les 717 ZUS métropolitaines regroupent près de 2 millions de logements, soit une moyenne de **2 550 logements par quartier**. **80 % des ZUS comprennent entre 570 et 5 470 logements et 50% d'entre-elles plus de 1 750 logements.**

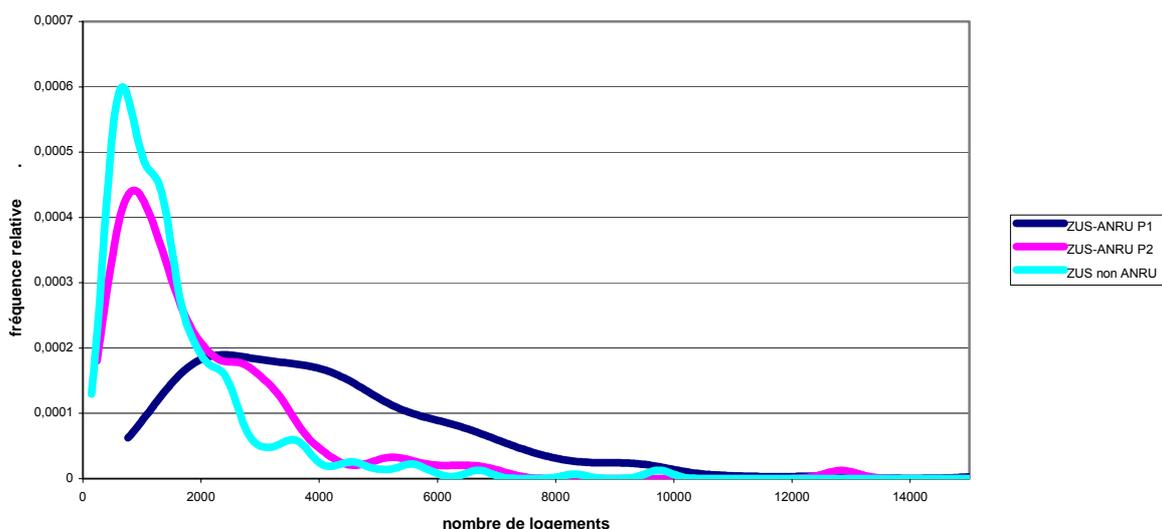
Les autres quartiers de la politique de la ville sont de taille plus réduite : **la taille moyenne des quartiers Cucs non ZUS s'établit à 1 115 logements**. 80 % des quartiers Cucs non ZUS comprennent entre 40 et 2 350 logements et 50% d'entre-eux plus de 700 logements.

La taille moyenne des quartiers en politique de la ville est respectivement de 2 200 logements en priorité 1, de 1 200 logements en priorité 2 et de 1 020 logements en priorité 3. Il y a donc une corrélation entre la taille du quartier et les difficultés de celui-ci que l'on constate également dans les priorités de la rénovation urbaine.

Les 542 quartiers prioritaires de la rénovation urbaine de France métropolitaine représentent un ensemble de plus de 1 300 000 logements répartis dans 430 ZUS et 112 quartiers de dérogation au titre de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003². La taille moyenne d'un quartier prioritaire de la rénovation urbaine est de 2 500 logements.

Parmi eux, les quartiers en ZUS comprennent, en moyenne plus de 3 000 logements, 80 % d'entre-eux ayant entre 750 et 6 200 logements. La taille des quartiers retenus dans le cadre du PNRU se distingue nettement en fonction du niveau de priorité, ainsi que le montre le graphique 6 : **les quartiers de priorité 1 de l'Anru (nombre moyen de logements en 2006 : 4 220) de l'Anru sont globalement de taille plus élevée que ceux de priorité 2 (nombre moyen de logements en 2006 : 2100), ces derniers étant eux-mêmes plus grands que le reste des quartiers ZUS non retenus au titre des priorités 1 ou 2 de l'Anru (nombre moyen de logements en 2006 : 1 660).**

Graphique 6 : Distribution du nombre de logements selon le niveau de priorité retenue dans le cadre du programme national de rénovation urbaine



Lecture: voir graphique 2

Contiguïté et morcellement des quartiers de la politique de la ville

Sur 2 266 quartiers de la politique de la ville de métropole (717 ZUS et 1549 Cucus non ZUS) qui ne sont pas des communes entières, plus de la moitié (1 229) sont isolés au sein de leur(s) commune(s). 1 037 quartiers ont au moins un contact avec un autre quartier : 582 n'en ont qu'avec un seul, 213 en ont avec deux, tandis que des quartiers de la politique de la ville de Marseille, qui recouvrent une grande partie de la ville, ont des contacts avec plus de sept autres quartiers.

² Considérés pour l'analyse statistique comme des quartiers Cucus non ZUS.

Une simulation de regroupement de quartiers contigus a été réalisée en s'affranchissant des frontières communales. Cet exercice conduit à **regrouper 1 037 quartiers en 289 périmètres, regroupant au moins 2 et jusqu'à 95 quartiers de la politique de la ville contigus. Le regroupement par contiguïté ramène donc de 2 266 à 1 517 le nombre de quartiers.**

Sur ces 289 regroupements, seuls 165 sont constitués de quartiers de la politique de la ville ayant la même priorité, dont plus de 60% sont de priorité 1, alors que ces quartiers de priorité 1 ne représentent qu'un peu plus de 40% des quartiers de la politique de la ville. Ceci tend à démontrer **une concentration géographique des difficultés.**

La taille des quartiers contigus, avant regroupement, va de quelques habitants à 50 000 habitants et la moyenne est de 1 800 habitants.

Sur les 717 ZUS métropolitaines, 212 sont identifiées, via leur dénomination, comme des regroupements de quartiers et 27 ZUS sont composées de plusieurs ensembles non contigus.

Par ailleurs 179 Cucus non ZUS sont composés de plusieurs ensembles non contigus. Ils regroupent jusqu'à 8 éléments indépendants.

La densité des quartiers de la politique de la ville

La densité des quartiers de la politique de la ville est en moyenne de 5 200 hab/km².

Les ZUS, avec une moyenne de 10 101 hab/km², ont, pour l'essentiel, une densité comprise entre 5 000 et 20 000 hab/km². Quasiment aucune ZUS n'a une densité inférieure à 2 000 hab/km². **10 % d'entre elles ont une densité supérieure à 20 000 hab/km².**

Les quartiers Cucus non ZUS ont une densité moyenne sensiblement plus faible (3 279 hab/km²).

Ceci s'explique sans doute d'abord par le fait que les ZUS ont, à leur mise en place, été caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat très densément peuplés.

Les quartiers de la politique de la ville, quel que soit leur statut, restent plus denses que leur environnement.

Poids des quartiers de la politique de la ville dans leur environnement

Au total, 919 communes métropolitaines et arrondissements communaux abritent un ou plusieurs des 2 313 quartiers cibles des contrats urbains de cohésion sociale³. Elles totalisent 12,5 millions de logements en 2006. Plus de 40% des logements des quartiers de la politique de la ville sont situés dans les 4 plus grandes agglomérations (Paris, Lille, Lyon, Marseille). **La taille moyenne d'une commune ayant au moins une ZUS est de 19 300 logements contre 14 400 pour celles abritant seulement un ou plusieurs quartiers Cucus non ZUS.** 80% des 491 communes ayant au moins une ZUS, comprennent entre 500 et 8 000 logements en ZUS. Les Cucus ont conduit à intégrer plus largement les petites agglomérations dans le champ de la politique de la ville.

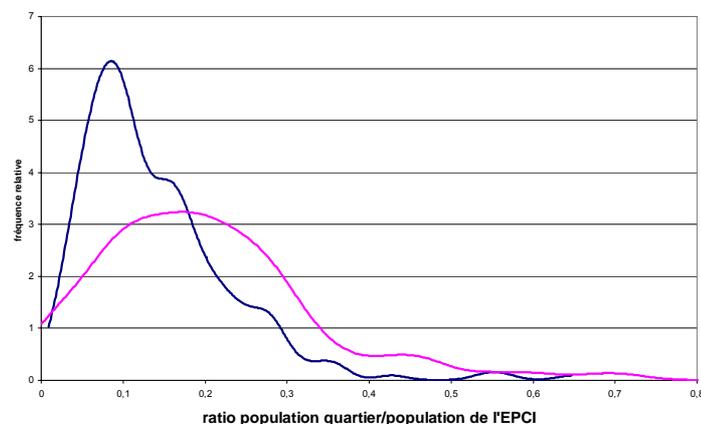
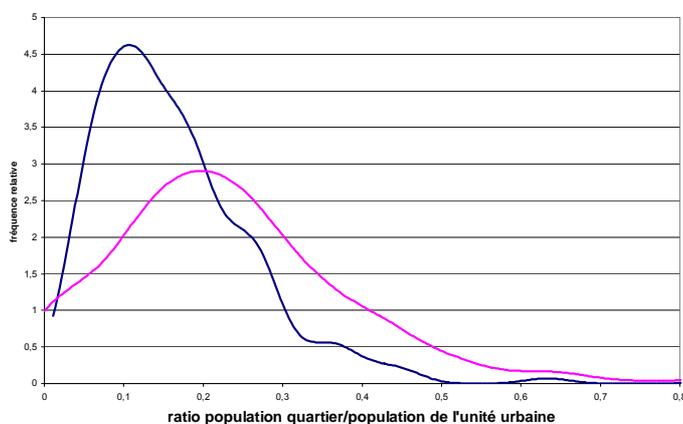
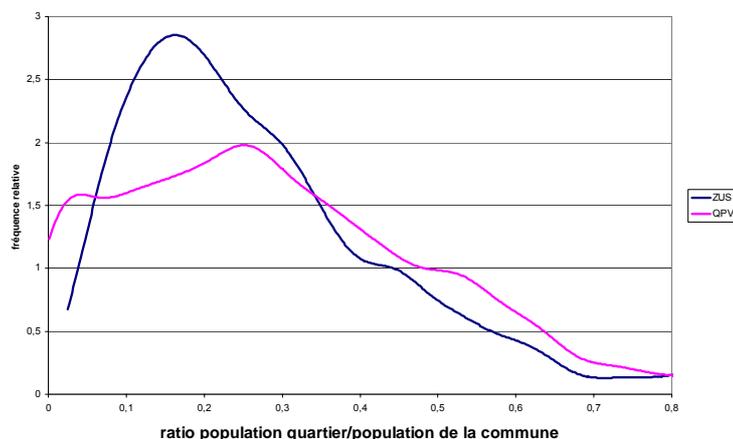
³ 491 communes ont une ZUS dont 164 sans Cucus non ZUS et 752 communes ont un quartier Cucus non ZUS, dont 427 sans ZUS.

Le poids de la population en ZUS ou en quartier Cucs non ZUS est très variable d'une commune à l'autre. La majeure partie des communes ayant une ZUS comprend une fraction limitée de leur population en ZUS (voir graphique 3) : ainsi, 80% des communes possédant une ZUS ont moins de 40% de leur population en ZUS. En revanche, le poids de la population en ZUS dépasse 60% pour environ 5% des communes ayant une ZUS. Ces ratios sont peu différents lorsqu'on considère l'ensemble des quartiers Cucs.

Le poids de la population en ZUS ou en quartier Cucs est naturellement plus faible lorsqu'on rapporte cette population à la population de l'agglomération (unité urbaine). Ainsi, pratiquement aucune agglomération ne possède plus de 50% de sa population en ZUS et, pour la majeure partie des agglomérations, la fraction de la population située en ZUS est inférieure à 30%.

Lorsqu'on considère les EPCI, la situation est plus nette encore puisque pour 80% des EPCI ayant une ZUS, la population en ZUS représente moins de 20% de la population totale. Si on ajoute aux ZUS la population située en quartier Cucs non ZUS, ce sont 56% des EPCI qui ont une population située en quartier de la politique de la ville inférieure à 20% de leur population totale. A l'inverse, 3% des EPCI comprennent plus de 50% de leur population dans un quartier de la politique de la ville.

Graphique 7 : Poids de la population par rapport à la population communale, de l'unité urbaine et de l'EPCI de rattachement ; distributions pour les ZUS et l'ensemble des quartiers Cucs



Lecture : voir graphique 2

- *La corrélation de quelques indicateurs liés aux ressources et à l'emploi des résidents des quartiers de la politique de la ville.*

Le choix de critères qui permettent d'apprécier le niveau de difficulté de quartiers est fondamental. En général, les critères socio-économiques convergent pour illustrer la concentration de difficultés sociales. Plusieurs indicateurs permettent d'apprécier, sur une base nationale, la nature de ces difficultés.

Parmi les plus classiques, on peut citer **le taux de chômage** ou **le revenu médian (ou moyen) par habitant**. Plus récemment, l'appareil statistique s'est doté d'une observation des habitants bénéficiant de **la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc)**. Cette dernière est attribuée sous conditions de ressources, telles que la proportion de bénéficiaires dans un quartier permet d'identifier des concentrations de pauvreté.

L'examen de ces divers critères montre que **ceux-ci sont très corrélés : sans surprise, les lieux dans lesquels le revenu par habitant est le plus bas sont aussi ceux dans lesquels le taux de chômage est le plus élevé et où le taux de bénéficiaires de la CMUc est le plus élevé.**

- *Les concentrations de difficultés sociales au-delà des quartiers sensibles.*

Un IRIS⁴ est considéré « en quartier de la politique de la ville » lorsqu'au moins 50% de sa superficie est couverte par un ou des quartier(s) de la politique de la ville. On procède de manière identique pour les IRIS en ZUS ou en Cucs non ZUS.

Les IRIS situés en quartier de la politique de la ville représentent ainsi environ **15% des quelque 16 000 IRIS métropolitains appartenant à une unité urbaine**, ceux situés en quartier ZUS en représentent environ 8% et ceux situés en Cucs non ZUS un peu plus de 7%⁵. Ces IRIS relevant de la politique de la ville coïncident-ils effectivement avec les IRIS urbains métropolitains les plus en difficulté (et notamment les 8% ou 15% d'IRIS) ? Des éléments de réponse relatifs aux revenus, au chômage et à la couverture maladie universelle complémentaire sont présentés en annexe 4.

Si l'on s'intéresse aux revenus médians annuels par unité de consommation de 2005, **les 15% des IRIS urbains métropolitains les plus défavorisés sont environ 40% à être situés en ZUS, et plus généralement relèvent, dans deux cas sur trois, d'un quartier de la politique de la ville.** Lorsqu'on cible les IRIS encore plus en difficulté (les 1% ou 5% des IRIS ayant les revenus médians les plus faibles), la couverture de la politique de la ville est encore plus conséquente. Par exemple, **les 1% des IRIS urbains métropolitains les plus défavorisés relèvent à 91% d'un quartier de la politique de la ville (à 78% d'un quartier ZUS)**. Enfin, les résultats indiquent aussi que le ciblage des quartiers en difficulté – en tous les cas au regard des revenus – s'est avéré plus efficace parmi les ZUS que parmi les autres quartiers Cucs.

Si l'on se place à l'échelle du territoire métropolitain tout entier (en zones urbaines ou non), les quartiers de la politique de la ville continuent de couvrir une partie encore conséquente des IRIS les plus en difficulté. Ces territoires couvrent 6% du total des IRIS

⁴ Les IRIS, ou « Ilots regroupés pour l'information statistique », sont constitués par l'Insee d'îlots de Recensement contigus. C'est la plus petite sub-division d'agrégation à partir de laquelle les données de la statistique nationale (Recensement général de la population) sont publiques. Ils comptent en moyenne 2 000 habitants.

⁵ Des problèmes de recouvrement des ZUS et autres quartiers Cucs à Marseille font que le total des quartiers ainsi décomptés en politique de la ville n'est pas strictement égal à la somme des quartiers décomptés en ZUS et de ceux décomptés en autres quartiers Cucs non ZUS.

métropolitains (les ZUS 3% et les quartiers Cucs non ZUS 3% également). Or, **les 6% des IRIS de métropole les plus en difficulté sont couverts à 71% par la politique de la ville** (55% par les ZUS) ; pour les 3% d'IRIS de métropole les plus en difficulté, ce taux de couverture s'élève à 52% (36% pour les ZUS).

Le taux de chômage a pu être approché grâce au décompte des demandeurs d'emploi (ANPE, 2006) et celui de la population salariée (DADS, 2005)⁶. Le taux de bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire parmi les assurés et ayant droit du régime général de l'Assurance Maladie est issu de la CNAM (2006). En matière de **chômage**, les **19% des IRIS urbains métropolitains les plus défavorisés sont environ un tiers à se situer en ZUS et, plus généralement, relèvent dans un cas sur deux d'un quartier politique de la ville**. Encore une fois, la couverture de la politique de la ville est plus conséquente lorsque l'on cible les IRIS les plus en difficulté. Par exemple, les **1% des IRIS urbains métropolitains les plus défavorisés en matière de chômage relèvent dans quatre cas sur cinq d'un quartier politique de la ville (et à 70% d'un quartier ZUS)**.

1.2. Les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs)

1.2.1. Le cadre

En décidant le lancement d'une nouvelle génération de « contrats urbains de cohésion sociale », le CIV du 9 mars 2006 a souhaité fournir un cadre clair, lisible et plus opérationnel à l'action conjuguée des acteurs locaux au bénéfice des habitants des quartiers en difficulté.

Ces contrats ont pris comme base globale de contractualisation sur trois ans, sous réserve du vote des lois de finances, **l'enveloppe globale indiquée pour 2007, soit près de 400 millions d'euros**. Ils offrent ainsi une **meilleure visibilité des financements** pour les acteurs locaux.

Conclus pour une durée de trois ans renouvelable (2007-2009), ils s'articulent autour de trois principes :

- un **cadre contractuel unique** pour l'ensemble des interventions en faveur des quartiers et une cohérence globale des actions menées à l'échelle de l'agglomération ;
- des **priorités d'intervention** qui s'articulent, pour l'Etat, autour de cinq champs prioritaires dans lesquels devaient être définis des programmes d'actions précis :
 - accès à l'emploi et développement économique,
 - amélioration du cadre de vie,
 - réussite éducative,
 - citoyenneté et prévention de la délinquance,
 - santé ;
- une **évaluation systématique** des actions (définition d'objectifs et d'indicateurs de suivi et d'évaluation pour chaque priorité, un bilan annuel permettant de réorienter celles-ci).

Les contrats peuvent associer autour du **partenariat pivot constitué de l'Etat, du maire et/ou du président de l'intercommunalité**, l'ensemble des acteurs locaux dont la

⁶ Voir glossaire.

mobilisation est essentielle à la réussite du projet de cohésion sociale défini au bénéfice des habitants des quartiers en difficulté : Conseils régionaux, Conseils généraux, bailleurs sociaux, CAF, associations, entreprises, etc. Ils ont ainsi vocation à constituer **un outil intégré au service d'un projet de territoire**, élaboré à partir d'un diagnostic partagé et prenant en compte les objectifs d'intégration et de lutte contre les discriminations de façon transversale.

Dans ce cadre, chaque partenaire doit engager prioritairement ses moyens humains et financiers sur son domaine de compétence. **La mobilisation des crédits dits de droit commun** définis comme tels, par opposition aux crédits spécifiques de la politique de la ville, est une condition essentielle de l'amélioration des conditions de vie dans ces quartiers.

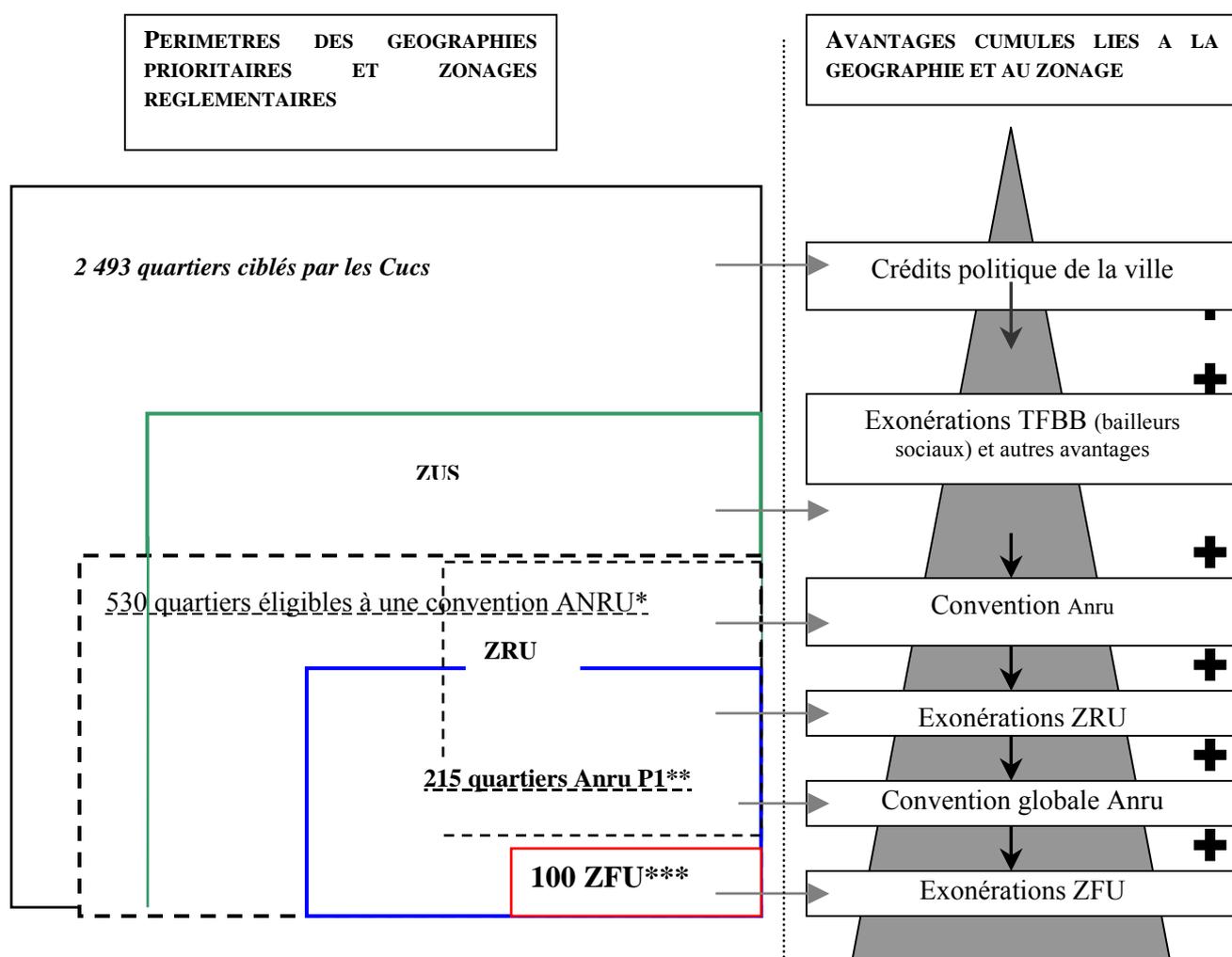
L'énoncé d'objectifs prioritaires doit s'accompagner, pour les atteindre, d'un programme d'actions pluriannuel permettant une visibilité sur trois ans.

Répartition régionale de la contractualisation :

Région	Nombre de contrats	Nombre de communes signataires	Nombre d'EPCI signataires	Région	Nombre de contrats	Nombre de communes signataires	Nombre d'EPCI signataires
Guadeloupe	8	10	1	Alsace	7	19	2
Martinique	2	2	-	Franche-Comté	14	101	8
Guyane	5	5	-	Pays de la Loire	9	18	7
La Réunion	15	14	1	Bretagne	14	19	5
Ile-de-France	113	172	23	Poitou-Charentes	8	8	7
Champagne-Ardenne	18	18	4	Aquitaine	21	43	6
Picardie	15	17	7	Midi-Pyrénées	10	20	7
Haute-Normandie	16	131	5	Limousin	2	16	2
Centre	16	51	9	Rhône-Alpes	36	93	11
Basse-Normandie	13	23	4	Auvergne	7	17	6
Bourgogne	12	16	6	Languedoc-Roussillon	18	32	12
Nord-Pas-de-Calais	47	151	16	Provence-Alpes-Côte d'Azur	47	51	18
Lorraine	22	66	7	Corse	2	2	-

1.2.2. La lecture combinée de la géographie prioritaire de la politique de la ville et des modes d'action de l'Etat :

Les modes d'action de l'Etat ne s'appliquent pas de manière égale sur tous les territoires ressortant de la géographie prioritaire ; on a vu (cf supra) que les avantages fiscaux et sociaux s'appliquaient à une seule partie (ZUS, ZRU, ZFU) des quartiers prioritaires. La mise en place du PNRU (Programme national de rénovation urbaine) a conduit dans un premier temps, à déterminer, au sein des ZUS, 215 quartiers prioritaires ; en même temps, la possibilité de dérogations ouverte par la loi du 1^{er} août 2003 a rendu éligibles au PNRU des quartiers non zonés en ZUS. Le schéma ci-joint illustre la complexité des dispositifs progressivement mis en place.



* les quartiers du PNRU relevant d'une dérogation « articles 6 » sont situés hors ZUS.

** les 215 quartiers Anru priorité 1 relèvent de 184 ZRU.

*** ne sont pas représentées les extensions de certaines ZFU dont le périmètre est situé hors ZRU et ZUS.

1.2.3. Le portage politique : commune / EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale).

La situation actuelle au regard des signataires des Cucs, traduit une très grande hétérogénéité dans l'appréciation locale des « compétences » en matière de politique de la ville ; en effet :

- *263 contrats sont signés par une commune seule
- *19 par un EPCI seul
- *30 par plusieurs communes sans signature d'EPCI
- *86 par une commune et un EPCI
- *97 par plusieurs communes et un EPCI

Cette hétérogénéité traduit sans doute une **lecture locale de la notion de la compétence « politique de la ville » des EPCI** ; elle traduit aussi une **approche principalement sociale, donc communale des Cucs**.

1.2.4. L'implication variable des départements et des régions

Au-delà du partenariat principal État/communes-EPCI, les Conseils généraux et régionaux ont été historiquement sollicités pour s'inscrire dans la démarche contractuelle du développement social des quartiers, des contrats de ville puis des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs).

La contractualisation avec les Conseils régionaux a été formalisée de 1984 à 2000 au sein des contrats de Plan État-régions (CPER).

La participation des Conseils régionaux s'inscrit désormais dans un cadre différent de celui des contrats de ville. En effet, du fait de l'évolution des CPER vers des projets d'investissement structurants, la politique de la ville, dans sa globalité, n'a pas été retenue parmi les champs susceptibles de contractualisation à cette échelle régionale.

Les Conseils régionaux ont donc choisi d'être partenaires des Cucs dans une démarche parallèle à celle des CPER, soit par convention Etat – Région *ad hoc*, soit par signature de chaque contrat, soit par inscription de leurs moyens au cas par cas dans la programmation annuelle des actions.

Les Conseils généraux ont de la même manière privilégié l'intervention au cas par cas dans la mesure où une part importante de leurs compétences, en matière d'action sociale notamment, s'exerce de fait sur les territoires concernés.

9 Conseils régionaux et 54 Conseils généraux sont signataires de Cucs.

Une partie des départements et des régions s'est par ailleurs impliquée dans le financement de la rénovation urbaine, comme le montre le tableau ci-dessous

Régions	M€	Départements	M€
Aquitaine	75	Alpes-Maritimes	91,3
Auvergne	35	Ardennes	28
Basse-Normandie	47,5	Eure	40,1
		Hauts-de-Seine	170
Bourgogne	87,5	Oise	53
		Seine Maritime	85
Bretagne	53	Val d'Oise	53
Centre	99	Val de Marne	120
Haute-Normandie	110	TOTAL	640,4
Ile-de-France	1234		
Limousin	11		
Nord-Pas-de-Calais	260		
Pays de Loire	105		
Poitou-Charentes	53		
Rhône Alpes	210		
TOTAL	2380		

1.2.5. La place des moyens de droit commun.

La majorité des contrats urbains de cohésion sociale sont conçus et considérés par les partenaires comme un moyen de programmer les crédits spécifiques mis en œuvre par l'Etat. Ces crédits spécifiques interviennent sur des champs thématiques sur lesquels la compétence est repérée comme celle de l'un ou l'autre partenaire ou est « partagée » entre plusieurs partenaires.

Il semble difficile de comprendre, à travers les contrats, comment chacun des partenaires fait évoluer ses propres politiques pour répondre aux enjeux des territoires en difficulté. La politique de l'Etat en la matière est affichée au plan national (par ex. les ZEP, les collèges ambition-réussite, qui collent à ces enjeux) mais reprise dans les contrats.

Quant aux politiques de « droit commun », une majorité des collectivités locales semble considérer qu'elles n'ont pas à être contractualisées et que son pilotage est de son seul ressort. En outre, pour beaucoup de collectivités locales comme pour l'Etat, il existe un **clivage entre le pilotage technique des politiques de droit commun et le pilotage de la politique de la ville.**

1.2.6. Les actions financées par les crédits spécifiques.

Une institution a les moyens, notamment budgétaires, de ses compétences... Ainsi l'État au fil des étapes de la décentralisation a-t-il « perdu » des compétences et les moyens afférents. Or, les moyens que l'État consacre à la politique de la ville sont parfois consacrés à certains domaines qui ne relèvent plus depuis longtemps du ressort de l'État. Il s'agit de mobiliser la solidarité nationale dans des territoires où, pour diverses raisons, les collectivités locales et les services de l'État ne parviennent pas à assurer leurs fonctions.

Ils permettent de financer quatre types principaux d'intervention de l'Etat :

- **Les exonérations de charges ou autres avantages attachés aux zonages** ; à ce jour, le programme « politique de la ville » du budget de l'État identifie uniquement des exonérations attachées aux dispositifs ZFU et ZRU; ces moyens n'apparaissent pas dans la contractualisation locale.
- **Les programmes d'action des Cucs** à travers une enveloppe globale déléguée par l'Acse aux préfets de département. En 2007, ces crédits fongibles ont été, en termes d'affectation thématique, ventilés de la manière suivante :

Education (sans réussite éducative) : 10 %

Emploi : 13,3 %

Développement économique : 1,4 %

Habitat : 3,3 %

Santé – accès aux soins : 7,1 %

Culture : 9,3 %

Lien social – citoyenneté : 19,7 %

Programme Ville-Vie-Vacances (VVV) : 5 %

Accès aux droits – services publics : 3,4 %

Lutte contre les discriminations : 3,4 %

Prévention de la délinquance – justice : 5,7 %

Pilotage – évaluation : 7,5 %

Médiation : 1 %

Environ 6 % de crédits ne peuvent être affectés thématiquement puisque délégués à des structures mutualisatrices.

- **Les programmes et « dispositifs » spécifiques notamment les projets de rénovation urbaine, les projets de réussite éducative et les adultes relais**, voire les actions des services dans le cadre de contrats locaux de sécurité. La conjonction de moyens distincts, d'une organisation administrative séparée et d'une géographie propre a conduit à dissocier ces programmes du Cucs. Celui-ci est, dès lors, **souvent appréhendé comme un outil du seul développement social, voire comme un outil de programmation des aides aux associations et non plus comme un outil au service d'un projet de territoire.**
- La circulation de l'information et la formation, notamment à travers les centres de ressources régionaux et l'organisation de l'échange d'expériences.

1.2.7. L'allocation actuelle des moyens de l'Etat :

- Comme l'indique le schéma présenté plus haut, l'allocation actuelle des moyens de l'Etat est loin de méconnaître toute priorisation. En effet les 215 quartiers ZUS prioritaires du PNRU, qui concentrent les moyens déployés par la Dynamique Espoir banlieues, bénéficient tous des exonérations fiscales et sociales du statut ZRU et, pour 100 d'entre eux, du statut ZFU. A cela il convient d'ajouter les moyens mobilisés par l'Acisé sur ces territoires, qu'il est difficile, dans le cadre actuel, de comptabiliser au quartier.
- La priorisation des moyens de l'Acisé

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision PAP actualisée	2009 Prévision	2011 Cible
Part des crédits dans les Cucs pour les quartiers de catégorie 1	%	s.o	77,5	75	75	75
Part des crédits dans les Cucs pour les quartiers de catégorie 2	%	s.o	15,8	20	20	20
Part des crédits dans les Cucs pour les quartiers de catégorie 3	%	s.o	6,7	5	5	5

2. L'adaptation de la géographie prioritaire de la politique de la ville

Les développements qui suivent ont pour objet de décrire diverses approches possibles, éventuellement complémentaires, pour adapter la géographie prioritaire aux enjeux de la politique de la ville. Il est utile de rappeler en préambule la démarche initiée en 2006 lors de l'engagement de la négociation des Cucs.

2.1. L'expérience de la définition des contours et priorités des Cucs

Dans le cadre de la contractualisation des Cucs, la première étape a été la présélection par la DIV de territoires « à risque » avec une évaluation de leur degré de fragilité. La méthodologie mise en œuvre s'est appuyée sur **un exercice de hiérarchisation et de classement des quartiers selon leur niveau de décrochage socio-économique**. La question de la définition des ZUS n'a pas été posée, l'exercice portant uniquement sur l'éligibilité aux crédits de la politique de la ville.

L'exercice de confrontation de cette priorisation nationale à une priorisation locale a été confié aux préfets de départements dans le cadre d'une négociation avec les communes. Les contours des quartiers ont également été précisés localement dans les services préfectoraux.

Le résultat de la démarche a été nettement inflationniste.

Les 388 priorités 1 de la DIV sont majoritairement reprises en priorité 1 par l'échelon local (354). Mais l'on constate également des « déclassements » en priorité 2 (22) et même en priorité 3 (12).

L'échelon local retient également en priorité 1, 208 quartiers classés en priorité 2 et 60 classés en priorité 3 par la DIV. Viennent s'ajouter 277 quartiers non identifiés par la DIV comme prioritaires.

2.2. Approche nationale ou locale de la définition de la géographie prioritaire : quelle démarche faut-il privilégier?

2.2.1. Une approche nationale

Les avantages d'une approche nationale

Une approche nationale offre plusieurs avantages :

- ✓ des critères objectifs et partageables,
- ✓ une garantie d'égalité de traitement puisque les critères utilisés le sont de la même façon sur tout le territoire,
- ✓ une mise en œuvre centralisée donc liée en termes de délais à la seule disponibilité des données,
- ✓ une garantie de cohérence entre l'objectif de réduction des écarts et les indicateurs utilisés pour hiérarchiser les territoires concernés.

Les facteurs qu'une approche nationale risque de mal prendre en compte

Dans la mesure où la démarche nationale s'appuie sur un nombre limité d'indicateurs attachés à une période d'observation donnée, ils peuvent gommer des spécificités locales.

Les facteurs qui risquent d'être mal pris en compte sont :

- ✓ ceux pour lesquels il n'existe pas d'indicateur,
- ✓ ceux qui ne se rencontrent que ponctuellement sur le territoire et n'apparaissent donc pas comme déterminants lors des traitements statistiques,
- ✓ ceux qui se cachent derrière d'autres lors de ces traitements,
- ✓ ceux dont l'avènement est récent par rapport à la période de référence.

Il pourrait en aller ainsi des questions suivantes :

- ✓ des tensions sociales particulières,
- ✓ une desserte en transports déficiente,
- ✓ un type particulier d'habitat (grands ensembles par exemple),
- ✓ un profil socio-démographique atypique (sur-représentation de femmes seules, d'étrangers isolés, de familles nombreuses,..),
- ✓ un noyau de « délinquance » (quartier de prostitution, réseau de dealers, ..),

- ✓ une immigration récente de population à profil particulier,
- ✓ une dégradation récente du marché local de l'emploi.

Les modalités de mise en œuvre d'une approche nationale

Une approche nationale nécessite :

- 1) d'en arrêter les modalités : choix des critères, de la méthode, du champ (quartiers déjà dans le champ de la politique de la ville ou détection d'autres quartiers), du résultat (hiérarchisation ou classification des quartiers)...
- 2) de disposer des données de base, ce qui sera le cas en avril 2009.

2.2.2. Une approche locale

Les avantages d'une telle méthode

Cette méthode est la plus souple. Elle donne aux responsables locaux, et donc à ceux qui connaissent le mieux la réalité des difficultés, le soin de choisir les quartiers cibles de la politique de la ville. Ceci garantit en principe une prise en compte des spécificités locales et une approche pragmatique de la question du zonage.

Les problèmes soulevés par une approche purement locale

La première difficulté réside dans le risque de traitements inéquitables en fonction d'une approche locale plus ou moins ouverte ou restrictive. Des secteurs où les problèmes sont d'une ampleur limitée pourraient bénéficier de moyens importants. La capacité d'aider les zones les plus en difficulté s'en trouverait réduite d'autant. En effet, son intervention serait nivelée entre des quartiers qui présentent pourtant des besoins différents.

S'en remettre uniquement à la négociation locale pour définir le nombre et les périmètres des quartiers en difficulté peut entraîner, comme ce fut le cas en 2006-2007 (voir 2.1), une inflation du nombre de quartiers retenus et donc une dilution de l'effort de solidarité.

2.2.3. Autres démarches envisageables

Les deux approches nationale et locale ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Leur combinaison peut s'envisager de différentes manières.

- Une hiérarchisation nationale soumise à concertation

Une liste de quartiers hiérarchisés en fonction de la gravité des situations est soumise aux échelons locaux. Ceux-ci font part de leur point de vue et émettent un jugement sur le bien-fondé de l'appartenance d'un quartier à cette liste et sur le rang de priorité qui lui est attribué. L'opportunité est également offerte d'adjoindre, de façon argumentée, de nouveaux quartiers à cette liste.

L'exercice est peu contraint. Il permet à l'échelon local de faire valoir sa connaissance du terrain. On peut craindre qu'il ne soit inflationniste.

- Une hiérarchisation nationale « aménageable »

L'échelon local peut apporter des aménagements à la liste nationale mais ceux-ci sont encadrés : à tout quartier dont on demande que son degré de priorité soit augmenté doit

correspondre un « recul » d'un autre quartier ; tout nouveau quartier doit donner lieu au « retrait » d'un quartier. Plutôt que de raisonner en nombre de quartiers, il faudrait d'ailleurs tenir compte de la taille des quartiers retenus. Cette taille s'exprime, a priori, en nombre d'habitants. Selon les données disponibles, on pourrait également utiliser le nombre de logements.

Cette démarche suppose la mise œuvre d'un arbitrage à un échelon intermédiaire à définir. Elle évite l'écueil inflationniste et tient compte du fait que l'approche locale permet de détecter des quartiers laissés de côté par la démarche nationale.

- Un cadrage en amont de la hiérarchisation locale

Ceci reviendrait à fixer des quotas de « clauses de priorité », par exemple par région ou département et déléguer les arbitrages au niveau local correspondant. Cette méthode suppose d'établir des règles partagées de contraintes régionales. On peut imaginer que celles-ci résultent d'une démarche nationale telle que décrite plus haut mais déclinée à ce niveau intermédiaire.

2.3. Faut-il appuyer la démarche de définition de la géographie prioritaire sur la disponibilité d'un indice synthétique de difficultés sociales?

D'une manière générale, le classement des quartiers selon un ordre de difficultés peut se faire de multiples manières.

Lorsqu'il existe un unique critère statistique de classement, aucune difficulté ne se pose : les quartiers les plus en difficulté sont simplement ceux qui sont les plus mal classés au sens de ce critère. Par exemple, si on choisit de retenir le critère du revenu médian par unité de consommation comme unique critère classant, identifier les quartiers les plus en difficulté au regard de ce critère ne pose aucun problème technique. Seule, la non disponibilité de cette statistique peut poser une difficulté.

Les difficultés surviennent lorsque l'on veut construire un indice de difficulté multidimensionnel. Ainsi, la mise en relation du sentiment de qualité de vie dans un quartier avec des variables de contexte montre que la formation du sentiment dépend d'un nombre de variables limité mais cependant multiple (revenu par unité de consommation environnant, mais aussi présence de grands ensembles, proximité à des sources de nuisances sonores, etc.). Dans ces conditions, il peut être envisagé de concevoir un indice classant qui regroupe quelques critères simultanément.

La construction d'indices synthétiques est un exercice complexe (voir annexe 5) sur lequel les scientifiques ont progressé au cours des dernières années. En particulier, les Britanniques, pour leurs besoins d'aménagement du territoire, ont développé un jeu d'indicateurs synthétiques qui permettent d'identifier les territoires présentant un déficit en matière d'équipement ou de services publics. Ces indices ont été construits sur la base d'une méthodologie développée par le laboratoire de sociologie de l'université d'Oxford et se fondent sur une somme pondérée des rangs obtenus par les territoires à partir de différents critères.

L'usage de rangs plutôt que d'indices en niveau est justifié statistiquement, lorsque l'objectif de l'indice est de classer des objets selon une logique multicritère et que les différents critères reposent sur des statistiques relativement incertaines. Cela confère à l'indice une robustesse bien plus satisfaisante, c'est-à-dire que le classement fondé sur des rangs est globalement beaucoup moins sensible à une erreur de mesure que le classement fondé sur des indicateurs en niveaux. Par ailleurs, combiner des rangs plutôt que des statistiques exprimées dans des unités de mesure, par essence, non comparables constitue une réponse satisfaisante sur un plan technique. Elle permet en particulier de centrer l'arbitrage politique sur la seule question du poids accordé à chacun des critères sans que l'indice résultant ne soit perturbé par des effets non souhaités liés à l'inégale répartition des variables.

La mise au point d'un indice synthétique impose en tout état de cause de disposer d'indicateurs statistiques fiables et récents.

La question de la disponibilité de statistiques d'ensemble sur les quartiers est centrale pour décider de leur utilisation dans le cadre de la révision de la géographie prioritaire. Actuellement, hormis les sources administratives quelque peu lacunaires sur les aspects socio-démographiques, la statistique publique ne dispose que des données du recensement 1999. Officiellement, les données issues du nouveau recensement ne seront disponibles sur les quartiers de la politique de la ville qu'à partir de 2010. Il est cependant possible de s'appuyer simultanément sur les sources administratives et les enquêtes annuelles de recensement collectées entre 2004 et 2008 dont l'exploitation au niveau infra-communal ne sera complétée qu'en 2010. Dans le cadre de la collaboration entre l'Insee et la DIV (Onzus), un jeu d'indicateurs sera produit spécifiquement par l'Insee en avril 2009 pour la révision de la géographie prioritaire (annexe 6). Il concerne la majeure partie des quartiers de la politique de la ville, ainsi que leurs unités urbaines et les communes correspondantes. L'Onzus procédera à une estimation des données équivalentes pour les (quelque) quartiers qui ne seraient pas couverts par ce lot de données.

2.4. Faut-il revoir les contours des quartiers ?

La sélection et le classement de quartiers en difficulté peuvent s'appuyer sur deux démarches complémentaires. Un diagnostic territorial construit à partir d'un référentiel national assurant la comparabilité d'une part, et une expertise locale permettant de tenir compte des spécificités, voire de la diversité des situations locales, d'autre part.

Dans la perspective de la révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville, les travaux développés en 2006 et 2007, dans le cadre de la contractualisation des Cucs, constituent une référence intéressante.

2.4.1. Une géographie de référence

L'exercice de présélection de territoire « en fragilité » conduite en 2006 s'est appuyé sur un exercice de hiérarchisation et de classement des quartiers selon leur niveau de décrochage socio-économique.

La mesure du décrochage reposait sur le revenu médian des ménages en 2002 appliqué au maillage IRIS, brique de base utilisée par l'Insee pour la diffusion de données statistiques infracommunales. La méthode visait à repérer les territoires marqués par une forte présence de ménages à bas-revenus. Elle présentait une composante en « fragilité absolue » construite en regard de la moyenne nationale, et une composante en « fragilité relative » construite en regard du revenu fiscal médian de l'agglomération (un écart d'au moins 25%).

Au sein de cette sélection d'IRIS en décrochage, un ciblage plus fin à l'échelle du pâté de maisons a visé la concentration de populations « en risque d'exclusion » à partir d'un indicateur combinant le taux de chômage, la part de jeunes de moins de 25 ans et la part de non-diplômés (données du recensement 1999).

Cette première étape d'objectivation devait asseoir les principes de construction de la géographie prioritaire et initier une définition précise des territoires et de leur priorité au sein des contrats urbains de cohésion sociale :

- ✓ la sélection de quartiers en décrochage socio-économique par rapport à l'agglomération,
- ✓ une priorisation selon le niveau de difficulté perçue des quartiers au regard des autres quartiers de l'agglomération,
- ✓ une définition précise des contours géographiques des quartiers, pour assurer la mise en œuvre d'une observation et l'évaluation des actions.

Cette géographie consolidée, négociée entre les services de l'Etat et les collectivités sur 94 départements de France métropolitaine et des DOM, constitue un ciblage quasi-exhaustif des quartiers en difficulté.

Ceci étant, les limites géographiques des quartiers telles que définies en 2006 ne présentent pas le même degré de précision. Les éléments structurant leurs définitions ont, en effet, été divers. Le tracé de certains quartiers s'appuie sur le maillage IRIS ou la commune entière, et reprend ainsi la logique des premiers travaux de sélection entrepris par la DIV. Il a pu également s'appuyer sur d'autres références géographiques telles que :

- ✓ le réseau routier,
- ✓ l'occupation du sol et la forme du bâti,
- ✓ le cadastre,
- ✓ les contours des zones urbaines sensibles ou des zones franches urbaines,
- ✓ le périmètre des opérations de rénovation urbaine.

2.4.2. Des contours qui pourraient être remaniés

- Des quartiers aux contours à préciser

Les limites des ZUS de 1996 sont aujourd'hui bien identifiées. Il n'en est pas de même pour les quartiers Cucs non ZUS. Pour ces derniers, la précision des périmètres est fortement liée à l'implication et aux moyens des services de l'Etat local mobilisés lors de la construction de la géographie. Dans la très grande majorité, les contours sont plus précis lorsque les Directions départementales de l'Equipement et les Préfectures avaient une connaissance antérieure de la géographie locale de la politique de la ville. En tout état de cause, il convient de profiter de la

présente révision pour revisiter les contours des quartiers qui auront été retenus dans le cadre de la nouvelle géographie prioritaire.

➤ Des quartiers à découper ou à recentrer

Le redécoupage de quartiers en plusieurs entités, ou leur recentrage autour d'un noyau de difficulté pourrait permettre la construction de quartiers plus homogènes. Ces opérations limiteraient les effets de « lissage » des difficultés observées, caractéristiques des grands quartiers, pour recentrer les diagnostics sur la portion de territoire la plus en difficulté.

Les ZUS ont été intégrées au sein de la géographie prioritaire des Cucs sans modification de leurs périmètres. Les contours des ZUS de 1996 ont, pour certains, été le produit d'un regroupement de plusieurs quartiers parfois distincts en termes de profil socio-économique ou en termes de physionomie urbaine. Certains peuvent, par ailleurs, appartenir à plusieurs communes contiguës. Si une logique de taille minimale ou de structure géographique large était retenue, certains petits quartiers pourraient être regroupés.

2.5. Faut-il classer les quartiers par niveau de difficultés ?

La situation des quartiers de la politique de la ville qui ont un taux de chômage moyen supérieur à 30%, n'est évidemment pas la même que celle des quartiers qui ont un taux de chômage moyen inférieur à 10%. Néanmoins, si l'on adopte un seuil au-dessus duquel les quartiers sont réputés être dans une première catégorie de difficulté et en deçà duquel, les quartiers sont réputés être dans une seconde catégorie de difficulté, la situation ne sera guère différente entre le dernier quartier du premier groupe et le premier du second. En revanche, d'un point de vue statistique, les quartiers retenus dans un groupe connaissent globalement des difficultés de nature différente de celles du second groupe.

Le choix du nombre de groupes est, lui aussi, un exercice politique pour les mêmes raisons qu'évoquées précédemment.

Le regroupement des quartiers par niveau de difficultés peut néanmoins se justifier dans une préoccupation de lisibilité des politiques publiques qui s'appliquent dans chaque catégorie de quartier et d'allocation des moyens en fonction des difficultés. C'est la logique qui a prévalu initialement avec la définition de ZRU et de ZFU au sein des ZUS.

2.6. Faut-il conserver un cadre juridique distinguant les ZUS et les autres quartiers de la politique de la ville ou réviser les outils réglementaires ?

Une première option consisterait à unifier le cadre juridique. Il n'existerait plus qu'un type de quartier éligible à la politique de la ville et bénéficiant, outre des crédits spécifiques, des mêmes avantages en termes de fiscalité et de dotations aux collectivités territoriales. Ceci reviendrait en quelque sorte à revenir à la situation initiale, dans laquelle les ZUS coïncidaient avec les territoires de la politique de la ville. A l'intérieur des ZUS pourraient persister les différentes catégories actuelles de quartiers (ZFU, ZRU, quartiers ANRU-espoir banlieues).

Cette formule, qui a le mérite de la simplicité, présente cependant certains inconvénients :

- sauf à reconsidérer les avantages liés aux ZUS, elle risque d'avoir un impact négatif très élevé sur les recettes de l'État si la géographie prioritaire n'est pas strictement limitée, ou si les avantages fiscaux ne sont pas réformés simultanément ;
- elle ne permet pas de modulation importante des aides en fonction de la situation des quartiers concernés.

Une autre option consisterait à maintenir la distinction entre les ZUS et les quartiers non classés en ZUS mais dont la situation a été jugée suffisamment difficile pour être retenus dans les contrats urbains de cohésion sociale.

- Les ZUS continueraient à constituer le noyau dur de la politique de la ville.

- Le classement en ZUS s'effectuerait par décret en appliquant des critères objectifs et uniformes (critère de richesse par habitant et / ou critères sociaux). La délimitation précise des ZUS serait précédée d'une concertation locale à l'instar de ce qui a été pratiqué pour les ZFU.
- Un critère d'exclusion pourrait être introduit lorsqu'un pourcentage réduit de la population habite en ZUS ou dans un quartier susceptible d'être classé en ZUS, et que la solidarité pourrait, dès lors, s'exercer à l'échelle communale ou intercommunale (cf paragraphe 2.7).
- Sous réserve d'évolutions à venir, les avantages attachés aux ZUS (majorations de dotation pour les collectivités territoriales et exonérations fiscales compensées par l'Etat seraient maintenus en l'état). Un dispositif de réduction progressive de ces avantages pourrait être mis en place pour des quartiers « déclassés ».
- Les ZUS bénéficieraient prioritairement des interventions de l'Etat et des collectivités territoriales, tant au titre de leurs crédits de droit commun que de ceux attribués dans le cadre de la politique de la ville.

- Les quartiers non classés en ZUS mais retenus dans les contrats urbains de cohésion sociale constitueraient des territoires d'intervention complémentaire au titre de la politique de la ville.

- Leur délimitation serait totalement renvoyée à une négociation conduite localement entre l'Etat et les collectivités territoriales.
- Les quartiers concernés n'ouvriraient droit à aucune exonération fiscale ou majoration de dotation mais bénéficieraient des crédits « politique de la ville » et des crédits de « droit commun » de l'Etat et des collectivités territoriales, avec

toutefois une clé de répartition moins favorable que pour les ZUS et une modulation selon la situation des quartiers .

2.7. Le zonage doit-il tenir compte de la capacité de la commune ou de l'intercommunalité à être financièrement solidaire d'un quartier en difficulté ?

Dans le cas où la population habitant dans des quartiers en difficulté représente une partie limitée (à déterminer), de la population de l'agglomération, il pourrait être légitime de considérer que la solidarité financière s'exprime à travers l'intercommunalité sans intervention de l'Etat.

De la même manière, on pourrait envisager de tenir compte de la capacité financière de l'intercommunalité.

2.8. Progresser vers une harmonisation des zonages ?

Une mise en cohérence des différents zonages établis par l'État avec les ZUS serait une mesure de simplification, qui accroîtrait la lisibilité de l'intervention de l'État dans son unité et faciliterait le pilotage de l'action publique.

L'emboîtement initial des ZFU dans les ZRU et des ZRU dans les ZUS pourrait être renouvelé. Ainsi, les extensions de ZFU, qui sortent parfois du périmètre initial des ZUS pourraient bénéficier des avantages attachés aux ZUS.

De même, il pourrait être mis fin au caractère dérogatoire de certaines conventions Anru en intégrant l'ensemble des quartiers de priorité 1, quartiers « espoir banlieues », dans les ZUS.

Cette mise en cohérence pourrait s'étendre aux zonages de l'éducation prioritaire mis en place par l'éducation nationale.

3. Des outils contractuels plus performants

3.1. Faut-il maintenir le principe même du contrat ? quelles améliorations apporter ?

3.1.1. Dans l'hypothèse du maintien du dispositif contractuel

- Outre la définition de zones auxquelles sont attachés des avantages fiscaux et/ou financiers, la mise en œuvre de la politique de la ville s'est depuis toujours effectuée par le truchement d'un contrat associant l'ensemble des partenaires locaux ; ceci répond au principe de mobilisation conjointe sur un même objet.

Pour autant, cet outil a une portée effective limitée en l'absence de sanction en cas de non respect des engagements. Ceux-ci sont eux-mêmes souvent trop imprécis pour

pouvoir générer un constat de non-respect. Une hypothèse dans l'optique du maintien du processus contractuel pourrait être d'en « durcir » la portée juridique : les voies, moyens et conséquences d'une telle option sont à examiner plus précisément ; cette hypothèse fait écho à la mesure préconisée par le CMPP (Comité de modernisation des politiques publiques) de mise en place de déagements d'office inspirés du mécanisme des fonds européens et déjà instaurés dans le cadre du PNRU.

- Dans la mesure où ce contrat n'a pas, à ce jour, de portée juridique, quel en est l'intérêt ?

Ce mode de faire semble avoir, notamment d'après certains élus, la vertu de constituer a minima un outil de formalisation et un outil de partenariat autour d'un enjeu reconnu commun. Si cette fonction est admise par l'ensemble des partenaires (ou au moins par l'Etat et les communes et/ou EPCI) ne convient-il pas de fondre l'ensemble des dispositifs contractuels existants Etat / villes dans un outil unique pour les territoires considérés à enjeux au regard de la politique de la ville ?

- Une troisième hypothèse peut conduire à considérer que seul le diagnostic doit être partagé et validé entre les différents acteurs publics dont les compétences s'exercent sur le territoire urbain, les modes d'action étant renvoyés aux compétences de chacun pour ce qui le concerne. Une partie des crédits spécifiques inscrits au programme « politique de la ville » serait transformée en dotations pour les communes, intercommunalités et autres collectivités locales les plus en difficulté qui n'auraient pas les moyens budgétaires d'assumer les charges liées à l'existence de quartiers prioritaires ; cette hypothèse n'est pas totalement exclusive d'une forme de contrat où les engagements des différents partenaires porteraient dès lors uniquement sur leurs moyens de droit commun (cf. développement ultérieur sur les moyens de droit commun).

3.1.2. Dans l'hypothèse où le mode contractuel ne serait plus retenu

- Un autre mode d'action publique peut être examiné : celui de l'appel à projet de type « appel à projet pour un projet de solidarité territoriale et sociale », soit appel à projet de l'Etat auprès des partenaires locaux constitués en une sorte de GIP, soit appel à projet de l'Etat auprès des collectivités locales.
- Il peut aussi être envisagé de faire appel au principe des documents réglementaires de planification urbaine de type PLH ou PDU ; il s'agirait alors, pour les collectivités, d'élaborer un « programme local de développement social et urbain des quartiers » pour lequel l'Etat donnerait le cadrage qui constituerait ensuite un document opposable.

3.1.3. Hypothèse intermédiaire

Il paraît possible de conjuguer les deux modes d'action : le maintien du dispositif contractuel et la mise en place d'appels à projets pour des thèmes sur lesquels l'Etat (au plan national ou au plan local) estime nécessaire de mettre l'accent.

3.2. Le portage par l'EPCI - légitimité et conséquences

La loi du 12 juillet 1999 confère aux EPCI la compétence en matière de dispositifs contractuels de la politique de la ville. Pour les prochains dispositifs, il convient sans aucun doute de clarifier en quoi consiste cette compétence qui a souvent été traduite en « compétence politique de la ville ».

- Cette maîtrise d'œuvre intercommunale implique l'identification et la coordination des différentes maîtrises d'ouvrages en présence. Cette prérogative de répartition des tâches semble constituer le rôle confié par le législateur à l'intercommunalité, réaffirmé par la Cour des comptes à l'occasion de son rapport spécial sur l'intercommunalité.
- De la même manière, les EPCI doivent assurer la coordination des maîtrises d'ouvrage locales dans le domaine de la prévention de la délinquance et de la sécurité par généralisation des conseils intercommunaux de prévention de la délinquance. Si les maires disposent des prérogatives de police générale, ils peuvent déléguer à l'intercommunalité la maîtrise d'œuvre dans la coordination des dispositifs dont les maîtrises d'ouvrage, là encore, sont diverses (État – préfet ou services de la juridiction, villes membres, associations).
- A travers cette compétence de pilotage, la place de l'EPCI en matière de politique de la ville s'apparente à celle qui lui est dévolue dans les autres compétences obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, à savoir une fonction de type stratégique ; ainsi, la loi contraint à un travail d'animation et de cohérence dans de nombreux domaines qui se conjuguent avec la politique de la ville.
- La définition de l'intérêt communautaire permet, au-delà de la compétence de droit évoquée ci-dessus, de transférer à l'EPCI la maîtrise d'ouvrage d'opérations ou de dispositifs considérés comme structurants pour répondre aux enjeux des territoires en difficultés.

L'intercommunalité constitue le lieu de solidarité entre territoires, et notamment en matière financière : « la solidarité territoriale doit s'accompagner d'une mutualisation des ressources ».

- La solidarité territoriale permet une répartition sur l'ensemble du territoire communautaire des différentes fonctions urbaines; en ce sens, elle constitue un outil de réponse aux enjeux des territoires en difficulté souvent concentrés dans les mêmes communes.
- La solidarité fiscale, à travers notamment la mutualisation du produit des impôts sur l'activité économique, constitue un facteur de la péréquation financière et d'harmonisation des services rendus.

En conséquence, se pose la question d'un pilotage obligatoire des prochains dispositifs contractuels au titre de la politique de la ville par les EPCI ; il pourrait être en sus fortement recommandé que les compétences nécessaires à la mise en œuvre d'un projet de territoire cohérent et solidaire soient transférées à l'EPCI.

3.3. La place et le rôle de l'Etat

Comme indiqué plus haut, le principe de la politique de la ville est celui du partenariat. Peut-on aujourd'hui interroger ce principe ? L'Etat définit le cadrage national de cette politique, ce qui le place en position de prescripteur et non pas de partenaire ; il a par ailleurs une responsabilité particulière au regard de l'enjeu de cohésion et de solidarité nationales. De plus, depuis le lancement il y a environ vingt ans de la politique de la ville, les différentes lois de décentralisation ont largement modifié la répartition des compétences et confié aux collectivités territoriales la responsabilité politique du projet territorial local.

Faut-il tirer toutes les conséquences de ce constat et **circonscrire le rôle de l'Etat à un « porter à connaissance »** de type PLU consistant à exposer précisément les enjeux, et les exigences et apports de l'Etat sur les politiques de sa compétence ?

3.4. La question du projet auquel s'adosse le contrat :

- Dans son avis sur les Cucs en décembre 2007, le CNV faisait le constat suivant :

« Plus profondément, une absence de réflexion amont des partenaires concernés perdure fréquemment, que ce soit sur la vision de ce que l'on veut pour le territoire (espace et communauté de gens), sur le sens politique des projets et sur leur contenu, ou sur la coalition des efforts à réunir pour faire face aux enjeux. » ; ce, alors que les textes fondateurs des Cucs avaient souligné la fonction stratégique du contrat : « le contrat urbain de cohésion sociale est le document d'action stratégique élaboré par les partenaires locaux définissant le projet urbain et social qu'ils s'engagent à mettre en œuvre pour réduire les écarts de développement entre des territoires prioritaires et leur environnement ; il vise une meilleure intégration de ces territoires dans le fonctionnement de la ville et de l'agglomération dans laquelle ils se trouvent ».

La question posée est celle de l'intégration du projet politique dans le Cucs.

- En tout état de cause, ce projet ne saurait se réduire à la mise en œuvre de moyens spécifiques.

L'intervention principale dans ces quartiers reste celle des politiques et moyens de droit commun : éducation, police, emploi, logement, gestion urbaine... avec leur nécessaire adaptation aux enjeux particuliers des quartiers ; ceci implique pour l'Etat ou les collectivités territoriales de donner une priorité à un territoire au détriment d'autres.

Dans sa position sur les Cucs, le réseau Amadeus composé de hauts fonctionnaires de collectivités territoriales soulevait la question de l'utilisation du Cucs dans l'interpellation des politiques publiques : « Dans les grandes agglomérations, les collectivités locales ont cependant le plus souvent pu s'emparer de l'outil Cucs pour préciser le projet urbain de cohésion sociale de l'agglomération, et l'inscrire dans un cadre contractuel, en questionnant certaines politiques publiques et en progressant dans la définition des liens avec les politiques sectorielles territorialisées. »

Une hypothèse serait donc que les prochains contrats fassent en premier lieu un état des politiques publiques des différents partenaires qui ont une incidence sur la situation des quartiers (politique de peuplement, politique de transports, éducation nationale...) et des évolutions prévues de ces politiques pour mieux tenir compte des enjeux. Ceci suppose que les partenaires soient d'accord pour inscrire au contrat les politiques de leurs compétences et mettre sous le regard des autres la conduite de celles-ci et le respect des engagements pris.

- La définition d'un projet nécessite d'une part que l'ensemble des champs thématiques composant ce projet soit décliné dans une même stratégie, d'autre part que les dispositifs ne compromettent pas une approche plus large de la réponse et enfin que le pilotage politique et la direction technique du projet soient uniques, même si des outils particuliers peuvent être nécessaires pour la conduite opérationnelle. Si cette approche des Cucs devait être réaffirmée, il conviendrait d'en tirer les conséquences sur la place des programmes de rénovation urbaine et des projets de réussite éducative notamment au sein des contrats, leur pilotage, leur suivi.
- Enfin, la définition d'un projet pose la question des relations avec les opérateurs chargés de sa mise en oeuvre, et plus particulièrement dans le cadre de la politique de la ville celle des associations. Le rapport Langlais « Pour un partenariat renouvelé entre l'Etat et les associations » remis, en juin 2008, à Madame la ministre de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative indique : « les administrations ne semblent pas avoir, sauf exception, une idée claire de ce qu'elles attendent des associations. Elles réagissent aux sollicitations extérieures bien plus qu'elles ne prennent l'initiative des projets ; on se situe dans une logique de l'offre plutôt que dans une logique de la demande, avec le risque que les associations soient financées par habitude, parce qu'elles parlent fort, parce qu'elles savent monter de bons dossiers ou tout simplement parce qu'elles existent ».

3.5. La finalité des crédits de la « politique de la ville »

Dans l'hypothèse d'un *maintien de moyens spécifiques à la politique de la ville sous forme de subventions* à des programmes d'actions, plusieurs hypothèses peuvent être envisagées.

- Soit ces crédits font l'objet d'un cadrage d'utilisation national très précis et ciblé :
 - sur certains champs thématiques que l'Etat estime nécessaire de financer (ce qui ne signifie pas pour autant que ces thèmes sont les champs exclusifs du contrat) au regard d'appréciations nationales sur la prégnance de ces enjeux,
 - sur des champs qui sont de la seule compétence de l'Etat (éducation, sécurité),
 - non sur des thèmes mais sur des finalités : expérimentation, projets spécifiques que les moyens de droit commun même adaptés ne peuvent soutenir ?
- Soit ces crédits sont considérés, dans le cadre d'une nomenclature très large comme actuellement, « à la main » des partenaires locaux qui définissent en fonction du projet, les priorités à financer. Cette hypothèse suppose, plus fortement que dans le

cas précédent, la mise en place d'un appel à projets conjoint de l'ensemble des partenaires.

- Cette programmation de crédits spécifiques pose deux questions supplémentaires :
 - celle du mode d'attribution de ces crédits par l'État : soit celui-ci maintient le principe de la subvention par action telle que pratiquée en partie par l'Acsé, ce qui permet une certaine traçabilité de la subvention ; soit le principe d'une subvention globale à la collectivité est retenu, éventuellement sur la base d'une convention de programmation précisant les actions validées par les partenaires et d'un rapport annuel du bénéficiaire. Cette modalité était déjà prévue dans la circulaire du 4 avril 2002 relative aux règles de financement de la politique de la ville,
 - celle de la place et du rôle des associations ; actuellement, les associations sont pour partie les opérateurs des actions mises en œuvre ; un quota important des associations subventionnées par la politique de la ville ressort de ce que le rapport Langlais appelle « les associations du premier type dont le projet est articulé avec l'action publique » qui sont sollicitées par la puissance publique pour porter un service au public ; une autre partie ressort de ce que ce même rapport appelle « le second type, orienté sur la défense des droits et causes », un « troisième type d'associations est orienté vers l'intérêt de leurs membres et la pratique d'une activité donnée ». Les structures correspondantes peuvent être soutenues par la puissance publique au regard de leur capacité à alimenter le lien social.

3.6. Ventilation différenciée des moyens de la politique de la ville

Le CMPP évoque « une priorisation des moyens de la politique de la ville sur les territoires les plus en difficulté où la solidarité locale est insuffisante ». Afin de répondre plus clairement à cette exigence au regard d'une géographie redéfinie, plusieurs questions se posent :

- En premier lieu, de quels moyens s'agit-il ?

Cette notion peut recouvrir à la fois les moyens de droit commun de l'Etat (crédits et personnels des services) et les crédits spécifiques mis en place par les deux agences ou encore les exonérations fiscales et de charges sociales.
- En second lieu, de quelle solidarité locale s'agit-il ?

Des capacités financières de la commune dans laquelle se situe le quartier ? Des capacités financières de l'EPCI dans lequel se situe la commune ? Le Conseil général doit-il être considéré comme une collectivité de solidarité en matière de politique de la ville ? Quel est le poids de la taille du quartier dans l'appréciation des capacités de solidarité locale ?
- Comment conjuguer, pour prioriser les moyens, le critère de difficultés propres à chaque territoire et le critère de solidarité locale ? Faut-il donner priorité au premier, au nom de la cohésion nationale, au risque de favoriser le maintien d'une conception frileuse des responsabilités locales ? Faut-il prioriser le second, au nom

de cette responsabilité politique locale, au risque de l'écueil du désengagement de l'Etat ?

- Faut-il que l'Etat continue à soutenir, sur la base de critères adaptés, la constitution d'une ingénierie spécifique à la politique de la ville pour la définition et la mise en œuvre des projets ou bien cela relève-t-il des collectivités territoriales? Comment ? Sous quelles conditions ? Les structures d'ingénierie doivent-elle regrouper l'ensemble des équipes de projets soutenues (équipe RU, GIP-DSU du Cucs, chef de projet ZFU).
- Comment dans un nouveau système calculer l'enveloppe affectée à un futur Cucs ? Faut-il calculer des enveloppes de crédits « ville » par département en appliquant des clefs de répartition homogènes ou bien faut-il déterminer des enveloppes régionales en laissant le soin au préfet de région de les ventiler entre les départements ? Ou bien faut-il définir des clefs de répartition entre contributeurs par types d'opérations, comme sur les projets Anru ?

La démarche de réforme de géographie prioritaire engagée par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) conduit, d'une part à ce qu'un nombre limité de quartiers en difficulté et dans un contexte général de pauvreté cumule l'ensemble des moyens d'action de l'État (exonérations, moyens du PNRU, moyens de développement social) ; et, d'autre part, à ce que les territoires moins en difficulté et où les capacités de solidarité locales existent, bénéficient avant tout d'une meilleure mobilisation des moyens des collectivités territoriales et des politiques de droit commun de l'État, et de son expertise.

Liste des annexes

- Annexe 1 : Conséquences juridiques de la révision géographique
Etat des lieux des avantages attachés aux différents zonages (ZUS-ZRU-ZFU)
Situation en novembre 2008
- Annexe 2 : La priorisation des quartiers Cucs
- Annexe 3 : Les caractéristiques ex-post des quartiers de la politique de la ville
- Annexe 4 : Les concentrations de difficultés sociales en dehors des quartiers sensibles
- Annexe 5 : Glossaire
- Annexe 6 : Les indicateurs utilisables dans le cadre de la révision des ZUS et source
statistiques correspondantes

Annexe 1
Conséquences juridiques de la révision géographique
Etat des lieux des avantages attachés aux différents zonages
(ZUS-ZRU-ZFU)
Situation en novembre 2008

Cette annexe s'inscrit en complément du paragraphe 1.1.2.

Une réforme de la liste et des périmètres des ZUS et des ZRU aura certaines conséquences juridiques importantes pour les collectivités locales, les entreprises et les associations, les fonctionnaires, les bailleurs, et les particuliers.

En revanche, les avantages liés aux ZFU ne seront pas modifiés directement par une telle réforme puisque les ZFU ont leur existence juridique propre.

Les décrets et cartes délimitant les périmètres de ces territoires sont spécifiques et l'article 42 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire indique que les quartiers retenus sont « particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine ».

Cette réforme aura un impact important sur le budget des communes en modifiant la répartition de la DSU. En revanche, les exonérations de TFPB, compensées par l'Etat, ne coûtent rien aux collectivités.

Par ailleurs, les communes qui sortiraient des périmètres ZUS ne pourraient plus bénéficier des dispositions attachées au surclassement géographique qui leur apporte des possibilités supplémentaires de recrutement de cadres.

Les traitements des fonctionnaires (fonction publique Etat et territoriale) seraient également touchés puisque la réforme des ZUS aura des conséquences sur la répartition de la NBI Ville.

1. Avantages pour les entreprises

a) Exonérations fiscales et sociales accordées en ZRU et ZFU

ZFU

Le régime d'exonérations fiscales et sociales associé à ce dispositif varie en fonction de la date d'installation en ZFU de l'entreprise bénéficiaire et de la taille de ses effectifs. L'entreprise doit employer 50 salariés au plus à la date de son implantation.

A l'issue de la période d'exonération de cinq ans à taux plein, l'entreprise bénéficie d'une sortie progressive de l'ensemble des exonérations (sauf de la taxe foncière).

En matière d'impôt sur les bénéfices, les entreprises bénéficient d'une exonération pendant neuf années supplémentaires à taux dégressif (60% pendant les cinq années suivantes, 40% les 6ème et 7ème années, 20% les deux dernières années), et sans condition d'effectifs.

Pour les autres exonérations (hors taxe foncière), cette dégressivité s'étale sur une durée de trois à neuf ans, selon que l'entreprise emploie plus au moins cinq salariés :

* les entreprises de cinq salariés et plus bénéficient d'une exonération pendant trois années supplémentaires à taux dégressif (60%, 40%, 20%).

* les entreprises de moins de cinq salariés bénéficient d'une exonération pendant neuf années supplémentaires à taux dégressif (60% pendant les cinq années suivantes, 40% les 6ème et 7ème années, 20% les deux dernières années).

Le tableau ci-joint présente en détail le régime d'exonérations fiscales et sociales des ZFU.

ZRU

La durée des exonérations à taux plein varie selon les cotisations ou les impôts concernés : douze mois pour l'exonération de cotisations sociales patronales, deux ans pour l'impôt sur les bénéfices et jusqu'à cinq ans pour la taxe professionnelle, pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et pour les cotisations sociales personnelles maladie des artisans et commerçants.

En matière d'impôt sur les bénéfices et de taxe professionnelle, les entreprises bénéficient d'une exonération pendant trois années supplémentaires à taux dégressif (75%, 50%, 25% pour l'impôt sur les bénéfices et 60%, 40%, 20% pour la taxe professionnelle).

Droit de mutation en ZRU et ZFU

Les droits de mutation sont réduits pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèle réalisées en ZRU et ZFU.

Article 722 bis du code des impôts

Le taux de 2 % du droit de mutation prévu à l'article 719 est réduit à 0 % pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèles réalisées dans les zones de redynamisation urbaine définies au I ter de l'article 1466 A, dans les zones franches urbaines mentionnées aux I quater, I quinquies et I sexies de l'article 1466 A, ainsi que dans les zones de revitalisation rurale mentionnées à l'article 1465 A .

b) Exonérations fiscales et sociales accordées en ZUS

Sous certaines conditions, les créations ou extensions d'entreprises situées en ZUS peuvent être exonérées de la taxe professionnelle. Les collectivités territoriales ou les EPCI doivent le prévoir par une délibération spécifique.

Article 1466 A du code des impôts

I.-A compter du 1er janvier 2005, les collectivités territoriales sur le territoire desquelles sont situés un ou plusieurs quartiers classés en zones urbaines sensibles définies au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ou leurs établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre peuvent exonérer de la taxe professionnelle par délibération prise

dans les conditions de l'article 1639 A bis du présent code les créations ou extensions d'établissement réalisées dans une ou plusieurs de ces zones urbaines sensibles, dans la limite d'un montant de base nette imposable fixé pour 2005 à 122 863 euros et actualisé chaque année en fonction de la variation des prix. Seuls les établissements employant moins de 150 salariés peuvent bénéficier de cette mesure.

Article 5 du décret 2007-732 du 7 mai 2007 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des PME.

Pour l'application des dispositions susvisées du code général des impôts et de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, les zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises au sens des définitions données dans l'annexe I du règlement susvisé de la Commission 364/2004 du 25 février 2004 publié au Journal officiel de l'Union européenne L 63 du 28 février 2004, modifiant le règlement (CE) n° 70/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises, publié au Journal officiel de l'Union européenne L 10 du 13 janvier 2001, comprennent :

1° hors de la région Ile-de-France, jusqu'au 31 décembre 2008, toutes les communes ou parties de communes ne figurant pas dans les annexes 1 à 3 ; à compter du 1er janvier 2009, toutes les communes ou parties de communes ne figurant pas dans les annexes 1 et 3 ;

2° dans la région Ile-de-France, les communes ou parties de communes retenues dans la liste des zones urbaines sensibles instituées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville et celles retenues dans la liste des zones de revitalisation rurales instituées par la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire.

c) Autres avantages

Aides du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce - Fisac (pour les entreprises et les collectivités locales)

Les aides du Fisac versées aux entreprises ou aux collectivités publiques sont majorées pour les opérations réalisées en ZUS. Le décret n° 2003-107 du 5 février 2003 a été abrogé par le décret n° 2008-1475 du 30 décembre 2008.

Décret n° 2008-1475 du 30 décembre 2008 pris pour l'application de certaines dispositions de l'article L. 750-1-1 du code de commerce

« Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) assure le versement des aides financières mentionnées à l'article L. 750-1-1 du code de commerce en faveur des entreprises de proximité dont la clientèle est principalement composée de consommateurs finaux.

Pour les opérations réalisées dans les zones urbaines sensibles, dont la liste est annexée au décret du 26 décembre 1996 susvisé, et dans les zones franches urbaines, mentionnées par le décret du 28 juillet 2006 susvisé, les taux sont portés respectivement à 80 % en fonctionnement et à 40 % en investissement. Les opérations d'investissement incluent les aides individuelles que l'Etat accorde, dans le cadre d'opérations collectives, aux personnes

physiques ou morales de droit privé dont l'entreprise est implantée dans une zone urbaine sensible ou dans une zone franche urbaine. Il n'est pas fait obligation aux collectivités territoriales concernées de participer au financement de ces aides individuelles. »

Article L. 750-1-1 du code de commerce (Fisac)

« Les opérations éligibles à ces concours sont destinées à favoriser la création, le maintien, la modernisation, l'adaptation ou la transmission des entreprises de proximité, pour conforter le commerce sédentaire et non sédentaire, notamment en milieu rural, dans les zones de montagne, dans les halles et marchés ainsi que dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. »

Pension de retraite : modalités de cumul

Article 1 du Décret n°2004-791 du 29 juillet 2004 relatif au cumul d'un emploi et d'une pension de retraite pour les travailleurs non salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales

Pour les travailleurs non salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales, le cumul entre pension de retraite et revenus d'activités est autorisé sous réserve que ces revenus n'excèdent pas un certain plafond. Ce plafond est plus élevé en ZUS.

Autorisation d'ouverture et de transfert des pharmacies

Art L5125-11 du code de santé publique et art 59 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008

La réglementation relative aux ouvertures de pharmacies est différente dans les ZFU et ZRU.

Article L5125-11

L'ouverture d'une officine dans une commune qui en est dépourvue peut être autorisée par voie de transfert lorsque le nombre d'habitants recensés dans la commune est au moins égal à 2 500.

L'ouverture d'une nouvelle officine dans une commune de plus de 2 500 habitants où au moins une licence a déjà été accordée peut être autorisée par voie de transfert à raison d'une autorisation par tranche entière supplémentaire de 3 500 habitants recensés dans la commune.

Lorsque la dernière officine présente dans une commune de moins de 2 500 habitants a cessé définitivement son activité et qu'elle desservait jusqu'alors une population au moins égale à 2 500 habitants, une nouvelle licence peut être délivrée pour l'installation d'une officine par voie de transfert dans cette commune.

*Dans les communes qui sont dépourvues d'officine ou **dans les zones franches urbaines, les zones urbaines sensibles et les zones de redynamisation urbaine** mentionnées dans la [loi n° 96-987 du 14 novembre 1996](#) relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville ainsi que dans les zones de revitalisation rurale définies par [l'article 1465 A du code général des impôts](#), l'ouverture d'une officine peut être autorisée par voie de création si les conditions prévues au premier, deuxième ou troisième alinéa sont remplies depuis au moins deux ans à compter de la publication d'un recensement mentionné à [l'article L. 5125-10](#) et si aucune décision autorisant cette ouverture par voie de transfert ou regroupement n'a été prise dans ce délai.*

Implantation d'entreprises dans les HLM situées en ZUS

Article L443-11 du CGCT

Dans les quartiers situés dans les zones urbaines sensibles définies à l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ou dans les territoires définis à l'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, les organismes d'habitations à loyer modéré 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. Passé le délai d'un mois, cet avis est réputé favorable.

Dérogation à l'autorisation préalable pour le changement d'usage des locaux

Les entreprises souhaitant s'implanter en ZFU ne sont pas soumises à l'autorisation préalable pour le changement d'usage des locaux

Art 631-7 et 631-10 du code de la construction

Dans les communes de plus de 200 000 habitants et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est soumis à autorisation préalable.

Les dispositions de l'article L. 631-7 ne sont pas applicables dans les zones franches urbaines définies au B du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

2. Conséquences pour les collectivités territoriales

a) Surclassement géographique des communes

Le décret n°2004-674 du 8 juillet 2004 prévoit que pour calculer la population d'une commune comportant une ZUS, on additionne la population totale et la population vivant en ZUS. Par conséquent, la population vivant en ZUS est comptabilisée deux fois. Cela accroît les possibilités de recrutement de cadres de la fonction publique territoriale et de collaborateurs de cabinet au sein des cabinets des maires .

Article 88 loi 26/01/1984

L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou le conseil d'administration de l'établissement public local peut décider de maintenir, à titre individuel, au fonctionnaire concerné, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'Etat servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont il est titulaire.

Toute commune ou tout établissement public de coopération intercommunale compétent comportant au moins une zone urbaine sensible définie au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire peut être surclassé dans une catégorie démographique supérieure par référence à la population totale obtenue en multipliant par deux la population des zones urbaines sensibles ou des parties de zones urbaines sensibles de la commune.

Article 1 du décret n°2004-674 du 8 juillet 2004

« Toute commune ou tout établissement de coopération intercommunale comprenant une zone urbaine sensible ou une partie de zone urbaine sensible définie au 3 de l'article 42 de la loi du 4 février 1995 susvisée peut être surclassé, à sa demande, dans une catégorie démographique supérieure, dans les conditions prévues aux articles suivants. »

b) Prise en compte de la population en ZUS et ZFU dans le calcul de la DSU

Deux coefficients multiplicateurs s'appliquent à l'ensemble des communes bénéficiaires :

- un coefficient égal à 1, augmenté du rapport entre le double de la population des ZUS et la population totale de la commune . Ce coefficient varie de 1 à 3,
- un coefficient égal à 1, augmenté du rapport entre la population des ZFU et la population totale de la commune. Ce coefficient varie de 1 à 2.

Article L2334-18-2 du CGCT

« La dotation revenant à chaque commune éligible est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué. Ce produit est pondéré par l'effort fiscal dans la limite de 1, 3 et par un coefficient variant uniformément de 2 à 0, 5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles. Pour la détermination de la dotation revenant aux communes éligibles, s'appliquent au produit défini au premier alinéa deux coefficients multiplicateurs supplémentaires, l'un égal à un, augmenté du rapport entre le double de la population des zones urbaines sensibles et la population totale de la commune, et l'autre égal à un, augmenté du rapport entre la population des zones franches urbaines et la population totale de la commune. »

Coefficient ZUS = $1 + (2 * \text{pop ZUS} / \text{pop DGF})$

Ce coefficient varie donc de 1 à 3 en fonction de la part de la population située en ZUS.

Si par exemple, 25% de la population est en ZUS, ce coefficient s'élève à :

$$1 + (2 * 0.25) = 1.5$$

Coefficient ZFU = $1 + (\text{pop ZFU} / \text{pop DGF})$

Ce coefficient varie donc de 1 à 2 en fonction de la part de la population située en ZFU.

Si par exemple, 50% de la population est en ZFU, ce coefficient s'élève à :

$$1+0.5 = 1.5$$

c) Instauration d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance

Article L2211-4 du CGCT

Dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant une zone urbaine sensible telle que définie par le 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 préside un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance mis en place dans des conditions fixées par décret. Lorsque, en application de l'article L. 5211-59, il est créé un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance, la mise en place par les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est facultative.

3. Conséquences sur le Programme national de rénovation urbaine

L'article 6 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003) indique que :

« le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après un avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues. »

4. Avantages pour les associations

Elles bénéficient également d'avantages en terme d'exonérations de cotisations sociales patronales. Les durées et les taux d'exonérations sont identiques pour les associations dans les ZFU et dans les ZRU (à la différence de ce qui concerne les entreprises).

L'exonération de cotisations sociales patronales dure cinq ans pour les associations en ZFU et en ZRU.

Concernant les exonérations de cotisations sociales spécifiques aux associations, une dégressivité s'étale sur une durée de trois à neuf ans, selon que l'association emploie plus ou moins cinq salariés :

* les associations de cinq salariés et plus bénéficient d'une exonération pendant trois années supplémentaires à taux dégressif (60%, 40%, 20%).

* les associations de moins de cinq salariés bénéficient d'une exonération pendant neuf années supplémentaires à taux dégressif (60% pendant les cinq années suivantes, 40% les 6ème et 7ème années, 20% les deux dernières années).

Elles bénéficient en sus du **dispositif des Adultes-relais** (Article D5134-151 du code du travail).

5. Avantages pour les habitants des quartiers

a) Exonération de surloyer

Article L441-3 du code de la construction et de l'habitat : Les habitants des ZUS vivant en HLM sont exonérés du surloyer.

Les organismes d'habitations à loyer modéré perçoivent des locataires des logements visés au premier alinéa de l'article L. 441-1 le paiement d'un supplément de loyer de solidarité en sus du loyer principal et des charges locatives dès lors qu'au cours du bail les ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer excèdent d'au moins 20 % les plafonds de ressources en vigueur pour l'attribution de ces logements. (...)

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables dans les zones de revitalisation rurale telles que définies par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ainsi que dans les quartiers classés en zones urbaines sensibles, définies au 3 de l'article 42 de la même loi.

b) Aide pour l'accession à la propriété

Les personnes qui acquièrent un logement en vue de l'occuper à titre de résidence principale peuvent bénéficier d'une aide ; cette aide est majorée pour les personnes vivant en ZUS.

Article R317-8 du code de la construction et de l'habitation

Il est créé une aide pour l'accession à la propriété destinée aux personnes physiques qui acquièrent un logement en vue de l'occuper à titre de résidence principale et qui n'ont pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des deux dernières années précédant l'offre de prêt.

Le montant de l'avance ne peut excéder 20 p. 100 du coût de l'opération retenu dans la limite d'un prix maximal déterminé en fonction de la composition familiale du ménage bénéficiaire et de la localisation du logement.

Le taux mentionné à l'alinéa précédent est porté à 30 % dans les zones urbaines sensibles et dans les zones franches urbaines mentionnées à l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

6. Avantages pour les agents publics travaillant dans ces quartiers

a. Bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

- Fonction publique d'Etat

Dans la plupart des ministères, les fonctions exercées à titre principal dans les zones urbaines sensibles peuvent donner lieu au versement d'une NBI au titre de la politique de la ville. Coût pour l'État : plafond de 20 millions d'euros environ (source DGAFP)

- Fonction publique territoriale

Décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible

Article 1 : Les fonctionnaires territoriaux exerçant à titre principal les fonctions mentionnées en annexe au présent décret soit dans les zones urbaines sensibles dont la liste est fixée par le décret du 26 décembre 1996 susvisé, soit dans les services et équipements situés en périphérie de ces zones et assurant leur service en relation directe avec la population de ces zones, soit dans les établissements publics locaux d'enseignement figurant sur l'une des listes prévues respectivement par les articles 2 et 3 des décrets du 11 septembre 1990 et du 15 janvier 1993 susvisés bénéficient de la nouvelle bonification indiciaire. Celle-ci est prise en compte dans le calcul de la retraite et versée mensuellement.

Article 2 : Les agents attributaires de la nouvelle bonification indiciaire au titre de l'exercice de fonctions en zone urbaine sensible bénéficient d'une majoration maximale de 50 % des points déjà acquis en cette qualité lorsqu'ils sont confrontés à des sujétions plus particulières ou lorsqu'ils assument des responsabilités spécifiques ou participent à la mise en oeuvre d'actions liées à la politique de la ville, définies dans le cadre de l'organisation du service par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement après avis du comité technique paritaire.

- Fonction publique hospitalière

b. Régime indemnitaire des agents de l'ANPE

Article 7 du décret n°2004-386 du 28 avril 2004 relatif au régime indemnitaire des agents contractuels de droit public de l'Agence nationale pour l'emploi

7. Conséquences pour les bailleurs sociaux

a) Obligations de gardiennage ou de surveillance de certains immeubles d'habitation

Le bailleur doit assurer le gardiennage ou la surveillance des immeubles collectifs qu'il gère et qui sont situés en ZUS (hors ZUS, cette obligation ne s'applique que si l'immeuble regroupe 100 logements ou plus).

Art. R.127-1. du code de la construction rédaction issue du Décret no 2001-1361 du 28 décembre 2001

Art. R.* 127-1. - Afin de satisfaire à l'obligation prévue à l'article L. 127-1 du présent code, le bailleur fait assurer, dans les conditions et selon les modalités prévues au présent chapitre, le gardiennage ou la surveillance des immeubles collectifs à usage locatif dont il a la gestion.
« Les dispositions du premier alinéa s'appliquent à tout bailleur dès lors qu'il gère cent logements locatifs ou plus dans un immeuble ou groupe d'immeubles collectifs formant un ensemble situé soit dans une zone urbaine sensible définie au 3o de l'article 42 de la loi no 95-115 du 4 février 1995, soit dans une commune dont la population dépasse 25 000 habitants ou qui est comprise dans une aire urbaine d'un seul tenant regroupant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes comptent plus de 15 000 habitants.

b) Exonérations de TFPB en faveur des immeubles à caractère social

Les bailleurs sociaux bénéficient d'un abattement de 30% sur la base d'imposition de la TFPB pour les logements situés en ZUS. Cette perte de recette pour les collectivités territoriales est compensée par l'Etat, cela représente 92 millions d'euros par an (dont 89 millions d'euros pour les budgets communaux, 2 millions d'euros pour les budgets des EPCI et 0,7 millions d'euros pour les départements).

Article 1388 bis du code des impôts

I. - La base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des logements à usage locatif mentionnés à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, appartenant à l'un des organismes cités à l'article L. 411-2 du même code ou à une société d'économie mixte et ayant bénéficié d'une exonération prévue aux articles 1384, 1384 A, au II bis de l'article 1385 ou acquis avant le 1er janvier 1998 en vue de leur location avec le concours financier de l'Etat en application du 3° de l'article L. 351 2 du code de la construction et de l'habitation, fait l'objet d'un abattement de 30 % lorsque ces logements sont situés en zones urbaines sensibles mentionnées au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

8. Conséquences sur l'implantation des services publics

La Poste :

Article 1 du Décret n°2007-448 du 25 mars 2007 relatif à la composition, aux attributions et au fonctionnement des commissions départementales de présence postale territoriale.

Article 4 du Décret n°2007-310 du 5 mars 2007 relatif au fonds postal national de péréquation territoriale.

Les commissions départementales de présence postale territoriale comprennent un élu représentant les ZUS.

Le calcul des dotations départementales du fonds postal national de péréquation territoriale tient compte de la présence de ZUS dans le département.

9. Avantages fiscaux pour les particuliers

Les contribuables investissant dans les DOM et certaines COM bénéficient de réduction d'impôt sur le revenu, ces exonérations sont majorées lorsque le logement construit est situé en ZUS ;

Article 199 undecies A du code des impôts

Il est institué une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B qui investissent dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises, entre la date de promulgation de la [loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer](#) et le 31 décembre 2017.

Toutefois, pour les investissements réalisés dans les départements d'outre-mer et la collectivité départementale de Mayotte mentionnés aux a, b, c, d et e du 2, les taux de 25 %, 40 % et 50 % visés aux deuxième et troisième alinéas sont majorés de dix points lorsque le logement est situé dans une zone urbaine sensible définie au 3 de [l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire](#).

10. majoration du plafond du prêt à taux zéro

Article 244 quater J du code des impôts

I.-Les établissements de crédit mentionnés à l'article L. 511-1 du code monétaire et financier passibles de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le revenu ou d'un impôt équivalent, ayant leur siège dans un Etat membre de la Communauté européenne, ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale, peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt au titre d'avances remboursables ne portant pas intérêt et consenties à des personnes physiques, soumises à des conditions de ressources, pour l'acquisition ou la construction d'une résidence principale en accession à la première propriété et versées au cours de l'année d'imposition ou de l'exercice. Le montant de l'avance remboursable sans intérêt peut, le cas échéant, financer l'ensemble des travaux rendus nécessaires par la mise aux normes telles que définies au deuxième alinéa ou prévus par le bénéficiaire de cette avance lors de l'acquisition de cette résidence.

Le logement doit, au jour de l'affectation à l'usage d'habitation principale du bénéficiaire de l'avance, satisfaire à des normes minimales de surface et d'habitabilité définies par décret en Conseil d'Etat.

Le montant de l'avance remboursable sans intérêt est plafonné à 32 500 euros.

Ce dernier montant est majoré de 50 % dans les zones urbaines sensibles et dans les zones franches urbaines mentionnées à l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

11. Autres types d'avantages

Composition des carburants :

Art. L. 224-3 du code de l'environnement

L'incorporation de composés oxygénés, notamment d'origine agricole, dans les carburants pétroliers destinés à la circulation automobile est encouragée dans le cadre de la lutte contre la pollution de l'air.

Cette incorporation fait l'objet, dans le cadre défini sur le plan communautaire, et sur proposition du ministre chargé de l'énergie et du ministre chargé de l'environnement, d'opérations pilotes dans les zones urbaines sensibles, dont la pollution est caractérisée par des taux élevés d'oxyde de carbone, d'imbrûlés et d'ozone atmosphérique.

4. Exonérations en ZFU

Tableau synthétique

(situation en 2008, sans tenir compte des modifications apportées par l'article 82 du PLF 2009).

charges exonérées	bénéficiaires, avantages et obligations
exonération de taxe professionnelle (TP)	- sont concernées les entreprises employant au plus 50 salariés au 1er janvier 2006 (ZFU 1997, 2004 et 2006) ou à la date de leur création ou de leur implantation si elle est postérieure. - sont concernés les établissements créés au plus tard le 31 décembre 2011. - dans la limite d'un plafond annuel de base nette exonérée de 343 234 euros pour 2007 .
exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	- sont concernés les immeubles situés en ZFU rattachés entre le 1 ^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2011 inclus à un établissement remplissant les conditions pour bénéficier de l'exonération de taxe professionnelle en ZFU
exonération d'impôt sur les bénéfices (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu)	- sont concernées les entreprises employant au plus 50 salariés, créées ou implantées au plus tard le 31 décembre 2011 (ZFU 1997, 2004 et 2006). - dans la limite d'un plafond de bénéfices exonérés fixé à 100 000 € par contribuable et par période de 12 mois, majorés de 5 000 euros par nouveau salarié embauché à compter du 1 ^{er} janvier 2006 domicilié dans une ZUS ou une ZFU (employé à temps plein pendant une durée d'au moins six mois) hors revenus financiers ou exceptionnels.
exonération de cotisations sociales patronales de sécurité sociale, de cotisations au titre du fonds national d'aide au logement et de versement transport.	ENTREPRISES : - sont concernées les entreprises employant au plus 50 salariés au 1er janvier 1997 (ZFU 1997), au 1er janvier 2004 (ZFU 2004), au 1 ^{er} août 2006 (ZFU 2006) ou à la date de leur création ou de leur implantation au plus tard le 31 décembre 2011 (ZFU 1997, 2004 et 2006), - jusqu'en 2008, l'exonération s'appliquait aux salariés en CDI ou CDD (dans la limite de 50 emplois exonérés et sur la fraction de rémunération inférieure à 140% du SMIC) présents à la date de création ou d'implantation de l'entreprise en ZFU, transférés en ZFU au plus tard le 31 décembre 2011 (ZFU 1997, 2004 et 2006).ou embauchés dans les cinq ans qui suivent la création ou l'implantation de l'entreprise dans la zone, - lorsque le niveau de salaire est supérieur à 1,4 SMIC, le montant de l'exonération est dégressif, jusqu'à s'annuler lorsque la rémunération est égale à

	<p>un seuil de sortie (2,4 SMIC en 2009, 2,2 SMIC en 2010, 2 SMIC en 2011).</p> <p>- <i>clause d'embauche locale</i> :</p> <p>* pour les entreprises implantées après le 1er janvier 2002, obligation est faite, à partir de la 3ème embauche (les deux 1res embauches ouvrant droit à l'exonération), d'embaucher ou d'employer au moins un tiers de leurs salariés parmi les habitants d'une zone urbaine sensible.</p> <p>* pour les entreprises implantées avant le 1er janvier 2002, la clause d'embauche reste fixée au moins au cinquième de résidents de la ZFU d'implantation.</p> <p>ASSOCIATIONS :</p> <p>- sont concernées les associations qui se créent ou s'implantent au plus tard le 31 décembre 2011 en ZFU (ZFU 1997, 2004 et 2006).</p> <p>- l'exonération s'applique uniquement aux salariés (en CDI ou en CDD) résidant dans la ZFU ou dans une ZUS située dans la même unité urbaine que la ZFU (dans la limite de 15 emplois exonérés et sur la fraction de rémunération inférieure à 140% du SMIC) présents à la date de création ou d'implantation de l'association en ZFU ou embauchés dans les cinq ans qui suivent la création ou l'implantation de l'association dans la zone.</p>
exonération de cotisations sociales personnelles maladie maternité	<p>- sont concernés les artisans, commerçants et chefs d'entreprises ayant la qualité de travailleur indépendant, pour les activités existantes en ZFU le 1er janvier 1997 (ZFU 1997) et le 1er janvier 2004 (ZFU 2004), le 1^{er} août 2006 (ZFU 2006) et les débuts d'activité au plus tard le 31 décembre 2011 (ZFU 1997, 2004 et 2006).</p> <p>- dans la limite d'un plafond annuel de bénéfice exonéré fixé à 25.157euros pour 2007.</p>

DEPENSES FISCALES PRINCIPALES SUR IMPOTS D'ÉTAT

(En millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale		Chiffrage pour 2007	Chiffrage pour 2008	Chiffrage pour 2009
220101	<p>Exonération plafonnée à 61 000 € de bénéfice pour les entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine</p> <p>Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés</p> <p><i>Objectif : Aider certains espaces géographiques (urbains)</i></p> <p><i>Bénéficiaires : 15 700 entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : bonne - Création : 1996 - Dernière modification : 2006 - CGI : 44 octies</i></p>	140	145	150
730216	<p>Taux de 5,5 % applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine</p> <p>Taxe sur la valeur ajoutée</p> <p><i>Objectif : Aider certains espaces géographiques (urbains)</i></p> <p><i>Bénéficiaires : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : ordre de grandeur - Création : 2006 - Dernière modification : 2006 - CGI : 278 sexies-I-6</i></p>	100	100	110
220102	<p>Exonération plafonnée à 100 000 € du bénéfice réalisé par les entreprises qui exercent une activité dans une ZFU de troisième génération ou qui créent une activité dans une ZFU entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2011</p> <p>Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés</p> <p><i>Objectif : Aider certains espaces géographiques (urbains)</i></p> <p><i>Bénéficiaires : 3 800 entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : bonne - Création : 2006 - Dernière modification : 2007 - CGI : 44 octies A</i></p>	35	35	35
420106	<p>Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés exonérées d'impôt sur les sociétés qui exercent la totalité de leur activité dans les zones franches urbaines ou en Corse</p> <p>Imposition forfaitaire annuelle</p> <p><i>Objectif : Aider certains espaces géographiques (Corse)</i></p> <p><i>Bénéficiaires : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : ordre de grandeur - Création : 1983 - Dernière modification : 2005 - CGI : 223 nonies</i></p>	5	5	5
960102	<p>Abattement de 1 500 € sur le montant de la taxe aux établissements situés dans les ZUS</p> <p>Taxe d'aide au commerce et à l'artisanat</p> <p><i>Objectif : En cours</i></p> <p><i>Bénéficiaires : 131 entreprises - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : très bonne - Création : 2000 - Dernière modification : 2008 - CGI : Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, article 68</i></p>	€	€	€
320127	<p>Déduction d'une partie des versements effectués entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2007 dans le cadre de souscriptions en numéraire au capital des petites et moyennes entreprises</p>	5	5	-

(En millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale	Chiffrage pour 2007	Chiffrage pour 2008	Chiffrage pour 2009
situées dans les ZFU Impôt sur les sociétés <i>Objectif : Aider certains espaces géographiques (urbains)</i> <i>Bénéficiaires : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : ordre de grandeur - Création : 2006 - Dernière modification : 2006 - CGI : 217 sexdecies</i>			
Coût total des dépenses fiscales ⁷	285	290	300

NB : La disposition prévoyant une TVA à 5.5% pour les logements en accession sociale s'applique dans les quartiers Anru, elle n'est pas liée directement aux périmètres des ZUS.

■ DEPENSES FISCALES PRINCIPALES SUR IMPOTS LOCAUX, PRISES EN CHARGE PAR L'ÉTAT (6)

(En millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'État, contribuant au programme de manière principale	Chiffrage pour 2007	Chiffrage pour 2008	Chiffrage pour 2009
080109 Exonération en faveur des établissements existants ou créés dans les ZFU créées en 1996 Taxe professionnelle <i>Objectif : Aider certains espaces géographiques (urbains)</i> <i>Bénéficiaires : 20 600 entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : bonne - Création : 2006 - Dernière modification : 2006 - CGI : 1466 A-I quater</i>	36	36	37
080110 Exonération en faveur des établissements existants ou créés dans les ZFU créées en 2003 Taxe professionnelle <i>Objectif : Aider certains espaces géographiques (urbains)</i> <i>Bénéficiaires : 7 500 entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : bonne - Création : 2003 - Dernière modification : 2006 - CGI : 1466 A-I quinquies</i>	19	21	22
080111 Exonération en faveur des établissements existants ou créés entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2011 dans la première ou la deuxième ou la troisième génération de ZFU Taxe professionnelle <i>Objectif : Aider certains espaces géographiques (urbains)</i> <i>Bénéficiaires : 1 700 entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : bonne - Création : 2006 - Dernière modification : 2006 - CGI : 1466 A-I sexies</i>	6	14	16
050104 Exonération en faveur des immeubles situés dans les ZFU créées en 2003 Taxe foncière sur les propriétés bâties <i>Objectif : Aider certains espaces géographiques (urbains)</i> <i>Bénéficiaires : 3 000 entreprises et ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : très bonne - Création : 2003 - Dernière modification : 2006 - CGI : 1383 C</i>	6	7	8
050108 Exonération en faveur des établissements existants ou créés entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2011 dans la première ou la deuxième ou la troisième génération de ZFU Taxe foncière sur les propriétés bâties <i>Objectif : Aider certains espaces géographiques (urbains)</i> <i>Bénéficiaires : 2 000 entreprises et ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : bonne - Création : 2006 - Dernière modification : 2006 - CGI : 1383 C bis</i>	€	5	5
050103 Exonération en faveur des immeubles situés dans les ZFU créées en 1996 Taxe foncière sur les propriétés bâties <i>Objectif : Aider certains espaces géographiques (urbains)</i> <i>Bénéficiaires : 2 800 entreprises et ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : très bonne - Création : 1996 - Dernière modification : 2006 - CGI : 1383 B</i>	3	3	3

⁷ Le « Coût total des dépenses fiscales » constitue une somme de dépenses fiscales dont les niveaux de fiabilité peuvent ne pas être identiques (cf. caractéristique « Fiabilité » indiquée pour chaque dépense fiscale). Il ne prend pas en compte les dispositifs inférieurs à 0,5 million d'euros (« € »). Par ailleurs, afin d'assurer une comparabilité d'une année sur l'autre, lorsqu'une dépense fiscale est non chiffrable (« nc »), le montant pris en compte dans le total correspond au dernier chiffrage connu (montant 2008 ou 2007) ; si aucun montant n'est connu, la valeur nulle est retenue dans le total. La portée du total s'avère enfin limitée en raison des interactions éventuelles entre dépenses fiscales. Il n'est donc indiqué qu'à titre d'ordre de grandeur et ne saurait être considéré comme une véritable sommation des dépenses fiscales du programme.

(En millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'État, contribuant au programme de manière principale	Chiffrage pour 2007	Chiffrage pour 2008	Chiffrage pour 2009
Coût total des dépenses fiscales	70	86	91

En outre, l'Etat procède à la compensation des exonérations de charges sociales accordées aux entreprises situées en ZFU et en ZRU en faveur des caisses de sécurité sociale.

Les crédits sont inscrits au programme 147.

En 2007, quelques 299,1 millions d'euros ont été consacrés à cette dépense. En 2008, 348 millions d'euros ont été versés aux organismes de sécurité sociale, et 280 millions d'euros ont été ouverts à ce titre en loi de finances pour 2009.

Annexe 2

La priorisation des quartiers Cucs

Cette annexe s'inscrit en complément du paragraphe 1-1-3.

Afin de mieux appréhender les critères qui semblent avoir été privilégiés dans l'attribution des degrés de priorisation des quartiers Cucs, une modélisation (logit multinomial ordonné) a été entreprise afin de relier le degré de priorisation des quartiers (ZUS, et autres quartiers Cucs non ZUS (et hors extension ZUS) défini par l'échelon et le contexte local de ces quartiers tels qu'on peut le percevoir à partir des variables statistiques disponibles au niveau national.

Les variables caractéristiques du contexte local finalement retenues dans l'analyse sont la part des bénéficiaires de la CMUc (couverture maladie universelle complémentaire, qui reflète très convenablement le niveau de précarité que connaît la population du quartier⁸), le taux de chômage, la taille du quartier (population), le nombre de personnes par ménage, la part des employés et celle des ouvriers dans la population active, la part des salariés dans le secteur du commerce. Une variable caractérisant la présence de grands ensembles est également intégrée dans l'analyse.

Afin d'évaluer dans quelle mesure les difficultés des quartiers ont été appréhendées en propre ou relativement à leur environnement immédiat, ces caractéristiques des quartiers ont été introduites telles quelles, mais également relativement à celles de leur unité urbaine⁹.

La modélisation établit que l'ensemble de ces variables est corrélé à la décision retenue. Le taux de couverture de la CMUc explique de manière forte le niveau de priorité retenue : toutes choses égales par ailleurs, la probabilité d'être classé en quartier de plus grande difficulté est multipliée par 7 environ lorsque le taux de CMUc passe de 6% à 37% (*respectivement 5^{ème} et 95^{ème} percentile de la variable considérée sur le champ des quartiers supports de la présente modélisation*).

La taille du quartier joue également un rôle prépondérant dans l'analyse : toutes choses égales par ailleurs, un quartier de 600 habitants a environ 24 fois moins de chance d'être classé en priorité 1 qu'un quartier de 14 000 habitants (*idem*). Les autres variables jouent un rôle à un niveau plus faible cependant.

On relèvera que la part des employés et celle des ouvriers dans la population active interviennent également, et mieux de façon relative – c'est-à-dire rapportée à celle de leur unité urbaine – qu'en niveau, ce qui confirme que les difficultés d'un quartier peuvent être également appréciées à l'aune de leur environnement.

Enfin on notera que la présence de grands ensembles explique le niveau de priorité retenu dans les quartiers hors ZUS ; toute choses égales par ailleurs, un quartier a 1,7 fois plus de chances d'être classé à un niveau de priorité plus élevé lorsqu'il comprend un habitat de grands ensembles.

Les analyses indiquent également que tous ces facteurs ne semblent pas avoir été pris en compte de la même façon pour les quartiers ZUS et les quartiers Cucs non ZUS, ou pour les

⁸ Les données sur les revenus fiscaux des ménages ne sont malheureusement pas disponibles à l'heure actuelle sur l'ensemble des quartiers de la politique de la ville (ils le sont uniquement sur les ZUS).

⁹ Par exemple : taux de couverture de la CMUc du quartier rapporté à celui de son unité urbaine, taux de chômage du quartier ramené à celui de son unité urbaine, etc.

quartiers de province et ceux de l'agglomération parisienne. Ainsi, la part des ouvriers dans la population active, ainsi que dans une moindre mesure la taille de la population du quartier, a une influence significativement plus forte sur le niveau de priorité retenu des quartiers ZUS que sur celui des autres quartiers Cucs ; par ailleurs, la présence de grands ensembles ne joue pas semble-t-il sur la priorisation des ZUS¹⁰.

De façon équivalente, la taille de la population du quartier joue significativement moins sur la priorisation des quartiers Cucs de l'agglomération parisienne que sur celle de ceux de province, contrairement au taux de chômage qui y est en revanche davantage explicatif du diagnostic.

Les tableaux 1 présentent les résultats obtenus sur le champ France métropolitaine (tableau 1.1) et province seule (tableau 1.2) pour différentes configurations d'estimation : sur l'ensemble des quartiers Cucs, sur les seules ZUS, sur les seuls quartiers Cucs non ZUS.

Le tableau 2 est un complément aux tableaux 1 qui permet une lecture complète des résultats du modèle général (tous quartiers Cucs de France métropolitaine).

Les commentaires ci-dessus exposent les grandes tendances des résultats exposés en détail dans les tableaux suivants.

Tableaux 1: Modélisation de la probabilité qu'un IRIS soit en quartier politique de la ville - coefficients de la régression

Tableau 1.1 : France métropolitaine	Source	Tous quartiers, France métropolitaine (1)	ZUS, France métropolitaine (2)	Autres quartiers Cucs non ZUS, France métropolitaine (3)
Constante 1		-7.0935 ***	-9.9390 ***	-5.5006 ***
Constante 2		-5.2400 ***	-7.1547 ***	-3.9150 ***
Population ramenée à la population moyenne des quartiers	RP 1999	0.6232 ***	0.7225 ***	0.3497 ***
Nombre de personnes par ménage	RP 1999	0.7077 ***	0.7443 ***	0.5841 ***
Part des bénéficiaires de la CMUc parmi les assurés du régime général de l'Assurance Maladie	CNAM 2006	0.0666 ***	0.0809 ***	0.0517 ***
Taux de chômage	ANPE 2006, DADS 2005	0.0581 ***	0.0609 *	0.0513 **
Part des salariés dans le secteur du commerce	DADS 2005	-0.0466 **	-0.0400	-0.0335
Part des employés dans la population active du quartier, rapportée à celle de l'unité urbaine	ANPE 2006, DADS 2005	1.1963 ***	2.8650 ***	0.8152
Part des ouvriers dans la population active du quartier rapportée à celle de l'unité urbaine	ANPE 2006, DADS 2005	0.8903 ***	1.4671 ***	0.5003 **
Probabilité de présence de grands ensembles	enquêtes Insee diverses, 2000-2006	0.00501 ***	0.000478	0.00368 *

¹⁰ Rappelons à ce propos que 50% des ZUS sont classées en priorité 1 et 5% seulement sont en priorité 3. Ainsi, pour l'essentiel, ce résultat s'appuie sur une comparaison entre ZUS de priorité 1 et 2. Il en découle que, toutes choses égales par ailleurs, les ZUS de priorité 1 ne se distinguent pas des ZUS de priorité 2 par le fait qu'elles seraient plus fréquemment caractérisées par un habitat de grands ensembles.

Tableau 1.2 : France métropolitaine	Source	Tous quartiers, Province (1)		ZUS, Province (2)		Autres quartiers Cucs non ZUS, Province (3)	
Constante 1		-6.3298	***	-9.0083	***	-4.6033	***
Constante 2		-4.2520	***	-6.0539	***	-2.8009	**
Population ramenée à la population moyenne des quartiers	RP 1999	0.7762	***	1.0198	***	0.4207	***
Nombre de personnes par ménage	RP 1999	0.8145	***	0.9565	***	0.6454	***
Part des bénéficiaires de la CMUc parmi les assurés du régime général de l'Assurance Maladie	CNAM 2006	0.0807	***	0.0867	***	0.0751	***
Taux de chômage	ANPE 2006, DADS 2005	0.0350	*	0.0429		0.0265	
Part des salariés dans le secteur du commerce	DADS 2005	-0.0545	**	-0.0391		-0.0379	
Part des employés dans la population active du quartier, rapportée à celle de l'unité urbaine	ANPE 2006, DADS 2005	0.8073		2.0080	*	0.5726	
Part des ouvriers dans la population active du quartier rapportée à celle de l'unité urbaine	ANPE 2006, DADS 2005	0.2987		0.8523	*	-0.3801	
Probabilité de présence de grands ensembles	enquêtes Insee diverses, 2000-2006	0.00648	***	-2.51E-6		0.00679	**

Note de lecture:

- La modélisation est fondée sur une régression logistique
- le **nombre d'étoiles** indique le seuil de significativité des coefficients à 1% (***), 5% (**) et 10% (*). Sans étoile, le coefficient indiqué n'est pas statistiquement différent de zéro.

Tableau 2: Modélisation de la probabilité qu'un IRIS soit classé en priorité élevée (degré 1) - rapports de risque (OR) (Champs : tous quartiers de France métropolitaine)

Variable	Source	P5	P95	Paramètre estimé	OR ajusté	Significativité	Etape de sélection
Constante 1		0	1	-7,09350	0,001	***	
Constante 2		0	1	-5,24000	0,005	***	
Population	RP 1999	607	14378	0,00023	24,07	***	2
Nombre de personnes par ménage	RP 1999	1,96	3,38	0,70770	2,73	***	3
Part des bénéficiaires de la CMUc parmi les assurés du régime général de l'Assurance Maladie	CNAM 2006	6,33	37,66	0,06660	8,06	***	1
Taux de chômage	ANPE 2006, DADS 2005	7,20	21,59	0,05810	2,31	***	6
Part des salariés dans le secteur du commerce	DADS 2005	8,85	18,66	-0,04660	0,63	**	8
Part des employés dans la population active du quartier, rapportée à celle de l'unité urbaine	ANPE 2006, DADS 2005	0,86	1,39	1,19630	1,88	***	7
Part des ouvriers dans la population active du quartier rapportée à celle de l'unité urbaine	ANPE 2006, DADS 2005	0,93	2,07	0,89030	2,75	***	4
Probabilité de présence de grands ensembles	enquêtes Insee diverses, 2000-2006	0	100	0,00501	1,65	***	5

Note de lecture :

- Les 5ème et 95ème percentiles (**P5** et **P95**) sont des indicateurs de distribution des variables analysées. Le a^{ème} percentile (noté Pa) de la variable Y désigne la valeur de Y telle que a% de l'échantillon se situe en dessous de cette valeur et (100-a)% se situe au-dessus.
- Les **odd ratio (OR)** présentés dans les tableaux mesurent la sensibilité du modèle – ici des modèles logit multinomiaux - à la variable étudiée – c'est-à-dire ici le niveau de priorité du quartier. Les odd-ratio sont ici ajustés : ils mesurent grossièrement de combien on augmente la probabilité d'être classé à un degré de priorisation inférieur (donc en quartier de plus grande difficulté) entre les quartiers situés aux deux extrêmes de la distribution des variables (de P5 à P95 ; voir note ci-dessus). Ils permettent de comparer l'influence respective des variables - aux échelles de mesure et distributions différentes les unes des autres (par exemple

la taille de la population du quartier et le nombre de personnes par ménage) - incluses dans un même modèle.

- Les **étapes de sélection** indiquent dans quel ordre les variables ont été sélectionnées. La variable la plus explicative du modèle est sélectionnée lors de la première étape, la deuxième variable la plus explicative du modèle est sélectionnée lors de la deuxième étape et ainsi de suite.
- Le **nombre d'étoiles** indique le seuil de significativité des coefficients à 1% (***), 5% (**) et 10% (*). Sans étoile, le coefficient indiqué n'est pas statistiquement différent de zéro.

Annexe 3

Les « caractéristiques *ex-post* » des quartiers de la politique de la ville

Cette annexe s'inscrit en complément du paragraphe 1-1-5.

Afin d'illustrer la question des caractéristiques qui distinguent les quartiers de la politique de la ville des autres quartiers urbains, une modélisation de la probabilité qu'un IRIS urbain soit couvert par un quartier de la politique de la ville a été réalisée. Pour cet exercice, on suppose qu'un IRIS est classé en politique de la ville lorsque 25% au moins de sa surface est dans un quartier de la politique de la ville. Les données sont issues du recensement 1999, de l'Agence nationale pour l'emploi 2006, de la Déclaration annuelle des données sociales 2005, de la Caisse nationale d'assurance maladie 2006 et des Revenus fiscaux localisés des ménages 2005. Concernant les données anciennes du recensement de 1999, étant donné que l'on travaille en structure, il est fort probable que les caractéristiques identifiées sur cette source perdurent sur données plus récentes.

Tableau 1: taux de couverture par un quartier de la politique de la ville des 12538 IRIS urbains pour lesquels l'ensemble des variables utilisées dans l'exercice sont disponibles

Nombre d'IRIS	moyenne (%)	Quantiles (%)						
		min	P10	Q25	Médiane	Q75	P90	max
12538	19	0	0	0	0	19	97	100

Le tableau 1 illustre la distribution du taux de couverture des IRIS urbains par des quartiers de la politique de la ville. Compte tenu du seuil de 25% de taux de couverture retenu pour l'exercice pour considérer qu'un IRIS est dans un quartier de la politique de la ville, 24% des IRIS urbains sont dans un quartier de la politique de la ville. Dans ces 24%, la moitié est en ZUS et l'autre moitié est en Cucs non ZUS.

Le tableau 2 montre les résultats de la régression logistique qu'un IRIS soit classé en quartier politique de la ville conditionnellement à un certain nombre de caractéristiques des IRIS. Trois régressions sont réalisées:

1. modélisation de la probabilité qu'un IRIS soit classé en Cucs (ZUS et Cucs non ZUS) sur un champ correspondant à la France métropolitaine
2. modélisation de la probabilité qu'un IRIS soit classé en ZUS sur un champ correspondant à la France métropolitaine
3. modélisation de la probabilité qu'un IRIS soit classé en ZUS sur un champ correspondant à la province

L'examen des rapports de risque montre que les variables qui caractérisent le plus nettement les quartiers de la politique de la ville par rapport aux autres quartiers urbains sont les revenus, la présence de grands ensembles, et dans une moindre mesure, la proportion de logement appartenant à un immeuble de plus de 9 étages.

Les conditions sur le marché du travail jouent diversement. Par exemple, les quartiers de la politique de la ville se distinguent des autres par un taux de chômage élevé en province ; en revanche, les ZUS franciliennes ne semblent pas se distinguer des quartiers non classés en ZUS par un taux de chômage élevé. D'autres variables jouent ainsi diversement selon qu'on

considère les quartiers Cucs, ZUS, en Ile-de-France ou en province. C'est le cas du taux d'emploi des femmes, de la part de la population salariée à temps partiel, de la proportion de CDD, des parts des ouvriers et employés et celle des moins de 19 ans dans la population active.

Tableau 2: Modélisation de la probabilité qu'un IRIS soit en quartier politique de la ville - coefficients de la régression

	Tous quartiers Cucs, France entière	ZUS, France entière	ZUS, province
Constante	-7.4004 ***	-5.0743 ***	-5.9433 ***
Revenu médian par unité de consommation rapporté au revenu médian national	-0.0372 ***	-0.0296 ***	-0.0332 ***
Taux de chômage (%)	0.0941 ***	0.00208	-0.00103
Taux d'emploi des femmes de 15 à 59 ans (%)	0.0429 ***	0.00935	0.0164 **
Part de la population salariée à temps partiel (%)	0.0326 ***	0.0218 *	0.0304 **
Proportion d'employés en CDD (%)	0.0426 ***	0.0644 ***	0.0424 **
Proportion de la population de 0-19 ans (%)	0.0647 ***	0.0466 ***	0.0310 ***
Part des ouvriers dans la population active (%)	0.0485 ***	0.0205 *	0.0420 **
Part des employés dans la population active (%)	0.0417 ***	0.0588 ***	0.0838 ***
Part de la population salariée dans le secteur de l'industrie (%)	-0.0348 ***	-0.0430 ***	-0.0526 **
Part de la population salariée dans le secteur du commerce (%)	-0.0443 ***	-0.0480 ***	-0.0694 ***
Proportion de logements en immeubles de plus de 9 étages (%)	0.4224 **	0.4575 **	0.1630
Part des immeubles collectifs de plus de 10 logements (%)	0.0140 ***	0.0118 ***	0.0108 ***
Présence de grands ensembles (1=oui, 0=non)	0.5420 ***	1.1811 ***	1.1825 ***

Note: le nombre d'étoiles indique le seuil de significativité des coefficients à 1% (***), 5% (**) et 10% (*); la modélisation est fondée sur une régression logistique. Sans étoile, le coefficient indiqué n'est pas statistiquement différent de zéro.

Tableau 3: Modélisation de la probabilité qu'un IRIS soit en quartier politique de la ville - rapports de risque pour une variation de 1 point de pourcentage de la variable concernée (ou une variation de 0 à 1 pour la variable binaire de présence de grands ensembles).

	Tous quartiers Cucs, France entière			ZUS, France entière			ZUS, province		
Constante									
Revenu médian par unité de consommation rapporté au revenu médian national	0.963	[0.956 - 1.078]	- 0.971	0.971	[0.962 - 1.023]	- 0.980	0.967	[0.954 - 1.063]	- 0.980
Taux de chômage (%)	1.099	[1.032 - 1.105]	- 1.126	1.002	[0.986 - 1.023]	- 1.023	0.999	[0.970 - 1.033]	- 1.023
Taux d'emploi des femmes de 15 à 59 ans (%)	1.044	[1.013 - 1.054]	- 1.056	1.009	[0.996 - 1.043]	- 1.023	1.017	[1.000 - 1.033]	- 1.033
Part de la population salariée à temps partiel (%)	1.033	[1.013 - 1.044]	- 1.054	1.022	[0.999 - 1.045]	- 1.045	1.031	[1.003 - 1.060]	- 1.060
Proportion d'employés en CDD (%)	1.043	[1.010 - 1.078]	- 1.078	1.067	[1.029 - 1.105]	- 1.105	1.043	[1.001 - 1.088]	- 1.088
Proportion de la population de 0-19 ans (%)	1.067	[1.053 - 1.081]	- 1.081	1.048	[1.032 - 1.064]	- 1.064	1.032	[1.011 - 1.053]	- 1.053
Part des ouvriers dans la population active (%)	1.050	[1.030 - 1.070]	- 1.070	1.021	[0.998 - 1.044]	- 1.044	1.043	[1.009 - 1.077]	- 1.077
Part des employés dans la population active (%)	1.043	[1.028 - 1.057]	- 1.057	1.061	[1.043 - 1.079]	- 1.079	1.087	[1.063 - 1.112]	- 1.112
Part de la population salariée dans le secteur de l'industrie (%)	0.966	[0.942 - 0.991]	- 0.991	0.958	[0.930 - 0.987]	- 0.987	0.949	[0.918 - 0.980]	- 0.980
Part de la population salariée dans le secteur du commerce (%)	0.957	[0.934 - 0.980]	- 0.980	0.953	[0.925 - 0.982]	- 0.982	0.933	[0.900 - 0.967]	- 0.967
Proportion de logements en immeubles de plus de 9 étages (%)	1.526	[1.031 - 2.257]	- 2.257	1.580	[1.065 - 2.344]	- 2.344	1.177	[0.663 - 2.088]	- 2.088
Part des immeubles collectifs de plus de 10 logements (%)	1.014	[1.011 - 1.017]	- 1.017	1.012	[1.008 - 1.015]	- 1.015	1.011	[1.007 - 1.015]	- 1.015
Présence de grands ensembles (1=oui, 0=non)	1.719	[1.473 - 2.007]	- 2.007	3.258	[2.768 - 3.835]	- 3.835	3.263	[2.666 - 3.992]	- 3.992

Note: sont en outre indiqués les intervalles de confiance à 95% ; la modélisation est fondée sur une régression logistique.

En conclusion, l'analyse de l'ensemble des 13000 IRIS situés dans des communes de plus de 10000 habitants montre les points suivants :

- la présence de grands ensembles multiplie¹¹ par 1,7 la probabilité qu'un IRIS soit dans un quartier de la politique de la ville. Toujours sur la question de l'urbanisme, une augmentation d'un point de la proportion de logements situés en immeubles de plus de 9 étages augmente la probabilité que l'IRIS soit en quartier prioritaire de 50%, à l'exception notable des ZUS de province,
- toutes choses égales par ailleurs, un IRIS couvert par un quartier de la politique de la ville se caractérise également par une plus grande précarité. 1 point de taux de chômage entraîne un accroissement de 10% de la probabilité que le quartier soit dans le champ de la politique de la ville. A un niveau moindre mais néanmoins significatif, une baisse de 163 euros¹² du revenu médian annuel par unité de consommation augmente la probabilité qu'un IRIS soit situé dans un quartier de la politique de la ville de 4%. Des variables liées au marché du travail jouent également: le taux d'emploi des femmes (de 15 à 59 ans), la part de la population salariée à temps partiel, la proportion de CDD sont également des facteurs qui permettent de caractériser un quartier de la politique de la ville dans l'ensemble des quartiers urbains ; mais le taux d'emploi des femmes et la fréquence du temps partiel n'apparaissent cependant pas pertinents dans le cadre du seul classement en ZUS. En outre, les parts respectives de la population salariée dans les secteurs de l'industrie et du commerce jouent négativement sur la probabilité de classement en quartier prioritaire.

Pour finir, la composition socio-démographique des quartiers participe également de la caractérisation des quartiers sensibles ; la part des moins de 19 ans, les parts respectives des

¹¹ Ce facteur est appelé "odd-ratio".

¹² Soit 1% du revenu annuel médian métropolitain par unité de consommation en 2005

ouvriers et employés dans la population active se révèlent ainsi être des éléments caractéristiques des quartiers de la politique de la ville.

Annexe 4

Les concentrations de difficultés sociales en dehors des quartiers sensibles

Cette annexe s'inscrit en complément du paragraphe 1.1.5.

Le tableau suivant montre la distribution du revenu médian annuel pour différentes catégories d'IRIS. Elle met en évidence que la majeure partie des IRIS les plus en difficulté au regard du critère de revenu est couverte par un quartier de la politique de la ville. Elle montre aussi que cette couverture présente un caractère extensif dans la mesure où des IRIS, qui ne sont pas réellement en difficulté au regard de ce critère sont aussi (dans une faible proportion néanmoins) classés en quartier de la politique de la ville.

Distribution des IRIS urbains en ZUS, autres quartiers politique de la ville selon différentes caractéristiques

		Effectifs				En pourcentage ligne (%)				
		IRIS en	IRIS en	IRIS en	Total des	IRIS en	IRIS en	IRIS en	Total des	
		ZUS	NQP	QPV	IRIS	ZUS	NQP	QPV	IRIS	
REVENUS MEDIANS ANNUELS 2005										
Champs : IRIS métropolitains en zone urbaine										
Source : Revenus fiscaux localisés des ménages, 2005										
Donnée renseignée		1285	1197	2449	16161	8,0	7,4	15,2	100,0	
Tranche de revenus selon les percentiles****	Tranche de revenus explicite	Fraction de l'échantillon IRIS couvert								
P1	Inférieur à 6 297 €	1%	127	39	148	162	78,4	24,1	91,4	100,0
P1-P5	de 6 297 € à 9 114 €	4%	428	106	521	647	66,2	16,4	80,5	100,0
P5-P8	de 9 114 € à 10 379 €	3%	212	138	348	484	43,8	28,5	71,9	100,0
P8-P10	de 10 379 € à 11 175 €	2%	102	98	202	324	31,5	30,2	62,3	100,0
P10-P15	de 11 175 € à 12 548 €	5%	156	241	394	809	19,3	29,8	48,7	100,0
P15-P20	de 12 548 € à 13 503 €	5%	83	146	230	811	10,2	18,0	28,4	100,0
P20-P25	de 13 503 € à 14 216 €	5%	45	104	147	804	5,6	12,9	18,3	100,0
P25-P50	de 14 216 € à 16 699 €	25%	95	238	333	4042	2,4	5,9	8,2	100,0
P50-P75	de 16 699 € à 19 583 €	25%	25	60	88	4038	0,6	1,5	2,2	100,0
P75-P100	supérieur à 19 583 €	25%	12	27	38	4040	0,3	0,7	0,9	100,0
P8	inférieur à 10 379 €	8%	767	283	1017	1293	59,3	21,9	78,7	100,0
P15	inférieur à 12 548 €	15%	1025	622	1613	2426	42,3	25,6	66,5	100,0
TAUX DE CHOMAGE APPROCHE 2005-2006										
Champs : IRIS métropolitains en zone urbaine abritant au moins un quartier politique de la ville										
Source : ANPE 2006 et DADS 2005										
Donnée renseignée		1282	1173	2422	12936	9,9	9,1	18,7	100,0	
Tranche de taux de chômage selon les percentiles****	Tranche de taux de chômage explicite	Fraction de l'échantillon IRIS couvert								
P25	Inférieur à 10,2%	25%	19	31	51	3234	0,6	1,0	1,6	100,0
P25-P50	De 10,2% à 13,3%	25%	82	163	249	3233	2,5	5,0	7,7	100,0
P50-P75	De 13,3% à 17,0%	25%	277	348	627	3234	8,6	10,8	19,4	100,0
P75-P81	De 17,0% à 18,3%	6%	105	112	216	777	13,5	14,4	27,8	100,0
P81-P90	De 18,3% à 21,2%	9%	234	223	457	1164	20,1	19,2	39,3	100,0

P90-P95	De 21,2% à 24,7%	5%	193	158	342	647	29,8	24,4	52,9	100,0
P95-P99	De 24,7% à 31,0%	4%	281	115	375	517	54,4	22,2	72,5	100,0
P99-P100	Supérieur à 31,0%	1%	91	23	105	130	70,0	17,7	80,8	100,0
P90-P100	Supérieur à 21,2%	10%	565	296	822	1294	43,7	22,9	63,5	100,0
P81-P100	Supérieur à 18,3%	19%	799	519	1279	2458	32,5	21,1	52,0	100,0

TAUX DE BENEFICAIRES DE LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE COMPLEMENTAIRE

Champs : IRIS métropolitains en zone urbaine abritant au moins un quartier politique de la ville

Source : CNAM 2006

Donnée renseignée			1286	1192	2443	12959	9,9	9,2	18,9	100,0
Tranche de taux de CMUc selon les percentiles****	Tranche de taux de CMUc explicite	Fraction de l'échantillon IRIS couvert								
P25	Inférieur à 3,3%	25%	5	21	25	3236	0,2	0,6	0,8	100,0
P25-P50	De 3,3% à 6,6%	25%	31	80	113	3241	1,0	2,5	3,5	100,0
P50-P75	De 6,6% à 12,2%	25%	203	333	547	3240	6,3	10,3	16,9	100,0
P75-P81	De 12,2% à 14,7%	6%	105	166	271	779	13,5	21,3	34,8	100,0
P81-P90	De 14,7% à 20,4%	9%	285	298	580	1167	24,4	25,5	49,7	100,0
P90-P95	De 20,4% à 26,6%	5%	253	155	404	649	39,0	23,9	62,2	100,0
P95-P99	De 26,6% à 41,1%	4%	314	99	393	517	60,7	19,1	76,0	100,0
P99-P100	Supérieur à 41,1%	1%	90	40	110	130	69,2	30,8	84,6	100,0
P90-P100	Supérieur à 20,4%	10%	657	294	907	1296	50,7	22,7	70,0	100,0
P81-P100	Supérieur à 14,7%	19%	942	592	1487	2463	38,2	24,0	60,4	100,0

* : plus de 50% de la surface de l'IRIS est en ZUS

** : plus de 50% de la surface de l'IRIS est en quartier Cucs non ZUS

*** : plus de 50% de la surface de l'IRIS est en dehors d'un quartier de la politique de la ville

**** : le a^{ième} percentile (noté Pa) de la variable Y désigne la valeur de Y telle que a% de l'échantillon se situe en dessous de cette valeur et (100-a)% se situe au-dessus.

Annexe 5 Glossaire

Chômage : le chômage représente l'ensemble des personnes en âges d'être active, privées d'emploi et en recherchant un. Sa mesure est complexe, les frontières entre emploi, chômage et inactivité n'étant pas toujours faciles à établir. Il y a, en France, deux sources statistiques principales sur le chômage : les statistiques mensuelles du ministère du Travail, élaborées à partir des fichiers de demandeurs d'emploi enregistrés par l'ANPE et, l'enquête Emploi de l'Insee, qui mesure le chômage au sens du BIT.

Chômeur au sens du BIT : en application de la définition adoptée en 1982 par le Bureau international du travail (BIT), un chômeur est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément à deux conditions :

- être sans emploi, c'est-à-dire ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure durant une semaine de référence ;
- être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ;
- avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

Chômeur au sens du Recensement de la population : les chômeurs au sens du Recensement de la population sont les personnes (de 15 ans ou plus) qui se sont déclarées chômeurs (inscrits ou non à l'ANPE) sauf si elles ont, en outre déclaré explicitement ne pas rechercher de travail. *Remarque : Un chômeur au sens du recensement n'est pas forcément un chômeur au sens du BIT (et inversement).*

Ilôts regroupés pour l'information statistique (IRIS) : briques de base en matière de diffusion de données locales. La France en compte environ 50 000 (50 100 en métropole et 700 dans les DOM). L'IRIS correspond à :

- la commune pour les petites communes non découpées (34 800 communes) ;
- l'IRIS-2000 pour toutes les communes urbaines d'au moins 10 000 habitants et la plupart des communes de 5 000 à 10 000 (16 000 IRIS-2000 en France, dont 15 400 en métropole). Il y a trois types d'IRIS-2000 :
 - les IRIS-2000 d'habitat comprenant 1 800 à 5 000 habitants ; ils sont caractérisés par un type d'habitat homogène ;
 - les IRIS-2000 d'activité regroupent plus de 1 000 salariés et comptent deux fois plus d'emplois salariés que de population résidente ;
 - les IRIS-2000 divers qui sont caractérisés par superficie importante à usage particulier (bois, parcs, zones portuaires...).

Population active : elle regroupe la population active occupée (voir définition ci-dessous) et les chômeurs.

Population active occupée : elle regroupe l'ensemble des personnes qui ont un emploi mais sa mesure diffère selon l'observation statistique qui en est faite.

Potentiel financier : le potentiel financier d'une commune est égal à son potentiel fiscal, majoré du montant de la dotation forfaitaire perçu par la commune l'année précédente. La loi de finances pour 2005 a prévu le remplacement du potentiel fiscal par le potentiel financier, comme critère de répartition des dotations de péréquation. Cet élargissement de l'indicateur de

ressources permet une mesure plus exacte des ressources sur lesquelles peuvent compter les communes pour équilibrer leur budget.

Potentiel fiscal : il est égal au montant des bases brutes des quatre taxes directes locales (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation, taxe professionnelle) pondérées par le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée auquel s'ajoute le montant d'une compensation perçue au titre de la suppression d'une composante antérieurement versée aux communes (« part salaires »)

Revenu fiscal médian : revenu fiscal par unité de consommation est tel que la moitié des unités de consommation de la population considérée gagne moins et l'autre moitié gagne plus. Il se différencie du revenu fiscal moyen qui est la moyenne de l'ensemble des revenus fiscaux de la population considérée. Le revenu fiscal médian annuel par UC s'établit à 16 910€ en 2006, pour la France métropolitaine.

Seuil de bas revenu : le seuil de bas revenus est égal à 60 % du revenu médian national net (par UC) avant impôt. Un individu vivant dans un ménage dont le revenu par UC est inférieur à ce seuil est en situation de « pauvreté monétaire ». En général, le revenu utilisé pour apprécier la pauvreté monétaire comprend revenu fiscal et transferts sociaux.

Taux de chômage : pourcentage de chômeurs dans la population active (actifs occupés et chômeurs). Le taux de chômage est donc lié au concept de chômage et à la mesure retenue. Dans ce texte, deux concepts et mesures différents sont utilisés :

- Sur l'année 1999, il s'agit d'un taux de chômage au sens du recensement de la population et mesuré par le recensement de 1999
- Sur l'année 2006, il s'agit d'un taux de chômage proche de celui du BIT mesuré par le décompte des chômeurs demandeurs d'emplois (par l'intermédiaire de la source ANPE) et le décompte de la population salariée (par l'intermédiaire des déclarations annuelles de données sociales). La population active est approchée par la somme du nombre de chômeurs et de la population salariée. Cette population active ignore les actifs non salariés (travailleurs indépendants).

Les deux concepts et mesures utilisés dans ce texte (respectivement pour les années 1999 et 2006) ne sont donc pas rigoureusement comparables, mais ils permettent des études en structure des territoires les uns par rapport aux autres.

Taux d'emploi : le taux d'emploi est le rapport de la population active occupée et de la population totale en âge d'être active. En général, on considère que la population en âge d'être active correspond aux personnes âgées de 15 à 59 ans.

Unités de consommation (UC) : pour comparer les ressources de ménages de tailles différentes, on utilise souvent des échelles d'unité de consommation (UC). Celles-ci affectent à chaque individu du ménage un poids, en pratique inférieur ou égal à 1, déterminé par la place de l'individu au sein du ménage et son âge. La somme des poids des individus du ménage est appelée « nombre d'UC ». Le revenu par UC est obtenu en divisant le revenu du ménage par le nombre d'UC. Il est souvent utilisé comme un indicateur de niveau de vie ; en particulier, il sert à définir les seuils de bas revenus ou de pauvreté (*voir supra*). Différentes échelles d'UC sont utilisées. Aujourd'hui, l'Insee privilégie la nouvelle échelle de l'OCDE et d'Eurostat. Son mode de calcul est le suivant :

- la personne de référence compte pour 1 unité de consommation,

- chaque adulte supplémentaire pour 0,5 unité (on entend par adulte toute personne de 14 ans ou plus),
- et enfin chaque enfant pour 0,3 unité.

Unité urbaine : 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 de 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, l'ensemble de ces communes forme une agglomération « multicommunale » ou agglomération urbaine. Si l'unité urbaine s'étend sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée.

Annexe 6

Les indicateurs utilisables¹³ dans le cadre de la révision des ZUS et source statistique correspondante

Cette annexe s'inscrit en complément du paragraphe 2.3

Champ	Critères	Source
Emploi	Taux de chômage : proportion de chômeurs dans la population active (15 à 64 ans) Taux d'emploi: population en emploi dans la population en âge de travailler (15 à 64 ans)	TH,RF,RP
Développement économique	Densité d'établissements du commerce et de services aux particuliers rapportée à la population	Sirene, RP
Education	Retard scolaire ¹⁴ en 6 ^{ème}	données EN
Habitat	Nombre de logements Proportion de HLM parmi les résidences principales Part des ménages de plus de x personnes dans l'ensemble des ménages	TH,RF,RP TH,RF,RP TH,RF,RP
Démographie, composition sociale, revenus	Population totale Proportion de qualifiés dans la population en emploi Proportion de la population vivant dans un ménage à bas revenu Revenu médian par unité de consommation Part de jeunes de 15 à 25 ans non actifs et hors système scolaire	RF RP RF/données CNAM RF RP
Santé	Densité de l'offre de soins rapportée à la population	Adeli
Sécurité	Nombre de faits délictueux par habitants ¹⁵	Etat 4001

¹³ TH : Taxe d'Habitation, RF : Revenus Fiscaux Localisés des ménages, RP : Recensement de la Population, EN : Education Nationale, CNAM : Assurance Maladie (couverture maladie universelle complémentaire)

¹⁴ La disponibilité de cette statistique n'est pas encore assurée. Les services de l'Insee et du ministère de l'Education nationale collaborent actuellement afin que le calendrier d'avril puisse être tenu.

¹⁵ Cette statistique est disponible à l'Onzus à une résolution spatiale différente selon que le quartier est une ZUS (au quartier) ou un quartier Cucs (à la circonscription de sécurité publique). Sa disponibilité pour avril 2009 est donc très incertaine à ce stade.