

N° 1110

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN  
SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 7

**AFFAIRES SOCIALES, TRAVAIL ET SOLIDARITÉ :**

**VILLE ET RÉNOVATION URBAINE**

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS GROSDIDIER

Député

---

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.– POUR UNE POLITIQUE PLUS EFFICACE ET MIEUX EVALUEE</b> .....	9
<b>A.– LA RECHERCHE D’UN CADRE D’ACTION PLUS COHERENT</b> .....	9
1.– La complexité excessive des procédures .....	9
<i>a) Les contrats de ville</i> .....	9
<i>b) Le programme de renouvellement urbain</i> .....	12
<i>c) Les mesures de zonage</i> .....	13
2.– Un effort de rationalisation .....	15
<i>a) L’Agence nationale pour la rénovation urbaine</i> .....	15
<i>b) Les circuits de financement des associations</i> .....	18
<b>B.– LE DEVELOPPEMENT NECESSAIRE D’UNE VERITABLE CULTURE DE L’EVALUATION</b> .....	19
1.– Une démarche évaluative renouvelée .....	19
2.– Des faiblesses persistantes .....	22
<i>a) Le dispositif global d’évaluation</i> .....	22
<i>b) Le cas particulier des contrats de ville</i> .....	23
<i>c) Le dispositif évaluatif prévu par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003</i> .....	25
<b>II.– UN BUDGET RESSERRE ET ELABORE DANS LA PERSPECTIVE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES</b> .....	27
<b>A.– DES DOCUMENTS BUDGETAIRES RENOUVELES DANS L’ESPRIT DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES</b> .....	27
1.– Un budget clarifié, première étape de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances .....	27
<i>a) Les modifications prévues par le projet de loi de finances pour 2004</i> .....	27
<i>b) La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances</i> .....	29
2.– Une présentation du fascicule retraçant l’effort global financier en faveur de la politique de la ville encore perfectible .....	35
<b>B.– UN BUDGET RECENTRE SUR LES DEPENSES D’AVENIR</b> .....	36
1.– Le budget de la Ville .....	36
<i>a) L’exécution du budget en 2002 et 2003</i> .....	37

<i>b) Les dotations prévues pour 2004.....</i>	40
2. L'effort public global en faveur de la ville et du développement social urbain ....	44
<i>a) Les crédits spécifiques de la ville.....</i>	45
<i>b) Les crédits relevant de divers ministères contribuant à la politique de la ville .....</i>	46
<i>c) La solidarité urbaine.....</i>	47
<i>d) Les exonérations fiscales et sociales.....</i>	48
<i>e) Les fonds communautaires concourant à la politique de développement social urbain.....</i>	49
<i>f) Les apports de la Caisse des dépôts et consignations.....</i>	51
<i>g) Les autres interventions.....</i>	52
<i>h) La contribution des collectivités locales.....</i>	53
<b>III.– RENOVATION URBAINE ET EQUITE SOCIALE ET TERRITORIALE : DEUX PRIORITES STRUCTURANTES .....</b>	<b>55</b>
A.– LA RENOVATION URBAINE ET L'AMELIORATION DU CADRE DE VIE .....	55
1.– La rénovation urbaine.....	57
<i>a) Des résultats jusqu'à présent insuffisants.....</i>	57
<i>b) Le programme national de rénovation urbaine.....</i>	61
2.– Les interventions en direction du parc privé .....	67
<i>a) L'aide en faveur des copropriétés en difficulté.....</i>	67
<i>b) La résorption de l'habitat insalubre .....</i>	69
3.– Les actions en faveur de la diversité de l'habitat .....	70
4.– La mobilité urbaine .....	71
B.– L'EQUITE SOCIALE ET TERRITORIALE.....	71
1.– La revitalisation économique et l'emploi.....	71
<i>a) Les exonérations en faveur de l'emploi.....</i>	72
<i>b) Le Fonds de revitalisation économique.....</i>	80
<i>c) Les mesures en faveur de l'insertion professionnelle.....</i>	80
<i>d) Les mesures en faveur du commerce et de l'artisanat.....</i>	82
2.– La sécurité et la prévention .....	82
<i>a) La prévention de la délinquance .....</i>	83
<i>b) Le renforcement de la police de proximité.....</i>	84
<i>c) L'accès à la justice .....</i>	85
3.– Le développement du lien social et des services publics .....	86
<i>a) Le droit à l'éducation.....</i>	86
<i>b) L'accès aux soins .....</i>	90
<i>c) L'accès à la culture .....</i>	91
<i>d) L'implantation des services publics .....</i>	92
<i>e) Le dispositif adultes–relais.....</i>	94
<b>EXAMEN EN COMMISSION ÉLARGIE .....</b>	<b>97</b>





## INTRODUCTION

En exigeant, dans son discours prononcé à Valenciennes le 21 octobre dernier, une « *mobilisation pour assurer la reconquête de ce que l'on a pu appeler « les territoires perdus de la République »* », le Président de la République a réaffirmé le caractère prioritaire de la politique de la ville.

« *Tout est lié : l'habitat, la sécurité, le retour de l'activité, la présence des services publics* » a ajouté le Président de la République. C'est dans cette perspective que s'inscrit l'action du Gouvernement.

Ainsi, la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoit la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, dont les objectifs de 200.000 logements démolis, 200.000 logements réhabilités et 200.000 nouveaux logements mis à disposition doivent être atteints dans cinq ans, ainsi que la relance du dispositif des zones franches urbaines, notamment en permettant d'en faire bénéficier 41 nouveaux territoires.

Le présent projet de budget traduit la priorité accordée aux dépenses d'avenir. En effet, le montant des autorisations de programme pour 2004 est de 265 millions d'euros alors qu'il n'était que de 240 millions d'euros en 2003. De même, les crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement (110 millions d'euros), sont en forte progression pour la deuxième année consécutive. Parallèlement, un effort de rationalisation des dépenses de fonctionnement est mené et les crédits d'intervention sont recentrés sur les dispositifs les plus performants.

La recherche d'une plus grande efficacité de la politique de la ville se traduit également par la simplification des circuits de financement tant en matière de rénovation urbaine, avec la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), que de soutien aux associations. S'agissant de l'ANRU, il convient toutefois de veiller à ce qu'elle ne constitue pas un « doublon » par rapport à l'administration déconcentrée et ne soit pas amenée à juger de l'opportunité des projets. Le ministère entend également promouvoir une véritable culture de l'évaluation, corollaire d'une politique efficace.

Enfin, si l'effort de réflexion mené au ministère de la Ville afin de préparer la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances doit être salué, votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de créer une mission « politique de la ville ». La politique de la ville constitue en effet une politique à part comprenant trois volets (rénovation urbaine et aménagement du cadre de vie ; équité sociale et territoriale ; stratégies, ressources, évaluation) aux objectifs bien distincts, qui ont vocation à figurer chacun dans un programme. Cette organisation présente l'avantage de correspondre à la lettre et à l'esprit de la loi organique mais aussi d'affirmer l'importance de la politique de la ville. Elle permet également de renforcer la portée de l'autorisation parlementaire dans la mesure où la mission constituera l'unité de vote.

### **Les principales tendances du budget 2004**

– Le budget de la Ville s'élève à **344,23 millions d'euros en 2004** contre 370,31 millions d'euros en 2003 (– 7 %). Les dépenses relatives aux moyens de fonctionnement sont en recul, dans le contexte de nécessaire maîtrise des dépenses publiques. L'évolution des crédits d'intervention traduit la volonté d'une gestion saine des dispositifs de la politique de la ville et correspond à la poursuite du processus de recentrage sur les dispositifs les plus performants engagé l'année dernière ainsi qu'à la prise en compte des besoins réels.

– L'effort prévu pour 2004 porte essentiellement sur les dépenses d'investissement, en particulier dans le cadre de la mise en place du programme national de rénovation urbaine. Le montant des autorisations de programme pour 2004 est de 265 millions d'euros, alors qu'il n'était que de 240 millions d'euros en 2003, soit une progression de 10,4 %. Les crédits de paiement s'élèvent à 110 millions d'euros (+ 13,8 %), en forte progression pour la deuxième année consécutive.

– L'effort public global en faveur de la politique de la ville est de près de 6 milliards d'euros en 2004, en augmentation par rapport à 2003 où il était de 5,4 milliards d'euros. Cette progression résulte des priorités définies dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 : la relance des zones franches urbaines et le programme national de rénovation urbaine. Il convient toutefois de préciser qu'à périmètre constant, ce qui suppose en particulier de ne pas tenir compte des contributions nouvelles de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) et de la Caisse de garantie pour le logement locatif social (CGLLS), l'effort en faveur de la politique de la ville est stable (5,4 milliards d'euros).

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre.

À cette date, 97 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

## **I.- POUR UNE POLITIQUE PLUS EFFICACE ET MIEUX EVALUEE**

Le Gouvernement s'est engagé de manière résolue dans une démarche visant à renforcer l'efficacité de la politique de la ville, qui demeure encore trop souvent caractérisée par la complexité et la lourdeur de ses procédures. Dans la même logique, l'accent est mis sur développement d'une culture de l'évaluation, qui apparaît comme le corollaire nécessaire de la recherche d'une plus grande efficacité.

### **A.- LA RECHERCHE D'UN CADRE D'ACTION PLUS COHERENT**

Afin de renforcer l'efficacité de la politique de la ville, le ministère de la Ville met en place un cadre d'action plus cohérent, fondé sur un dispositif innovant en matière de rénovation urbaine, avec la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, et une simplification des circuits de financement des associations.

#### **1.- La complexité excessive des procédures**

La politique de la ville, en particulier son financement, souffre d'un certain nombre de défauts comme la grande complexité des circuits, le manque de souplesse des procédures, l'insuffisante coordination des sources de financement et la lenteur des mécanismes de délégation des crédits. Par sa vocation transversale et son imbrication dans les dispositifs contractuels mis en oeuvre au niveau local, la politique de la ville implique une gestion à la fois interministérielle et déconcentrée, particulièrement délicate à développer. À la multiplicité des procédures créées correspond la multiplication des dispositifs de pilotage et des intervenants, source de complexification, de lourdeur et d'inefficacité.

##### ***a) Les contrats de ville***

La ville constitue une des priorités des contrats de plan État-région (CPER) pour 2000-2006. L'enveloppe totale réservée par l'État au volet « ville » des CPER pour 2000-2006 s'élève ainsi à 1,95 milliard d'euros, soit une progression de 34 % par rapport aux crédits inscrits dans les contrats de plan couvrant la période 1994-1999. Cette enveloppe est ventilée en 1.364,42 millions d'euros au titre du ministère de la Ville et 409,47 millions d'euros au titre de la participation des autres ministères.

L'engagement des conseils régionaux pour la politique de la ville dans le cadre des contrats de plan État-région s'est lui aussi fortement accru pour atteindre 778,40 millions d'euros, en augmentation de 50,1 % par rapport à l'enveloppe prévue pour la période 1994-1999.

Les contributions financières prévues pour les contrats de ville 2000-2006 sont retracées dans les tableaux ci-dessous.



CRÉDITS DES CONTRATS DE VILLE 2000-2006

(en millions d'euros)

<b>Crédits de l'État : 3.389,85,20<sup>(1)</sup></b>				<b>Crédits des régions</b>
dont :				
<b>Crédits ville</b>	<b>Autres ministères</b>	<b>Autres crédits (dont FAS et RHI)</b>	<b>Crédits GPV et ORU</b>	
1.364,42	409,47	853,71	762,25	<b>777,49</b>

(1) y compris l'enveloppe de 0,76 milliard d'euros ouverte en faveur des grands projets de ville

Source : Délégation interministérielle à la ville.

EVOLUTION DES CREDITS DE L'ÉTAT INSCRITS DANS LES CONTRATS DE VILLE

(en millions d'euros)

Ministères	2000-2006	dont CPER 2000-2006	Rappel CPER 1994-1999
Ville	1.364,42	1.237,70	533,57 (2)
Logement	571,68	190,56	658,27
Emploi	85,37	85,37	–
Solidarité	88,88	88,88	–
Justice	28,66	28,66	–
Jeunesse et sports	16,00	16,00	–
Aménagement du territoire	60,98	–	52,14
Culture	64,03	–	54,88
DOM-TOM	177,15	–	118,91
Fonds d'action sociale	245,44	–	173,79
<b>Total</b>	<b>2.702,61 (1)</b>	<b>1.647,17</b>	<b>1.591,56</b>

(1) hors enveloppe supplémentaire de 0,76 milliard d'euros ouverte en faveur des grands projets de ville

(2) hors grands projets urbains

Source : Délégation interministérielle à la ville.

Les crédits mobilisés par l'État regroupent :

- les crédits du budget de la Ville contractualisés dans le cadre des contrats de plan État-région et les engagements pluriannuels (1.364,42 millions d'euros) ;
- les crédits des autres ministères contractualisés dans différents volets des contrats de plan État-région (0,41 milliard d'euros) ;
- des crédits d'origines diverses, et notamment ceux dégagés par le Fonds d'action sociale (FAS) et les dotations en faveur de la résorption d'habitat insalubre (RHI) (0,85 milliard d'euros au total) ;
- l'enveloppe supplémentaire de 0,76 milliard d'euros consacrée à partir de 2001 aux grands projets de ville.

En 2003, des crédits ont été ouverts en loi de finances initiale à hauteur de 262 millions d'euros en crédits de fonctionnement et 236 millions d'euros en dotations d'investissement. À la fin de l'année, le ministère de la Ville devrait avoir honoré ses engagements à hauteur de 57 %.

Pour leur part, les conseils régionaux ont contractualisé au titre de la politique de la ville un total de 777,49 millions d'euros<sup>(1)</sup>. De plus, les régions

(1) Hors région Auvergne

consacrent une large part de leurs crédits de droit commun aux opérations s'inscrivant dans les projets suivis par les contrats de ville.

S'agissant des conseils généraux, les décisions sont prises au cas par cas par les assemblées départementales à partir de l'examen des dossiers. La contribution financière des départements pour 2002 est évaluée à 118 millions d'euros.

En ce qui concerne les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, les crédits sont mobilisés lors des programmations annuelles des contrats de ville, dans le cadre d'avenants financiers prévisionnels. Le montant de leur participation financière est estimé à 702 millions d'euros en 2002.

S'ajoutent enfin les crédits communautaires mobilisables au titre des objectifs 2 et 3 et du nouveau programme d'initiative communautaire, « URBAN », dont le contenu sera présenté plus loin.

Les contrats de ville constituent le cadre par lequel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de renouvellement urbain. Chaque contrat comporte des programmes d'action à l'échelle de la commune et de l'agglomération. Il prévoit par ailleurs des interventions sur des sites prioritaires définis localement (îlot, quartier, ensemble de quartiers...).

Les contrats de ville ont vocation à regrouper l'ensemble des opérations auparavant dispersées dans plusieurs dispositifs. Ils intègrent notamment les programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT) urbains, mis en place en 1989, dès le X<sup>ème</sup> plan, en faveur de zones en cours de reconversion industrielle, et pour lesquels le Comité interministériel des villes du 12 novembre 1992 avait institué une procédure contractuelle séparée. Toutefois, l'effort de simplification mené présente des limites dans la mesure où, certains dispositifs, comme les contrats locaux de sécurité, ne sont pas intégrés.

Les contrats de ville conclus pour la période 2000-2006 constituent un cadre unique à géométrie variable, là où la génération précédente s'adressait aux zones les plus difficiles, d'autres procédures contractuelles étant prévues pour les zones intermédiaires.

247 conventions cadre ont été signées. Les conventions thématiques et territoriales correspondantes prennent la forme d'avenants aux conventions cadre, certains contrats devenant ainsi tentaculaires. Il ressort de l'analyse de ces 247 conventions cadre que la lutte contre la dévalorisation de certains quartiers et l'intégration de tous les habitants dans la ville en sont les priorités. L'autre caractéristique majeure des conventions est l'accent mis sur l'intercommunalité. Les contrats de ville contiennent désormais, au-delà des actions de proximité au niveau des quartiers prioritaires, des programmes à l'échelle des communes et des agglomérations, notamment dans les domaines de l'habitat, des transports et du développement économique. Par ailleurs, les contrats d'agglomération, dans lesquels s'insèrent les contrats de ville, doivent favoriser la réintégration des quartiers les plus en difficulté par la mise en place de politiques urbaines à long terme. Ainsi,

force est de constater la multiplicité des territoires visés et des dispositifs mis en place.

Par ailleurs, de nombreux contrats de ville se caractérisent par le manque de précision des objectifs, notamment l'insuffisance d'objectifs chiffrés de résultats. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport de février 2002 consacré à la politique de la ville, « *les engagements financiers font l'objet de chiffrages fréquemment peu précis et, souvent, sans échéancier* ». En outre, ces engagements financiers ne concernent souvent qu'une partie des crédits nécessaires à la réalisation des opérations prévues, si bien qu'en fin de période les engagements financiers peuvent avoir été tenus alors que les opérations n'ont pas toutes été menées à leur terme. Enfin, il est parfois difficile de déterminer quels sont les financements engagés au titre de la politique de la ville. La Cour des comptes rapporte ainsi que « *dans certains cas, les engagements financiers affichés correspondent au total des dépenses faites sur le territoire des quartiers sensibles, sans que l'on puisse faire le partage entre les « dépenses de droit commun », qui relèvent de l'action « normale » de la collectivité, et les actions qui sont spécifiquement faites au titre de la politique de la ville.* » En l'absence d'objectifs et de moyens clairement identifiés, les contrats sont souvent constitués par des programmes d'action regroupés autour d'orientations générales parfois très floues. Ces programmes d'action semblent résulter de l'assemblage des engagements des partenaires en fonction de leurs compétences propres et de l'avantage qu'ils en attendent.

Le système de pilotage de ce dispositif est en général organisé autour de trois composantes : le pilotage politique, le pilotage technique et l'équipe opérationnelle, qui assure la maîtrise d'œuvre. Ainsi, trois instances partenariales sont mobilisées.

Force est donc de constater la complexité du système, source d'inefficacité dans l'action en faveur de la politique de la ville. Mais d'autres procédures s'ajoutent au dispositif des contrats de ville, même si parfois, notamment dans le cas des grands projets de ville et des opérations de renouvellement urbain, la distinction n'est pas évidente.

### ***b) Le programme de renouvellement urbain***

Le programme de renouvellement urbain adopté en décembre 1999 se concrétise par la mise en place de grands projets de ville (GPV) et d'opérations de renouvellement urbain (ORU).

Il est prévu de consacrer, d'ici à 2006, 1.183 millions d'euros au financement du programme de renouvellement urbain, se décomposant en 1.008 millions d'euros en investissement et 175 millions d'euros en fonctionnement.

En complément des moyens de « droit commun » de l'État et des moyens spécifiques de la politique de la ville attribués aux contrats de ville dans lesquels s'inscrivent les GPV, l'État s'est engagé à mobiliser au profit du programme des GPV des crédits spécifiques pour un montant de 875 millions d'euros sur la durée du XII<sup>ème</sup> plan, c'est-à-dire jusqu'en 2006.

Le GPV est un projet global de développement social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération et à renouveler l'offre urbaine. Il s'agit d'améliorer les conditions de vie des habitants et de transformer l'image du quartier. L'objectif est également de redonner, par des actions de revitalisation et de valorisation sociale, une valeur économique à ces territoires.

Les GPV sont censés s'intégrer dans les contrats de ville : ils font l'objet d'une convention territoriale, complétant ou précisant le contrat de ville. Toutefois, leur procédure d'élaboration en termes de calendrier et de contenu a été très différente de celle des contrats de ville. Par ailleurs, ils font l'objet d'un système de pilotage *ad hoc* et bénéficient d'une enveloppe de crédits dédiés, ce qui conduit à les distinguer des contrats de ville et à apporter un élément supplémentaire de complexité.

Aux 53 grands projets de ville s'ajoutent 30 opérations de renouvellement urbain (ORU), dispositif moins lourd que celui des GPV. A la différence de ceux-ci, les ORU ne justifient pas l'ouverture de dotations de fonctionnement et ne bénéficient que de moyens d'investissement. Elles s'adressent à des communes en difficulté financière, souvent bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine, qui cumulent des difficultés en matière d'habitat (absence d'offre locative, habitat dégradé devant faire l'objet d'une réhabilitation ou d'opérations de démolition-reconstruction). Les ORU se traduisent par un programme d'interventions portant sur l'amélioration et la diversification de l'habitat (passant par la réhabilitation, la démolition ou la reconstruction), et sur les actions qui leur sont liées (traitement des espaces publics, implantations d'infrastructures, soutien aux activités économiques et mise en place des actions de gestion urbaine et sociale correspondantes).

Malgré les efforts de fusion des systèmes de pilotage menés dans certains sites, la multiplication des dispositifs contractuels se traduit le plus souvent par la juxtaposition des systèmes de pilotage. La diversité marque également les formes d'institutionnalisation partielle ou totale des instances qui peuvent, selon les cas, être en charge exclusivement du pilotage (c'est notamment le cas des groupements d'intérêt public) ou intervenir aussi en tant qu'opérateur (établissement public industriel et commercial, société d'économie mixte).

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial auprès du ministère, les GPV et ORU ont vocation à s'intégrer dans le programme national de rénovation urbaine.

### *c) Les mesures de zonage*

À cette première géographie de nature « contractuelle » s'ajoute un autre type de géographie prioritaire, celle associée aux pratiques de zonage. La politique de la ville repose ainsi actuellement sur des territoires d'intervention différenciés en fonction de l'échelle des problèmes à traiter et des solutions à mettre en œuvre.

Les 1.300 quartiers recensés dans les contrats de ville sont classés en trois sous-ensembles :

- Les 751 zones urbaines sensibles (ZUS) correspondent à des grands ensembles et à des quartiers d'habitat dégradé. Elles sont réparties sur 491 communes et 87 départements, représentent 4,7 millions d'habitants et bénéficient des mesures suivantes :
  - une dérogation aux plafonds de ressources du prêt locatif aidé et une exonération des surloyers HLM ;
  - un développement du programme « école ouverte » et une extension des zones d'éducation prioritaire ;
  - une possibilité d'exonération de taxe professionnelle sur décision d'un conseil municipal (exonération non compensée par l'État) ;
  - l'application de la nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires qui y sont affectés ;
  - enfin, divers avantages pour l'équipement et l'aménagement urbain.
- Les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) sont des ZUS, autrefois définies en raison de leur éligibilité à la dotation de solidarité urbaine, qui ont été sélectionnées en application de critères statistiques (taux de chômage des jeunes, de non-diplômés, population totale du quartier et potentiel fiscal de la commune). Il s'agit d'un dispositif qui vise à conforter ou à recréer de l'activité dans les quartiers très défavorisés par des exonérations fiscales ou sociales. Les ZRU couvrent 342 communes, soit 3,2 millions d'habitants.
- Les 44 zones franches urbaines (ZFU), créées par le pacte de relance pour maintenir ou créer des emplois, et agréées par la Commission européenne, sont des quartiers de plus de 10.000 habitants qui présentent les caractéristiques les plus dégradées en termes d'emplois, de chômage des jeunes, de qualification professionnelle ou de ressources des communes. Réparties sur 58 communes, elles concernent 768.000 habitants. Depuis le 1er janvier 1997, elles font l'objet de mesures fiscales et sociales dérogatoires renforcées, ainsi que de dispositifs spécifiques en matière de logement, de fonction publique, de rythmes scolaires et d'équipements culturels.

Ces dispositifs, malgré leurs retombées positives, présentent des limites. Ainsi, les modalités de définition de cette géographie prioritaire aboutissent à une sectorisation parfois excessive des zones d'intervention. A titre d'exemple, si le périmètre des ZRU correspond strictement au périmètre des ZUS qui sont leur support, celui d'une ZFU peut inclure une ou plusieurs ZRU en totalité ou en partie. Le degré de précision de la définition des zones prioritaires est devenu un facteur de difficultés. La politique de la ville se caractérise encore trop par une sectorisation poussée à l'extrême qui, en morcelant artificiellement le territoire, peut aboutir à des non-sens. L'accès aux aides dépend parfois, au sein d'une même commune, de la rue, voire du côté de la rue de résidence...

Afin de corriger cet excès de sectorisation, il a été permis que le périmètre des ZRU soit interprété de telle sorte que les activités existantes, situées en bordure de ce périmètre, bénéficient des mesures d'exonération. En outre, deux décrets en Conseil d'État datés du 31 décembre 1997 sont venus modifier, dans le même sens, certaines annexes aux décrets du 26 décembre 1996 fixant la délimitation des ZFU.

En conclusion, les procédures relatives à la politique de la ville, nombreuses, manquent de lisibilité, d'autant plus que leur articulation n'est pas toujours claire. En outre, l'élargissement des domaines d'intervention de la politique de la ville a conduit certains ministères à mettre en place d'autres procédures contractuelles, comme par exemple les contrats locaux de sécurité. Au total, le développement de ces contrats, plus ou moins emboîtés les uns dans les autres, qui nécessitent chacun des négociations, un pilotage, un suivi et une évaluation propres, et qui portent souvent sur des périmètres différents, conduit à mettre en place un système extrêmement complexe qui nuit à l'efficacité administrative, mais surtout à la compréhension des dispositifs et compromet par conséquent leur appropriation par les citoyens. Ce défaut d'appropriation de la politique de la ville par les habitants concernés est souvent relevé, tant par les observateurs que par les acteurs eux-mêmes. La complexité des procédures se traduit également par des lenteurs dans le financement des actions, préjudiciables à l'efficacité des actions menées.

Aussi, la Cour des comptes conclut dans son rapport public de février 2002 consacré à la politique de la ville que *« l'énergie dépensée à faire fonctionner de manière satisfaisante ce système sophistiqué serait probablement mieux utilisée à mettre en œuvre des opérations concrètes dans un système contractuel « allégé » »*.

En la matière, la simplification des procédures constitue une priorité absolue. En particulier, la consommation des crédits ne doit pas être entravée par un excès de formalisme. L'action engagée par le Gouvernement va dans ce sens.

## **2.- Un effort de rationalisation**

Les efforts de rationalisation menés par le ministère de la Ville se traduisent par la mise en place, par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, d'un dispositif innovant en matière de rénovation urbaine avec la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, et par un ensemble de mesures visant à simplifier les circuits de financement des associations. Toutefois, comme toujours en matière de politique de la ville, le Gouvernement devra veiller à ce que les mesures prises en faveur de la simplification et de l'efficacité ne se révèlent pas être *in fine* des sources supplémentaires de lourdeur et de complexité.

### ***a) L'Agence nationale pour la rénovation urbaine***

L'objectif poursuivi par la loi d'orientation et de programmation est de passer, en matière de rénovation urbaine, d'une logique de financement associé à des procédures, caractérisé par la faible fongibilité des crédits répartis par procédure et par département, à une logique de financement associé à des projets. Dans cette perspective, la loi simplifie le système de financement des opérations de

construction de logements, en créant un guichet unique regroupant la gestion de l'ensemble des crédits nécessaires.

La création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine répond à trois objectifs :

- développer une logique de financement par projet ;
- impliquer tous les partenaires en réunissant sur un même lieu de décision et de gestion l'État, les collectivités locales, l'Union économique et sociale pour le logement, les organismes d'habitations à loyer modérés (HLM), la Caisse des dépôts et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;
- simplifier les démarches et les circuits de financement.

En effet, actuellement, le système d'obtention des financements d'opérations d'urbanisme ou d'habitat est complexe, les circuits nombreux et les procédures lourdes. Chaque maître d'ouvrage doit rencontrer chacun des financeurs sur son champ de compétence. Ainsi, par exemple, lorsqu'un maire et les bailleurs sociaux élaborent un projet de rénovation urbaine, le maire doit obtenir des subventions du ministère en charge de la ville et l'aide de la Caisse des dépôts et consignations, tandis que les bailleurs sociaux doivent s'adresser au ministère du Logement, à la Caisse des dépôts et consignations, aux collectivités territoriales, et aux organismes en charge du « 1 % logement ».

La collégialité des décisions d'attribution de financement et la mutualisation des moyens apportés par les partenaires devraient permettre à la fois d'alléger et d'accélérer les procédures et de garantir aux porteurs locaux la sécurité nécessaire à la mise en œuvre de projets complexes, dont la réalisation les engage sur plusieurs années.

Les crédits consacrés au programme national de rénovation urbaine sont affectés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Le regroupement de ces crédits au sein d'un établissement public permet une plus grande adaptation des crédits à la diversité des demandes issues des projets locaux pour lesquels aucune généralisation n'est possible quant à l'ampleur et la part relative qu'y prennent les programmes d'aménagement urbain, de construction ou de réhabilitation d'équipements publics, de démolition, de réhabilitation ou de construction de logements.

La création de l'agence, sous forme d'un EPIC, constitue une exception dans le mouvement de déconcentration et de décentralisation engagé depuis plusieurs années. Actuellement, la signature des conventions liant l'État, les collectivités territoriales et, éventuellement, les bailleurs sociaux, autour des projets de renouvellement urbain relève de la seule responsabilité des préfets de département, à l'exception des conventions de GPV qui ont fait l'objet d'une validation préalable par la DIV. Le principe d'un engagement unique de l'ensemble des partenaires sur la base d'un projet global, incluant, contrairement aux

conventions de GPV et d'ORU des engagements en matière d'aide financière au logement, est incompatible avec une procédure de décision déconcentrée, les partenaires du programme national ne disposant pas de délégations départementales. Si la préparation des projets et leur négociation continueront à relever du niveau local (élus responsables, préfets de département et bailleurs concernés), leur instruction relèvera de l'agence, qui pourra créer en son sein un comité d'engagement *ad hoc*. L'agence pourra par ailleurs réserver une enveloppe financière destinée aux projets locaux de faible importance ou destinés à être réalisés isolément et dans des délais brefs. Ces projets seront validés directement par les préfets de département agissant en tant que délégués de l'agence.

Il faut ajouter que les aides de l'agence en faveur de la production (PLA-I, PLUS et PLUS-CD), la démolition et la réhabilitation (PALULOS) des logements sociaux seront attribuées dans les mêmes conditions que celles de l'État actuellement. Les dispositions fiscales favorables liées aux aides de l'État dans le domaine du logement (régime de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe locale d'équipement) seront également applicables. En outre, l'agence pourra accorder des majorations de subvention dans les conditions réglementaires définies par décret en Conseil d'État. S'agissant des secteurs d'intervention autres que le logement, les modalités d'aide de l'agence sont définies par son conseil d'administration, dans le cadre des règles fixées par l'État.

Enfin, à titre exceptionnel, après accord des ministres de la Ville et du Logement, et en l'absence de dispositif local apte à mettre en œuvre un projet de rénovation urbaine, l'ANRU peut assurer, à la demande des instances locales compétentes, la maîtrise d'ouvrage de ce projet.

S'il convient de saluer le caractère particulièrement innovant du dispositif, et en particulier le regroupement de crédits destinés au logement social et à l'aménagement urbain, la participation de certains interlocuteurs, comme les collectivités territoriales ou l'Union européenne, demeurent en dehors de l'agence, ce qui témoigne de l'impossibilité d'une mutualisation totale des fonds.

L'ANRU devrait être mise en place le 17 novembre prochain. 5 projets de rénovation urbaine ont d'ailleurs été déjà homologués tandis que 80 autres devraient être validés d'ici le premier trimestre 2004. Au total, près de 163 quartiers devraient être rénovés entièrement et 500 autres devraient recevoir une aide ponctuelle.

À cet égard, votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de veiller à ce que l'agence respecte la mission qui lui est assignée. En effet, elle ne doit pas constituer un « doublon » par rapport à l'administration déconcentrée, ni juger de l'opportunité des projets. Faute de quoi, sa création n'ira pas dans le sens de la simplification et de l'efficacité recherchées. Elle sera au contraire une nouvelle source de complexification dont la politique de la ville n'a pas besoin.



### ***b) Les circuits de financement des associations***

La circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 met en place un dossier unique de demande de subvention, valable pour l'ensemble des services de l'État ainsi que le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). Afin de faciliter son accès, ce dossier est téléchargeable sur le site Internet du ministère de la Ville. L'extension de ce dossier à l'ensemble des dispositifs concernés (notamment le programme « ville, vie, vacances ») et la mise en place de téléprocédures sont également prévues.

Afin de raccourcir les délais et de simplifier les procédures pour les réseaux associatifs relevant de financements nationaux, la DIV a créé en son sein un bureau des associations chargé de coordonner la gestion de l'ensemble des concours centraux aux associations au début de l'année 2003.

Par ailleurs, le développement des conventions pluriannuelles d'objectifs permet d'offrir un cadre financier sécurisé aux associations menant des actions sur le long terme.

La plate-forme de gestion locale « Poliville », mise à disposition des services de l'État et des collectivités locales partenaires, favorise également une meilleure programmation. Elle concerne 50 % des crédits déconcentrés en 2002, l'objectif étant fixé à 70 % d'ici la fin de l'année 2003. La procédure d'engagement global (valable jusqu'au seuil de 23.000 euros) s'intègre aussi dans ce mouvement de simplification.

Tant l'administration centrale que les services déconcentrés ont fait des efforts afin de permettre la mise à disposition la plus rapide possible des crédits aux associations. D'une part, la DIV essaie, compte tenu des délais de gestion et des gels budgétaires opérés, de notifier et déléguer les crédits du ministère de la Ville dans les meilleures conditions possibles. D'autre part, les services déconcentrés ont, sous l'autorité des préfets, avancé leur programmation et les conditions de mise à disposition des crédits aux bénéficiaires, en particulier associatifs. Dans certains départements, les phases de programmation sont ainsi initiées dès le dernier trimestre de l'année précédente, ce qui permet d'engager les crédits et de payer les structures associatives plus rapidement. Ces mesures ont pour objectif de lutter contre la propension à la réalisation des engagements financiers de l'État en fin d'exercice budgétaire.

Parallèlement à la mise en place de ces mesures (engagement global, convention annuelle et pluriannuelle), on constate une amélioration des délais de paiement des subventions aux associations. Ainsi, en 2002, 48 % des dossiers ont fait l'objet d'un versement d'argent au cours des huit premiers mois de l'année, alors que ce pourcentage était de 30 % seulement en 2000.

La DIV doit également mettre en place un système d'information intégrant une plate-forme de gestion qui permettra la consolidation des données de prévision et d'exécution budgétaire locale, ainsi que le suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Enfin, une circulaire relative à la simplification des circuits de financement des associations oeuvrant dans le domaine de la politique de la ville est en cours d'élaboration.

Si des progrès notables sont enregistrés, les efforts doivent être poursuivis et même accélérés. En effet, il ressort de la consultation menée par le ministère de la Ville auprès des associations en juin 2002 :

- la pertinence de la constitution d'un dossier unique qui soit valable pour l'ensemble des financeurs (administrations déconcentrées et collectivités locales) et des dispositifs;
- l'intérêt de limiter la multiplication des dispositifs qui alourdissent la charge de travail administratif des associations et favorisent le morcellement des projets associatifs ;
- la nécessité de mieux informer les associations des points d'appui à la gestion existants ;
- l'intérêt des conventions pluriannuelles, dont le bénéfice devrait pouvoir être étendu aux petites associations.

## **B.- LE DEVELOPPEMENT NECESSAIRE D'UNE VERITABLE CULTURE DE L'EVALUATION**

Malgré l'importance des montants financiers qui y sont consacrés, il n'est actuellement pas possible de disposer d'informations permettant de déterminer l'impact de la politique de la ville sur la vie des habitants concernés. Ceci est dû à l'insuffisance de la politique d'évaluation, qui souffre à la fois de l'imprécision des objectifs définis, des lacunes du système d'information et de la diversité des procédures et des périmètres retenus. Des efforts sont consentis par le ministère de la Ville, en particulier dans le cadre de la loi de programmation du 1<sup>er</sup> août 2003, afin de pallier ces lacunes. Toutefois, des faiblesses subsistent, notamment dans l'évaluation des contrats de ville.

### **1.- Une démarche évaluative renouvelée**

L'évaluation de la politique de la ville doit répondre à trois exigences : rigueur, transparence et efficience.

La loi de programmation s'inscrit dans cette logique. Elle prévoit une évaluation des programmes d'action mis en œuvre dans les zones urbaines sensibles, à partir d'objectifs chiffrés établis dans les différents domaines concernés de manière prioritaire par la politique de la ville, à savoir :

- l'emploi et le développement économique ;
- l'habitat et l'environnement urbain ;

- l'accès aux services publics ;
- l'accès au système de santé ;
- le système d'éducation et de formation professionnelle ;
- la tranquillité et la sécurité publiques.

À partir de ces évaluations, seront organisés des débats annuels au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales sur le territoire desquelles sont situées des zones urbaines sensibles et un rapport sera présenté chaque année au Parlement. Ce rapport annuel portera sur l'évolution des différents facteurs d'inégalités constatés entre les zones urbaines sensibles et les autres zones urbaines au niveau régional et national, ainsi que sur l'évolution des zones franches urbaines. Il fera l'objet d'un débat d'orientation devant chacune des assemblées. Votre Rapporteur spécial se félicite qu'il soit fait mention du Parlement comme destinataire privilégié des résultats de l'évaluation. C'est la logique profonde de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

La démarche poursuivie par le Gouvernement s'inspire en effet de cette logique qui instaure, dans son article 7, une présentation des crédits budgétaires sous forme de programmes auxquels sont associés des objectifs ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. L'article 51 de la loi organique dispose que certaines annexes explicatives au projet de loi de finances seront accompagnées d'un « *projet annuel de performances* » précisant, pour les crédits d'un programme donné, « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ». Dans le même esprit, l'article 54 prévoit que des « *rapports annuels de performances [précisant] les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés* » seront joints aux projets de loi de règlement.

Le Gouvernement devra ainsi justifier le plus objectivement possible l'effort financier qu'il demande pour assurer une amélioration des conditions de vie des habitants des zones urbaines sensibles. Votre Rapporteur spécial s'en félicite.

La démarche évaluative présentée par le ministère doit être saluée : elle témoigne d'une réflexion approfondie sur les objectifs de la politique de la ville et prend largement en considération les recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport public de février 2002 relatif à la politique de la ville.

En effet, la Cour des comptes a mis en évidence les insuffisances de la démarche évaluative menée tant au niveau national que local. Ainsi, la Cour des comptes dénonce « *l'imprécision des objectifs de la politique de la ville, conséquence notamment de l'élargissement progressif des domaines d'intervention géographiques et thématiques de cette politique, [qui] affecte aussi bien la définition des axes d'action de la politique nationale que leur mise en œuvre sur le terrain* ».

S'agissant de la politique d'évaluation menée au niveau national, la Cour résume son analyse dans une formule lapidaire : « *Il n'existe pas aujourd'hui d'évaluation nationale des résultats de la politique de la ville* ». La Cour des

comptes insiste notamment sur l'absence « *d'objectifs quantitatifs affichés au plan national, en matière de résultat* » et souligne que « *la difficulté à définir les objectifs de la politique menée provient en grande partie du fait qu'elle poursuit parallèlement deux buts fondamentaux qui ne sont pas convergents* ». Il s'agit d'une part des actions visant à améliorer les conditions de vie dans les territoires concernés (rénovation et aménagement urbains, gestion sociale de proximité, prévention de la délinquance, présence de services publics) et d'autre part des actions visant à améliorer la situation personnelle des habitants (lutte contre le chômage, éducation...), ce qui a souvent pour conséquence de faciliter leur départ des quartiers en difficulté.

Dans son rapport public, la Cour des comptes souligne que l'imprécision des objectifs au niveau national affecte aussi les accords locaux. Ainsi, en règle générale, les contrats de ville ne comportent aucun objectif précis. « *Ils se présentent plutôt sous la forme de plans d'action (...) qui ne répondent souvent qu'à une logique d'affichage* ». Il est donc impossible de mesurer l'impact global des actions entreprises.

Par conséquent, l'effort entrepris par le ministère afin de déterminer des objectifs concrets, précis et quantitatifs, doit être souligné. Figurent ainsi dans l'annexe du projet de loi les objectifs de réduire d'un tiers le nombre de chômeurs dans les zones urbaines sensibles sur cinq ans, de constituer une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux, d'en réhabiliter 200.000 et d'en démolir 200.000.

L'effort de définition des indicateurs doit également être salué. La démarche suivie par le ministre de la Ville prend en compte les recommandations formulées par la Cour des comptes qui préconise d'« *accroître la pertinence et la fiabilité du recueil des informations nécessaires à la conduite rationnelle de la politique de la ville sur les plans tant financier que physique* » et ajoute qu'« *il conviendrait dès que possible (...) de mener à bien l'effort entrepris pour connaître de façon plus précise et plus cohérente, dans le respect des obligations légales de confidentialité, les caractères physiques et sociales des quartiers concernés (situation du patrimoine immobilier, état sanitaire et social de la population, réalités scolaires, niveau de la délinquance) en rapprochant méthodiquement les informations disponibles de toutes origines* ».

Certains indicateurs sont déjà régulièrement élaborés dans le cadre de conventions conclues avec les services producteurs à la demande du ministère de la Ville (par exemple, le nombre de demandeurs d'emploi habitant dans les ZUS). D'autres nécessiteront que les systèmes d'informations statistiques des différents ministères ou organismes concernés soient adaptés. Ce sera le cas notamment pour la territorialisation des indicateurs de suivi du programme de rénovation urbaine et des indicateurs de suivi du logement social, pour le suivi de la démographie médicale par quartier, de l'activité des médecins, le dénombrement des bénéficiaires de la couverture maladie universelle et pour les suites des bilans de santé scolaire. Un important effort d'adaptation est donc demandé aux ministères et organismes compétents, ce qui constitue une hypothèque sur la disponibilité de l'intégralité des indicateurs dès 2004.

Votre Rapporteur tient à souligner que l'évaluation sera menée par un observatoire national des zones urbaines sensibles, dont la mission consistera à mesurer l'évolution de la situation urbaine, sociale et économique dans chacune des zones urbaines sensibles, suivre la mise en œuvre des politiques publiques conduites en faveur de ces territoires, mesurer les moyens exceptionnels mis en place et en évaluer les effets, sur la base des objectifs et des indicateurs de résultats mentionnés à l'annexe I de la loi. Enfin, le coût budgétaire de la démarche évaluative devrait rester mesuré au regard des engagements globaux du programme national de rénovation urbaine. Selon les informations fournies par la DIV, le coût de développement des outils d'observation devrait s'élever à 250.000 euros par an.

## **2.- Des faiblesses persistantes**

Malgré les efforts engagés par le ministère de la Ville, des faiblesses subsistent s'agissant, d'une part, du dispositif global d'évaluation et, d'autre part, de l'évaluation des contrats de ville. En outre, le cadre d'évaluation défini par la loi de programmation est encore perfectible.

### ***a) Le dispositif global d'évaluation***

L'évaluation de la politique de la ville s'opère à trois niveaux : local, régional et national. Ces trois niveaux, liés à l'architecture même de la politique de la ville, ne comportent pas tout à fait les mêmes enjeux et ne dépendent pas strictement des mêmes acteurs, ce qui complique la démarche évaluative. En outre, les dispositifs d'évaluation sont très variables d'une procédure à l'autre (contrat de ville, ZUS, ZFU, ZRU), empêchant toute vision synthétique. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui prévoit une évaluation des ZUS et des ZFU, ainsi que la mise en place d'une nouvelle structure d'évaluation, ne permet pas de remédier à la complexité du dispositif évaluatif.

Ainsi, au niveau national, il revient au Comité national d'évaluation de la politique de la ville, avec le concours de la DIV et, en son sein, de la mission « *Observation, veille scientifique, évaluation* », de développer la démarche évaluative, qui ne se situe encore qu'à un stade initial. Les premiers résultats devraient être disponibles seulement en 2004. Il existe également un échelon régional de l'évaluation porté par les Secrétaires généraux à l'action régionale dans le cadre de l'évaluation des contrats de plan État-région, dont la politique de la ville constitue l'un des volets. Toutefois, le rôle de cet échelon n'est pas clairement défini. Au niveau local, les responsables des contrats de ville sont chargés de leur évaluation. L'articulation entre ces trois niveaux d'évaluation est faible. Votre Rapporteur spécial regrette qu'une véritable réflexion sur une meilleure articulation entre ces différents échelons n'ait pas été engagée.

Au contraire, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine crée une nouvelle structure : l'observatoire national des zones urbaines sensibles. Cet observatoire, vraisemblablement composé d'au maximum dix personnes, sera placé sous la responsabilité fonctionnelle de la DIV. Sa fonction principale consistera à recevoir les informations et statistiques des différents départements ministériels et des organismes rattachés à l'État compétents (ANPE,

INSEE...) ainsi que des collectivités territoriales. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, l'observatoire ne constituera pas un « doublon » avec le Comité national d'évaluation de la politique de la ville, dans la mesure où son rôle résidera essentiellement dans la collecte et l'analyse des données et non dans l'émission d'un avis. Votre Rapporteur spécial s'interroge toutefois sur la place qu'occupera cet observatoire par rapport à l'actuelle mission « *Observation, veille scientifique et évaluation* » qui assure le secrétariat du Comité national d'évaluation de la politique de la ville.

A la diversité des intervenants dans la politique d'évaluation s'ajoutent la multiplicité des périmètres des zones concernées par les différentes procédures de la politique de la ville ainsi que la variété des thèmes traités. Ces difficultés se ressentent particulièrement dans le domaine de la collecte des informations. Ainsi, la grande diversité des champs d'observations concernés par la politique de la ville requiert l'utilisation d'informations issues de sources dispersées et non homogènes, rendant difficile leur traitement et leur analyse.

De manière générale, si la diversité des situations locales nécessite une évaluation réalisée par site, les instruments de mesure gagneraient à être précisés et harmonisés de sorte qu'un bilan objectif des actions menées puisse être dressé et que des comparaisons puissent être réalisées entre les différents sites. Il serait également souhaitable que les indicateurs de résultats soient complétés par des indicateurs de gestion permettant de mesurer le coût de la mise en œuvre des différentes mesures.

#### ***b) Le cas particulier des contrats de ville***

Conformément à la circulaire du ministère de la Ville du 13 novembre 2000, la politique de la ville doit faire l'objet d'une évaluation en 2006, avec un bilan à mi-parcours cette année.

L'évaluation des contrats de ville pour la période 2000-2006 est organisée en plusieurs étapes :

- une phase préalable de réflexion portant sur le cadre de l'évaluation, c'est-à-dire les priorités, enjeux et méthodes de la démarche évaluative, ainsi que sur la grille d'évaluation des actions menées ;
- des évaluations régulières, partielles ou globales, conduites sur la durée du plan ;
- une évaluation intermédiaire à mi-parcours et une évaluation en fin de plan.

Cependant, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport public de février 2002 consacré à la politique de la ville, cette démarche est peu réaliste. En effet, « *elle suppose qu'après une première négociation entre les partenaires pour arrêter un projet de territoire, la négociation reprenne immédiatement sur les modalités de l'évaluation* ». Par ailleurs, le calendrier retenu semble difficile à respecter : les retards pris dans la mise en route des programmes risquent de rendre inopérante l'évaluation prévue à mi-parcours. Un questionnaire a été adressé cette année à l'ensemble des préfets de département afin de disposer simplement, d'ici la fin de l'année, d'un état des lieux de l'avancement de l'évaluation. Par conséquent,

**voire Rapporteur spécial s'inquiète sérieusement de l'état d'avancement du processus évaluatif et de la pertinence d'une évaluation à mi-parcours si les résultats n'en sont pas connus suffisamment tôt pour infléchir l'action.**

Cette inquiétude est d'autant plus forte que le guide « pilote de l'évaluation des contrats de ville 2000-2006 » publié par la DIV afin de rappeler les principes et les étapes de la démarche d'évaluation des contrats de ville reste au niveau des généralités et se caractérise par conséquent par son côté peu opérationnel. La précision essentielle qu'il apporte est que l'évaluation n'a pas vocation à être exhaustive, ce qui peut être compréhensible pour une évaluation de mi-parcours mais n'est pas réellement satisfaisant. Il définit également trois axes d'évaluation :

- la réduction des écarts entre les quartiers ;
- l'amélioration de la vie quotidienne ;
- la cohérence du contrat de ville.

Cependant, au-delà de ces deux précisions, le guide n'apporte pas réellement d'informations opérationnelles. Votre Rapporteur spécial s'interroge donc sur la pertinence de ce guide dont peu d'enseignements pratiques semblent pouvoir être tirés.

L'évaluation des contrats de ville relève de la compétence des acteurs locaux : élus, sous-préfets ville, chefs de projets. Il revient aux signataires du contrat de ville de définir les modalités de son évaluation en faisant appel, le cas échéant, à un ou plusieurs prestataires extérieurs.

Or, dans son rapport public de février 2002, la Cour des comptes met en évidence un certain nombre de retards ou de lacunes en termes d'organisation des comités de pilotage de l'évaluation, de représentation des habitants dans ces comités, de réflexion sur le cadrage de l'évaluation et d'inscription du financement de l'évaluation au budget du contrat de ville.

Le ministère de la Ville n'a pas été en mesure d'informer votre Rapporteur spécial sur les progrès éventuellement réalisés depuis l'enquête de la Cour. Certes, des informations complémentaires, tirées des résultats du questionnaire adressé aux préfets, devraient être disponibles à la fin de l'année, néanmoins votre Rapporteur spécial regrette qu'une telle démarche n'ait pas été lancée plus tôt.

Plus globalement, votre Rapporteur spécial s'inquiète de la pertinence et de l'efficacité de la démarche évaluative menée en matière de contrat de ville, alors que les enjeux en sont essentiels pour l'élaboration des futurs contrats de ville.

*c) Le dispositif évaluatif prévu par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003*

Le dispositif évaluatif inscrit dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 est perfectible.

Ainsi, les efforts entrepris pour définir les objectifs doivent être poursuivis, en particulier dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Les objectifs présentés sont encore trop souvent vagues (accompagner les programmes de prévention, renforcer la santé scolaire, augmenter significativement la réussite scolaire dans les établissements des réseaux d'éducation prioritaire et des zones urbaines sensibles) ou concernent davantage des politiques à développer que des objectifs à atteindre (mettre en place des politiques prioritaires en matière de formation professionnelle). Par ailleurs, ils concernent à la fois les conditions de vie dans les quartiers en difficulté et la situation personnelle des habitants et ne permettent pas d'apporter une réelle correction au défaut mis en évidence par la Cour, mais qui semble être inhérent à la politique de la ville, qui poursuit deux buts qui ne sont pas convergents.

En outre, on peut s'interroger sur le caractère réaliste de certains objectifs : s'agissant du programme de rénovation urbaine, les objectifs en matière de démolition (200.000 logements en cinq ans) apparaissent très élevés au regard des 10.000 logements détruits actuellement par an.

Par ailleurs, il est regrettable que les objectifs définis se rapportent uniquement à l'efficacité socio-économique et à la qualité du service rendu aux usagers et passent complètement sous silence une dimension essentielle, en particulier dans le cadre d'une programmation de crédits, celle de l'efficacité de la gestion des ressources. Alors qu'il est prévu dans la loi d'orientation et de programmation que les collectivités territoriales organisent, au sein de leur assemblée délibérante, un débat sur les actions menées dans les ZUS et les moyens qui y sont affectés, il est étonnant qu'il ne soit pas fait mention parmi les objectifs définis dans l'annexe de la loi et qui doivent servir de support au rapport présenté au Parlement, de suivi relatif aux moyens mis en œuvre. De la même manière, aucun indicateur d'ordre financier n'est mentionné.

Enfin, votre Rapporteur spécial s'étonne que le ministère n'ait pas davantage anticipé la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dans la présentation des objectifs et des indicateurs. Ceux-ci sont en effet présentés, dans l'annexe 1 de la loi, en bloc, par thèmes, alors qu'il aurait été conforme à la loi organique d'associer à chaque objectif un nombre restreint d'indicateurs pertinents. Un tel travail sera d'ailleurs nécessaire afin de répondre aux exigences des rapports annuels de performances. Si un premier effort a été engagé cette année par le ministère pour prendre en compte les objectifs et indicateurs dans le « bleu » budgétaire, il doit être poursuivi. Votre Rapporteur spécial suivra donc avec attention la façon dont les objectifs et les indicateurs fixés dans le projet de loi de programmation seront transcrits dans le « bleu » budgétaire, dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.





## **II.- UN BUDGET RESSERRE ET ELABORE DANS LA PERSPECTIVE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

Le montant des crédits inscrits pour 2004 au titre de la politique de la ville s'élève à 344,23 millions d'euros, en diminution de 7 % par rapport à 2003. Dans le contexte actuel de nécessaire maîtrise des dépenses publiques, l'effort de rationalisation concerne les dépenses relatives aux moyens de fonctionnement et les crédits d'intervention, dont l'évolution est désormais appréhendée en fonction de l'efficacité des dispositifs. Comme en 2003, l'accent est mis sur les dépenses d'investissement, traduisant la volonté du Gouvernement de dégager les crédits nécessaires à la rénovation urbaine et de tirer partie des synergies engendrées par la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la rénovation urbaine, dans le cadre du programme national de rénovation urbaine.

Par ailleurs, le ministère de la Ville a mené un important travail de réflexion sur la future architecture de son budget dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

### **A.- DES DOCUMENTS BUDGETAIRES RENOUVELES DANS L'ESPRIT DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

Depuis deux ans, la Délégation interministérielle à la ville a procédé à des modifications de nomenclature, destinées à traduire de manière plus concrète les grands objectifs de la politique de la ville. Celles-ci constituent une première étape vers une remise à plat plus complète qui s'inscrit dans les perspectives d'évolution de la procédure budgétaire prévue par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

#### **1.- Un budget clarifié, première étape de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances**

Les modifications apportées à la nomenclature des crédits depuis trois ans répondent avant tout à un souci de simplification et de gestion plus souple des crédits. Elles ont ainsi pour conséquence de réduire le nombre de titres dotés (3 au lieu de 4 en 2002), de chapitres (3 au lieu de 4 en 2002) et d'articles de prévision (11 au lieu de 16 en 2002).

##### ***a) Les modifications prévues par le projet de loi de finances pour 2004***

Les propositions de modifications pour 2004 parachèvent le travail mené depuis trois ans.

Sur le titre IV, il est proposé de fusionner les articles 10 et 60 du chapitre 46-60 dans un souci de simplification et de souplesse de gestion. Il s'agit d'intégrer les crédits du Fonds de revitalisation économique (FRE) dans l'article relatif au Fonds d'intervention pour la ville (FIV). Cette opération, qui complète la démarche

engagée l'année dernière au niveau des dépenses d'investissement, s'inscrit dans la logique de loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. Votre Rapporteur spécial se félicite de voir prise en compte la proposition qu'il avait formulée l'année dernière dans son rapport.

Comme en 2002 et en 2003, le chapitre unique de titre V (chapitre 57-71) n'est pas doté en 2004, les crédits de recherche et d'études étant désormais inscrits sur le titre III. Ce chapitre, qui a vocation à disparaître, reste ouvert en 2004 afin de permettre l'achèvement des opérations en cours. Il devrait être définitivement supprimé soit en gestion en 2004, soit dans le projet de loi de finances pour 2005.

Ainsi, les crédits de la Ville sont présentés en trois chapitres relevant chacun d'un titre différent :

- le chapitre 37-60 – *Moyens des services et animation de la politique de la ville* – regroupe, pour l'État, l'ensemble des moyens d'animation de la ville, à l'exclusion des crédits d'intervention finançant le partenariat des contrats de ville qui figurent dans le titre IV ;
- le chapitre 46-60 – *Interventions en faveur de la ville et du développement social urbain* – rassemble tous les crédits d'intervention en les déclinant selon 5 articles :

– l'article 10 (Fonds d'intervention pour la ville) regroupe les crédits destinés à financer les programmes inscrits chaque année dans les contrats de ville. Il s'agit de crédits entièrement déconcentrés aux préfets et libres d'emploi. 60 % environ vont aux associations et 40 % aux collectivités locales. La mise en œuvre en a été simplifiée, en particulier au profit des petites associations. Ils constituent, avec les crédits d'investissement correspondants, le Fonds d'intervention pour la ville ;

– l'article 30 (Partenariat national et innovation) rassemble les moyens accordés aux grandes associations qui jouent le rôle de « têtes de réseaux » et ceux destinés à financer des opérations innovantes sur des thèmes relatifs à la politique de la ville ;

– l'article 40 (Soutien aux grands projets de ville) contient les subventions versées depuis 1999 aux communes défavorisées impliquées dans un grand projet urbain afin de leur permettre de faire face au coût de fonctionnement induit par les importantes dépenses d'investissement engagées. Cette dotation a été étendue à certaines des villes connaissant des difficultés comparables et s'engageant dans un grand projet de ville. Elle sera amenée à évoluer lors de la réforme de la DSU ;

– l'article 50 (Opérations Ville-Vie-Vacances) regroupe les crédits destinés à l'origine aux opérations « anti-été chaud » et étendues à des actions d'animation et d'insertion au bénéfice des jeunes tout au long de l'année ;

– l'article 80 (Dispositif « adultes relais ») regroupe les crédits affectés à ce dispositif.

- le chapitre 67-10 – *Subventions d'investissement en faveur de la politique de la ville et du développement social urbain* – est désormais composé de la section investissement du Fonds d'intervention pour la ville qui figure à l'article 10 et des crédits de rénovation urbaine inscrits à l'article 30. Ces crédits sont totalement déconcentrés au profit des préfets et libres d'emploi.

Votre Rapporteur spécial se félicite des mesures de simplification présentées dans le présent projet de loi de finances.

### ***b) La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances***

Afin de responsabiliser les gestionnaires de crédits et de permettre un contrôle de la performance de l'action de l'État, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 modifie, à compter du projet de loi de finances pour 2006, le cadre de la gestion publique en prévoyant une budgétisation par objectif et non plus par nature de dépenses et une globalisation des crédits au sein d'enveloppes fongibles. La nomenclature sera déclinée en missions, programmes et actions.

#### ***– Le nouveau cadre budgétaire***

Dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, une nouvelle présentation de l'agrégat « *politique de la ville et du développement social urbain* » est proposée dans le projet de loi de finances pour 2004.

Ainsi, alors que le budget de la Ville était jusqu'à présent présenté sous la forme d'un agrégat ventilé en cinq composantes correspondant, d'une part, aux moyens de fonctionnement et d'animation de la politique de la ville, et, d'autre part, à quatre grands programmes thématiques (prévention et sécurité, lien social et services publics, renouvellement urbain, revitalisation économique), cet agrégat est désormais divisé en **trois composantes « rénovation urbaine », « équité sociale et territoriale » et « stratégie, ressources, évaluation »**.

Cette présentation, qui vise à améliorer la lisibilité des objectifs assignés aux actions du ministère, préfigure le regroupement de crédits prévu par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. L'architecture choisie apparaît pertinente. Elle permet en effet une présentation claire des grands domaines d'action de la politique de la ville et un chiffrage aisé du coût des programmes. Toutefois, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, cette architecture serait déclinée à partir du niveau du programme et non de la mission, ce qui ne correspond ni à la lettre, ni à l'esprit de la loi organique.

En effet, le ministère de la Ville envisage la création d'**un seul programme**, intitulé « *politique de la ville* », qui serait décliné en trois sous-programmes (« *rénovation urbaine et aménagement du cadre de vie* », « *équité sociale et territoriale* » et « *stratégies, ressources, évaluation* »), eux-mêmes ventilés en actions. Ces actions seraient les suivantes :

– pour la rénovation urbaine : l'amélioration de l'habitat, l'aménagement du cadre de vie et les déplacements ;

– pour l'équité sociale et territoriale : la prévention de la délinquance et la lutte contre la toxicomanie, le développement du lien social et des services publics (développement de la vie sociale, participation des habitants, santé, développement culturel, actions éducatives, sport et loisirs, services publics de quartiers) et la revitalisation économique et l'emploi ;

– pour la stratégie, les ressources et l'évaluation : les moyens de fonctionnement d'une part et la formation, l'animation et l'évaluation de la politique de la ville d'autre part.

Or, l'article 7 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances<sup>2</sup> ne mentionne expressément que les missions, programmes et actions.

Votre Rapporteur spécial propose donc **la création d'une mission « politique de la ville »** qui se justifie pleinement. La politique de la ville constitue en effet une politique à part comprenant trois volets aux objectifs bien distincts. Cette mission regrouperait trois programmes (ceux actuellement proposés par le ministère sous la dénomination de sous-programme), eux-mêmes déclinés en actions (celles avancées par le ministère).

Cette organisation présente l'avantage de correspondre à la lettre et à l'esprit de la loi organique mais aussi d'affirmer l'importance de la politique de la ville. Elle permet également de renforcer la portée de l'autorisation parlementaire dans la mesure où la mission constituera l'unité de vote. En votant les crédits d'une mission, il s'agira d'autoriser la mise en œuvre d'une politique publique, celle relative à la ville. La mission constituera également l'unité au sein de laquelle s'exercera le droit d'amendement que la loi organique ouvre à l'initiative parlementaire. Par conséquent, la constitution d'une mission « politique de la ville » permettra aux parlementaires de modifier l'allocation des moyens entre les trois programmes (ce qui n'est pas possible dans le scénario proposé par le ministère) tout en assurant la cohérence globale du budget consacré à la politique de la ville, dans la mesure où les crédits concernés ne pourront être redéployés vers les programmes relevant d'autres ministères, ce qui serait le cas s'il existait un simple programme « politique de la ville » placé, par exemple, au sein d'une mission « solidarité ».

La possibilité de créer une mission interministérielle « politique de la ville » qui regrouperait l'ensemble des crédits consacrés à la politique de la ville provenant des différents ministères contributeurs n'est en revanche ni souhaitable ni réaliste. En effet, les difficultés d'évaluation des contributions des différents ministères, dont témoigne le manque de précision du jaune budgétaire en dépit des progrès réalisés, et la nécessaire cohérence des découpages entre ministères constituent autant d'obstacles à la création d'une mission interministérielle.

---

<sup>2</sup> « Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. [...] Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial salue l'effort du ministère de la Ville qui a établi un tableau de concordance entre le futur programme et le budget actuel du ministère de la Ville.

**CONCORDANCE ENTRE LE FUTURE NOMENCLATURE ET LA PRÉSENTATION ACTUELLE DU BUDGET**

	<b>Lignes budgétaires</b>	<b>Quote-part</b>
Rénovation urbaine	46-60 art.10	2 %
	46-60 art.40	100 %
	67-10 art.10	40 %
	67-10 art.30	48 %
Équité sociale et territoriale	37-60 art.30	40 %
	46-60 art.10	72 %
	46-60 art.50	100 %
	46-60 art.60	100 %
	46-60 art.80	100 %
	67-10 art.10	60 %
Stratégie, ressources, évaluation	67-10 art.30	52 %
	37-60 art.10	100 %
	37-60 art.30	60 %
	37-60 art. 80	100 %
	46-60 art.10	26 %
	46-60 art.30	100 %

Source : DIV.

**Toutefois, la répartition de certains crédits ne semble pas répondre à la logique de la loi organique relative aux lois de finances. En particulier, il serait plus cohérent d'intégrer l'ensemble de l'article 30 du chapitre 67-10 (« *Grands projets de ville et programme national de rénovation urbaine* ») dans le programme « rénovation urbaine et aménagement du cadre de vie ».**

***– La déclinaison opérationnelle des programmes***

Selon les informations fournies par la DIV à votre Rapporteur spécial, le programme « politique de la ville » pourrait être décliné en budgets opérationnels régionaux. Une ligne unique regroupant l'ensemble des crédits mobilisés jusqu'à présent sur les différents chapitres du budget du ministère de la ville en faveur du développement économique, social et urbain pourrait ainsi être créée par région.

Cette enveloppe, essentiellement composée de crédits contractualisés, servirait à la mise en œuvre du programme « politique de la ville » à l'échelle régionale. Elle serait répartie en conférence administrative régionale. Chaque préfet de département se verrait déléguer sa quote-part de crédits qui serait entièrement libre d'emploi.

En contrepartie, chaque préfet aurait pour obligation :

– de préciser les résultats obtenus au regard des objectifs poursuivis localement tels qu'ils ont été formalisés dans les conventions cadre des contrats de ville ;

– de renseigner, pour son département, l'ensemble des indicateurs suivis au niveau national ;

– de rendre compte de l'utilisation qu'il aurait faite des crédits mis à sa disposition.

### *– Le système de mesure de la performance*

La loi organique a, certes, pour objectif de clarifier l'autorisation parlementaire mais également de moderniser la gestion publique, en particulier en promouvant un système de gestion par la performance.

La loi organique oblige en effet les gestionnaires à s'engager sur des objectifs et à rendre compte de leurs résultats. Cette obligation se concrétisera, tous les ans et pour chaque programme, par la production de deux documents :

– en annexe au projet de loi de finances, un projet annuel de performances comprendra une description des engagements du ministre concerné, orientée vers une évaluation pluriannuelle et réalisée à partir des éléments constitutifs du programme (présentation des actions du programme, de leurs coûts, de leurs objectifs et de leurs résultats) ;

– en annexe au projet de loi de règlement, un rapport annuel de performances donnera un compte rendu de la performance du programme (rappel des objectifs, des résultats attendus, des indicateurs choisis et des coûts prévus et présentation des résultats obtenus et des coûts effectifs).

Dans cette perspective, un cahier des charges a été adressé, le 18 février 2002, par le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie à l'ensemble des ministères. Préconisant une démarche en trois temps (explication des objectifs, recherche des indicateurs et définition des cibles de résultats à atteindre), il propose une grille de lecture de la performance à partir de trois types de critères :

– l'efficacité socio-économique, qui évalue l'impact final des actions sur l'environnement économique ou social ;

– la qualité du service rendu à l'utilisateur ;

– l'efficacité de la gestion des ressources, qui rapporte les produits des activités de l'État aux moyens consommés.

Dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique, le ministère de la Ville a consenti un effort important de réflexion sur les objectifs et les indicateurs relatifs à la politique de la ville. Ainsi, les objectifs et indicateurs proposés sont déclinés en fonction de la grille de lecture fournie par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Un même objectif est par exemple décrit par un croisement des critères de performance. Toutefois, il est dommage que le critère de l'efficacité de la gestion des ressources soit seulement associé à la composante « stratégie, ressources, évaluation » alors qu'il pourrait également trouver à

s'appliquer aux composantes « rénovation urbaine » et « équité sociale et territoriale ».

En outre, certains indicateurs de résultats associés aux composantes de l'agrégat ne sont pas suffisants ou pertinents pour décrire un objectif. Ainsi, le nombre de postes d'adultes-relais créés et la part des personnes trouvant leur quartier peu sûr ne constituent pas des indicateurs suffisants de la prévention de la délinquance et devraient être complétés par des données portant par exemple sur le taux de délinquance ou le nombre d'actes de dégradation urbaine. De même, les indicateurs proposés se contentent trop souvent de mesurer l'activité des services sans en évaluer l'efficacité. C'est notamment le cas de l'indicateur « nombre de conventions de gestion urbaine mises en œuvre dans les ZUS » qui, associé à l'indicateur « sites concernés par une opération de rénovation urbaine », ne permet pas de rendre compte du renforcement de l'attractivité des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Enfin, il est étonnant de constater que de nombreux indicateurs ne sont pas renseignés pour l'année 2002, voire pour 2001, ce qui limite singulièrement la portée de l'information communiquée. En outre, il manque encore trop souvent la définition d'un résultat cible qui permettrait de mettre en parallèle les objectifs et les résultats.

Afin d'améliorer le dispositif de mesure de la performance proposé par le ministère et d'éclairer ainsi davantage la représentation nationale, votre Rapporteur spécial suggère de faire certifier la pertinence des objectifs et des indicateurs présentés par une source indépendante de l'administration.

#### ***– La définition du périmètre du plafond d'autorisation des emplois***

L'article 7 de la loi organique prévoit d'assortir les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, spécialisés par ministère. Ces plafonds décomptent chaque emploi, calculé en équivalent temps plein, indépendamment de la catégorie à laquelle il se rattache. Ainsi, l'ouverture des crédits de personnel sera complétée par une limitation du nombre d'emplois que ces crédits sont autorisés à financer. Cependant, à la différence des crédits spécialisés par programme, cette limitation jouera au niveau du ministère, la ventilation des emplois entre les programmes d'un même ministère et, a fortiori, le détail des emplois de chaque programme n'ayant qu'une valeur indicative.

Les plafonds d'autorisation d'emplois incluront l'ensemble des agents employés directement par l'État, quel que soit leur statut (titulaire, contractuel, vacataire ou intérimaire), ce qui représente une avancée significative par rapport au dispositif actuel.

L'objectif des plafonds d'autorisation d'emplois est double :

– rétablir le sens de l'autorisation parlementaire en passant d'un vote sur des flux d'emplois théoriques à un vote sur un stock global d'effectifs réels ;



– assouplir la gestion des effectifs en laissant chaque ministre libre de redéployer des emplois au sein du plafond qui lui est attribué.

L'organisation de l'administration en charge de la politique de la ville présente des particularités qui méritent d'être traitées avec soin dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique.

Ainsi, actuellement, les agents publics rémunérés à partir du budget du ministère de la ville sont d'une part des vacataires (7,25 équivalents temps plein pour les vacataires employés par la DIV et le CNV et 15 équivalents temps plein pour les vacataires recrutés par les missions ville des préfectures), et d'autre part des contractuels (35, à raison d'un agent de l'État détaché sur contrat auprès de chaque groupement d'intérêt public financé par le ministère de la Ville). La plupart des postes occupés au sein de l'administration en charge de la politique de la ville (DIV et CNV) le sont par des agents de l'État mis à disposition (60) ou détachés (3) en provenance, à titre principal, du ministère de l'Équipement. Ils ne sont donc pas inscrits sur le budget du ministère de la Ville.

S'agissant des vacataires, la DIV a indiqué que seuls les agents vacataires équivalents temps plein employés par la DIV et le CNV ont vocation à figurer dans le plafond d'autorisation d'emplois. Votre Rapporteur spécial souligne qu'il n'est pas logique de ne pas inclure également les agents vacataires recrutés par les missions « ville » des préfectures.

Par ailleurs, en l'espèce, il n'existe aucune justification au maintien de la pratique des mises à disposition et détachements. Il apparaît au contraire logique, et davantage conforme à l'esprit de la loi organique, que le ministère de la Ville intègre ces emplois actuellement imputés sur le budget du ministère de l'Équipement. Afin d'assurer une information claire et complète au Parlement, ces emplois devraient donc être pris en compte dans la mission « politique de la ville » proposée par votre Rapporteur spécial.

Enfin, suivant les préconisations du Comité de pilotage interministériel, qui excluent du plafond les agents employés par d'autres personnes que l'État même s'ils sont rémunérés à partir d'une subvention de l'État, la DIV propose que les 35 emplois relevant des groupements d'intérêt public ne soient pas inclus dans le plafond d'autorisation d'emplois. Mais cette solution n'est pas satisfaisante car elle risque de priver le plafond d'autorisation d'emplois de sa portée. La question se pose avec d'autant plus d'acuité que la loi d'orientation et de programmation du 1<sup>er</sup> août 2003 prévoit la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

## **2.- Une présentation du fascicule retraçant l'effort global financier en faveur de la politique de la ville encore perfectible**

Afin de permettre une vision globale de l'effort financier consacré à la politique de la ville, il a été prévu par l'article 115 de la loi de finances pour 1990 qu'il soit fourni chaque année au Parlement un « *rapport relatif au montant et à l'utilisation de l'ensemble des crédits consacrés à la politique des villes et du développement urbain* ».

Votre Rapporteur spécial tient à souligner les améliorations apportées à la présentation de ce « jaune ». Figure en effet dans ce document une présentation thématique de l'effort financier global selon une approche fonctionnelle qui correspond à la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, puisque cette présentation s'appuie sur les composantes de l'agrégat budgétaire « politique de la ville et développement social urbain » telles que redéfinies cette année dans le « bleu » budgétaire. Cette présentation est complétée par des tableaux précisant, par thématique, les interventions des ministères avec les intitulés et numéros de chapitres correspondants, permettant ainsi une vision plus claire de la contribution des différents départements ministériels.

Un effort a également été réalisé l'année dernière dans le sens d'une évaluation financière plus sincère. Ces modifications ont répondu à certaines des critiques émises par la Cour des comptes dans son rapport public consacré à la politique de la ville. Ainsi, la prise en compte de la dotation de solidarité urbaine (DSU) apparaît désormais sous la forme de la quote-part versée aux seules communes appartenant à la géographie prioritaire de la politique de la ville. De même, le Fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSCRIF), qui est un fonds de péréquation entre collectivités locales ne grevant en rien le budget de l'État, ne figure plus dans les agrégats retraçant les différentes contributions de l'État, mais dans l'agrégat présentant les contributions des collectivités locales. Enfin, seul est pris en compte dans l'effort financier global le coût réel des interventions de la Caisse des dépôts et consignations, comme l'avait préconisé la Cour des comptes.

Toutefois, il est regrettable que l'agrégat présentant la contribution de la Caisse des dépôts et consignations indique seulement le montant global du coût des bonifications et concours, c'est-à-dire le coût réel de ses interventions, sans en préciser la ventilation, alors qu'il détaille le montant des prêts versés. Certes, cette ventilation est précisée par la suite dans la partie thématique du jaune. Néanmoins, il serait plus logique et cohérent de la faire figurer dans l'agrégat.

La présentation du « jaune » doit encore être améliorée. En effet, les informations financières ne sont pas homogènes : certains agrégats sont constitués de dotations de crédits inscrites dans les lois de finances alors que d'autres résultent d'évaluations plus ou moins approximatives. Si le recours à des estimations ne peut être évité dans certains cas, il convient toutefois de s'en garder et d'apprécier l'effort financier global en étant conscient du biais introduit par la technique évaluative.

Comme l'année dernière, votre Rapporteur spécial propose que les modifications de chiffrage observées d'un « jaune » à l'autre soient accompagnées d'un commentaire lorsqu'elles sont importantes. Les données chiffrées fournies peuvent en effet varier du simple au double, voire au triple, pour une même année de référence selon les jaunes. A titre d'exemple, le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2004 indique qu'en 2003 le montant de la contribution du ministère de la Culture est de 27,23 millions d'euros et celui de l'exonération de cotisations patronales dans les ZRU de 11 millions d'euros, alors que les montants inscrits dans le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2003 étaient respectivement de 18,71 millions d'euros et de 4,57 millions d'euros. De même, le montant de la DSU pour 2002 inscrit dans le « jaune » 2004 est de 433,22 millions d'euros alors qu'il était de 484,98 millions d'euros dans le « jaune » 2003.

Votre Rapporteur spécial suggère également que les changements de périmètre apparaissent de manière claire et fassent l'objet d'un commentaire explicatif. Ainsi, cette année, deux nouveaux contributeurs apparaissent (l'Union d'économie sociale pour le logement – UESL - et la Caisse de garantie du logement locatif social - CGLLS) dans le cadre de la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine sans aucune précision. Mais, surtout, la contribution du Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) disparaît sans qu'aucune explication ne soit fournie. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial auprès de la DIV, il avait été envisagé, à la suite des remarques formulées par les préfets, de faire figurer le FISAC, non plus dans l'agrégat relatif aux autres financements mais dans l'agrégat regroupant les crédits des ministères contribuant à la politique de la ville, sous la forme d'une contribution du ministère de l'Économie et des finances. Ce dernier s'étant opposé à cette solution, la contribution du FISAC a purement et simplement disparu du « jaune » ! On ne peut donc que s'interroger sur la fiabilité des informations fournies à la Représentation nationale.

## **B.– UN BUDGET RECENTRE SUR LES DEPENSES D'AVENIR**

Les financements publics consacrés à la politique de la ville devraient s'élever à 6 milliards d'euros en 2004, contre 5,4 milliards d'euros en 2003. Toutefois, cette progression recouvre des évolutions contrastées, en particulier un recentrage des moyens du ministère de la Ville sur les dépenses d'investissement.

Le budget de la politique de la ville est traditionnellement présenté dans deux fascicules. Le budget de la Ville à proprement parler fait l'objet d'un fascicule bleu qui comprend les crédits mis à la disposition du ministre de la Ville. Par ailleurs, le fascicule jaune retrace l'effort public global consacré à la ville.

### **1.– Le budget de la Ville**

Le projet de budget de la Ville pour 2004 s'élève à 344,23 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 7% par rapport au budget voté en 2002, et à 265 millions d'euros en autorisations de programme, soit une hausse de 10,4%. Comme l'année dernière, l'effort prévu pour 2004 porte essentiellement sur les

dépenses d'investissement, afin de répondre à la priorité que constitue la rénovation urbaine.

**a) L'exécution du budget en 2002 et 2003**

– L'exécution du budget 2002

EXÉCUTION DU BUDGET DE LA VILLE EN 2002

(en crédits de paiement et en millions d'euros)

Chapitre	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative	Reports	Virements, transferts et répartitions	Fonds de concours	Annulations	Crédits disponibles	Dépenses	Taux de consommation (en %)
37-60	14,26	- 2,13	+ 2,71	+ 0,07	+ 0,03	-	14,94	8,13	54
46-60	291,88	- 58,00	+ 74,91	+ 12,12	-	-	320,91	269,88	84
57-71	-	+ 0,47	+ 0,71	-	-	-	1,18	0,67	57
67-10	62,72	- 5,00	+ 48,47	-	-	-	106,19	89,05	84
<b>Total</b>	<b>368,86</b>	<b>- 64,66</b>	<b>+ 126,79</b>	<b>+ 12,19</b>	<b>+ 0,03</b>	-	<b>443,22</b>	<b>367,73</b>	<b>83</b>

Source : Délégation interministérielle à la ville .

La loi de finances initiale pour 2002 a ouvert 368,86 millions d'euros sur le budget de la Ville. Ce budget a augmenté de près de 20 % après les modifications réglementaires et législatives qui lui ont été apportées en cours de gestion, passant à un total de crédits disponibles de 443,22 millions d'euros.

Cette hausse s'explique essentiellement par l'importance des reports qui sont de 126,79 millions d'euros, en augmentation de plus de 11 millions d'euros par rapport aux reports enregistrés l'année précédente qui étaient déjà élevés. Or, la persistance de niveaux de reports élevés limite la portée du vote du Parlement. Sur le chapitre 37-60, les reports de crédits de l'exercice 2001 sur l'exercice 2002 résultent, d'une part, d'écarts entre la programmation envisagée et les engagements réels et, d'autre part, de l'existence de factures qui n'ont pu être mises en paiement du fait de leur transmission à la DIV après la date de clôture. S'agissant du chapitre 37-82, il convient de préciser qu'il a été supprimé en gestion en 2002. Sur le chapitre 46-60, les principaux reports concernent des crédits mobilisés au titre du programme adultes-relais et du Fonds de revitalisation économique, c'est-à-dire des dispositifs créés en 2000 dont la mise en place a été progressive.

Sur le chapitre 67-10, les reports, importants, sont toutefois moindres que l'année précédente (81,90 millions d'euros). Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes soulignait déjà que la gestion des crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement était perturbée par l'importance des reports qui se perpétuaient d'année en année. Toutefois, une amélioration semble se dessiner, dans la mesure où les reports sont inférieurs de près de moitié à ceux de l'année précédente. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial auprès du ministère, cette diminution des reports s'explique par la montée en puissance des GPV et des ORU qui a conduit à consommer davantage les crédits disponibles, dont le stock avait été fortement augmenté lors de la budgétisation du chapitre IX du Fonds pour l'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) en 1999.

Le montant total des transferts s'élève à 12,13 millions d'euros. Le chapitre 37-60 a bénéficié de transferts en provenance de du fonds pour la réforme de l'État (50.000 euros), du ministère des Affaires sociales (20.000 euros) et du produit de la vente de publications (30.000 euros). Sur le chapitre 46-60, les transferts concernent le FIV (9,15 millions d'euros en provenance du ministère de la culture) et l'opération « Ville, vie, vacances » (3,06 millions d'euros) en provenance de quatre ministères.

Le budget de la Ville n'a fait l'objet d'aucune ouverture ou annulation de crédits par la loi de finances rectificative du 6 août 2002. En revanche, la loi de finances rectificative de fin d'année a permis l'ouverture de crédits pour un montant de 0,47 million d'euros sur le chapitre 57-71 consacré aux études et à l'assistance technique, dont la suppression était programmée, afin de permettre le financement d'études en cours d'achèvement. Dans cette même loi de finances, il a été procédé à des annulations de crédits de paiement à hauteur de 65,13 millions d'euros et d'autorisations de programme pour 55 millions d'euros. Elles se répartissent entre les chapitres 37-60 (2,13 millions d'euros), 46-60 (58 millions d'euros) – seuls les engagements pris en début d'année au titre des contrats de plan État-région et l'opération « Ville, vie, vacances » n'ont pas été concernés – et 67-10 (5 millions d'euros de crédits de paiement et 55 millions d'euros d'autorisations de programme).

Sur un total de crédits de paiement disponibles s'établissant à 443,22 millions d'euros, 367,73 millions d'euros ont été dépensés, soit un taux global de consommation de 83 %. Ce taux de consommation est en progrès puisqu'il est supérieur à celui enregistré en 2001 (73 %). En particulier, le taux de consommation sur le chapitre 67-10 connaît une nette amélioration, puisqu'il passe de 67 % en 2001 à 84 % en 2002. La clé de répartition théorique introduite en 2002, qui permet un échelonnement plus réaliste des crédits de paiement sur quatre ans, a eu pour conséquence de limiter les reports de crédits et, par conséquent, de diminuer l'assiette à partir de laquelle le taux de consommation est calculé. Mais surtout, la montée en puissance des GPV et ORU a entraîné une consommation plus forte des crédits. Toutefois, le montant global des crédits consommés demeure inférieur, en particulier sur les chapitres 37-60 et 46-60, à celui des crédits votés en loi de finances initiale. D'une manière générale, la gestion a été fortement contrainte par la « régulation républicaine ».

S'agissant plus particulièrement du chapitre 37-60, où le taux de consommation est de 54 %, la gestion a été rendue difficile par la perte de délégation de signature consécutive au changement de gouvernement et la mise en place du nouveau code des marchés publics et de l'application comptable ACCORD.

#### *– L'exécution du budget 2003*

La loi de finances initiale pour 2003 a ouvert 370,31 millions d'euros au budget de la Ville, soit une progression de 1,45 million d'euros par rapport au budget voté en 2002.

EXÉCUTION DU BUDGET DE LA VILLE (AU 13 AOÛT 2003)

(en crédits de paiement et en millions d'euros)

Chapitre	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative	Reports	Virements, transferts et répartitions	Fonds de concours	Annulations	Crédits disponibles	Dépenses (hors consommation sur crédits délégués)
37-60	14,00	—	—	—	+ 0,01	— 1,50	12,51	1,68
46-60	259,62	—	+ 51,02	+ 12,22	—	— 13,25	309,61	0,99
57-71	—	—	+ 0,51	—	—	—	0,51	0,21
67-10	96,69	—	+ 17,14	—	—	— 5,60	108,23	0,00
<b>Total</b>	<b>370,31</b>	<b>—</b>	<b>+ 68,67</b>	<b>+ 12,22</b>	<b>+ 0,01</b>	<b>— 20,35</b>	<b>430,86</b>	<b>5,55</b>

Source : Délégation interministérielle à la ville.

Les reports sont en nette diminution par rapport aux années précédentes, en particulier sur l'article 67-10 où le stock de crédits qui avait été constitué à la suite de la budgétisation du chapitre IX du FARIF est désormais épuisé. Ils demeurent toutefois élevés sur le chapitre 46-60. Ce gonflement s'explique en grande partie (35 millions d'euros) par le gel qui avait été opéré en 2002 en vue d'abonder par report les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2003.

Les principaux transferts ont concerné, sur le chapitre 46-60, le FIV (9,15 millions d'euros en provenance du ministère de la Culture, 2 millions d'euros du ministère de l'Équipement et 0,47 million d'euros du Fonds social européen) et l'opération « Ville, vie, vacances » (0,06 million d'euros du ministère de la Culture et 0,44 million d'euros du ministère des Sports).

Le décret du 14 mars 2003 a annulé 20,35 millions d'euros de crédits de paiement, se répartissant entre 1,5 million d'euros sur le chapitre 37-60, 13,25 millions d'euros sur le chapitre 46-60 et 5,6 millions d'euros sur le chapitre 67-10, et 21,6 millions d'euros en autorisations de programme.

Une « réserve d'innovation et de précaution » porte sur 16,69 millions d'euros en crédits de paiement. S'agissant des dépenses ordinaires, 1,27 million d'euros ont été gelés sur le chapitre 37-60 et 1,75 million d'euros sur le chapitre 46-60. Concernant les dépenses en capital, 13,67 millions d'euros de crédits de paiement et 50,4 millions d'euros d'autorisations de programme ont été mis en réserve sur le chapitre 67-10. En outre, une mise en réserve des crédits reportés de la gestion 2002 sur la gestion 2003 concerne 34,28 millions d'euros de crédits de paiement sur le chapitre 67-10 et 0,04 million d'euros sur le chapitre 57-71.

Enfin, n'apparaissent pas dans le tableau résumant la gestion les annulations auxquelles il vient d'être procédé par décret en date du 3 octobre 2003. Elles représentent 18,42 millions d'euros en crédits de paiement, se répartissant entre 17,75 millions d'euros sur le chapitre 46-60 et 0,67 million d'euros sur le chapitre 67-10. Ces annulations portent sur des crédits qui n'ont pas préalablement gelés. Par conséquent, la gestion des crédits de la ville en 2003 est particulièrement difficile.

Le montant des crédits consommés au 13 août 2003 a peu de signification dans la mesure où il ne tient pas compte des crédits délégués auprès des services déconcentrés. Néanmoins, il convient de souligner que la gestion des crédits est particulièrement contrainte par les mesures prises en faveur de la maîtrise de la

dépense publique. Selon la DIV, le taux de consommation des crédits de paiement délégués au titre des actions d'investissement inscrites dans les contrats de ville est très élevé, la DIV connaissant même une rupture de paiement depuis le mois de mai. L'impossibilité de répondre aux demandes locales se traduira vraisemblablement par un report de charge lourd, de l'ordre de 50 millions d'euros, sur la gestion de l'exercice 2004.

**b) Les dotations prévues pour 2004**

Le projet de budget de la Ville pour 2004 s'élève à 344,23 millions d'euros. Par rapport aux dotations votées pour 2003, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit de diminuer les crédits de paiement de 26,08 millions d'euros (– 7 %) et d'augmenter les autorisations de programme de 25 millions d'euros (+ 10,4 %).

À structure et missions constantes, le budget de la Ville pour 2004 s'élève à 342,33 millions d'euros.

**LES CRÉDITS DU BUDGET DE LA VILLE**

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2003		Projet de loi de finances pour 2004	
	CP	AP	CP	AP
Moyens des services (titre III)	14,00	–	11,77	–
Interventions (titre IV)	259,62	–	222,46	–
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>273,62</b>	<b>–</b>	<b>234,23</b>	<b>–</b>
Études et assistance technique (titre V)	–	–	–	–
Subventions d'investissement (titre VI)	96,69	240,00	110,00	265,00
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>96,69</b>	<b>240,00</b>	<b>110,00</b>	<b>265,00</b>
<b>Total général (CP)</b>	<b>370,31</b>		<b>344,23</b>	

Source : fascicule budgétaire « Ville ».

La diminution globale du budget recouvre deux évolutions de sens contraires, que reflétait déjà la loi de finances pour 2003. D'une part, dans le contexte actuel de nécessaire maîtrise des dépenses publiques, les dépenses relatives aux moyens de fonctionnement diminuent et les crédits d'intervention sont recentrés sur les dispositifs les plus performants, en tenant compte des besoins réels. D'autre part, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, l'accent est résolument mis sur les dépenses d'investissement, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme.

- *Les moyens de fonctionnement*

Les crédits de fonctionnement baissent de 2,23 millions d'euros (– 15,9 %) par rapport aux crédits votés en 2003 pour s'établir à 11,77 millions d'euros. Cette diminution globale recouvre plusieurs mouvements :

- une réduction des moyens de fonctionnement de la DIV de 0,46 million d'euros. L'effort de rationalisation du fonctionnement de ces services est

ainsi poursuivi. Les moyens affectés à la DIV devraient notamment permettre la poursuite du plan informatique (avec la mise en place de nouveaux outils de gestion et de contrôle de gestion), l'achèvement du programme d'achat d'équipement bureautique et la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine ;

- une baisse des moyens consacrés au fonctionnement des services publics de quartier et aux dépenses déconcentrées d'animation et de formation de 1,54 million d'euros. Cette diminution de la dotation tient notamment compte de la tendance croissante observée auprès des services des préfectures à instruire les dossiers de formation, d'animation voire de plates-formes de services publics à partir de crédits du titre IV et non plus du titre III ;
  - un transfert de 0,23 million d'euros de l'article 10 relatif aux moyens de fonctionnement de la DIV et du CNV vers le budget des services du Premier ministre correspondant à la prise en charge des frais d'installation et de fonctionnement des délégués du Médiateur de la République ;
  - un transfert vers l'article 80 "*Dépenses de personnel*" de 1,37 million d'euros provenant de l'article 30 "*Fonctionnement des services publics de quartier : crédits déconcentrés*" au titre du regroupement des crédits relatifs aux dépenses de personnel sur un article unique. En effet, l'article 80 a été créé l'année dernière afin de permettre le versement des indemnités des personnels vacataires et des stagiaires auxquels la DIV fait appel sans risque de rupture de paiement. Il s'agit désormais d'intégrer dans cet article les indemnités versées aux délégués de l'Etat et aux vacataires recrutés au sein des missions ville en remplacement des « appelés ville ».
- *Les crédits d'intervention*

Les dotations du titre IV s'élèvent à 222,46 millions d'euros, en baisse de 14,3 % par rapport aux dotations votées en 2003. Cette diminution traduit la volonté d'une gestion saine des dispositifs de la politique de la ville. Elle correspond à la poursuite du processus de recentrage sur les dispositifs les plus performants engagé l'année dernière, évitant ainsi le saupoudrage des subventions, ainsi qu'à la prise en compte des besoins réels. Les mouvements proposés sont les suivants :

- une réduction des crédits du FIV de 14,36 millions d'euros. Selon les informations recueillies auprès de la DIV, il s'agit de crédits destinés au fonctionnement des grands projets de ville dont la charge devrait revenir dorénavant à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. La réduction des crédits non contractualisés alloués aux contrats de ville devrait s'accompagner d'un recentrage des actions locales sur les thèmes prioritaires de la politique de la ville ainsi que d'une mobilisation plus forte des crédits de droit commun des autres ministères. En effet, ont



souvent été constatés par le passé des effets de substitution préjudiciables à une bonne exécution du budget de la Ville ;

- une baisse des subventions accordées au titre du partenariat national de 0,33 million d'euros qui ne devrait pas affecter les engagements pluriannuels de l'Etat ;
- une réduction de 11,67 millions d'euros des moyens exceptionnels consacrés aux communes en grande difficulté engagées dans une procédure de renouvellement urbain. Il s'agit d'une mesure d'ajustement après le triplement dont avait fait l'objet l'aide exceptionnelle aux communes les plus en difficulté l'année dernière. Malgré sa diminution, le niveau de cette aide, dont l'objectif est de répondre aux problèmes rencontrés par les communes qui sont dans l'impossibilité de faire face à leur quote-part de financement au risque d'entraver la réalisation des opérations, demeure supérieur à celui de 2002 ;
- une diminution de 19 millions d'euros sur le chapitre relatif au FRE qui est supprimé ;
- une mesure nouvelle positive de 6,26 millions d'euros en faveur du dispositif "adultes-relais" afin de tenir compte de la montée en puissance du dispositif consécutive aux décisions du comité interministériel à l'intégration d'avril 2003. L'objectif est, d'une part, de reconduire en année pleine les 3.100 postes d'adultes-relais dont le recrutement est prévu d'ici la fin de l'année et, d'autre part, de créer 500 nouveaux postes ;
- le transfert des crédits consacrés au financement du programme "ville, vie, vacances" en provenance du ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées s'élève à 13,2 millions d'euros. Ce transfert de crédits, habituellement opéré en gestion, est désormais inscrit en loi de finances ;
- la non-reconduction de la dotation inscrite au budget de 2003 à titre non renouvelable se traduit par une baisse de 0,19 million d'euros.

- *Les subventions d'investissement*

Les crédits de paiement inscrits sur le titre VI s'élèvent à 110 millions d'euros, en forte augmentation (+ 13,8 %) par rapport aux dotations votées en 2003. Ainsi, l'effort en faveur des dépenses d'investissement engagé l'année dernière où les dotations avaient progressé de 54 % par rapport à 2002, est poursuivi. Les crédits de paiement relatifs au Fonds d'intervention pour la ville progressent de 4 millions d'euros (+ 8,2 %) et ceux consacrés aux grands projets de ville et au programme national de rénovation urbaine de 9,31 millions d'euros (+ 19,5 %).

Les autorisations de programme connaissent également une forte augmentation (+ 10,4 %) pour s'élever à 265 millions d'euros, afin de permettre la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine prévu dans la loi de

programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003. Cette augmentation globale recouvre en réalité deux évolutions. D'une part, les autorisations de programme affectées au FIV diminuent de 35 millions d'euros pour s'établir à 50 millions d'euros. Cette baisse résulte de la non-reconduction de la dotation relative à la réhabilitation d'établissements scolaires qui, selon la DIV, a vocation à être prise en charge par l'ANRU dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. D'autre part, les autorisations de programme consacrées aux grands projets de ville et au programme national de rénovation urbaine progressent de 60 millions (+ 38,7 %) pour s'élever à 215 millions d'euros. Il s'agit de répondre au développement des opérations de rénovation urbaine, en particulier dans le cadre du programme national de rénovation urbaine.

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits entre 2003 et 2004, pour chaque dispositif.

**CREDITS DU BUDGET DE LA VILLE PAR DISPOSITIF**

(en millions d'euros)

	<b>2003 (CP)</b>	<b>2004 (CP)</b>
Fonctionnement de la DIV	6,46	5,77
Services publics, animation, formation	7,41	4,50
Dépenses de personnel	0,13	1,50
Fonds interministériel pour la ville (fonct.)	145,99	131,45
Partenariat national et innovation	4,34	4,00
Soutien aux grands projets de ville	31,67	20,00
Ville-vie-vacances	7,89	10,01
Fonds de revitalisation économique (fonct.)	19,00	0,00
Adultes-relais	50,73	57,00
Fonds interministériel pour la ville (inv.)	49,00	53,00
Grands projets et renouvellement urbain	47,69	57,00
Fonds de revitalisation économique (inv.)	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>370,31</b>	<b>344,23</b>

Source : *jaune Ville*.

L'effort financier apparaît donc concentré sur le dispositif « adultes-relais », dont l'objectif fixé par le comité interministériel à l'intégration d'avril 2003 est d'atteindre 3.600 adultes-relais d'ici la fin de l'année 2004 et, surtout, sur le programme national de rénovation urbaine. En effet, l'accent est résolument mis sur les dépenses d'investissement, c'est-à-dire les dépenses d'avenir. Il s'agit, dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, de tirer pleinement profit des synergies permises par la création d'un guichet unique, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

En revanche, l'avenir du FRE est sujet à caution. Ainsi, alors que l'année dernière, sur le titre VI, les crédits du FRE avaient été basculés sur le FIV, cette année, sur le titre IV, l'article relatif au FRE est supprimé sans qu'apparaisse un transfert de crédits vers le FIV. Des informations contradictoires ont été fournies à votre Rapporteur spécial quant à l'avenir du FRE. Si certaines sources indiquaient que le FRE serait supprimé, d'autres affirmaient que le FRE serait maintenu (en particulier, l'article 60 regroupant les crédits du FRE devrait être intégré dans l'article 10 consacré au FIV). En tout état de cause, son rôle est amené à être redéfini

alors que le dispositif des ZFU vient d'être relancé. Il pourrait par exemple avoir pour fonction principale l'attribution d'aides à l'ingénierie en matière de développement économique.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial s'inquiète du désintérêt dont semble être victime le FIV tant en fonctionnement (les crédits de paiement baissent de près de 10 %) qu'en investissement (la progression des crédits de paiement est modeste tandis que les autorisations de programme diminuent de plus de 40 %). Si le FIV a pu faire l'objet de dotations parfois surdimensionnées dans le passé, la réduction de ses moyens suscite l'inquiétude de votre Rapporteur spécial. Il convient certes de réaffirmer les principes régissant la participation financière des différents ministères à la politique de la ville, selon lesquels le ministère de la Ville doit apporter des moyens en complément de la participation des autres ministères, en suscitant une mobilisation plus forte de leurs crédits de droit commun. Toutefois, l'effort en faveur du programme national de rénovation urbaine ne doit pas être réalisé au détriment des contrats de ville.

## **2. L'effort public global en faveur de la ville et du développement social urbain**

L'effort public global en faveur de la politique de la ville et du développement social urbain est traditionnellement présenté, dans le fascicule jaune, par superposition d'enveloppes successives. La complexité de l'articulation des différentes mesures entre de nombreux acteurs trouve, en effet, son équivalent dans la diversité des agrégats permettant d'apprécier l'effort financier consacré à la politique de la ville.

Pour 2004, cet effort est évalué à près de 6 milliards d'euros, contre une estimation de 5,4 milliards d'euros pour 2003. Cette augmentation globale recouvre des évolutions contrastées. Les contributions des différents ministères ainsi que la participation de la Caisse des dépôts et consignations diminuent tandis que les exonérations fiscales et sociales augmentent, que la contribution des collectivités territoriales progresse et que la participation de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) et de la Caisse de garantie pour le logement locatif social (CGLLS) au programme national de rénovation urbaine sont désormais prises en compte dans l'effort public global en faveur de la politique de la ville. Aussi, à périmètre constant, l'effort financier public en faveur de la politique de la ville est stable (5,4 milliards d'euros).

**TABLEAU RECAPITULATIF DE L'EFFORT FINANCIER  
CONSACRE A LA POLITIQUE DE LA VILLE**

(en millions d'euros)

	<b>2003 (CP)</b>	<b>2004 (CP)</b>
A-1. Crédits spécifiques ville	384,61	356,39
A-2. Crédits des autres ministères	2.357,25	2.319,81
A-4. Solidarité urbaine	448,91	448,91
<b>Total A</b>	<b>3.190,77</b>	<b>3.125,11</b>
B. Exonérations fiscales et sociales	528,20	655,60
<b>Total A+B</b>	<b>3.718,97</b>	<b>3.780,71</b>
C. Fonds européens	221,60	221,60
D. Caisse des dépôts	190,00	123,00
E. Autres financements :	155,00	735,00
<i>Caisse d'allocations familiales</i>	<i>155,00</i>	<i>155,00</i>
<i>UESL</i>	<i>0,00</i>	<i>550,00</i>
<i>Caisse de garantie pour le logement social</i>	<i>0,00</i>	<i>30,00</i>
<b>Total A+B+C+D+E</b>	<b>4.285,57</b>	<b>4.860,31</b>
F. Contribution des collectivités territoriales	1.065,68	1.090,68
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>5.351,25</b>	<b>5.950,99</b>

Source : jaune ville.

**a) Les crédits spécifiques de la ville**

Sous l'appellation « crédits spécifiques ville », sont regroupés, outre le budget de la Ville retracé dans le fascicule bleu :

- les crédits transférés du budget de la Culture au Fonds d'intervention pour la ville ;
- la contribution de plusieurs ministères à l'opération « ville-vie-vacances » ;
- les crédits du cadre d'emploi de la Délégation interministérielle à la ville inscrits au budget de l'Équipement (section « Services communs »).

Ces crédits connaissent une baisse de 7,3 % entre 2003 et 2004 qui s'explique par la réduction des crédits du budget du ministère de la Ville.

**CRÉDITS SPÉCIFIQUES DE LA VILLE**

(en millions d'euros)

	<b>2003 (CP)</b>	<b>2004 (CP)</b>
Crédits budgétaires de la Ville	370,31	344,23
Transferts au FIV	9,15 (1)	9,15 (1)
Transferts pour l'opération « ville-vie-vacances »	2,32	0,18
Personnel DIV	2,83	2,83
<b>Total</b>	<b>384,61</b>	<b>356,39</b>

(1) Participation du ministère de la culture au FIV, celle des autres ministères étant directement inscrite au budget de la Ville

Source : jaune ville.

**b) Les crédits relevant de divers ministères contribuant à la politique de la ville**

Cet agrégat retrace les dotations inscrites sur des budgets autres que celui de la Ville qui peuvent être identifiées comme concourant à la politique de la ville. Treize ministères contribuent en effet au développement social urbain par les interventions qu'ils financent dans leur domaine de compétence respectif. S'y ajoute la contribution spécifique du Fonds d'action sociale (FAS).

**CREDITS RELEVANT DE DIVERS MINISTERES  
CONTRIBUANT A LA POLITIQUE DE LA VILLE**

(en millions d'euros)

	<b>2003 (CP)</b>	<b>2004 (CP)</b>
Affaires étrangères	0,43	0,43
Travail	247,41	172,66
Culture et communication	27,23	27,35
Écologie et développement durable	4,05	7,83
Équipement, logement, transports	208,05	218,70
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	931,71	931,71
Jeunesse, éducation et recherche	563,67	589,37
Outre-mer	17,29	17,72
Santé, famille et personnes handicapées	136,12	133,59
Justice	75,42	73,74
Fonction publique, réforme de l'État et aménagement du territoire	13,99	12,69
Sports	6,55	6,55
Défense	15,18	15,18
FAS (1)	121,62	121,62
<b>Total</b>	<b>2.368,72</b>	<b>2.329,14</b>
<b>Total hors transferts</b>	<b>2.357,25</b>	<b>2.319,81</b>

(1) La contractualisation du FAS se fait sur les contrats de ville et non sur les contrats de plan État-région en 2000.

Source : jaune ville.

Alors que le tableau présentant dans le « jaune 2003 » les contributions des différents ministères retraçait l'évolution des crédits non contractualisés dans les contrats de plan État-région, il regroupe cette année le montant global de leurs participations. La contribution du ministère des Affaires étrangères, qui n'avait pu être prise en compte l'année dernière en raison de la communication tardive de l'information par le ministère à la DIV, est réintégré dans le document.

La diminution de la part relevant du ministère du Travail (48 millions d'euros) s'explique essentiellement par la disparition du dispositif des emplois-jeunes. L'augmentation de la participation du ministère de l'Équipement (+ 11 millions d'euros) résulte en grande partie de la montée en puissance des opérations de rénovation urbaine, en particulier dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. L'accroissement de la contribution du ministère de la Jeunesse, de l'éducation et de la recherche (+ 26 millions d'euros) correspond à une progression des rémunérations des personnels ainsi qu'au développement de l'opération « école ouverte » et des dispositifs relais.

L'écart constaté entre le montant de la contribution du ministère de la Culture en 2003 présenté dans le «jaune» pour 2003 et celui figurant dans le «jaune» pour 2004 résulte, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial auprès de la DIV, du changement de périmètre de cette contribution qui inclut désormais le transfert vers le FIV.

Les crédits contractualisés apportés par différents ministères dans les engagements « politique de la ville » de chaque contrat de plan sont présentés dans un agrégat bis. Il s'agit, pour l'essentiel, de la contribution des ministères du Logement, des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, de la Justice et des Sports. S'y ajoutent des crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, gérés par la DATAR.

La participation de chaque ministère au volet ville des contrats de plan est évaluée à partir d'un montant estimatif de dépenses. Pour 2004, dans l'attente d'un chiffrage définitif, la Délégation interministérielle à la ville prévoit un montant théorique identique à celui de l'année précédente.

**CREDITS RELEVANT DE DIVERS MINISTERES CONTRACTUALISES  
AUX CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION**

(en millions d'euros)

	<b>2003 (CP)</b>	<b>2004 (CP)</b>
Logement (1)	27,44	27,44
FNADT (1)	8,69	8,69
Travail (1)	12,20	12,20
Solidarité (1)	12,65	12,65
Justice (1)	4,12	4,12
Sports (1)	2,29	2,29
<b>Total</b>	<b>67,39</b>	<b>67,39</b>

(1) Ces crédits sont contractualisés pour la période 2000-2006.

Source : jaune ville.

**c) La solidarité urbaine**

Le fascicule jaune comprend, sous la forme d'un agrégat spécifique, les contributions perçues par certaines collectivités locales en application de la loi du 13 mai 1991 relative à la solidarité urbaine. Il ne s'agit plus désormais que de la dotation de solidarité urbaine (DSU), le dispositif particulier mis en place pour la région parisienne apparaissant depuis l'année dernière dans l'agrégat regroupant les contributions des collectivités territoriales.

**SOLIDARITE URBAINE**

(en millions d'euros)

	<b>2003</b>	<b>2004 (2)</b>
<b>DGF – Dotation de solidarité urbaine (1)</b>	<b>448,91</b>	<b>448,91</b>

(1) Quote-part de la DSU versée aux seules communes appartenant à la géographie prioritaire de la politique de la ville.

(2) Reconstitution de l'enveloppe 2003 dans l'attente des chiffrages définitifs.

Source : jaune ville.

Il convient de préciser qu'il a été procédé à un changement de périmètre s'agissant de la présentation de la contribution de la DSU. En effet, alors que dans le « jaune » pour 2003, la DSU versée aux communes visées par un contrat de ville était comptabilisée, c'est désormais la DSU versée aux communes situées en zones urbaines sensibles qui est retenue. Cette différence de périmètre explique que le montant de la DSU versée en 2003 est de 484,98 millions d'euros dans le « jaune » pour 2003 alors qu'il est de 448,91 millions d'euros dans le « jaune » pour 2004.

Malgré la progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 1,93 % en 2004, la DSU devrait diminuer de 5 % en raison notamment de l'augmentation de la dotation d'intercommunalité au sein de la dotation globale de fonctionnement. Aussi, l'article 39 du projet de loi de finances adopté par votre Assemblée le 20 octobre propose de majorer la DSU afin de lui assurer une progression de 1,5 % par rapport au niveau atteint en 2003, traduisant ainsi l'effort que le Gouvernement entend mener en direction des collectivités en difficulté financière.

#### *d) Les exonérations fiscales et sociales*

Plusieurs exonérations ont été accordées aux zones de redynamisation urbaines (ZRU) et aux zones franches urbaines (ZFU). Retraccées dans le tableau ci-dessous, les estimations portent à la fois sur l'impôt sur les bénéfices, la taxe professionnelle, les droits de mutation, la taxe foncière ou, pour les 50 premiers emplois, sur les cotisations patronales.

#### EXONERATIONS FISCALES ET SOCIALES

(en millions d'euros)

	2003	2004
<b>Zones de redynamisation urbaine</b>		
Exonération d'impôt sur les bénéfices	51,00	61,50
Réduction des droits de mutation	3,90	3,90
Exonération de taxe professionnelle	33,38	30,00
Exonération de charges patronales pour les embauches	11,00	10,53
<b>Sous-total</b>	<b>99,28</b>	<b>105,93</b>
<b>Zones franches urbaines</b>		
Exonération d'impôt sur les bénéfices	75,00	70,00
Exonération d'imposition forfaitaire annuelle	1,00	1,00
Taxe professionnelle	48,96	75,00
Taxe foncière sur les propriétés bâties	6,23	15,00
Exonération de cotisations patronales	204,00	294,94
Exonération de cotisations maladie	5,64	5,64
<b>Sous-total</b>	<b>340,83</b>	<b>461,58</b>
<b>Exonération partielle de taxes foncières sur le foncier bâti</b>	<b>88,09</b>	<b>88,09</b>
<b>Total général</b>	<b>528,20</b>	<b>655,60</b>

Source : *jaune ville*.

S'agissant des zones franches urbaines, la diminution du montant total d'exonération d'impôt sur les bénéfices correspond, du fait du décalage dans le temps des recettes fiscales, à la poursuite du dispositif de sortie progressive sur trois ans ou neuf ans des exonérations propres aux ZFU, sans que la décision de relance des ZFU ne se fasse encore pleinement sentir. En revanche, la forte augmentation des exonérations liées à la taxe professionnelle (+ 26 millions d'euros), à la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 8,8 millions d'euros, soit un quasi-triplement) et à l'exonération de cotisations patronales (+ 95 millions d'euros) s'explique par la création, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 de 41 nouvelles zones franches urbaines. Il est prévu que le régime d'exonérations défini par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 s'applique, dans ces 41 nouvelles ZFU, aux entreprises présentes dans ces quartiers au 1<sup>er</sup> janvier 2004 ainsi qu'à celles qui s'y créent ou s'y implantent avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial rappelle que le dispositif d'exonérations applicables dans les 44 ZFU créées en 1996 a été prorogé, pour les entreprises qui s'y créent ou s'y implantent avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008, par la même loi de finances rectificative.

Enfin, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 a repoussé du 31 décembre 2004 au 31 décembre 2008 la date de clôture du régime d'exonérations des ZRU.

***e) Les fonds communautaires concourant à la politique de développement social urbain***

Les fonds communautaires contribuent à développer des programmes d'investissement dans les sites prioritaires, dans une proportion non négligeable, puisque cette contribution est évaluée à 6 % de l'ensemble des fonds structurels.

Le tableau ci-après permet d'apprécier l'importance de la contribution de l'Union européenne à la politique de la ville. La Délégation interministérielle à la ville estime que les évaluations avancées l'année dernière seront reconduites en 2004 pour des montants équivalents.

**CRÉDITS COMMUNAUTAIRES CONCOURANT A LA POLITIQUE DE LA VILLE**

*(en millions d'euros)*

	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Objectif 1	42,7	42,7
Objectif 2	136,4	136,4
Objectif 3	20,6	20,6
Programmes d'initiative communautaire dont :	21,9	21,9
<i>PIC Urban I et II</i>	<i>17,3</i>	<i>17,3</i>
<i>PIC Equal</i>	<i>4,6</i>	<i>4,6</i>
<b>Total crédits communautaires</b>	<b>221,6</b>	<b>221,6</b>

*Source : jaune ville.*



La mise en œuvre de « l'agenda 2000 » décidé lors du Conseil européen réuni à Berlin les 24 et 25 mars 1999 a profondément modifié les objectifs et les moyens des aides structurelles afférentes à la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne. Le cadre d'intervention des fonds structurels 2000-2006 a été simplifié : le nombre d'objectifs prioritaires passe de 6 à 3, et le nombre de programmes d'initiatives communautaires (PIC) de 13 à 4.

Ainsi, la nouvelle architecture des programmes européens en France se décompose en deux objectifs régionaux (les objectifs 1 et 2) et un objectif national (l'objectif 3) et en quatre programmes d'initiative communautaire.

Les programmes régionaux se déclinent en deux objectifs :

- objectif 1 : promotion du développement et de l'ajustement structurel des régions en retard de développement (3,8 milliards d'euros pour la France). Sur la période 2000-2006, l'objectif 1 concerne les départements d'Outre-mer. La Corse et le Hainaut français font l'objet d'une procédure de sortie de l'objectif 1 ;
- objectif 2 : soutien de la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle (22,5 milliards d'euros pour la France). Pendant la période 2000-2006, environ 2/3 des contrats de ville sont concernés par l'objectif 2.

L'objectif 3 a vocation à appuyer les politiques nationales en faveur de l'emploi en soutenant l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi. Il bénéficie au total de 24,05 milliards d'euros pour la France. La politique de la ville est plus particulièrement concernée par la mesure de l'axe 2 de l'objectif 3 qui vise à « *accompagner les politiques de l'Etat de l'insertion et contre l'exclusion* » et prévoit notamment « *d'agir particulièrement sur la situation des personnes résidant dans les quartiers urbains en difficulté* ».

Trois programmes d'initiative communautaire s'inscrivent dans le cadre de la politique de la ville :

- le PIC Urban (96 millions d'euros pour la France) : ce programme, dédié aux problématiques urbaines, s'attache à promouvoir des démarches innovantes sur 7 à 9 sites confrontés à des problèmes socio-économiques et urbains. Dans cette logique, l'ensemble des sites qui ont été choisis figure dans la géographie prioritaire de la politique de la ville, et URBAN viendra donc conforter les actions entreprises dans le cadre des contrats de ville ;
- le PIC EQUAL (301 millions d'euros pour la France) vise à « *promouvoir de nouvelles pratiques de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail, dans un contexte de coopération transnationale* » ;
- le PIC INTERREG (397 millions d'euros pour la France) : en favorisant la « *Coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale* », ce

programme visera à stimuler un développement harmonieux, équilibré et durable de l'ensemble de l'espace communautaire.

En 2004, après la révision des programmes à mi-parcours, un réajustement à la hausse ou à la baisse pour les années suivantes devrait être envisagé en fonction de l'évolution des caractéristiques des territoires urbains en difficulté et de l'efficacité des projets financés jusque-là.

Enfin, rappelons que le « cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne » élaboré par la Commission européenne et présenté au Forum urbain de Vienne en 1998 constitue le document de référence pour les politiques communautaires en matière d'intervention urbaine.

*f) Les apports de la Caisse des dépôts et consignations*

APPORTS DE LA CDC

(en millions d'euros)

	2003 (1)	2004 (1)
<b>Montant des prêts et concours sur fonds propres</b>		
Prêts projets urbains (versements)	350,00	500,00
Prêts renouvellement urbain (versements)	630,00	680,00
Concours sur fonds propres (engagements) (2)	150,00	90,00
<b>Pour information, intégralité prêts et FRU</b>	<b>1.130,00</b>	<b>1.270,00</b>
<b>Bonification des prêts et concours sur fonds propres</b>		
Bonification des PPU sur fonds d'épargne	23,00	33,00
Bonification des PRU sur fonds d'épargne	17,00	0,00
Bonification des PRU sur le Fonds de renouvellement urbain	0,00	0,00
Concours sur fonds propres (engagements) (2)	150,00 (3)	90,00
<b>Total équivalent subventions</b>	<b>190,00</b>	<b>123,00</b>

(1) Préviation.

(2) Fonds de renouvellement urbain (FRU) jusqu'à juin 2003 puis concours sur fonds propres.

(3) 75 millions d'euros au titre du Fonds de renouvellement urbain puis 75 millions d'euros de concours sur fonds propres.

Source : jaune ville.

Le montant total devrait s'élever à 1,27 milliard d'euros en 2004, en progression de 140 millions d'euros par rapport à 2003 qui bénéficient surtout aux prêts projet urbain (PPU), mais également aux prêts pour le renouvellement urbain (PRU). Cette progression correspond à la montée en puissance du programme de renouvellement urbain. Toutefois, il convient de préciser que sont comptabilisés ici les versements correspondant aux émissions des années antérieures. Or, si les versements progressent davantage pour les PPU que pour les PRU, la tendance n'est pas la même pour les émissions, qui augmentent pour les PRU, dont le taux est plus attractif, et diminuent pour les PPU.

Le coût réel des interventions de la Caisse des dépôts intègre les concours versés au titre du Fonds de renouvellement urbain (FRU) au premier semestre 2003 puis sur fonds propres, ainsi que les bonifications d'intérêts des prêts PPU et PRU.

Ces bonifications correspondent au différentiel entre les taux pratiqués par la Caisse des dépôts et le coût réel de la dépense et des frais de gestion.

La baisse des interventions de la Caisse des dépôts résulte de la diminution du montant de bonification des prêts de renouvellement urbain sur fonds d'épargne et sur fonds de renouvellement urbain. Ces évolutions s'expliquent par le fait que la charge du différentiel entre le taux de prêt et celui de la ressource « livret A », exclusivement supportée par la Caisse des dépôts jusqu'au 31 décembre 2002, est désormais entièrement assumée par l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL). Cette dernière s'est en effet engagée à mobiliser, chaque année, environ 80 millions d'euros au titre de la bonification des prêts de renouvellement urbain accordés par la Caisse des dépôts.

La diminution globale (– 60 millions d'euros) des concours de la Caisse des dépôts recouvre en réalité deux évolutions distinctes. Ces concours s'élèvent en effet en 2003 d'une part à 75 millions d'euros au titre du FRU et d'autre part à 75 millions d'euros issus des fonds propres de la Caisse des dépôts. En revanche, en 2004, la FRU n'est plus mobilisé et seule apparaît la contribution sur fonds propres qui progresse de 15 millions d'euros pour atteindre 90 millions d'euros, ce qui correspond au montant inscrit dans la nouvelle convention conclue en 2003 entre la Caisse des dépôts et l'État.

### ***g) Les autres interventions***

Cet agrégat regroupe désormais les interventions des caisses d'allocations familiales (CAF), de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) et de la Caisse de garantie pour le logement locatif social (CGLLS). La contribution du FISAC n'est plus retracée, ce qui pose la question du changement de périmètre retenu pour évaluer l'effort public global en faveur de la politique de la ville.

#### AUTRES INTERVENTIONS

*(en millions d'euros)*

	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Caisse d'allocations familiales	155,00	155,00
UESL	0,00	550,00
CGLLS	0,00	30,00
<b>Total</b>	<b>155,00</b>	<b>755,00</b>

*Source : jaune ville.*

Les données fournies sont des estimations. S'agissant de la participation des caisses d'allocations familiales, ont été pris en compte les moyens de financement accordés par les CAF aux centres sociaux situés en ZUS et une quote-part des crédits consacrés au financement des projets relatifs à l'accompagnement scolaire, à l'action sociale, à la petite enfance et aux temps libres dans les territoires prioritaires. L'UESL et la CGLLS apparaissent pour la première fois dans le « jaune », au titre de leur participation au programme national de rénovation urbaine. Ainsi, les chiffres avancés pour ces deux organismes sont ceux inscrits dans la loi d'orientation et de programmation du 1<sup>er</sup> août 2003.

### ***h) La contribution des collectivités locales***

#### **CONTRIBUTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

*(en millions d'euros)*

	<b>2003 (1)</b>	<b>2004 (1)</b>
Régions, départements, communes et groupements	950,00	975,00
Fonds de solidarité des communes de l'Ile-de-France	115,68	115,68
<b>Total</b>	<b>1.065,68</b>	<b>1.090,688</b>

*(1) estimation de la DIV, source préfectures de département et de région.*

*Source : jaune ville.*

L'évaluation de la participation des collectivités locales à l'effort en faveur de la ville est un exercice difficile.

Pour l'évaluation de la contribution des collectivités territoriales, l'enveloppe versée, au titre de la DSU, dotation de l'État, aux communes dotées d'une ZUS, est retranchée du montant global de la participation des collectivités territoriales de manière à éviter tout risque de double compte. La prévision pour 2004 ne prend pas en compte les contributions des collectivités territoriales au programme de rénovation urbaine, pour les opérations nouvelles venant s'ajouter aux GPV et aux ORU.

La DIV estime que la contribution financière des collectivités locales à la politique de la ville devrait s'élever à près de 1,1 milliard d'euros en 2004, soit une augmentation de 25 millions d'euros par rapport à 2003. Cette évolution s'inscrit dans une tendance à la progression régulière de la participation des collectivités locales à la politique de la ville qui résulte :

- de la participation accrue des régions et des départements ;
- de l'intervention des communautés d'agglomération et des autres structures de coopération intercommunale ;
- du large périmètre d'application des contrats de ville.

Le Fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSCRIF) assure une redistribution par prélèvement à la source sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées au profit des communes supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population, mais ne disposant pas de ressources fiscales suffisantes.



### III.- RENOVATION URBAINE ET EQUITE SOCIALE ET TERRITORIALE : DEUX PRIORITES STRUCTURANTES

Le ministère de la Ville et de la rénovation urbaine a choisi de ventiler ses crédits pour 2004 selon trois composantes qui identifient, à côté des dotations prévues pour le fonctionnement, l'animation et l'évaluation, les deux principaux objectifs assignés à la politique de la ville : d'une part la rénovation urbaine et l'amélioration du cadre de vie et d'autre part l'équité sociale et territoriale. Cette ventilation est retracée dans le tableau ci-dessous.

#### BUDGET DE LA VILLE PRÉSENTÉ PAR OBJECTIF DE DÉPENSE

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	
	Exécution	Exécution	Prévision	PLF	Prévision de dépenses en gestion
Rénovation urbaine (amélioration du cadre de vie)	75	78	78	86	86
Équité sociale et territoriale	220	232	238	208	217
Stratégie, ressources, évaluation	49	57	57	50	51
<b>Total</b>	<b>344</b>	<b>367</b>	<b>373</b>	<b>344</b>	<b>354</b>

#### A.- LA RENOVATION URBAINE ET L'AMELIORATION DU CADRE DE VIE

La rénovation urbaine et l'amélioration du cadre de vie constituent un axe majeur de la politique de la ville dont les enjeux ont été réaffirmés par le ministre de la Ville avec le programme national de rénovation urbaine inscrit dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, qui constitue une nouvelle étape de la politique de la ville.

Ce programme a pour objectif d'apporter une réponse adaptée à l'ampleur des besoins en matière d'habitat dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le champ d'intervention de ce programme concerne à titre principal les quartiers classés en ZUS, mais peut également être étendu, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord des ministres chargés de la ville et du logement, aux quartiers présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues.

La situation du logement dans les ZUS est en effet particulièrement dégradée.

Selon les données issues du recensement général de la population de 1999, il existe 3.800.000 logements sociaux sur l'ensemble du territoire français. Parmi ceux-ci, 1.025.000 sont situés en ZUS, soit près de 30 % du total, alors que ces territoires ne regroupent guère plus de 8 % de la population. Inversement, la majorité des logements des ZUS font partie du patrimoine HLM et 61,3 % des ménages habitant dans ces territoires sont locataires de HLM, contre 14,6 % pour la France entière.

En outre, les logements situés dans les ZUS font plus souvent partie de grands ensembles : près d'un tiers sont situés dans des immeubles de 20 logements ou plus, un tiers dans des immeubles de 10 à 20 logements et la part du logement individuel s'élève à seulement 17 % contre 57 % au niveau national.

Ensuite, les deux tiers des logements des ZUS ont été construits durant la période de 1949-1974, c'est-à-dire durant la période de construction des grands ensembles, alors qu'un tiers seulement des résidences principales en France datent de cette époque. Si les normes de confort sont largement respectées (seuls 4 % des logements sont dépourvus de salles d'eau ou de WC et 92,5 % des résidences principales en ZUS ont tout le confort, au sens de l'INSEE), on observe néanmoins des taux de vacance et de rotation important.

Ainsi, alors que le taux de vacance moyen enregistré sur l'ensemble du parc du logement social est de 3 %, celui constaté dans l'ensemble des ZUS est de 8,7 % en 2001. Il concerne plus particulièrement le parc construit entre 1949 et 1974 qui présente plusieurs défauts : certains systèmes de construction industrialisés ont mal vieilli, l'isolation tant thermique qu'acoustique est insuffisante. Il peut atteindre jusqu'à 20 % dans les sites où le marché du logement est peu tendu et dans les cités de quartiers en difficulté à l'image très dégradée.

Il convient également de souligner que, selon les derniers recensements, le taux de vacance continue à se dégrader alors que l'équipement des logements situés dans les zones urbaines sensibles s'améliore. Il est ainsi passé de 6,7 % en 1990 à 8,2 % en 1999 et même 8,7 % en 2001.

Le taux de rotation progresse aussi puisqu'il était de 12,1 % en 1998 contre 11,4 % un an auparavant.

Enfin, selon le ministère, le nombre de logements dégradés s'élève actuellement à près de 600.000.

Ces données témoignent du malaise qui touche les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Malgré les efforts consentis jusqu'à présent, la crise urbaine et sociale est encore loin d'être résolue et trop de quartiers concentrent des familles fragilisées économiquement et socialement, dans des conditions d'habitat et de cadre de vie souvent médiocres et parfois indignes.

Par conséquent, le ministère met résolument l'accent sur la rénovation urbaine. Est ainsi prévue dans le présent projet de loi de finances une enveloppe de 86 millions d'euros de crédits de paiement (en progression de plus de 10 % par rapport à 2003). Par ailleurs, le ministère mobilise fortement ses partenaires dans le cadre du programme national de rénovation urbaine.

Une démarche de coordination avait été esquissée dans le programme national de renouvellement urbain adopté en décembre 1999 et doté de 1.186 millions d'euros sur la période 2000-2006. Il avait en effet vocation à regrouper les actions relatives à l'amélioration de l'habitat, à l'aménagement urbain, au développement économique et à la réduction des processus d'exclusion inscrits dans 53 GPV et 70 ORU, dans le cadre des contrats de ville 2000-2006.

Mais, le programme national de rénovation urbaine va plus loin en prévoyant une mutualisation des financements, la création d'un guichet unique et une programmation sur cinq ans de la contribution de l'État à la rénovation urbaine.

Centrée sur la réhabilitation et la démolition de logements sociaux, l'amélioration de l'habitat suppose également des actions en direction de l'habitat insalubre et des copropriétés en difficulté.

## 1.- La rénovation urbaine

La rénovation urbaine désigne l'ensemble des interventions mises en œuvre dans les quartiers en difficulté, en vue d'améliorer leur fonctionnement et de favoriser leur insertion dans la ville. Les outils d'intervention des pouvoirs publics sont nombreux et empruntent des voies multiples, qui dépassent le cadre du seul logement social (aménagement d'espaces publics, création d'équipements publics, réorganisation des réseaux de voiries...).

Les opérations de rénovation urbaine font l'objet d'un effort financier particulier en 2004. Ainsi, les dotations figurant à l'article 30 du chapitre 67-10 intitulé « *Grands projets et rénovation urbaine* » s'élèvent à 215 millions d'euros en autorisations de programme (en hausse de près de 39 % par rapport à 2003) et à 57 millions d'euros en crédits de paiement (soit une progression de 19,5 % par rapport à 2003) et celles inscrites sur le budget ministère en charge du logement (article 80 du chapitre 65-48 « *Opérations en ZUS, grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain et dotation à l'agence nationale pour la rénovation urbaine* ») sont de 250 millions d'euros en autorisations de programme et 152,5 millions d'euros en crédits de paiement.

### a) Des résultats jusqu'à présent insuffisants

Les efforts en faveur de la rénovation urbaine, tant en matière de réhabilitation et de construction que de démolition, se sont avérés jusqu'à présent insuffisants pour répondre à l'ampleur des besoins.

- *La construction*

La construction de logements sociaux neufs a fortement diminué de 1995 à 2000, avant d'augmenter de nouveau pour atteindre 59.500 logements en 2002. Le tableau suivant retrace cette évolution.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX CONSTRUITS

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Total</b>	66.000	60.000	60.000	52.000	42.000	42.600	58.000	59.500	54.000

Source : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction



Mais, selon les informations recueillies par votre Rapporteur auprès du ministère de la Ville, seuls 10 à 15 % de l'ensemble des opérations de construction ont concerné des ZUS, alors que 30 % du parc locatif social sont situés dans les ZUS, ce qui témoigne d'une diminution de l'effort relatif de construction dans ces zones.

Les données portant sur les besoins en matière de construction, qui n'isolent pas les ZUS, varient suivant les sources d'information. Le Conseil économique et social estime, dans son avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, les besoins en matière de construction sur l'ensemble du territoire à 120.000 logements sociaux par an. Selon l'Union sociale pour l'habitat, il faudrait construire 90.000 logements sociaux nouveaux par an. Enfin, la Fondation Abbé Pierre indique dans son rapport « *L'état du mal logement en France* » que les besoins s'élèveraient à 80.000 logements nouveaux par an, sans compter les constructions rendues nécessaires par les démolitions. Ces données témoignent de l'importance des besoins.

Pour 2003, l'objectif de construction est fixé à 54.000 logements.

- *La réhabilitation*

La réhabilitation des logements sociaux, construits pour durer entre 20 et 40 ans au maximum, constitue un élément essentiel de l'amélioration du cadre de vie des habitants des quartiers défavorisés.

Sur la période 1995-1998, le nombre d'opérations de réhabilitation financées a fortement augmenté, puisqu'elles ont concerné 95.086 logements en 1995 et 139.531 logements en 1998. On peut regretter que cet effort n'ait pas été poursuivi après 1998 : la baisse est continue jusqu'en 2002 où le financement de seulement 76.000 logements est engagé. Mais l'actuel Gouvernement a rétabli la réhabilitation comme une priorité en annonçant un objectif de 100.000 logements sociaux réhabilités pour 2003.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS RÉHABILITÉS

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PALULOS (Réhabilitations lourdes)	95.086	108.273	156.073	139.531	134.075	123.248	88.102	76.000	100.000

Source : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

L'intervention de l'État en faveur de la réhabilitation du logement social s'est élevée à 2,6 millions d'euros en 2002.

- *La démolition*

Lorsque les bâtiments sont très dégradés, ou qu'il existe une inadéquation forte entre l'offre et la demande de logements, ou encore lorsque des ensembles complets souffrent d'une image particulièrement dévalorisée, la démolition s'avère nécessaire.

La progression du nombre de démolitions subventionnées par l'État a été très forte sur les dernières années. Ces démolitions sont en effet passées de 3.061 logements en 1997 à 7.217 logements en 2001. En termes de logements dont la démolition a été financée, le constat est identique : 3.300 logements étaient concernés en 1997 contre 6.000 en 2001. On ne dispose malheureusement que de données relatives à l'ensemble du parc social jusqu'en 2001. Toutefois, cette tendance à l'augmentation du rythme de démolition se vérifie également dans les quartiers concernés par la politique de la ville. En effet, les opérations de démolition concernent tout particulièrement les quartiers prioritaires de la ville puisque, en 2002, sur 8.086 logements sociaux démolis, 5.939 l'étaient dans des quartiers concernés par les ZUS, les grands projets de ville (GPV) et les opérations de renouvellement urbain (ORU), ce qui représente 73,5 % de l'ensemble du parc démoli.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX DÉMOLIS

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Logements dont la démolition a été financée	1.743	3.311	3.518	5.502	6.134	6.000	10.862 (dont 8.286 en ZUS,ORU,GPV)
Logements sociaux démolis	n.c.	3.061	3.155	6.419	6.500	7.217	8.086 (dont 5.939 en ZUS,GPV,ORU)

Source : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

Cette tendance à l'accélération du rythme de démolitions est confirmée par l'enquête réalisée par le bureau d'études CREPAH en 2003 pour le compte de l'Union nationale HLM auprès de 430 organismes regroupant trois millions de logements locatifs, soit 80 % du parc HLM, qui indique que, alors que 45.000 logements ont été démolis sur les dix dernières années, les projets de démolition concernent 32.500 logements pour la période allant de 2001 à 2003 (12.000 démolitions étant envisagées en 2003). On enregistrerait au cours de la période 2001/2010 un accroissement du rythme annuel de démolitions ; ainsi, ce nombre est aujourd'hui de 9.000 alors qu'il était de 4.500 par an dans les années 1990.

Au total, 38,8 millions d'euros ont été consacrés par l'État aux opérations de démolition en 2002.

- *La gestion urbaine de proximité*

Au-delà des opérations de construction, démolition et réhabilitation, il est apparu nécessaire d'accorder une attention particulière à la gestion urbaine de proximité, c'est-à-dire à l'amélioration de la qualité du service rendu aux locataires.

Dans cette perspective, une ligne budgétaire spécifique (la ligne « *qualité de service* », intégrée depuis cette année dans l'article 80 du chapitre 65-48 relatif à la rénovation urbaine) a été créée au sein du budget du ministère en charge du logement en 1999. Elle a pour objectif de soutenir l'intervention des bailleurs confrontés à des difficultés liées à la vacance ou à un fort taux de rotation des locataires.

Il s'agit de favoriser l'engagement de dépenses de fonctionnement destinées à prévenir la dégradation de certains immeubles et quartiers, en contrepartie de la signature d'une charte de gestion urbaine de proximité entre le bailleur social et les collectivités locales.

Cette aide financière vise en premier lieu à financer des travaux légers concernant les logements et parties communes (par exemple, aménagement des halls d'entrée, travaux favorisant le tri sélectif des déchets ménagers) et ceux contribuant à améliorer le fonctionnement au quotidien du quartier (création de locaux collectifs).

Par ailleurs, un abattement de 30 % sur la taxe foncière sur les propriétés bâties concernant les logements sociaux situés en zones urbaines sensibles a été instauré en loi de finances pour 2001. Cet abattement, d'une durée de six ans, est réservé aux logements faisant l'objet d'une convention passée entre le propriétaire et le représentant de l'État dans le département, relative à l'entretien et à la gestion du parc, ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires. Cette mesure, d'un montant d'environ 106 millions d'euros, réduit de 10 % en moyenne la charge relative à la taxe foncière sur les propriétés bâties supportée les organismes HLM.

- *L'aménagement urbain*

La requalification des quartiers d'habitat social ne se limite pas à une simple intervention sur le bâti. La réhabilitation ne peut en effet atteindre ses objectifs de requalification urbaine que si elle est accompagnée d'actions cohérentes et concomitantes sur les espaces publics et les aménagements des abords.

Par conséquent, outre les opérations de démolition, construction et réhabilitation, sont également menées des opérations de :

- réaménagement des espaces extérieurs et de la structure foncière, notamment par la restructuration des dalles et des espaces extérieurs, la redéfinition du système de voirie, la hiérarchisation des espaces publics et des voiries ou encore la création de structures foncières ;
- désenclavement des quartiers par les transports, en particulier en favorisant la traversée plutôt que le contournement des zones en difficulté ;
- implantation d'activités, afin de favoriser le développement économique.

Les actions menées jusqu'à présent témoignent d'un effort réel en faveur de l'amélioration de l'habitat. Néanmoins, elles n'ont pas réellement permis de répondre à l'ampleur des besoins.

### ***b) Le programme national de rénovation urbaine***

Le programme national de rénovation urbaine doit servir de catalyseur aux projets locaux de rénovation urbaine des quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'objectif poursuivi est la restructuration en profondeur de ces quartiers au travers d'actions visant à l'aménagement des espaces publics, la réhabilitation ou la création d'équipements publics, la réorganisation des réseaux de voiries et la rénovation du parc de logements de ces quartiers.

#### ***– Les objectifs***

Plusieurs objectifs chiffrés, qui doivent être atteints sur la période 2004-2008, sont inscrits dans le programme. Il s'agit tout d'abord de la constitution d'une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux, soit par la remise sur le marché de logements vacants, soit par la construction de nouveaux logements sociaux dans les ZUS ou dans les agglomérations dont elles font partie. Selon les estimations établies par l'ANAH, 200.000 logements seraient actuellement disponibles. Les logements construits viendront en complément des programmes de logements sociaux destinés à l'accroissement du parc, hors besoins spécifiques liés à la rénovation urbaine.

Sont également prévues dans les ZUS la réhabilitation de 200.000 logements locatifs sociaux et la résidentialisation d'un nombre équivalent de logements. La résidentialisation, qui consiste à donner un caractère privé aux immeubles, par exemple en posant des grilles à l'entrée ou en aménageant un jardin au pied de l'immeuble, permet une appropriation de l'immeuble par ses habitants.

En outre, la démolition de 200.000 logements locatifs sociaux ou de copropriétés dégradées est prévue. Elle devrait intervenir lorsque la vétusté des bâtiments, l'inadaptation de l'offre à la demande ou encore la mise en œuvre d'un projet urbain l'exigent. Cet objectif apparaît très ambitieux au regard notamment des estimations des organismes HLM qui indiquent que 100.000 logements devraient être démolis au cours de la prochaine décennie, parmi lesquels les deux tiers sont situés dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (ZUS, GPV et ORU).

Enfin, seront engagés des travaux d'aménagement des espaces publics, de réhabilitation ou de création d'équipements publics et de réorganisation des réseaux de voiries.

Le programme prévoit donc de démolir sept fois plus de logements sociaux chaque année et d'en reconstruire près de dix fois plus par rapport aux données actuellement enregistrées. Ces objectifs peuvent sembler ambitieux, ils correspondent néanmoins à l'urgence de la situation. Si la création d'un guichet unique devrait permettre d'accélérer l'élaboration et la réalisation des projets locaux, votre Rapporteur spécial s'interroge toutefois sur les capacités du secteur du BTP à répondre à une forte hausse de la demande.

Le coût total des travaux devrait s'élever à 30 milliards d'euros sur cinq ans. Il ressort d'une estimation très globale fournie par le ministère en charge du logement que le coût des constructions serait de l'ordre de 16 milliards d'euros, celui des démolitions de 2,6 milliards, celui des opérations de réhabilitation de 3 milliards et celui des opérations d'aménagement urbain de 8,4 milliards. Il convient de rappeler que, pour les opérations de réhabilitation, 60 % du coût des travaux sont financés par les fonds propres et les emprunts contractés par les bailleurs et que cette proportion est portée à 85 % lorsqu'il s'agit d'opérations de construction. Par ailleurs, il existe un effet de levier important s'agissant des fonds mobilisés par l'Etat. En effet, on estime que le coefficient multiplicateur des subventions de l'Etat aux opérations de réhabilitation est de 5 et celui relatif aux constructions de 8. En ce qui concerne les programmes d'aménagement urbain, l'analyse des grands projets de ville permet de constater un effet multiplicateur situé entre 3 et 5. Toutefois, il convient de souligner que la montée en puissance du dispositif devrait avoir des conséquences importantes sur les bailleurs du fait des coûts d'opération restant à leur charge ainsi qu'en raison des pertes d'exploitation engendrées par la démolition d'un patrimoine dont le taux d'occupation est encore élevé.

Afin d'atteindre les objectifs fixés, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine crée l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, qui a pour mission d'animer et de financer le programme de rénovation urbaine, organise une mutualisation des moyens fournis par les différents partenaires et prévoit une programmation financière des moyens attribués au programme.

#### *– Le financement*

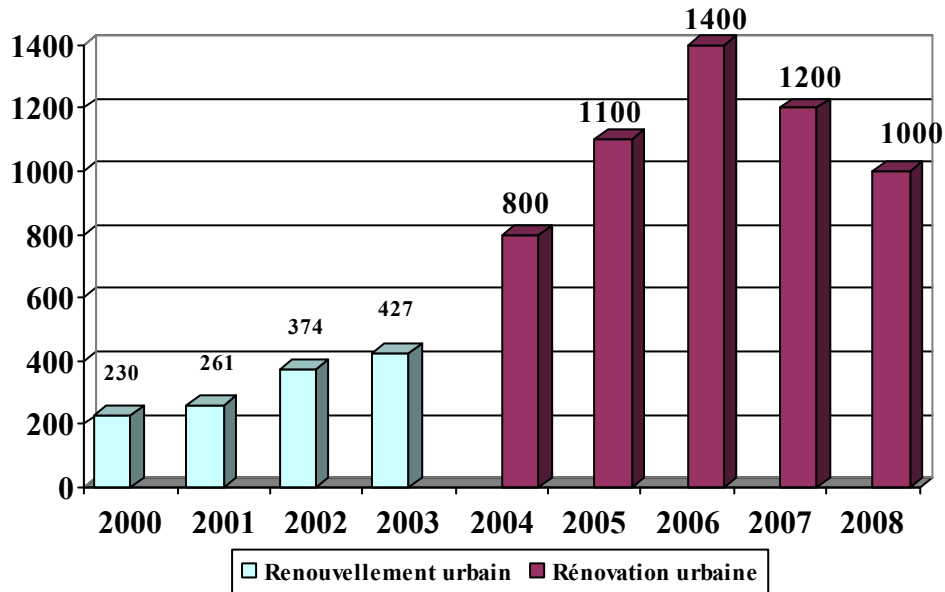
Des crédits d'origines différentes sont mobilisés pour le programme de rénovation urbaine. D'une part, les crédits directement affectés à l'agence proviennent des ministères en charge de la ville et du logement, des contributions de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), d'une subvention de la Caisse des dépôts et consignations et de la contribution de solidarité des organismes HLM. D'autre part, sont mobilisés les prêts et ressources de la Caisse des dépôts, les subventions de l'Union européenne et celles des collectivités territoriales.

##### *○ Les moyens directement affectés à l'agence*

L'ensemble des moyens affectés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine doit s'élever à 5,5 milliards d'euros sur la période 2004-2008.

**EFFORT FINANCIER CONSACRÉ AU RENOUVELLEMENT URBAIN  
ET À LA RÉNOVATION URBAINE**

(en millions d'euros)



Source : DIV.

L'estimation des crédits consacrés au renouvellement urbain en 2003 peut être détaillée de la manière suivante :

- 188 millions d'euros proviennent du ministère de la Ville, se répartissant entre 138 millions d'euros consacrés aux GPV et ORU (comprenant la dotation votée en loi de finances et ayant fait l'objet de régulation budgétaire ainsi que les reports locaux non engagés) et 50 millions d'euros consacrés au volet « renouvellement urbain » des contrats de ville ;
- 159 millions d'euros provenant du ministère chargé du logement ;
- 80 millions d'euros issus de la contribution de l'UESL qui bonifie les prêts de renouvellement urbain de la Caisse des dépôts.

Pour 2005, selon les informations fournies par le ministère en charge de la ville, la répartition des financements devrait être la suivante :

- 550 millions d'euros de contributions de l'UESL ;
- 500 millions d'euros de subventions de l'État ;
- 35 millions d'euros issus de la contribution de solidarité des organismes d'HLM ;
- 4 millions d'euros provenant de la Caisse des dépôts et consignations.

❖ *La participation de l'État*

L'article 7 de la loi prévoit que l'État consacra sur les cinq années à venir 2,5 milliards d'euros au programme national de rénovation urbaine. Chaque année, l'État devrait contribuer au programme à hauteur de 500 millions d'euros. Il est même précisé dans la loi que les dotations annuelles ouvertes en loi de finances ne pourront être inférieures à 465 millions d'euros.

Les crédits consacrés par l'État au programme national de rénovation urbaine ont deux origines.

Ils correspondent tout d'abord à des crédits inscrits sur le budget du ministère chargé du logement, pour 250 millions d'euros. Les parts consacrées aux ZUS des crédits inscrits aux articles 02 « *amélioration de la qualité du service dans le logement social* », 10 « *construction et amélioration de l'habitat locatif social* », 60 « *opérations les plus sociales* » et 70 « *résorption de l'habitat insalubre* » ont été regroupées dans la loi de finances pour 2003 au sein d'un article unique (65-48-80), permettant d'assurer leur fongibilité et de spécifier que ces crédits sont réservés exclusivement à l'intervention dans les ZUS. Dans le projet de loi de finances pour 2004 sont donc prévus 250 millions d'euros en autorisations de programme et 152,5 millions d'euros en crédits de paiement sur l'article 80 du chapitre 65-48. Les crédits du ministère chargé du logement devraient permettre de financer en 2004 la construction de 15.000 logements et la réhabilitation de 60.000 logements situés en ZUS.

Les crédits de l'État proviennent également du budget du ministère chargé de la ville. Inscrits à l'article 67-10-30 « *Grands projets et rénovation urbaine* », ils doivent s'élever au minimum à 215 millions d'euros par an. Le programme des 53 GPV et des 70 ORU n'a réellement démarré qu'en 2001 si bien qu'il n'est engagé qu'à hauteur de 30 %. Par conséquent, davantage de crédits pourront être mobilisés sur le programme de rénovation urbaine. Dans le projet de loi de finances pour 2004, 215 millions en autorisations de programme et 57 millions d'euros en crédits de paiement sont effectivement inscrits sur l'article 30 du chapitre 67-10.

À cet égard, votre Rapporteur spécial rappelle qu'une des conditions du succès de ce programme suppose que les autorisations de programme inscrites en lois de finances soient effectivement suivies de l'ouverture des crédits de paiement correspondants.

❖ *Les contributions de l'UESL*

La participation de l'UESL, organisme collecteur de la contribution des entreprises au logement des salariés, à la politique de renouvellement urbain résulte de la convention-cadre du 11 octobre 2001 et de la convention d'application du 11 décembre 2001 conclues entre l'État et l'UESL.

D'un montant de 457,35 millions d'euros par an, la contribution de l'UESL prend trois formes : des subventions aux opérations de démolition de logements locatifs sociaux, une aide au traitement des copropriétés dégradées et des subventions actuarielles à l'enveloppe de prêts au renouvellement urbain.

Il est prévu que la répartition de l'enveloppe annuelle en faveur du renouvellement urbain soit la suivante en 2003 :

- 76 millions d'euros pour le financement de l'enveloppe de 2,30 milliards d'euros de PRU décidée lors du CIV du 1<sup>er</sup> octobre 2001, sous forme de subventions actuarielles permettant d'en ramener le taux à 3,25 % ;
- 46 millions d'euros pour le financement, d'une part des opérations de démolition dans les copropriétés dégradées, et d'autre part de l'amélioration de l'équilibre financier des opérations de PLUS-CD, afin de réduire le loyer pour au moins 50 % des occupants ;
- 110 millions d'euros au maximum pour une subvention de base accordée sans contrepartie à toute opération de démolition autorisée par l'État ;
- le solde, soit 225 millions d'euros si la totalité de l'enveloppe de 110 millions est consacrée à la subvention de base en matière de démolition, est affecté aux opérations de renouvellement urbain (GPV, ORU et autres opérations agréées par l'État), de façon à en couvrir le déficit sur la base d'un bilan analogue à celui d'une opération d'aménagement. Les subventions donnent droit à l'octroi de contreparties sous forme de terrains ou de droits à construire.

La contribution de l'UESL au programme de rénovation urbaine sera donc en forte hausse par rapport à sa participation annuelle actuelle à la politique de renouvellement urbain, puisqu'elle devrait atteindre 550 millions d'euros.

❖ *La contribution des organismes HLM*

Il s'agit d'une contribution nouvelle de solidarité des organismes HLM qui devrait s'élever à 35 millions d'euros par an.

❖ *La participation de la Caisse des dépôts et consignations*

La Caisse des dépôts devrait participer au financement de l'agence à hauteur de 20 millions d'euros sur l'ensemble de la période 2004-2008. Il convient de souligner le caractère exceptionnel de cette participation dans la mesure où la Caisse des dépôts ne finance aucun organisme public pour un tel montant. Par ailleurs, la contribution de la Caisse est d'une nature différente de celle des autres intervenants dont les ressources sont issues de l'impôt ou de taxe parafiscale, puisqu'elle tire ses ressources de son activité courante.

○ *Les financements extérieurs à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine*

D'autres sources de financement doivent participer au programme national de rénovation urbaine. Toutefois, leur intervention ne passera pas par l'intermédiaire de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.



❖ *L'intervention de la CDC*

La participation de la Caisse des dépôts et consignations au programme de rénovation urbaine sera proche du rôle qu'elle joue actuellement. En effet, la Caisse des dépôts participera au financement du programme national de rénovation urbaine par l'octroi de prêts sur les fonds d'épargne dont elle assure la gestion (les prêts projets urbains et les prêts renouvellement urbain) et par la mobilisation de ses ressources propres.

Les prêts projets urbains (PPU) permettent le financement d'investissements, publics ou privés, dans des domaines autres que celui du logement, sur les sites prioritaires de la politique de la ville. L'enveloppe affectée à ces prêts s'élève à 1,52 milliard d'euros sur la période 2002-2004 avec un taux de 4,20 %. Aucun engagement n'est pris pour la période allant au-delà de 2005.

La Caisse des dépôts accorde également des prêts renouvellement urbain (PRU) pour les actions prévues sur les sites nécessitant un remaniement profond des quartiers et des espaces, prioritairement sur les GPV et les ORU. Le taux de ces prêts est de 3,25 % grâce à la bonification permise par la contribution des organismes du « 1 % logement ». L'enveloppe consacrée aux PRU est de 2,3 milliards d'euros sur la période 2003-2005. Aucune estimation n'est disponible pour la période allant au-delà de 2005.

En 2002, les niveaux d'engagement et de versement ont été importants : ils se sont élevés respectivement à 776 millions et 546 millions d'euros pour les PRU et à 379 millions et 249 millions d'euros pour les PPU. Les PPU et PRU apparaissent ainsi comme deux produits complémentaires, permettant de moduler l'importance de l'aide en fonction de l'acuité des difficultés à résoudre. En 2003, la CDC devrait distribuer des prêts pour un montant total de 1.350 millions d'euros.

Dans le cadre du programme de rénovation urbaine les PRU devraient être davantage sollicités que les PPU, dans la mesure où les taux proposés sont plus intéressants.

Enfin, a été créé en 2000, par convention triennale conclue entre l'État et la Caisse des dépôts, un Fonds de renouvellement urbain (FRU) doté de 450 millions d'euros par affectation d'une partie de ses résultats exceptionnels. Ce fonds a été conçu pour initier, puis accélérer les investissements publics et privés dans le champ du renouvellement urbain. Les investissements engagés en 2002 se sont élevés à 116 millions d'euros.

Désormais, la Caisse des dépôts s'engage à consacrer 450 millions d'euros sur cinq ans (et non plus sur trois ans) à la rénovation urbaine. Le nouveau dispositif devrait être légèrement différent de celui jusqu'à présent en vigueur puisqu'il ne s'agira plus d'une affectation d'une partie de ses résultats exceptionnels mais d'une mobilisation de ses ressources propres au sein de sa section générale. Par ailleurs, la dotation ne sera pas réalisée en une seule fois comme dans le cadre du FRU, mais correspondra à un engagement annuel de 90 millions d'euros. L'objectif est de financer des avances aux investisseurs, des prises de participation dans les opérations de rénovation urbaine et des aides à l'ingénierie.

La Caisse des dépôts mène également des actions particulières en faveur des copropriétés en difficulté (au travers d'un service financier global comprenant les subventions de l'ANAH et des subventions de la CDC) et de la promotion des activités économiques et de l'emploi dans les quartiers de renouvellement urbain (dispositif associant les quatre principaux réseaux d'appui à la création d'entreprises). Doit également être mis en place un fonds destiné à garantir les PPU et PRU, en complément des collectivités locales, ainsi que les prêts bancaires octroyés à des opérateurs participant à des opérations de renouvellement urbain aux côtés de la CDC.

❖ *Les fonds de l'Union européenne*

Aucune estimation n'a pu être fournie à votre Rapporteur quant au montant des subventions européennes provenant de l'objectif 2 et du programme Equal.

❖ *La participation des collectivités territoriales*

De même, aucune estimation n'a pu être fournie sur la participation des collectivités territoriales.

## **2.- Les interventions en direction du parc privé**

La rénovation urbaine ne doit pas se limiter à des opérations dans le logement locatif social. Elle doit aussi s'accompagner d'interventions en direction du parc privé, pour un développement urbain harmonieux.

### ***a) L'aide en faveur des copropriétés en difficulté***

Des copropriétés, souvent mitoyennes des grands ensembles HLM, rencontrent des difficultés telles qu'elles participent à la dégradation de l'image d'un quartier et font figure de parc social dans le fonctionnement des marchés immobiliers locaux.

Un programme national d'intervention en faveur des copropriétés en difficulté faisant l'objet d'un plan de sauvegarde a été par conséquent défini par le Conseil interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999 et renforcé par le CIV du 1<sup>er</sup> octobre 2001.

Les mesures financières spécifiques prévues dans le cadre des plans de sauvegarde sont multiples.

Ainsi, une enveloppe annuelle de 7,6 millions d'euros est réservée sur le budget du ministère chargé du logement afin de permettre des actions de démolition dans les copropriétés dégradées. Par ailleurs, le financement des ingénieries complémentaires liées aux démarches de requalification est assuré par la Caisse des dépôts et la DIV à hauteur de 1,5 million d'euros chacune.

La Caisse des dépôts intervient également par le biais de l'enveloppe de PRU, qui peut être mobilisée pour le financement de travaux et d'investissements

décidés dans le cadre d'un plan de sauvegarde ainsi que d'opérations de restructuration et de démolition de copropriétés en difficulté. En outre, les structures de portage intervenant pour la requalification, la restructuration ou les actions facilitant les démolitions-reconstructions peuvent bénéficier de participation au capital à partir d'une enveloppe de 22,9 millions d'euros réservée sur le FRU.

Par ailleurs, tout copropriétaire, personne physique, de logement faisant l'objet d'un plan de sauvegarde, peut bénéficier, grâce au dispositif du « 1 % logement », d'un prêt « pass-travaux » au taux de 1,5 % pour financer les travaux restant à sa charge.

Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde bénéficient d'une subvention de 50 %, majorée de 10 % en cas de cofinancement d'une collectivité locale, pour les travaux effectués dans les parties communes. Cette subvention est attribuée par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). Les travaux d'urgence, réalisés sous la responsabilité du syndic, sont subventionnés de la même manière. En outre, un fonds de réserve national affecté aux copropriétés en plan de sauvegarde est réservé sur le budget de l'ANAH. De 22 millions d'euros en 2002, il est passé à 15 millions d'euros en 2003. Au 31 décembre 2002, 4.176 logements ont été subventionnés pour un montant global de 7,65 millions d'euros.

Les dotations budgétaires de l'ANAH, de 453 millions d'euros en 2003, devraient diminuer en 2004. Aucun chiffre précis n'a pu être fourni à votre Rapporteur spécial.

Certaines de ces mesures feront l'objet d'aménagements, non encore connus, dans le cadre de la mise en place du programme national de rénovation urbaine.

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine complète le dispositif en vigueur en :

- créant une obligation de bon fonctionnement des équipements communs des immeubles d'habitation collective. Le maire a la possibilité de prescrire la réalisation, dans un délai imparti, des travaux de remise en état de fonctionnement ou de remplacement des équipements communs d'un immeuble collectif, lorsque la sécurité des occupants est menacée ou que leurs conditions d'habitation sont gravement compromises ;
- facilitant l'expropriation en vue de la démolition totale ou partielle des bâtiments ou la substitution d'un bailleur social au syndicat des copropriétaires. Ainsi, lorsque dans un immeuble à usage principal d'habitation, le propriétaire est dans l'incapacité financière d'assurer la conservation de l'immeuble ou que la sécurité des occupants est gravement menacée, le président du tribunal de grande instance peut prononcer l'état de carence du propriétaire ;

- prévoyant que l'administrateur provisoire d'une copropriété en difficulté peut, lorsque le bon déroulement de sa mission le nécessite, se faire assister par un tiers désigné par le président du tribunal de grande instance ;
- instituant la possibilité pour le syndicat des copropriétaires de se voir accorder l'aide juridictionnelle pour l'exercice des actions de recouvrement des créances, tant en demande qu'en défense, lorsqu'un immeuble en copropriété fait l'objet d'un plan de sauvegarde ou lorsqu'un administrateur provisoire est désigné.

### ***b) La résorption de l'habitat insalubre***

L'action publique sur le parc privé de logements dégradés se traduit également par un programme de résorption de l'insalubrité. Toutefois, il convient de signaler que ce programme concerne à titre principal les centres-villes et seulement de manière marginale les ZUS.

D'abord fondé sur la réalisation de grosses opérations, ce programme évolue désormais vers des interventions ponctuelles visant à résorber des poches d'insalubrité dans les villes. Cette action s'est orientée vers une limitation des opérations d'expropriation entraînant des démolitions, pour privilégier le maintien des occupants sur place.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a prévu plusieurs dispositions de nature à faire reculer l'insalubrité. Les procédures publiques d'intervention ont été modifiées avec un renforcement des pouvoirs du préfet et des maires, des contraintes pesant sur les propriétaires et de la protection des occupants, du fait notamment de la création d'une notion de « logement décent » garantissant un équipement minimum de confort. Pour éviter que les travaux exécutés d'office par la collectivité publique ne soient jamais remboursés, leur paiement est garanti par une hypothèque légale sur l'immeuble, publiée aux frais du propriétaire. En outre, dès qu'un immeuble est déclaré insalubre ou menaçant ruine, il ne peut plus être loué ni mis à disposition. De même, si les travaux nécessaires à la mise à un niveau de décence d'un logement ne sont pas exécutés, le juge peut en réduire le loyer, et, s'il est frappé d'une interdiction d'habiter, le propriétaire aura l'obligation de procéder au relogement ou à l'hébergement des occupants ou d'y contribuer.

Par ailleurs, la mise en œuvre dans onze départements à titre expérimental d'un plan d'éradication de l'habitat indigne et la réforme du cadre d'intervention de la résorption de l'habitat insalubre constituent des moyens nouveaux d'intervention contre l'insalubrité. Un Pôle national d'appui à l'éradication de l'habitat indigne a également été constitué en avril 2002 par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le ministère du Logement, la Délégation interministérielle à la ville et l'ANAH, afin de répondre aux demandes locales sur ces sujets, d'assurer la circulation des informations concernant les expériences positives et les difficultés et de mettre en place des formations adaptées.

En 2003, le ministère du Logement a disposé d'une enveloppe d'environ 9,9 millions d'euros pour réaliser des opérations de résorption de l'habitat insalubre sur le territoire métropolitain. L'enveloppe prévue pour 2004 s'élève à 7 millions d'euros.

### **3.- Les actions en faveur de la diversité de l'habitat**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les obligations des communes en matière de renouvellement et de développement du logement social ont été renforcées, en application de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Ainsi, les communes de plus de 1.500 habitants en Ile-de-France et 3.500 dans les autres régions situées dans des agglomérations de plus de 50.000 habitants, dont le parc logement comprend moins de 20% de logements sociaux, sont assujetties à un prélèvement d'au moins 152,45 euros par logement manquant par rapport à ce seuil. Les communes assujetties à cette taxe doivent engager un programme pour rattraper ce retard en vingt ans. Elles doivent réaliser, par période de trois ans, au moins 15% des logements manquants. Au terme de chaque période triennale, en cas de carence de la commune, le préfet peut porter la taxe à 304,90 euros et se substituer à la commune pour réaliser les logements manquants. En outre, en Ile-de-France, les communes peuvent se voir refuser tout agrément pour la construction de bureaux.

En outre, une convention relative à l'intervention du « 1 % logement » en faveur du renouvellement urbain a créé, en application de la convention du 11 octobre 2001, une structure dénommée « Foncière Logement » qui a pour objectif de favoriser la mixité urbaine et sociale. Cette structure contribue au financement de la réalisation des 20 % de logements sociaux dans les communes déficitaires et, dans les quartiers relevant de la politique de la ville, au financement de la démolition du parc obsolète, social comme privé, et à la reconstruction d'une offre locative concernant un public plus varié. Or, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 prévoit la création de l'ANRU dont les ressources sont constituées en partie de la contribution de l'organisme collecteur du «1 % logement ». Par conséquent, la forme de cette contribution va être modifiée, sans toutefois que les objectifs de mixité sociale et d'équilibre de l'offre de logements soient remis en cause. Une nouvelle convention précisera les nouvelles règles.

Enfin, une taxe sur les logements vacants s'applique aux logements restés vacants depuis plus de deux ans du fait de la volonté de leur propriétaire, et destinée à mobiliser le parc de logements disponibles. Cette taxe, mise en œuvre dans 8 agglomérations, a alimenté à hauteur de 11 millions d'euros le budget de l'ANAH pour 2003. Parallèlement, l'ANAH accorde aux bailleurs privés une prime, comprise entre 1.500 et 3.000 euros, pour la remise sur le marché de logements vacants sous condition d'un engagement de modération de loyer.

#### **4.– La mobilité urbaine**

Les transports constituent un vecteur déterminant de lien social et de développement.

Les démarches entreprises au titre de la politique de la ville s'inscrivent, pour les agglomérations de plus de 100.000 habitants, dans le cadre des plans de déplacements urbains dont les objectifs sont le développement des transports publics et des échanges de banlieue à banlieue.

Les aides de l'État sont accordées en priorité aux projets figurant dans les dispositifs contractuels de la politique de la ville. La desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville est une des conditions d'éligibilité à une aide de l'État pour la réalisation d'un transport en commun en site propre. En 2003, deux nouvelles opérations de tramways desservant les quartiers prioritaires de la ville sont engagées :

- la première phase du tramway urbain de l'agglomération mulhousienne (aide de l'État de 23 millions d'euros) ;

- la première ligne de tramway de l'agglomération niçoise (aide de l'État de 24 millions d'euros).

#### **B.– L'ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE**

La promotion de l'équité sociale et territoriale constitue l'autre grande priorité de la politique de la politique. Il s'agit en effet de lutter contre les phénomènes de relégation sociale et urbaine qui caractérisent les quartiers où elle intervient. Les actions menées concernent à la fois la revitalisation économique et l'insertion professionnelle, la sécurité, l'accès au droit et le renforcement du lien social.

La dotation en faveur de l'équité sociale et territoriale inscrite au projet de budget du ministère de la Ville s'élève à 208 millions d'euros.

##### **1.– La revitalisation économique et l'emploi**

L'importance du chômage dans les zones urbaines sensibles et les handicaps qui touchent les demandeurs d'emploi habitant ces zones, dont témoignent les données figurant dans les tableaux suivants, justifient la mobilisation des moyens de l'Etat.

	Toutes ZUS de métropole		Unités Urbaines ayant une ZUS	
	1990	1999	1990	1999
<b>Chômage</b>				
Taux de chômage (tous âges)	18,9	25,4	11,5	14,3
Taux de chômage des 15-24 ans	28,5	39,5	20,7	27,0

Source : INSEE Recensements de la population

ANPE (situation au 31/12/98)	Toutes ZUS de métropole	Unités Urbaines ayant une ZUS
% de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 1 ayant un faible niveau de formation (sortis avant la 3 <sup>o</sup> ou CEP et SES)	43,6	31,7
% de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 1 ayant un faible niveau de qualification professionnelle (manœuvres, ouvriers spécialisés et employés non qualifiés)	43,8	31,4
% de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 1 depuis plus de 1 an	40,9	39,6
% de moins de 25 ans parmi les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 1	20,2	18,2

Source : INSEE Recensements de la population

Aussi, le Gouvernement accorde une attention particulière à la revitalisation économique des quartiers prioritaires de la politique de la ville, notamment en relançant le dispositif des zones franches urbaines.

#### *a) Les exonérations en faveur de l'emploi*

Depuis 1991, l'État a accordé des dérogations destinées à compenser les handicaps et les inégalités de certains quartiers, afin d'y favoriser la création ou le développement d'activités économiques et d'emplois marchands. Ces dérogations portent sur la fiscalité locale, la fiscalité de l'État ou les cotisations patronales de sécurité sociale. Si elles s'appliquent sur les trois zones constituant l'actuelle géographie de la politique de la ville, le Gouvernement a plus particulièrement choisi de privilégier le dispositif des ZFU.

#### *– La relance des zones franches urbaines*

L'objectif de relance des zones franches urbaines fixé par le Président de la République dans son discours prononcé à Troyes le 14 octobre 2002 s'inscrit dans une volonté résolue de favoriser le développement économique et l'emploi dans les quartiers urbains les plus défavorisés et de servir de levier au programme de rénovation urbaine. Le dispositif des ZFU s'est en effet révélé être un succès.

### ❖ *Le succès incontestable des ZFU*

En 1996, les quartiers appelés à être classés en ZFU se caractérisaient par une situation particulièrement dégradée :

– le taux de chômage s’y élevait au double de la moyenne nationale et était particulièrement important chez les jeunes ;

– le niveau élevé de chômage renforçait le sentiment d’exclusion des habitants ;

– la paupérisation des habitants, liée à la forte croissance du chômage, aboutissait à une véritable fuite des entreprises, notamment dans le secteur du commerce et de l’artisanat.

Au regard du triplement des effectifs et du nombre d’entreprises constatés dans ces quartiers, la création des ZFU semble avoir atteint ses objectifs.

Ainsi, selon le rapport remis par le ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine au Parlement en décembre 2002, le parc d’entreprises implantées en ZFU a presque triplé entre 1997 et fin 2001. Fin 2001, les quartiers situés dans les 38 ZFU de la métropole comptaient environ 20.000 entreprises, dont près de 6.000 correspondaient à des créations.

**TABLEAU RECAPITULATIF DES DONNEES CONCERNANT LE PARC D'ENTREPRISES**

Sources	Préfectures (au 31 décembre 2001)	INSEE (au 1 <sup>er</sup> janvier 2001)	Sénat (au 1 <sup>er</sup> mai 2001)
Janvier 1997	6.871	12.000	
2001	18.202	21.000	21.030

Source : Rapport au Parlement de décembre 2002 sur les zones franches urbaines.

Les entreprises implantées en ZFU sont majoritairement de très petites entreprises : 80% des entreprises ont moins de 5 salariés. Par ailleurs, dans les deux tiers des cas, les implantations d’entreprises correspondent à des créations (*ex nihilo* ou par reprise), les transferts, qui concernent pour la plupart des établissements de grande taille, représentant le solde.

En outre, le nombre total de salariés en ZFU a triplé sur cinq ans, les effectifs salariés s’élevant, fin 2001, à près de 75.000.

**EFFECTIFS SALARIÉS DANS LES 44 ZFU**

Source	Préfectures <sup>(1)</sup>	Sénat	ACOSS <sup>(2)</sup>
Début 1997	26.805	–	28.362
Fin 2001	72.409	–	63.325
Solde	45.604	46.958	44.264

(1) À partir des statistiques de l’INSEE et de l’URSSAF.

(2) Les statistiques de l’ACOSS portent sur les effectifs salariés exonérés.

Source : Rapport au Parlement de décembre 2002 sur les zones franches urbaines.



Le solde des effectifs en ZFU enregistre une augmentation d'environ 45.000, dont 35.000 correspondent à des créations, le reste relevant de transferts d'activité. Il convient de rappeler que l'étude d'impact du Pacte de relance sur la ville avait estimé l'enjeu à 10.000 emplois supplémentaires sur les ZFU. Le bilan a donc largement dépassé les objectifs poursuivis, confirmant ainsi le succès du dispositif.

Ces créations d'emploi ont largement profité aux habitants des quartiers classés en ZFU. En effet, la clause d'embauche de 20% d'habitants des quartiers par les entreprises qui recrutent en ZFU a été dépassée (un peu moins de 30% en moyenne) et près de 85% des recrutements ont été réalisés sur des contrats à durée indéterminée.

Les premières données pour 2003 indiquent que la dynamique d'embauches en ZFU se maintient à un niveau élevé puisque, sur les sept premiers mois de l'année, 4.057 embauches nouvelles exonérées ont été enregistrées, alors que le total s'élevait à 6.087 en année pleine en 2002.

Aussi, en dépit des réserves formulées par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), selon laquelle l'effet-emploi du dispositif aurait été le résultat de « *la prolongation du dynamisme préexistant* », les ZFU ont eu des retombées positives très fortes sur les quartiers concernés, et ce, pour un coût qui doit être relativisé.

Le coût du dispositif d'exonérations fiscales et sociales est évalué en exécution, pour 2002, à 345,37 millions d'euros<sup>(3)</sup> et, pour 2003, à 343,83 millions d'euros<sup>(4)</sup>. Le coût moyen annuel était de l'ordre de 300 millions d'euros entre le 1<sup>er</sup> janvier 1997 et le 31 décembre 2001.

Ces données méritent, cependant, d'être nuancées :

– une appréciation du coût du dispositif ZFU au regard des seuls emplois ne tient pas compte de ses effets en termes de revitalisation des quartiers ;

– selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial auprès du ministère de la Ville, le coût du dispositif ZFU par emploi resterait inférieur ou équivalent à celui d'un emploi-jeune ou d'un contrat-emploi--onsolidé (CEC) ;

– l'analyse du coût du dispositif ZFU, dont 60% est lié aux exonérations de charges patronales sur les emplois, doit être relativisé au regard des mesures liées à la réduction du temps de travail (RTT).

---

(3) L'exécution pour 2002 (345,37 millions d'euros) se décompose en 220 millions d'euros au titre de l'échéancier 2002, auxquels s'ajoutent 125,37 millions d'euros au titre des opérations de régularisation à opérer sur les exercices antérieurs.

(4) L'exécution pour 2003 (343,83 millions d'euros) se décompose en 293 millions d'euros au titre de l'exercice 2003, auxquels s'ajoutent 50,83 millions d'euros au titre des régularisations à opérer sur les exercices antérieurs.

Au total, les ZFU ayant enregistré les performances les plus importantes en termes de création d'emplois sont celles où les pouvoirs publics se sont le plus impliqués, en particulier en accompagnant le développement économique des ZFU. Les quartiers classés en ZFU ont, en effet, souvent, développé, en parallèle de leurs actions en faveur de l'activité et de l'accès à l'emploi des habitants, une politique dans le domaine de l'urbanisme et du logement. Les projets de rénovation urbaine mis en œuvre dans les ZFU ont ainsi permis une véritable recomposition de l'environnement urbain de quartiers classés en ZFU.

Cette restructuration de l'espace urbain a permis de lutter contre la marginalisation de ces quartiers et de contribuer à leur insertion dans leur agglomération. Les ZFU ont créé une dynamique de développement qui a servi de levier économique pour renforcer les actions de rénovation urbaine des quartiers en difficulté, lesquelles contribuaient à leur tour à modifier l'image et l'ambiance des quartiers et à favoriser l'insertion des habitants dans leur environnement économique.

C'est pourquoi une lutte efficace contre la marginalisation des quartiers suppose que soient menés de front le développement des ZFU et les actions de rénovation urbaine.

#### *❖ La création de 41 nouvelles ZFU*

Il convient tout d'abord de rappeler que, s'agissant des 44 ZFU de première génération créées en 1996, la loi de finances rectificative pour 2002 du 30 décembre 2002 a prorogé de cinq ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, le dispositif d'exonérations applicable pour les entreprises qui s'y créent ou implantent avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

À ces 44 ZFU déjà existantes viendront s'ajouter, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, 41 nouvelles ZFU créées par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003. Elles concernent des quartiers à la situation particulièrement dégradée puisque le taux de chômage y est actuellement deux à quatre fois plus élevé que le taux de chômage moyen constaté dans les agglomérations dont ils font partie.

La création des 41 nouvelles zones franches urbaines poursuit quatre objectifs :

– doubler en cinq ans le parc d'entreprises dans ces quartiers. Les 41 nouvelles ZFU comptaient 670.000 habitants en 1999 ; un tissu économique peu dense et fragile (un peu moins de 9.000 entreprises, de petite taille pour la plupart, et 26.000 emplois dans le secteur privé marchand) ;

– créer 60.000 emplois dans ces 41 nouvelles ZFU, par embauches nouvelles et transferts de salariés, dont un minimum de 15.000 emplois nouveaux au profit des habitants des zones urbaines sensibles ;

– favoriser, pour les habitants des zones urbaines sensibles, l'accès aux emplois existants ou nouveaux dans l'ensemble de l'agglomération.

– contribuer au changement durable d’image de ces quartiers et à la diversification de leurs fonctions par l’implantation d’entreprises, d’équipements et de services publics, ainsi que par la promotion des initiatives et de l’esprit d’entreprise de leurs habitants.

Les entreprises présentes dans ces quartiers au 1<sup>er</sup> janvier 2004 et celles qui s’y créeront ou implanteront avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 bénéficieront du régime d’exonérations défini par la loi du 14 novembre 1996 modifié par la loi de finances rectificative pour 2002 du 30 décembre 2002 et la loi d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003.

Les tableaux suivants présentent de manière synthétique les régimes d’exonération applicables :

– dans les 44 ZFU de première génération, aux créations et implantations d’entreprises comprises entre le 1<sup>er</sup> août 2003 et le 31 décembre 2008 ;

– à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, dans les 41 nouvelles ZFU, aux entreprises implantées dans ces quartiers avant cette date ainsi qu’aux créations et implantations d’entreprises qui interviendront entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 31 décembre 2008.

**Exonérations applicables dans les 44 zones franches urbaines (ZFU)  
créées par la loi relative au pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996  
Entreprises qui se créent ou s'implantent avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008**

Mesures d'exonérations fiscales et sociales	Conditions et régime d'application <sup>(1)</sup>
Taxe professionnelle <i>Code général des impôts, article 1466 A I quater</i>	<b>Conditions :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entreprises employant au plus 50 salariés à la date de création de l'entreprise, ou au 1<sup>er</sup> janvier 1997 pour les entreprises existant à cette date,</li> <li>▪ pour leurs établissements créés en ZFU avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008.</li> </ul> <b>Régime :</b> 5 ans d'exonération, dans la limite d'un plafond annuel de base nette exonérée fixé à 319.490 euros par établissement pour 2003.
Impôt sur les bénéfices - impôt sur les sociétés (IS) et IFA - impôt sur le revenu (BIC et BNC) <i>Code général des impôts, article 44 octies</i>	<b>Conditions :</b> entreprises créées ou implantées en ZFU avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2008. <b>Régime :</b> 5 ans d'exonération, dans la limite d'un plafond de bénéfice exonéré fixé à 61.000 euros par période de 12 mois.
Charges sociales patronales <i>Loi n°96-987 du 14/11/1996, articles 12 et 13 modifiés</i>	<b>Conditions générales :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entreprises employant au plus 50 salariés au 1<sup>er</sup> janvier 1997, ou à la date de création de l'entreprise si elle est postérieure, qui s'implantent en ZFU avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008.</li> <li>▪ Salariés en CDI ou CDD d'au moins 12 mois, présents à la date de création ou d'implantation de l'entreprise en ZFU, transférés en ZFU au plus tard le 31 décembre 2007 ou embauchés dans les 5 ans qui suivent la création ou l'implantation de l'entreprise dans la ZFU.</li> <li>▪ Clause d'embauche locale : à partir de la troisième embauche (après deux embauches ouvrant droit à l'exonération), embauche ou emploi d'au moins un tiers de salariés parmi les habitants des quartiers classés en zones urbaines sensibles (ZUS) de l'unité urbaine dans laquelle est située la ZFU, avec une durée de travail hebdomadaire minimum de 16 heures.</li> </ul> <b>Régime :</b> 5 ans d'exonération à 100% des cotisations patronales de sécurité sociale, de la contribution au fonds national d'aide au logement et du versement de transport, dans les limites mensuelles de 1,5 SMIC par salarié et de 50 salariés exonérés.
Cotisations sociales personnelles maladie-maternité des artisans et commerçants <i>Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996, article 14 modifié</i>	<b>Conditions :</b> Artisans et commerçants débutant une activité en ZFU avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2008. <b>Régime :</b> 5 ans d'exonération, dans la limite d'un plafond annuel de bénéfice exonéré fixé à 20.777 euros pour 2003.

(1) A l'issue de la période de cinq ans d'exonération à taux plein, l'entreprise bénéficie d'une sortie progressive de l'ensemble des exonérations, qui s'étale sur une durée de trois ou de neuf ans selon que l'entreprise emploie respectivement plus ou moins de cinq salariés à cette date :

- cinq salariés et plus, trois années à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %) ;

- moins de cinq salariés, neuf années à taux dégressif : 60 % pendant les cinq années suivantes, 40 % les sixième et septième années, 20 % les huitième et neuvième années.

Ce dispositif de sortie progressive des exonérations sera également applicable dans les quarante et une nouvelles zones franches urbaines.

Source : DIV.

**Exonérations applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 dans les 41 zones franches urbaines (ZFU) créées par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine**

**Entreprises présentes dans l'une de ces 41 ZFU au 1<sup>er</sup> janvier 2004 ou qui s'y créent ou implantent entre cette date et le 31 décembre 2008 inclus**

Mesures d'exonérations fiscales et sociales	Conditions et régime d'application
Taxe professionnelle <i>Code général des impôts, article 1466 A I quinquies</i>	<b>Conditions :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entreprises employant au plus 50 salariés au 1<sup>er</sup> janvier 2004 ou à la date de création de l'entreprise si elle est postérieure,</li> <li>▪ Pour leurs établissements en ZFU, existants au 1<sup>er</sup> janvier 2004, créés ou ayant fait l'objet d'un changement d'exploitant avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009.</li> </ul> <b>Régime :</b> 5 ans d'exonération, dans la limite d'un plafond annuel de base nette exonérée fixé à 319.490 euros par établissement pour 2003.
Impôt sur les bénéfices - impôt sur les sociétés (IS) et IFA - impôt sur le revenu (BIC et BNC) <i>Code général des impôts, article 44 octies</i>	<b>Conditions :</b> entreprises présentes en ZFU au 1 <sup>er</sup> janvier 2004, ou créées ou implantées avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2009.  <b>Régime :</b> 5 ans d'exonération, dans la limite d'un plafond de bénéfice exonéré fixé à 61.000 euros par période de 12 mois.
Charges sociales patronales <i>Loi n°96-987 du 14/11/1996, articles 12 et 13 modifiés</i>	<b>Conditions générales :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entreprises employant au plus 50 salariés au 1<sup>er</sup> janvier 2004, ou à la date de création de l'entreprise si elle est postérieure, implantées à cette date en ZFU ou qui s'implantent avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009.</li> <li>▪ Salariés en CDI ou CDD d'au moins 12 mois, présents dans l'établissement en ZFU au 1<sup>er</sup> janvier 2004 ou à la date de création ou d'implantation de l'entreprise en ZFU si elle est postérieure, transférés en ZFU au plus tard le 31 décembre 2008 ou embauchés dans les 5 ans qui suivent la création ou l'implantation de l'entreprise en ZFU.</li> <li>▪ Clause d'embauche locale : à partir de la troisième embauche (après deux embauches ouvrant droit à l'exonération), embauche ou emploi d'au moins un tiers de salariés parmi les habitants des quartiers classés en zones urbaines sensibles (ZUS) de l'unité urbaine dans laquelle est située la ZFU, avec une durée de travail hebdomadaire minimum de 16 heures.</li> </ul> <b>Régime :</b> 5 ans d'exonération à 100% des cotisations patronales de sécurité sociale, de la contribution au fonds national d'aide au logement et du versement de transport, dans les limites mensuelles de 1,5 SMIC par salarié et de 50 salariés exonérés.
Cotisations sociales personnelles maladie-maternité des artisans et commerçants <i>Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996, article 14 modifié</i>	<b>Conditions :</b> Artisans et commerçants présents en ZFU le 1 <sup>er</sup> janvier 2004 ou qui débutent une activité en ZFU avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2009. <b>Régime :</b> 5 ans d'exonération, dans la limite d'un plafond annuel de bénéfice exonéré fixé à 20.777 euros pour 2003.

Source : DIV.

**– La prorogation des zones de redynamisation urbaine**

Au niveau local, l'impact des exonérations fiscales et sociales associées aux ZRU, notamment celle de taxe professionnelle, est fréquemment jugé très positif sur le maintien et le renouvellement des activités de proximité. A cet égard, la prorogation de ce régime jusqu'à fin 2004 par la loi de finances initiale pour 2002 a conforté les projets de revitalisation économique conduits dans ces quartiers : restructuration des équipements commerciaux et artisanaux, aide à la modernisation des commerces et entreprises existantes, accompagnement des créateurs d'entreprise et nouveaux commerçants...

4.282 embauches exonérées ont été enregistrées en 2001 et 3.518 en 2002. Pour 2003, 1.854 embauches nouvelles étaient constatées à la fin du mois de juillet.

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 repousse donc du 31 décembre 2004 au 31 décembre 2008 la date de clôture du régime d'exonérations des ZRU.

Le tableau suivant présente les mesures d'exonérations applicables dans les ZRU aux créations et implantations d'entreprises réalisées entre le 1<sup>er</sup> août 2003 et le 31 décembre 2008.

**Exonérations applicables dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU)  
Entreprises qui se créent ou s'implantent entre le 1<sup>er</sup> août 2003 et le 31 décembre 2008 inclus**

Mesures d'exonérations fiscales et sociales	Conditions et régime d'application
Taxe professionnelle <i>Code général des impôts, article 1466 A 1 ter</i>	<b>Conditions :</b> Entreprises, pour leurs établissements implantés en ZRU employant moins de 150 salariés, créés, étendus ou ayant fait l'objet d'un changement d'exploitant entre le 1 <sup>er</sup> août 2003 et le 31 décembre 2008 inclus. <b>Régime :</b> 5 ans d'exonération à taux plein, dans la limite d'un plafond annuel de base nette exonérée fixé à 118.440 euros par établissement pour 2003.
Impôt sur les bénéfices : régime d'exonération des entreprises nouvelles <i>Code général des impôts, article 44 sexies</i>	<b>Conditions :</b> Entreprises nouvelles, créées en ZRU entre le 1 <sup>er</sup> août 2003 et le 31 décembre 2008 inclus, indépendantes et dont tous les établissements sont implantés en ZRU. <b>Régime :</b> 5 ans d'exonération dégressive : 2 ans à 100%, puis 3 ans à taux dégressif (75 %, 50 %, 25 %), dans la limite d'un plafond de bénéfice exonéré fixé à 225.000 euros par période de 36 mois.
Cotisations sociales patronales <i>Code du travail, article L322-13</i>	<b>Conditions :</b> ▪ Entreprises implantées ou s'implantant en ZRU, sans condition de plafond d'effectif, ▪ Embauches de salariés en CDI ou CDD d'au moins 12 mois, accroissant l'effectif total de l'entreprise. <b>Régime :</b> 12 mois d'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale, dans les limites mensuelles de 1,5 SMIC par salarié et de 50 salariés exonérés.
Cotisations sociales personnelles maladie-maternité des artisans et commerçants <i>Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996, article 14 modifié</i>	<b>Conditions :</b> Artisans et commerçants débutant une activité en ZRU entre le 1 <sup>er</sup> août 2003 et le 31 décembre 2008 inclus. <b>Régime :</b> 5 ans d'exonération, dans la limite d'un plafond annuel de bénéfice exonéré fixé à 20.777 euros pour 2003.

Source : DIV.

**– Le faible développement du dispositif relatif aux zones urbaines sensibles**

Dans les zones urbaines sensibles non classées en zones de redynamisation urbaine, il n'existe qu'une seule exonération, facultative et relative à la fiscalité locale. Ainsi, les collectivités locales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, peuvent, sur délibération, exonérer de taxe professionnelle, pendant 5 ans au plus, les créations et extensions d'établissements, quel que soit le secteur d'activité, dans une limite de base nette imposable. Seuls les établissements comptant moins de 150 salariés sont éligibles à ce dispositif. Les pertes de recettes résultant de cette exonération pour les collectivités locales ne sont pas compensées par l'État.

Les collectivités locales utilisent peu le dispositif d'exonération de taxe professionnelle. Au niveau national, le montant de cette exonération est seulement de 1 million d'euros, selon les derniers chiffres disponibles qui datent de 2000.

### ***b) Le Fonds de revitalisation économique***

Le Fonds de revitalisation économique (FRE) permet d'octroyer des aides directes, non automatiques, aux petites entreprises implantées dans les zones urbaines sensibles et exerçant une activité entrant dans le champ de la taxe professionnelle. Il s'agit ainsi d'encourager la réalisation d'investissements dans les quartiers et de compenser les charges particulières des très petites entreprises. Quatre aides sont prévues :

- une aide à la réalisation d'investissements, réservée aux entreprises d'au plus 10 salariés ;
- une aide à l'ingénierie, dans le cadre du volet « développement économique et emploi » des contrats de ville, qui vise à encourager la coordination et le renforcement des réseaux d'appui à la création et au développement d'activités dans les quartiers ;
- une aide au démarrage des créateurs d'entreprises, réservée aux entreprises d'au plus 5 salariés ;
- une aide de soutien et de dynamisation du tissu économique existant, réservée aux entreprises d'au plus 5 salariés, qui vise à compenser les charges exceptionnelles de certains commerçants, artisans, très petites entreprises ou professions libérales exerçant leur activité dans les quartiers en difficulté.

Ce dispositif ne semble pas rencontrer le succès escompté, comme en témoigne la sous-consommation des crédits qui y ont été affectés jusqu'à présent. Par conséquent, tandis que le dispositif des zones franches urbaines fait l'objet d'une relance soutenue, le Fonds de revitalisation économique semble être en perte de vitesse. Alors que les crédits affectés au FRE ont été inclus dans le FIV pour leur partie investissement l'année dernière, il est proposé dans le projet de loi de finances pour 2004 de supprimer l'article du chapitre 46-60 relatif au FRE. À compter de 2004, les actions d'animation et de développement économique local conduites dans les quartiers prioritaires pourront être financées à partir des crédits de fonctionnement du FIV. L'avenir de ce fonds est donc sujet à caution.

### ***c) Les mesures en faveur de l'insertion professionnelle***

Le bilan de l'insertion professionnelle des personnes habitant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est inquiétant, en particulier pour les jeunes. Ainsi, alors que le taux d'accès à l'emploi des jeunes de 15 à 24 ans est passé de 28 % en 1990 à 21,3 % en 1999, celui concernant les jeunes résidant en ZUS a diminué de 29,2 % à 19,2 % sur la même période.

Plusieurs dispositifs visent à remédier à cette situation.

Afin de lutter contre l'exclusion durable du monde du travail dont sont victimes les habitants des ZUS, la prime à l'embauche en contrat initiative emploi est majorée pour les demandeurs d'emploi de longue durée issus des ZUS. Par ailleurs, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine est chargée d'élaborer une charte d'insertion qui déterminera les exigences d'insertion professionnelle des habitants des quartiers visés par le programme de rénovation urbaine.

Le rôle joué par les équipes emploi-insertion doit également être souligné. La mission de ces équipes consiste en effet à faciliter l'accès à l'information sur l'emploi et la formation, donner accès aux prestations de service de l'ANPE, en les adaptant si nécessaire, assurer le lien entre les différents acteurs concernés et remplir une fonction de veille et de proposition à l'attention du service public de l'emploi.

70 équipes ont fait l'objet d'un financement de la DIV et 48 agglomérations ou aires urbaines comptent une ou plusieurs équipes emploi insertion en leur sein. A la contribution financière des partenaires locaux et notamment des collectivités locales, s'ajoute celle de la DIV plafonnée à 45.000 euros par an et par équipe et portant sur une période de trois ans. Le montant total de subventions versées par la DIV s'élève à 5,95 millions d'euros cumulés pour les exercices budgétaires 2000, 2001 et 2002. Une étude d'évaluation est engagée afin de mesurer le coût total exact de ce dispositif et d'en tirer les enseignements.

L'accent est également mis sur l'insertion par l'économie avec les régies de quartier qui ont pour objectif d'employer des habitants du quartier pour assurer la gestion ou la réalisation de tâches techniques visant l'amélioration de la vie quotidienne et les chantiers-écoles qui concernent des personnes exclues socialement économiquement.

S'agissant plus particulièrement des jeunes, le dispositif TRACE concerne, selon les dernières données fournies par le ministère, 11.300 jeunes en 2000, la part des jeunes issus de ZUS correspondant à environ 23 % des entrées.

Par ailleurs, depuis le mois de juillet 2002, il n'est plus créé de nouveaux postes d'emplois-jeunes. Fin avril 2003, 290.000 emplois avaient été créés et 430.000 embauches réalisées (en raison du remplacement des jeunes ayant quitté prématurément le dispositif).

En revanche, les contrats jeune en entreprises, qui concernent les jeunes de 16 à 23 ans dont le niveau de formation est inférieur au baccalauréat, rencontrent un certain succès puisque, selon les données disponibles pour la période s'écoulant de l'été 2002 à février 2003, près de 50.000 demandes auraient été déposées auprès des ASSSEDIC. Toutefois, le système d'information statistique ne permet pas d'isoler les jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le contrat d'insertion du jeune dans la vie sociale (CIVIS) récemment créé a également vocation à faciliter l'insertion des jeunes en général et des jeunes issus des quartiers prioritaires de la ville en particulier. Il concerne dans un premier temps les jeunes porteurs d'un projet à vocation sociale ou humanitaire, qui pourront être embauchés pour une durée maximale de trois ans dans des associations intervenant, entre autres, dans les domaines de l'intégration, du lien social entre les quartiers et



de l'aide aux personnes âgées et handicapées. Les autres volets du CIVIS, destinés à accompagner le jeune vers un emploi ou vers la reprise ou la création d'entreprise entreront en application le 1<sup>er</sup> janvier 2004. 2.700 jeunes devraient bénéficier de ce dispositif en 2004.

Par ailleurs, un programme de préparations rémunérées aux concours d'accès à la fonction publique, décidé par le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, est mis en œuvre au bénéfice des jeunes de moins de 26 ans scolarisés dans les zones d'éducation prioritaire et/ou habitant dans des zones urbaines sensibles.

Enfin, la DIV expérimente la mise en place de plates-formes d'accompagnement à la création d'activités pour les jeunes. La première expérience conduite à Melun Sénart ayant été couronnée de succès, un plan d'actions vise à développer ce type d'initiative dans sept autres sites.

#### *d) Les mesures en faveur du commerce et de l'artisanat*

La requalification des équipements commerciaux ainsi que le développement et la diversification de l'offre commerciale participent à la politique de la ville. Une palette d'outils existe aujourd'hui pour restructurer les centres commerciaux et revitaliser le commerce et l'artisanat.

Le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), géré par le Secrétariat d'Etat aux PME, au Commerce, à l'Artisanat, aux Professions libérales et à la Consommation, permet la restructuration des sites commerciaux et artisanaux. De nouvelles modalités de mise en œuvre ont été définies par la circulaire du 17 février 2003, prévoyant notamment une simplification des procédures et une réduction des délais d'attribution des aides.

L'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) a pour principale mission de faciliter les opérations de remembrement des espaces commerciaux et artisanaux implantés dans les quartiers urbains en difficulté. Depuis 2000, l'établissement a participé à la restructuration de 11 centres commerciaux. 18 nouvelles opérations sont en cours et 38 autres font l'objet d'études. Après avoir reçu une dotation initiale de 19,8 millions d'euros en 1998, l'EPARECA a bénéficié d'une nouvelle dotation de 3 millions d'euros en janvier 2003.

## **2.- La sécurité et la prévention**

La prévention et la sécurité figurent dans les contrats de ville au titre de la prévention de la délinquance et de la récidive, de la lutte contre la toxicomanie et de l'aide aux victimes d'infractions pénales. Elles supposent également des actions permettant de mettre le citoyen au cœur de la politique de sécurité (développement des maisons de la justice et du droit, de la police de proximité, amélioration de la sécurité dans les transports, mise en œuvre de mesures de réparation pénale, dispositif de prise en charge des mineurs en grande difficulté). S'y ajoutent les aides

accordées pour la mobilisation des postes d'adultes relais et les crédits réservés aux opérations ville-vie-vacances.

En complément du budget de la Ville, les ministères de l'Intérieur, de la Défense et de la Justice apportent à la sécurité des quartiers en difficulté leur propre contribution à travers des crédits dont une partie est inscrite dans le volet « ville » des contrats de plan.

**a) La prévention de la délinquance**

Les sites prioritaires relevant de la politique de la ville bénéficient d'actions spécifiques de prévention de la délinquance.

La contribution totale de l'État à la prévention de la délinquance est estimée à 1.009,76 millions d'euros. La participation des collectivités locales atteindrait 52 millions d'euros.

**FINANCEMENTS MOBILISÉS AU TITRE DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE EN 2002**

(en millions d'euros)

Organismes financeurs	État (ministère de la ville) (CP)	État (ministère de la justice) (CP) <sup>(1)</sup>	État (ministère de la défense) <sup>(1)</sup>	État (ministère de l'intérieur) <sup>(1)</sup>	Caisses d'allocations familiales	Collectivités locales <sup>(2)</sup>	Autres financeurs <sup>(2)</sup>
Montant	36,00	54,92	10,01	908,83	5,00	52,00	17,00

(1) source ministères

(2) sources préfetures

Créés par décret en date du 17 juillet 2002, les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, qui constituent le lieu de concertation et de coordination de tous les acteurs concernés par la sécurité, assurent l'élaboration des contrats locaux de sécurité et leur suivi. Leur création répond à la volonté de simplifier et de coordonner les dispositifs et de conforter l'implication et l'information des maires. En août 2003, 525 conseils avaient été créés, parmi lesquels 400 étaient effectivement installés.

Les contrats locaux de sécurité (CLS) ont pour objet de mettre en place « une politique de sécurité privilégiant l'éducation à la citoyenneté comme axe de la prévention, la proximité comme objectif de redéploiement de la police et de la gendarmerie et l'efficacité par un renforcement de l'action concertée des services de l'État ». Ils ont constitué le volet sécurité des contrats de ville sur les sites pourvus d'un contrat de ville. En août 2003, 609 CLS avaient été signés et 171 CLS étaient encore en cours d'élaboration.

En 2002, l'engagement financier de la politique de la ville en faveur des CLS des villes qui rencontrent des difficultés particulières et, lorsque la géographie ne coïncide pas, des volets « prévention-sécurité » des contrats de ville, s'élevait à 15,2 millions d'euros. Pour 2003, 19,4 millions d'euros (soit 18,5 % du FIV) sont alloués au financement des actions de prévention.

4 000 postes d'adultes-relais (sur le programme de 10 000 postes prévu par la circulaire en date du 26 avril 2000) sont réservés pour des actions développées dans le cadre des CLS et des volets prévention-sécurité des contrats de ville, afin de

permettre la présence d'adultes dans les espaces publics, le soutien aux parents, la médiation et la régulation des conflits. Ce programme, élargi fin 2001 aux collectivités territoriales et personnes morales de droit public, est en plein développement, un nombre croissant d'adultes-relais étant recruté dans le cadre des CLS, sur un total de plus de 2.900 adultes-relais effectivement en poste à ce jour.

Ces crédits de la politique de la ville s'ajoutent à l'apport par l'Etat de moyens importants liés à la création d'emplois de proximité dédiés aux CLS dans le cadre du programme « nouveaux services, emplois jeunes » :

- plus de 13.420 adjoints de sécurité employés auprès de la police nationale, essentiellement pour des missions liées à la police de proximité et à l'accueil.
- environ 7.000 agents de médiation sociale en poste auprès des collectivités locales, des bailleurs, des transporteurs et des associations.

Destinée aux jeunes âgés de 13 à 18 ans, l'opération « ville, vie, vacances » contribue à la prévention de la délinquance. Définie à l'échelon national à l'issue d'un travail interministériel, elle est ensuite mise en œuvre à l'échelon départemental en associant de nombreux acteurs publics et associatifs. Tous les départements comprenant au moins une zone urbaine sensible sont désormais concernés, ce que traduit l'évolution du nombre de jeunes accueillis (800.000 en 2003). Près de 15.000 projets, représentant un financement total de 53 millions d'euros, sont mis en œuvre en 2003. L'Etat consacre au financement de ce dispositif près de 20 millions d'euros et neuf ministères participent à ce programme. Une dotation de 10 millions d'euros est inscrite, dans le présent projet de loi finances, au budget du ministère de la Ville. Les autres principaux contributeurs sont les caisses d'allocations familiales, les conseils généraux et les associations.

### ***b) Le renforcement de la police de proximité***

Le renforcement des services de police présents sur le terrain est un facteur essentiel de l'amélioration de la sécurité dans les villes.

Le maillage territorial de la police de proximité concerne, en métropole, 1.555 secteurs qui couvrent une population de 18.500 habitants en moyenne. En contact permanent avec la population, la police de proximité exerce la plénitude des missions de police.

Le montant total des crédits prévus pour financer le programme de police de proximité s'élève à 930 millions d'euros en 2003, et la même dotation est prévue pour 2004. Ce chiffre comprend uniquement la rémunération des policiers.

Pour sa part, la gendarmerie nationale a créé 41 brigades de prévention de la délinquance juvénile afin de proposer une réponse pragmatique à l'augmentation régulière de la délinquance des mineurs. Elles ont à connaître des difficultés rencontrées par les jeunes et participent à l'action de proximité en liaison avec les unités territoriales compétentes, soit en amont pour éviter les violences, soit en aval pour rétablir la paix sociale. L'évaluation financière de la participation de la gendarmerie nationale s'élève à 10,5 millions d'euros en 2003.

La loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure prévoit un ensemble de mesures qui ne sont pas spécifiquement destinées aux quartiers inscrits dans la géographie prioritaire de la politique de la ville mais qui les concernent aussi bien que le reste du territoire. L'accent est mis sur les formes d'action permettant d'associer tous les services de l'Etat concernés grâce, notamment, au niveau local, aux groupes d'intervention régionaux (GIR) destinés à lutter contre la délinquance violente, les trafics illicites et l'économie souterraine, en particulier dans les zones sensibles. Il s'agit de conjuguer l'action des services de police et de gendarmerie avec celle des douanes, des services fiscaux, des services de la concurrence et de la répression des fraudes et les directions du travail. L'objectif de développement de l'action judiciaire est également inscrit dans la loi qui prévoit une augmentation du nombre des officiers de police judiciaire, l'extension de la compétence territoriale des officiers de police judiciaire et l'accroissement des moyens de la police technique et scientifique. Enfin, la nécessité de la police de proximité est affirmée puisqu'il est prévu que ses moyens soient revalorisés.

### *c) L'accès à la justice*

L'accès à la justice est une caractéristique essentielle de tout État de droit qui doit être respectée dans les quartiers urbains défavorisés comme sur l'ensemble du territoire. Selon les informations fournies par le ministère de la Justice, son effort financier total en faveur de la politique de la ville s'élèverait à 73,74 millions d'euros en 2004, contre 75,42 millions d'euros en 2003.

L'accès à la justice suppose le développement du réseau judiciaire de proximité, mais également une aide aux victimes qui passe par la promotion de l'accès au droit et des modes alternatifs de règlement des conflits.

Les maisons de la justice et du droit sont conçues pour permettre aux habitants de communes ou quartiers en difficulté souvent éloignés des tribunaux, d'accéder gratuitement à des prestations judiciaires de qualité et aux informations juridiques dont ils peuvent avoir besoin. Elles sont aussi des sites privilégiés pour la mise œuvre des modes alternatifs de règlement des conflits civils et des alternatives aux poursuites pénales.

Au 31 juillet 2003, elles sont au nombre de 97, rattachées à 57 tribunaux de grande instance et 27 cours d'appel. A cette même date, 16 projets de maisons de la justice et du droit sont en cours d'aboutissement. L'objectif à moyen terme est de couvrir toutes les zones prioritaires, avec une mise en cohérence avec la carte judiciaire et les territoires de la politique de la ville.

Les antennes de justice, structures plus légères mais remplissant souvent les mêmes missions que les maisons du droit et de la justice, sont au nombre de 66, rattachées à 14 tribunaux de grande instance.

Par ailleurs, 73 Centres départementaux d'accès au droit sont installés afin de favoriser l'accès de tous à une information juridique personnalisée et précise ainsi qu'à un accompagnement dans les démarches juridiques. Leur action s'adresse prioritairement aux populations des territoires de la politique de la ville, comme en témoigne l'implantation de nombreux points d'accès au droit dans les ZUS. La

généralisation de ces centres à l'ensemble du territoire se poursuit à un rythme régulier, l'objectif fixé par la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 étant de 5 centres créés chaque année. Leur financement est assuré par l'Etat, les départements, les régions et plusieurs organismes juridiques. Le montant consacré à leur financement par le ministère de la Justice devrait s'élever à 3,43 millions d'euros en 2003. En outre, une action conjointe de la DIV et du ministère de la Justice a été mise en place en 2003 afin de promouvoir auprès des Centres départementaux d'accès au droit et des services pénitentiaires, la création de points d'accès au droit en milieu pénitentiaire.

L'action du ministère de la Justice en direction des zones urbaines sensibles consiste également à soutenir les initiatives qui visent, par une présence de proximité et par le dialogue, à prévenir et résoudre les litiges de la vie quotidienne. Est ainsi favorisé le développement des modes alternatifs de résolution des conflits, en particulier la médiation. La loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice crée par ailleurs une justice de proximité afin de résoudre les litiges de la vie quotidienne tant en matière civile que pénale. 3.300 juges de proximité seront recrutés sur cinq ans.

Enfin, l'aide aux victimes apparaît comme un volet essentiel de l'accès à la justice. Le programme d'action en faveur des victimes du 18 septembre 2002 fait largement appel à la mobilisation des associations d'aide aux victimes. A cet égard, l'expérience des Services d'aide aux victimes d'urgence (SAVU), mis en place dans cinq villes, montre que l'intervention en urgence répond à une attente forte des victimes. En 2003, le ministère de la Ville a participé à hauteur de 0,82 million d'euros au dispositif des SAVU tandis que le ministère de la Justice et les collectivités locales ont contribué à hauteur de 20 %. En 2003, le ministère de la Justice a consacré plus de 5,5 millions d'euros à l'aide aux victimes.

### **3.- Le développement du lien social et des services publics**

Afin de renforcer le lien social et la présence de services publics dans les quartiers en difficulté sont mobilisés les crédits inscrits dans les contrats de ville en faveur de l'action artistique, de l'éducation culturelle, de la jeunesse et des sports, des familles, de l'enfance et des jeunes en difficulté d'insertion, de la santé (hors toxicomanie) et de la modernisation des services publics dans les quartiers (notamment, les moyens consacrés aux plates-formes de service public). Sont également concernées les dotations consacrées au financement des contrats éducatifs locaux conclus avec des communes n'appartenant pas à la géographie prioritaire, mais dont les difficultés justifient une intervention particulière. Enfin, il est également tenu compte des aides accordées pour le financement du programme adultes-relais.

#### ***a) Le droit à l'éducation***

L'absence de maîtrise dans certains quartiers, d'un niveau élémentaire de connaissance de la langue française, du calcul ou des méthodes de travail, conduit à faire du « droit » à l'éducation une priorité. Les zones prioritaires se caractérisent en effet par une population jeune, montrant des besoins de formation importants.

	Toutes ZUS de métropole		Unités Urbaines ayant une ZUS	
	1990	1999	1990	1999
<b>Population</b>				
% de moins de 20 ans	33,4	31,5	26,2	24,6
<b>Formation</b>				
% de non diplômés parmi les 15 ans et plus (hors élèves et étudiants)	39,3	33,1	29,1	20,0
% de jeunes de 15 à 24 ans en cours d'études	52,8	62,2	60,9	69,4

Source : INSEE Recensements de la population

Or, l'éducation constitue un facteur majeur d'intégration et de lutte contre l'exclusion. C'est pourquoi, les Comités interministériels du 30 juin 1998, du 14 décembre 1999 et du 1<sup>er</sup> octobre 2001 et la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 ont affirmé de manière continue le caractère prioritaire des actions en faveur de l'éducation dans le champ de la politique de la ville.

En 2002, l'Etat a consacré 587 millions d'euros aux actions éducatives dont 49 millions en provenance du ministère de la Ville et 518 millions d'euros du ministère de l'Education.

- *Les projets éducatifs locaux*

C'est sur la base des projets éducatifs locaux, élaborés avec les collectivités locales et les associations, que se définit la stratégie collective de prise en charge des enfants et des jeunes à la fois dans et hors l'école. Les projets éducatifs locaux fédèrent en effet les différents dispositifs en matière d'éducation :

- le contrat éducatif local (CEL) qui concerne les enfants et adolescents scolarisés ;
- le contrat de réussite qui fixe les objectifs en termes de réussite scolaire dans les zones et réseaux d'éducation prioritaire (REP et ZEP) ;
- les opérations proposées pendant les vacances (centres de loisirs, centres de vacances, programme "ville, vie, vacances" et école ouverte) ;
- le volet éducatif du contrat local de sécurité ;
- la veille éducative pour les jeunes en rupture scolaire ou éducative.

Le ministre de l'Éducation nationale et les ministres délégués à l'Enseignement scolaire et à la Ville ont signé, le 3 décembre 1999, une circulaire qui précise le cadre et les modalités d'élaboration du volet éducation des contrats de ville 2000-2006.

Le contrat éducatif local (CEL) a vocation à fixer l'organisation des activités périscolaires et extra-scolaires, en relation avec les projets des écoles et des collèges, afin d'offrir à tous les jeunes le soutien ainsi que les activités culturelles, artistiques et sportives nécessaires à leur réussite scolaire. Sont concernés par ces projets les enfants et les adolescents scolarisés de l'école maternelle au collège, situés prioritairement dans les zones urbaines et rurales en difficulté. Selon le ministère de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, 2.589 CEL sont recensés au 1<sup>er</sup> janvier 2003 (contre 2.171 au 1<sup>er</sup> janvier 2002), dont 548 CEL sur des territoires en contrat de ville. Environ, 2.300.000 enfants dans 14.000 établissements et 6.500 communes sont concernés par un CEL. Selon les dernières données disponibles, le budget total consacré aux CEL s'est élevé à 260 millions d'euros en 2001.

Le contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS) s'adresse en priorité aux élèves des ZUS et des REP. La part de financement du FIV accordée à ce dispositif est difficile à établir. Une simplification des modalités de cofinancement est actuellement à l'étude.

Pour les villes en contrat de ville, les actions initiées dans le cadre d'un PEL, d'un CEL ou d'un CLAS sont éligibles aux crédits déconcentrés du FIV. De plus, une enveloppe exceptionnelle de 2,99 millions d'euros a été attribuée par la DIV à 40 communes en GPV pour développer des projets éducatifs et la veille éducative.

L'opération « école ouverte » consiste en l'organisation, durant les périodes de vacances scolaires, d'activités éducatives dans l'enceinte des établissements scolaires avec l'objectif de rétablir une image positive de l'école dans les quartiers. Cette opération tend progressivement à s'inscrire comme un élément du CEL. En 2002, ce sont 76.000 élèves qui ont été pris en charge dans 509 établissements (86 % de collèges et 13 % de lycées). En complément des moyens mobilisés par le ministère de l'Education nationale (10,14 millions d'euros), le ministère de la Ville a participé à hauteur de 1,9 million d'euros au financement de ce dispositif (soit une augmentation de 15 % par rapport à 2002). Le Gouvernement s'est en effet fixé comme objectif de doubler entre 2002 et 2004 les capacités d'accueil du dispositif « école ouverte ».

Pour les collégiens en risque de marginalisation, les dispositifs relais (classes et ateliers relais) permettent un accueil temporaire facilitant leur scolarisation. En 2003, 250 dispositifs relais existent. Le Gouvernement souhaite développer ce dispositif en doublant le nombre de classes relais d'ici 2004. Pour ceux qui sortent ou qui sont susceptibles de sortir du système sans qualification initiale reconnue, le programme « nouvelles chances » apporte une contribution à la lutte contre les exclusions.

Sont également mises en place depuis 2002 des cellules de veille éducative, en priorité dans les communes ayant conclu un contrat de ville. La démarche doit permettre de mobiliser et de coordonner les intervenants éducatifs et sociaux, les professionnels de l'insertion et de la santé, les parents et les élus afin de repérer les jeunes en rupture ou en voie de rupture scolaire et sociale et les aider à s'engager

dans un projet de solution éducative, de formation qualifiante ou d'insertion. Ce dispositif est appelé à se développer dans une cinquantaine de villes. Il a fait par conséquent l'objet d'un financement par la DIV à hauteur d'1 million d'euros en 2003, contre 0,43 million d'euros en 2002.

Enfin, le plan de prévention et de lutte contre la violence couvre désormais 20 sites répartis sur 10 académies. Il se traduit notamment par la présence d'assistants éducateurs (remplaçant les aides éducateurs depuis septembre 2003), l'objectif de mise en place de 1.000 adultes-relais et une coordination avec les actions menées dans le cadre du CLS.

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 prévoit de clarifier et simplifier les dispositifs de la politique éducative, mais également de poursuivre les efforts en matière d'éducation prioritaire.

### ***- Le dispositif d'éducation prioritaire***

Le dispositif d'éducation prioritaire constitue la principale implication de l'Éducation nationale dans la politique de la ville. Les territoires concernés correspondent d'ailleurs très souvent : les territoires visés par des GPV concentrent 79 % des zones d'éducation prioritaire implantées dans les communes concernées.

En 1999 ont été définis les réseaux d'éducation prioritaire (REP) qui regroupent des établissements et des écoles qui se situent dans des secteurs défavorisés en raison de leur environnement social, économique et culturel. L'objectif était de constituer des réseaux sur des bassins scolaires cohérents et de petite taille permettant un pilotage de proximité en faisant participer à un même projet pédagogique des écoles ou des établissements dont les populations connaissent des difficultés sociales importantes, mais moins aiguës que dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP).

La nouvelle carte des ZEP mise en place en 1999 s'est traduite par une extension du territoire de l'éducation prioritaire de plus de 40 %. Elle regroupe aujourd'hui 5.730 écoles, 877 collèges, et 130 lycées généraux, techniques et professionnels. L'ensemble de l'éducation prioritaire concerne 900 REP/ZEP et environ 1,7 million d'élèves. Plus de 58.000 enseignants du premier degré et plus de 56.000 enseignants du second degré effectuent leur service en ZEP.

Les établissements situés en ZEP bénéficient d'un effort budgétaire particulier. Ainsi, globalement, un élève en ZEP représente un "coût" budgétaire de 10 à 15 % supérieur à celui dont bénéficie un élève scolarisé hors des zones d'éducation prioritaire. Au niveau déconcentré, la priorité accordée aux réseaux ZEP-REP dans la répartition des moyens par les autorités académiques se traduit, en particulier, par des classes moins chargées. Ainsi, les classes des écoles et des collèges de ZEP ou de REP comptent en moyenne deux élèves de moins. En outre, l'enseignement au collège peut être dispensé en groupes plus restreints pour 20 % des heures d'enseignement.



Par ailleurs, un certain nombre d'élèves bénéficient de bourses au mérite (30.000 au total) permettant à des collégiens ayant obtenu de bons résultats au brevet de se voir attribuer une aide financière complémentaire au cours de leur scolarité au lycée pour préparer un bac professionnel, technique ou général.

Les crédits pédagogiques inscrits au budget 2003 pour les ZEP ont atteint près de 16 millions d'euros, se répartissant environ pour moitié entre les deux premiers degrés de l'enseignement public.

Les personnels en fonction sur le territoire de l'éducation prioritaire bénéficient de mesures spécifiques. Les personnels enseignants, d'éducation et de direction perçoivent une indemnité de sujétion spéciale. Les principaux et leurs adjoints mutés sur leur demande dans un établissement situé en ZEP reçoivent une indemnité différentielle. Les personnels administratifs, ouvriers et de service perçoivent une bonification indiciaire. Les assistantes sociales dont le secteur comprend au moins un établissement classé en ZEP bénéficient des mêmes mesures. A ces mesures indemnitaires s'ajoutent des mesures statutaires (attribution de bonifications pour l'accès à certains corps ou grades) et des mesures relatives au mouvement (attribution de bonifications aux personnels ayant exercé en ZEP lorsqu'ils sollicitent une nouvelle affectation). Une mesure nouvelle de 11,88 millions d'euros a ainsi été inscrite dans la loi de finances pour 2003 au titre de la « nouvelle bonification indiciaire-ville » au profit des personnels des premier et second degré et des personnels non enseignants.

#### ***b) L'accès aux soins***

Trois contrats de ville sur quatre incluent un volet santé destiné à garantir l'accès aux soins des populations les plus démunies. Il appréhende les insuffisances du système de couverture sociale dans sa globalité et s'attache à analyser le contexte local, notamment l'insalubrité de certains logements. Il définit les moyens susceptibles de faciliter l'accès aux structures existantes, tout en tenant compte des aspects spécifiques liés à l'origine culturelle, aux situations d'illettrisme ou aux cas d'errance.

Les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) et le volet santé des contrats de ville 2000-2006 ont pour vocation de faciliter la mobilisation et la coordination des différents intervenants, notamment par l'identification, au niveau local, des besoins spécifiques des personnes en situation précaire, le soutien à des réseaux médico-sociaux permettant le suivi des personnes en difficulté, la mise en place de formations multidisciplinaires et la consultation ou la mobilisation des habitants.

Les moyens budgétaires consacrés à l'accès à la prévention et aux soins ont fortement progressé. Ainsi, le montant des crédits mobilisés dans le cadre des PRAPS s'élève à 31,56 millions d'euros en 2002. Certains de ces crédits financent des actions de santé situées sur des sites en contrat de ville. Des crédits des collectivités locales et des organismes d'assurance maladie sont également sollicités.

Les PRAPS, qui ont fait l'objet d'une évaluation en 2003, sont reconduits pour la période 2003-2006, avec pour objectif de permettre une approche globale des problèmes de santé des publics en difficulté.

Les « ateliers santé ville », créés par le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, ont vocation à constituer le dispositif opérationnel de la convention thématique « santé » des contrats de ville. Ils visent à promouvoir le développement de programmes locaux de santé en cohérence avec les PRAPS, tout en améliorant l'articulation et la pertinence des actions, qu'elles soient menées par les institutions, le monde associatif ou les acteurs de santé du service public ou privé. Actuellement, 59 communes sont engagées dans une démarche « atelier santé ville » et 31 communes ont déposé un projet pour 2004.

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 consacre le volet « santé » de la politique de la ville en précisant les objectifs :

- favoriser l'installation des professionnels de santé ;
- accompagner les programmes de prévention de santé publique ;
- renforcer la médecine scolaire.

Dans cette perspective, les « ateliers santé ville » sont mobilisés afin de constituer des cellules opérationnelles de prévention et de veille sanitaire, mettre en œuvre les PRAPS de deuxième génération (2003-2006) et identifier les problématiques de recours aux soins dans les zones déficitaires situées dans les ZUS. Par ailleurs, la démarche des « ateliers santé ville » a été inscrite dans le plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion ainsi que dans le plan national d'action pour l'inclusion sociale.

### ***c) L'accès à la culture***

Le développement culturel des quartiers prioritaires de la politique de la ville a pour objectif de :

- favoriser l'accès de tous aux équipements culturels ;
- encourager les pratiques en amateur et les expressions culturelles émergentes, ce qui s'est traduit en particulier par le programme national de développement des pratiques artistiques et culturelles des jeunes dans les sites en contrat de ville mis en œuvre en 2003 ;
- améliorer la qualité des équipements de proximité ;
- soutenir les projets permettant l'appropriation de nouveaux lieux tels que les friches urbaines ;
- inclure l'exigence architecturale, notamment des habitants, dans les projets urbains ;
- contribuer à l'intégration des populations issues de l'immigration en valorisant leurs cultures d'origine.

Compte tenu de sa modicité, le budget du ministère de la Culture contribue au développement des quartiers dans une proportion qui n'est pas négligeable. L'apport direct des crédits de la culture à la politique de la ville est estimé, pour 2003, à 27,16 millions d'euros, se répartissant comme suit :

- 9,15 millions d'euros abondant le Fonds d'intervention pour la ville ;
- les actions d'accompagnement d'intérêt national (0,29 million d'euros) ;
- les opérations « ville, vie, vacances » ;
- les opérations de développement culturel menées localement (10,26 millions d'euros), les actions inscrites dans les contrats éducatifs locaux (1,42 million d'euros) et les contrats de ville-lecture (0,95 million d'euros) ;
- les opérations « Un été au ciné/cinéville » (2,19 millions d'euros) ;
- la construction ou la rénovation d'équipements culturels de proximité (2,44 millions d'euros) ;
- la mise en place d'espaces culture-multimédia (0,46 million d'euros).

#### ***d) L'implantation des services publics***

La répartition et l'organisation des services publics sur le territoire ne se sont pas toujours adaptées à l'évolution démographique et à l'importance croissante acquise par la population urbaine. Les habitants des quartiers en difficulté ressentent particulièrement ce déficit, vécu comme un obstacle à l'accès aux services publics. L'enjeu n'est pas seulement de corriger les inégalités les plus criantes, mais aussi de redonner aux services publics leur rôle essentiel d'intégration.

#### ***- Les services publics de quartier***

Le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a arrêté un ensemble d'orientations et de mesures dans le but de renforcer la présence et la qualité des services publics dans les quartiers en difficulté.

Dans le cadre des projets territoriaux, les préfets ont déterminé les opérations d'intérêt local, appréciées au niveau du quartier ou de l'agglomération, qui contribuent à renforcer la présence des services publics dans les quartiers. Ces opérations s'inscrivent dans les contrats de ville.

La modernisation et la réorganisation des acteurs publics de la politique de la ville font intervenir le Fonds pour la réforme de l'État. Il finance des opérations destinées à améliorer significativement le service rendu aux usagers, l'accès aux services publics et l'efficacité de ces derniers. Sont notamment prises en charge des actions portant sur l'information du public (ouverture de sites Internet des services déconcentrés, diffusant des informations sur la formation, l'emploi, la santé, le logement), l'accueil (création de guichet d'accueil commun ou regroupement des services) et le développement de services interministériels.

A cet égard, le développement des maisons de service public constitue une dimension importante du renforcement de la présence et de la qualité des services publics dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il existe ainsi, selon

les dernières données disponibles, 350 maisons de service public en 2002, dont la moitié est située dans des sites en contrat de ville. Il existe par ailleurs environ 70 plates-formes de services publics dans des territoires concernés par la politique de la ville.

L'ensemble des moyens mobilisés par l'Etat en faveur des services publics de quartier s'élevaient, selon les dernières données fournies par DIV, à 29 millions d'euros en 2002, dont 15,6 millions d'euros du ministère de la Ville, 9 millions d'euros du ministère en charge de la fonction publique, 1 million d'euros du ministère de l'Intérieur et 3,4 millions d'euros du ministère de la Défense.

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 réaffirme les orientations définies par le CIV du 14 décembre 1999 quant au renforcement de la présence et de la qualité des services publics et à la valorisation du rôle des agents publics impliqués dans la politique de la ville. Elle prévoit également l'élaboration de schémas locaux des services publics en ZUS. Ces schémas, qui concerneront l'Etat, les collectivités locales et leurs groupements ainsi que leurs établissements publics respectifs, devront déterminer le niveau d'engagement de chaque service public, les seuils minimaux de présence effective de ces services, un calendrier de remise à niveau des effectifs et, enfin, les modalités de résorption des vacances de postes constatées. Ils devront également préciser les modalités d'adaptation des services aux réalités locales et aux attentes des usagers et identifier les équipements d'intérêt local pouvant être implantés en ZUS dans le cadre des opérations de rénovation urbaine. Enfin, ces schémas comprendront un volet spécifique sur le regroupement des services, en particulier dans le cadre des maisons de services publics.

#### ***- La revalorisation du rôle des agents publics impliqués dans la politique de la ville***

Le plan national de revalorisation des services publics œuvrant pour la politique de la ville, arrêté par le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, se traduit par les mesures suivantes :

- une priorité d'accès aux congés formation est accordée aux agents ayant exercé pendant au moins 3 ans leurs fonctions dans les quartiers prioritaires ;
- des moyens nouveaux afin d'aider les fonctionnaires affectés dans les quartiers difficiles à se loger dans leur agglomération d'exercice, comprenant des aides et prêts à l'installation dans un logement locatif, des réservations supplémentaires de logements sociaux et des prêts à l'accession à la propriété ;
- une préparation rémunérée au concours administratifs mise en place dans 16 départements regroupant 55% des habitants des ZUS, représentant un coût de 6,15 millions d'euros. Il s'agit ainsi de favoriser l'accès des habitants des quartiers défavorisés à la fonction publique ;
- l'extension de l'avantage spécifique d'ancienneté, afin de prendre en compte l'ancienneté de trois ans dans plusieurs quartiers de la politique de la ville ;
- l'augmentation de la nouvelle bonification indiciaire réservée à la politique de la ville et l'amélioration de la gestion des carrières des fonctionnaires concernés.

### **- Les délégués du Médiateur**

Depuis la décision du CIV du 14 décembre 1999, la présence des délégués du Médiateur de la République dans les sites prioritaire de la politique de la ville est développée, avec pour objectif final le recrutement de 300 délégués supplémentaires. Actuellement, 121 délégués sont en place dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, dont 14 remplissent une fonction de coordonnateurs départementaux. Ces délégués, installés dans les maisons de la justice et du droit, dans les maisons de services publics ou encore dans les centres sociaux, ont pour mission de recevoir les usagers et de faciliter leurs démarches avec l'administration.

Le profil des délégués a été diversifié pour s'ouvrir plus largement aux non-fonctionnaires. Le Médiateur de la République peut ainsi agréer des délégués du secteur privé. Cette diversification des profils permet de répondre aux exigences de proximité territoriale et d'accessibilité sociale, et d'assurer une meilleure articulation avec les structures associatives existant localement. Ces nouveaux délégués locaux doivent également contribuer, par leur action de proximité, à la lutte contre les discriminations.

Le budget nécessaire à l'installation et au fonctionnement des nouveaux délégués était prélevé jusqu'à cette année sur les crédits de fonctionnement du ministère de la Ville. Le présent projet de loi de finances prévoit le transfert de ces crédits (230.000 euros) vers le budget de la médiation.

### **e) Le dispositif adultes-relais**

La création d'adultes-relais, décidée par le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, a pour objectif d'améliorer, au sein des sites de la politique de la ville, les rapports entre les habitants, les services publics et les équipements de proximité. Les missions assignées aux adultes relais peuvent prendre différentes formes : accueil, information, accompagnement dans les démarches, aides au dialogue entre services publics et usagers, résolution de petits conflits de la vie quotidienne ou encore actions de médiation sociale. Au 1<sup>er</sup> juillet 2003, 2.868 postes avaient été créés.

Ce dispositif, réservé aux organismes à but non lucratif et aux personnes privées assurant une mission de service public, a été étendu par la loi de finances pour 2002 aux collectivités locales, aux établissements scolaires, aux organismes HLM et aux hôpitaux.

Les employeurs des adultes-relais sont en grande majorité des associations, les collectivités locales et établissements publics ainsi que les offices HLM ne regroupant que 10 % des postes d'adultes-relais créés.

Le Gouvernement entend mettre l'accent sur ce dispositif qui a fait la preuve de son utilité sociale. Ainsi, le comité interministériel pour l'intégration du 10 avril 2003 a confirmé la montée en puissance du dispositif, en prévoyant l'emploi total de 3.600 adultes-relais d'ici la fin de l'année 2004 (3.100 avant la fin de l'année 2003). Par conséquent, la dotation inscrite dans le présent projet de loi de finances s'élève à 57 millions d'euros (contre 50 millions d'euros en 2003 et 29 millions d'euros en 2002).



## EXAMEN EN COMMISSION ÉLARGIE

Au cours de sa séance du 29 octobre, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a examiné en commission élargie à l'ensemble des députés les crédits de **la Ville et de la rénovation urbaine**.

**M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances** - Nous examinons en commission élargie des budgets de départements ministériels qui ont déjà donné lieu à des débats importants en séance publique : c'est le cas de la ville et de la rénovation urbaine. L'ensemble du débat aura lieu en commission et le vote des amendements et des crédits interviendra le 14 novembre, sans nouvelle discussion. Les conditions de la présente séance sont en tous points identiques à celles d'une séance publique, notamment en ce qui concerne la publicité des débats. Les parlementaires que j'ai interrogés la semaine dernière ont estimé que les débats en commission avaient été beaucoup plus intéressants qu'en séance publique ! Afin que le débat soit vif, je demande à chacun sans exception d'être bref, mais je suis prêt à donner plusieurs fois la parole à un même orateur. Nos travaux devront particulièrement prendre en compte la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances. Les crédits seront votés par la commission après le départ du Gouvernement et du public.

**M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine** - Je me félicite de participer à l'expérimentation de cette nouvelle méthode de travail. La loi d'août a donné lieu à des débats en séance publique très actifs, et j'en profite pour remercier ceux qui étaient encore là à 7 heures moins le quart du matin !

Aux trois actions principales du ministère correspondent trois sous-budgets. La première de ces actions consiste en une « déghettoïsation » du territoire. Un ghetto est un lieu qui présente des différences avec l'ensemble du bassin qui l'entoure et qui concentre toutes les difficultés. La déghettoïsation vise à offrir à chacun un habitat digne du bassin qui l'entoure. Le programme urbain sera porté par l'Agence nationale de la rénovation urbaine – ANRU –, qu'on aurait pu d'ailleurs appeler Caisse de garantie des financements locaux, car c'est de cela qu'il s'agit. Les crédits de l'agence sont débudgétisés. Elle est financée par de nombreux partenaires : les partenaires sociaux pour 650 millions, le monde HLM pour 70 millions, la Caisse des dépôts et consignations, sur ses fonds propres, pour 455 millions, et enfin deux lignes budgétaires relevant du ministère de la ville pour 215 millions et du ministère du logement pour 250 millions. Il ne s'agit pas là d'un effort particulier mais de la répartition traditionnelle.

J'ai été très frappé de la réactivité des bailleurs sociaux et des collectivités locales. J'ai pu en prendre conscience hier à Val-de-Reuil, mais aussi à la Madeleine à Evreux, où deux bâtiments vont être détruits, aux Andelys ou à la Duchère, où la barre des Deux cents va être démolie. L'action de ces partenaires est en tous points exceptionnelle. Je suis donc très optimiste, sauf peut-être pour la Seine-Saint-Denis qui nécessitera d'énormes moyens, à cause de la faiblesse de ses opérateurs et de ses



collectivités. Cette priorité n'apparaît donc que pour 215 millions dans le budget, mais elle aura un effet démultiplicateur considérable.

La deuxième priorité est l'activité et l'emploi dans les quartiers. Le Fonds de revitalisation économique y était consacré : les reports, l'année dernière, ont été quasiment aussi élevés que les crédits ouverts ! Il fallait essayer la formule, mais elle a montré ses limites. Le FRE dispose cette année encore des reports de l'an dernier, mais d'aucune mesure nouvelle. Tout ce qui est lié à la rénovation urbaine est transféré vers l'agence de rénovation et le fonds ne conduira plus aucune action dans ce domaine : l'Etat ne peut se permettre à la fois fromage et dessert !

La troisième priorité est le soutien au tissu associatif, aux villes, à l'évaluation et à la communication interactive. Dans ces domaines, certaines actions coûtaient très cher pour peu de résultats. Le fonds d'intervention pour la ville et les contrats de ville qui fonctionnent sont maintenus en l'état.

Le ministère a fait de gros efforts de rigueur et a tiré les conséquences de cette organisation en trois budgets distincts. Sous certains aspects, il applique déjà la LOLF. Nous souhaitons notamment que le programme de rénovation urbaine acquière une certaine autonomie. Par ailleurs, la délégation interministérielle à la ville doit quitter ses réflexes de petit opérateur. Son rôle est la réflexion et l'anticipation sur des sujets sensibles. La loi du 1<sup>er</sup> août a prévu que pour chaque ville certains indicateurs soient relevés tous les ans : taux de scolarisation, de chômage des jeunes, des moins jeunes et des femmes... Ces indicateurs doivent donner lieu à un débat. Cette mesure ne nécessite aucun crédit nouveau, mais elle apporte une valeur ajoutée intellectuelle considérable. Je suis convaincu que rien ne se fera en matière d'emplois sans les collectivités locales et les services publics. Voir quelques hectares en grande difficulté dans des bassins très riches sans qu'aucun lien ne soit créé entre ces deux mondes voisins est incroyable. La délégation doit donc rester interministérielle et mener une réflexion en amont sur l'égalité des chances, l'égalité de traitement hommes-femmes ou la violence des quatre-dix ans. Elle n'a ni les moyens, ni la vocation d'être un opérateur. Le ministère de la ville lui-même n'est pas un ministère régalien. En revanche, il peut apporter beaucoup en matière de bonnes pratiques des collectivités. Il a, par ailleurs, à son échelle, une vocation internationale puisqu'il pilote pour la France un programme urbain européen.

Sur le terrain, on voit que les choses bougent, mais également qu'un mal profond existe. La délaïcisation de la société a des effets sur la condition des femmes ou sur le repli identitaire. Cependant, la mobilisation apparaît assez exceptionnelle.

**M. François Grosdidier, rapporteur spécial de la commission des finances** - Ce budget marque la rencontre de deux volontés qui ne sont pas contradictoires : la lutte contre la fracture sociale et territoriale et l'optimisation des dépenses publiques. La première est un leitmotiv du Président de la République qui, la semaine dernière à Valenciennes, exigeait une mobilisation pour la reconquête de ce que l'on a pu appeler les « territoires perdus de la République ». Il ajoutait que tout est lié : l'habitat, la sécurité, le retour de l'activité et la présence des services publics.

En ce qui concerne les dépenses publiques, le Gouvernement ne pouvait pas continuer à tout accepter au nom des plus nobles intentions. De nombreux praticiens constataient des dérives dans de nombreux contrats de ville. A ceux à qui cela aurait échappé, la Cour des comptes a ouvert les yeux dans son rapport de février 2002. Elle dénonçait les hésitations et les contours flous de la politique de la ville, qui favorisent l'éparpillement des actions alors que les moyens doivent être concentrés sur des territoires précis. Devant le maquis de procédures, réunions, échanges d'informations et concertations, elle a jugé qu'un système contractuel plus léger apporterait plus d'efficacité. Elle dénonçait également des artifices de la présentation budgétaire du ministère, qui incluait abusivement des crédits qui n'ont aucun rapport direct avec la politique de la ville. Elle relevait aussi de nombreux cas où le bien-fondé de l'intervention de l'Etat n'était pas établi.

Nous n'avions au demeurant nul besoin de la Cour des comptes pour savoir que l'effort toujours plus grand de l'Etat depuis un quart de siècle n'avait nullement inversé la tendance dans les quartiers sensibles ! Le 21 avril en fut la sanction. Nous ne pouvions donc nous contenter de dépenser autant, voire plus, sans rien changer. Chacun s'accorde à reconnaître la sincérité et le volontarisme du ministre, qui a fait ses preuves à Valenciennes et a démontré un sens du concret tel qu'il pourrait être le maire de toutes les ZUS de France ! 2004 sera la première année pleine pour l'agence de rénovation urbaine, véritable affront à la technostructure, à laquelle peu croyaient il y a un an. Le déplacement du Chef de l'Etat la semaine dernière est le signe d'un soutien total à cette démarche. La sincérité et l'efficacité exigent de changer d'attitude. Le ministère de la ville était le champion de la sous-consommation des crédits et des reports !

Dans ce contexte, la diminution des crédits inscrits – 344 millions contre 370 – n'entravera pas l'efficacité de la politique de la ville. Les moyens de fonctionnement n'échappent pas à l'effort global de maîtrise des dépenses et diminuent. Les crédits d'intervention traduisent la volonté d'une gestion saine. Ils sont recentrés sur les dispositifs les plus performants et sur la prise en compte des besoins réels.

On notera l'attention particulière portée au dispositif « adultes-relais », l'objectif étant d'atteindre 3 600 *adultes-relais* d'ici la fin 2004 – chacun sait l'effet bénéfique qu'ils ont dans les quartiers. Les moyens inscrits correspondent à cette ambition, puisqu'ils seront de 57 millions en 2004 contre 50 millions en 2003 et 29 millions en 2002. D'autre part, le fonds de redynamisation économique est intégré au FIV, comme nous l'avions suggéré l'année dernière.

J'appelle cependant votre attention, Monsieur le ministre, sur la limitation des crédits inscrits au FIV. Les crédits de paiement baissent de près de 10 % ; en investissements, ils augmentent modestement, mais les autorisations de programme diminuent de 40 %. On atteint là un plancher inquiétant. Il est vrai que le FIV a pu faire l'objet de dotations parfois surdimensionnées et que les critiques formulées par la Cour des comptes ne doivent pas être ignorées. Je souhaite donc que l'on rappelle avec vigueur, et que l'on applique avec rigueur, les principes parfois oubliés dans le fonctionnement des contrats de ville à la fois par les acteurs de ces dispositifs et par les administrations elles-mêmes, qui ont volontiers substitué le FIV aux

financements de droit commun. Pour ne pas sacrifier des actions vitales, il faut, plus que jamais, recadrer certains contrats de ville et les évaluer.

En matière de rénovation urbaine, l'effort portera, en 2004, sur les dépenses d'investissement. Le montant des autorisations de programme s'élève à 265 millions, en progression de 10,4 %, et les crédits de paiement s'établissent à 110 millions, en augmentation de près de 14 %. L'effort public global en faveur de la politique de la ville s'établira à près de 6 milliards en 2004, alors qu'il était de 5,4 milliards en 2003.

Les contrats de ville ont montré leurs limites. Il fallait s'attaquer avec détermination à la dévitalisation économique et à l'urbanisme concentrationnaire, les deux racines du mal. C'est ce à quoi s'attache ce budget, qui traduit fidèlement les priorités définies dans la loi d'orientation et de programmation du 1<sup>er</sup> août 2003. Ainsi, les zones franches urbaines sont relancées, et le programme national de rénovation urbaine bien engagé, puisque l'effort global se montera, pour ce qui le concerne, à 1,53 milliard. La volonté de solidarité, de rationalisation, d'optimisation est satisfaite par la recherche d'une plus grande efficacité. C'est la marque personnelle du ministre qui s'exprime ainsi, ce ministre qui disait, dans un livre, sa colère, lorsqu'il était dans l'opposition, devant la complexité bureaucratique, l'impuissance et l'arrogance technocratique. On constate que ses convictions ont résisté à l'exercice du pouvoir et qu'elles ont même bousculé les habitudes du pouvoir. De fait, sa politique se traduit par la simplification des circuits de financement, tant en matière de rénovation urbaine, avec la création de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, que de soutien aux associations.

L'ANRU est un véritable guichet unique pour les porteurs de projet de rénovation urbaine. Lors du débat sur la loi d'orientation et de programmation, j'exprimais la crainte qu'elle ne fasse doublon avec les administrations déconcentrées ; j'admets que cette crainte est infondée pour l'instant. En réalité, l'ANRU est un véritable affront à la technocratie, tant elle court-circuite les méandres institutionnels. Votre rapporteur spécial et la commission des finances dans son ensemble veilleront au résultat de cet EPIC dont la mission est de garantir la réalisation d'objectifs définis avec une meilleure précision.

On se rappellera que la Cour des comptes avait dénoncé les lacunes de l'évaluation de la politique de la ville. La création d'un observatoire permettra de suivre l'évolution des 751 ZUS et les actions engagées dans le cadre de la politique de la ville. Ce n'est pas un organisme supplémentaire, puisqu'il sera intégré à la DIV ; nous souhaitons que l'observatoire soit relayé dans chaque territoire faisant l'objet d'un contrat de ville. Par ailleurs, les critères d'évaluation devraient être plus clairement indiqués aux services déconcentrés et aux municipalités qu'ils ne le sont actuellement... quand ils le sont.

Enfin, la DIV a procédé depuis deux ans à des modifications de nomenclature ; c'est une première étape vers ce qui devra être une remise à plat plus complète pour tenir compte de l'évolution de la procédure budgétaire. Dans cette perspective, il conviendrait de créer une mission « politique de la ville », conçue en trois volets : rénovation urbaine et aménagement du cadre de vie ; équité sociale et

territoriale ; stratégies, ressources, évaluation. Ces trois objectifs, distincts, ont vocation à figurer chacun dans un programme séparé. Cette organisation correspondrait à la lettre et à l'esprit de la loi organique et affirmerait l'importance de la politique de la ville. Elle permettrait également de renforcer la portée de l'autorisation parlementaire, puisque la mission constituera l'unité de vote.

**M. Philippe Pemezec, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques** - Je tiens à dire mon enthousiasme et mon optimisme. La politique de la ville, dont le Président de la République a rappelé qu'elle constitue une priorité pour le Gouvernement, change, car elle dispose désormais des moyens appropriés et, surtout, parce qu'elle est conduite par un ministre déterminé, dont je salue l'action. Son volontarisme a déjà porté ses fruits ; notre rôle est de soutenir et de stimuler les réformes entreprises.

La loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine a créé de nouveaux dispositifs financiers et juridiques tout en simplifiant certaines procédures. L'objectif est de lutter contre la dégradation dramatique de l'habitat et des conditions de vie dans les ZUS. Pour en finir avec l'exclusion sociale, économique et parfois même raciale dans laquelle se débattent les habitants des quartiers difficiles, il était indispensable de rétablir des conditions d'habitat décentes, de désenclaver ces quartiers et d'y développer des activités et des services.

Pour agir au plus vite et au mieux, la loi de programmation a créé l'ANRU, guichet unique de distribution des financements. Le projet de budget traduit cette forte impulsion en faveur des quartiers les plus défavorisés de notre pays. Dans un contexte de grande rigueur budgétaire, je me félicite de l'excellente tenue des crédits alloués à la politique de la ville. Certes, les crédits du ministère sont en baisse de 7 %, mais outre que cette baisse n'est pas très importante (*Exclamations et rires sur les bancs du groupe socialiste*), on constate que les dépenses d'investissement sont, elles, en augmentation sensible : de près de 14 % pour les crédits de paiement, et de plus de 10 % pour les autorisations de programme, ce qui est considérable. En contrepartie, les dépenses de fonctionnement sont recentrées sur les programmes qui ont fait la preuve de leur bon fonctionnement, et ils sont en baisse d'un peu plus de 14 % (*Mêmes mouvements*). Chers collègues, ce n'est pas parce qu'une dotation augmente en permanence qu'un budget est forcément meilleur ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*)

L'effort public en faveur de la ville bénéficie pour la première fois de l'implication financière de l'UESL, à hauteur de 550 millions, et l'effort public global progresse de 12 %, ce qui permet la montée en puissance des zones franches.

Vous l'aurez compris, je me réjouis de la politique de la ville menée par le Gouvernement, et fondée sur les principes que j'appelais déjà de mes vœux en 2002 : pragmatisme, responsabilité et proximité.

Pour autant, pourriez-vous, Monsieur le ministre, revenir sur la baisse des crédits de votre ministère, qu'il s'agisse de la réduction des aides à la personne ou de celle des aides à la construction ? Cette baisse ne doit pas apparaître comme un

revirement. Par ailleurs, quel est l'état d'avancement de la mise en place de l'ANRU ?

**M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire** - La commission des affaires économiques considère qu'une politique dynamique de la ville participe de la politique de l'aménagement du territoire. C'est particulièrement vrai au moment où le renforcement de la décentralisation permet une redéfinition des fonctions entre Etat et collectivités territoriales. Il convient donc, comme le fait le ministre, et je l'en remercie, d'inscrire la politique de la ville dans la politique, plus large, de compensation des handicaps. Il faut, aussi, rétablir les équilibres. Un bon budget n'est pas forcément un budget qui augmente (*Exclamations ironiques sur les bancs du groupe socialiste*). L'ironie n'est pas de mise ! Ce qui doit être mesuré, c'est le résultat d'une politique et non l'enveloppe qui lui est allouée, surtout lorsqu'on constate, un an plus tard, que les crédits votés n'ont pas été dépensés ni même, parfois, engagés ! Autrement dit, Monsieur le ministre, vous avez une obligation de résultat. Il n'en reste pas moins vrai que les crédits de paiement augmentent de 14 % et les autorisations de programme de 11 %.

Pouvez-vous préciser comment s'articuleront les projets ainsi financés avec la future décentralisation ? Pouvez-vous nous dire aussi si le Gouvernement prévoit, comme nous le souhaitons, une implication plus large du « 1 % logement » dans les projets de revitalisation urbaine ? Enfin, quel sera le calendrier d'application de la loi d'orientation ?

**M. Philippe Vitel** - D'évidence, le chemin vers une République confiante et fraternelle passe par les cités et le Président de la République a réaffirmé, le 21 octobre, la priorité accordée par le Gouvernement à la politique de la ville. C'est ce projet ambitieux que traduit le budget, qui vise à plus de cohérence, de lisibilité et d'efficacité dans l'action. L'effort public global sera supérieur à 6 milliards en 2004, en dépit d'un contexte économique difficile. Voilà qui traduit les ambitieuses dispositions votées dans la loi de programmation pour répondre à la crise urbaine et sociale qui frappe un nombre croissant de nos communes. C'est ainsi que 751 territoires seront classés en ZUS. Un effort notable devait être fait en faveur des familles qui résident dans des conditions d'habitat médiocres, sinon indignes.

Monsieur le Ministre, le diagnostic est sans appel : 163 quartiers sont à refaire de fond en comble et 550 doivent être massivement soutenus. Dès lors, votre objectif des « trois fois 200 000 » - 200 000 démolitions, 200 000 réhabilitations et 200 000 constructions – est parfaitement justifié. L'amélioration du cadre de vie dans les ZUS sera considérablement accélérée par l'instauration du guichet unique que représente l'ANRU. L'agence, qui sera officiellement installée par le Premier ministre le 17 novembre prochain, sera dotée d'un budget d'1,053 milliard. Ces moyens se décomposent en 465 millions d'engagements de l'Etat – 215 millions sur le budget de votre ministère et 250 millions sur celui du logement –, 550 millions au titre de la contribution de l'UESL et 38 millions au titre de la participation de la CDC. Cinq conventions globales sont d'ores et déjà acquises. Elles portent sur 4 093 démolitions, 3 856 réhabilitations et 6 651 opérations de résidentialisation. Douze conventions sont en cours de négociation pour un montant de 1,054 milliard.

A la fin du deuxième trimestre 2004, au moins 94 conventions devraient être opérationnelles.

En vue de revaloriser le travail dans les quartiers les plus en difficulté, le dispositif des ZFU, créé par MM. Gaudin et Juppé en 1997, est rouvert et amplifié. 41 nouvelles ZFU sont créées et le système, qui a déjà permis de créer plus de 50 000 emplois, est prorogé jusqu'au 31 décembre 2008.

Le suivi et l'évaluation des ZUS seront assurés par un nouvel observatoire, dont nous attendons beaucoup. Les 247 contrats de ville pour la période 2000-2006 sont dotés de 131,4 millions de crédits de fonctionnement, 60 % allant aux associations, 40 % aux collectivités locales, et de 53 millions en crédits d'investissements. Le programme « Ville-vie-vacances » sera doté cette année d'un peu plus de 10 millions. Je souhaite vous interroger sur la transversalité des actions de l'Etat en faveur du développement urbain. Je constate en effet que plusieurs ministères refusent toujours d'entrer dans la mutualisation des moyens. Pouvez-vous nous apporter des éclaircissements sur ce point ?

20 millions sont dévolus aux grands projets de ville et une dotation de 57 millions permettra d'atteindre l'objectif de 3 600 adultes-relais présents dans les quartiers, contre 3 100 aujourd'hui.

Telles sont, Monsieur le ministre, les principales caractéristiques de votre budget. Le groupe UMP le soutient sans état d'âme, car il va dans le sens de la confiance et de la fraternité, valeurs que nous souhaitons inscrire toujours plus profondément au fronton de notre République, conformément à la volonté du Président de la République et du Premier ministre.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** - Nous ne l'espérons pas, et c'est donc sans joie que nous constatons que nos craintes étaient fondées : votre budget traduit la volonté du Gouvernement de faire reculer l'effort public en faveur de la politique de la ville. A cet égard, j'appelle l'attention du ministre sur le décalage flagrant entre les documents distribués à la presse et le jaune budgétaire. Les premiers font état de 6 411 millions, le second de 5 950 millions : comment s'explique cette différence de plus de 450 millions ? Il est par ailleurs avancé que l'effort public augmente de 10 %. En réalité, cette progression provient pour une large part de l'inclusion de la ligne de l'UESL (*Plusieurs députés de l'UMP s'exclament*), et, entre autres manipulations, d'une appréciation de plus de 39 % de la participation des collectivités locales.

**M. le Rapporteur spécial** - Pas du tout !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** - Les assemblées délibérantes des collectivités apprécieront !

S'agissant du budget de votre département pour l'exercice en cours, la représentation nationale n'est toujours pas en mesure de savoir de quelle manière les masses votées ont été réellement engagées. Les gels successifs et autres réimputations lui ôtent toute lisibilité.

Force est aussi de constater que le ministère de la ville perd une bonne part de sa vocation interministérielle, le ministère de l'éducation nationale – dont les crédits pour la ville accusent une baisse de 15,6 % – ayant rompu son processus de participation.

Après que vos thuriféraires se sont plu à faire l'éloge de votre volontarisme, affrontons en face la série de baisses que subit votre budget : moins 10 % pour les crédits de fonctionnement de la DIV, moins 40 % pour les crédits d'aides au fonctionnement des services publics dans les quartiers, moins 10 % pour les crédits de fonctionnement du FIV, principal instrument de financement des associations. A ce sujet, faut-il considérer que les engagements financiers pris par les associations dans les départements restent fiables, sachant que plusieurs n'ont toujours pas reçu les fonds attendus au titre des engagements contractuels pris en 2002 ? Le financement des GPV non intégrés dans l'ANRU est-il par ailleurs garanti ?

Quant au Fonds de revitalisation économique, destiné à soutenir l'activité dans les quartiers les plus défavorisés, nous ne pouvons que déplorer son assèchement prématuré. Il est un peu injuste de lui reprocher de n'avoir produit aucun effet après seulement un an d'existence !

S'agissant de la création de l'ANRU, notre groupe, par son abstention, vous a signifié cet été qu'il n'était pas hostile à votre démarche. Nos critiques constructives portaient plutôt sur les modalités de mise en œuvre que vous entendiez privilégier et je vous avais dit à l'époque que les habitants vous attendraient au tournant...

**M. le Ministre délégué** - Ne vous en faites pas, j'y vais, dans les quartiers !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** - Mais, là encore, comment justifiez-vous le décalage entre le budget prévu pour l'agence il y a trois mois – 1 200 millions – et la dotation qui est finalement soumise à notre approbation – 1 053 millions – ? (*M. le ministre proteste*).

**M. le Président** - Je vous rappelle, Monsieur le ministre que vous pouvez intervenir à tout moment.

**M. le Ministre délégué** - Je répondrai ultérieurement à cette série d'incroyables contrevérités ! Pour ce qui concerne le budget de l'ANRU, il suffit de ne pas oublier la participation de la CDC !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** - Monsieur le ministre, je n'accepte pas que vous m'accusiez d'asséner des contrevérités ! Vous pouvez nous reprocher de commettre des erreurs mais ne mettez pas en cause notre bonne foi. Lorsque je vous avais interrogé cet été sur la réalité de l'engagement de l'Etat en faveur de l'ANRU, vous m'aviez mis en garde sur la nécessité de bien distinguer crédits de paiement et autorisations de programme. Vous m'aviez même assuré que les crédits d'Etat en faveur de la rénovation urbaine seraient libellés en « vrai argent » – soit en CP. Las, sur les 215 millions de crédits de votre ministère en faveur de l'ANRU, je ne retrouve que 57 millions en CP. De même, 152,5 millions seulement sont inscrits en CP sur les 250 millions prévus au titre de la participation du ministère du logement.

Nous sommes donc fondés à considérer que vous vous êtes déjà placé dans la nécessité de ne pas déclarer acquises toutes les participations de l'Etat. Pourquoi ne pas vous engager à verser la participation de l'Etat à l'agence dans le cadre d'une subvention unique sur un compte affecté ? Vous vous targuez de financer les cinq projets d'ores et déjà validés à hauteur de 45 %. A ce rythme, les crédits de l'ANRU seront asséchés dès la fin de 2005 ! Ne devrait-on pas plutôt, et ma question s'adresse aussi au président de notre commission des finances, « sanctuariser » l'engagement de l'Etat en faveur de l'agence ? Ce serait adresser aux quartiers en difficultés un message très fort (« *Excellent !* » *sur plusieurs bancs*).

**M. Gilbert Biessy** - Ce budget devrait être important puisqu'il s'agit du premier exercice après le vote de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Las, la contradiction entre les ambitions que porte ce texte et la baisse de 7 % de vos crédits est pour le moins frappante. En visite dans votre bonne ville la semaine dernière, le Président de la République a affirmé sa volonté d'inverser par l'action le cours des choses. Le volontarisme est une chose. La méthode Coué et le double langage en sont une autre. Or, les beaux mots de République et de citoyenneté ne sont pas inusables. Les effets d'annonce non transformés nourrissent la résignation et le rejet.

Pour la deuxième année consécutive, Les habitants des quartiers populaires sont les premières victimes de la politique du Gouvernement. Derniers à ressentir la décreue du chômage entre 1998 et 2001, ils sont aujourd'hui les premiers à subir sa recrudescence.

Le modeste budget de la politique de la ville s'apprécie par rapport à l'ensemble de cette politique. Personne ne vous reproche d'essayer de réparer les dégâts sociaux de plus de quinze ans de chômage avec un budget de 344 millions. Mais pour la deuxième année, le budget de l'Etat traduit une politique libérale et sécuritaire : moins d'argent pour le logement, l'éducation ou la santé, crédits en hausse pour l'armée ou les prisons. Le désengagement de l'Etat dans le secteur du logement a des effets dramatiques pour les mal-logés et les familles modestes.

L'aggravation du chômage, avec un taux de bientôt 10 %, la fin des emplois-jeunes, la réduction du droit à l'ASS, fragilisent la situation de centaines de milliers de personnes. L'affaiblissement des solidarités en matière de retraites, de droit au travail et de santé, est également en cause.

Les partenaires de la politique de la ville sont maltraités. Les associations souffrent en particulier de diminutions de subventions, notamment dans le cadre du Fonds d'action sociale pour l'intégration. La situation des collectivités locales les plus modestes n'est pas meilleure. Vos projets de décentralisation risquent de creuser encore les inégalités. Les baisses d'impôt accordées aux plus aisés se payent en taxes pour tous. Les transferts de charges liés au passage du RMI au RMA font craindre le pire.

Nous aurons à vous interroger sur la diminution des crédits de fonctionnement des contrats de ville, et sur les opérations de démolition-reconstruction.



**M. Rodolphe Thomas** - La loi d'orientation et de programmation pour la ville entre en application. Le groupe UDF est satisfait de la bonne mobilisation des crédits, qui s'inscrit dans une volonté partagée de maintenir la cohésion nationale. L'an prochain sera lancée l'Agence de renouvellement urbain, qui permettra de relever un formidable défi : améliorer le cadre de vie et rendre leur dignité à nos concitoyens habitant les quartiers en difficulté. Ainsi, les élus de proximité que nous sommes pourront engager, de façon vigoureuse et efficace, les actions de renouvellement urbain. Tant il est vrai que la loi d'orientation s'attaque à tous les domaines qui font la vie des quartiers, depuis la consolidation des commerces de proximité jusqu'à la réforme des sociétés HLM. Le logement est l'axe fort de la loi car là se trouve la clé de la mixité sociale : 200 000 constructions de logements sociaux, 200 000 réhabilitations, 200 000 démolitions, voilà des chiffres éloquents ! Ainsi, vous avez respecté vos engagements. A nous maintenant de faire vivre cette formidable aventure.

Notre groupe a été à l'origine d'amendements qui ont permis de rendre votre loi encore plus humaine et égalitaire. Je pense à l'allongement des exonérations de charges pendant cinq années supplémentaires dans les quartiers en ZRU ; à une meilleure association des départements, des régions et des EPCI ; à une démarche renforcée de mixité sociale et de développement durable ; à la garantie pour les communes dans certaines conditions de taux de subventions supérieurs à 80 % du total de la dépense ; à l'intégration de la charte d'insertion par l'économique pour les personnes les plus éloignées du monde du travail. S'y ajoute la prise en compte du tissu associatif qui effectue un travail remarquable en matière d'insertion par l'économique. Nous regrettons néanmoins que les associations opérant dans les ZUS ne bénéficient pas suffisamment de cette démarche.

Nous saluons la poursuite des contrats de ville, dont certaines actions sont renforcées, et nous nous réjouissons des crédits supplémentaires accordés au dispositif adultes-relais, et au programme Ville-vie-vacances. Il en va de même pour l'aide en faveur des communes dont les moyens financiers sont insuffisants pour intervenir dans la modernisation des banlieues. Nous éprouvons cependant une petite inquiétude face à la baisse des crédits alloués aux contrats de ville.

Je vous donne rendez-vous, Monsieur le ministre, à Hérouville-Saint-Clair, pour apprécier sur le terrain la mise en œuvre de vos promesses.

**M. le Ministre délégué** - Vraiment, nous nous trouvons ici dans un monde virtuel. L'écart entre nos discussions et ce que je vis sur le terrain est proprement fascinant. Non, il n'y a pas un centime contractualisé de l'Etat qui ne soit pas honoré ! Il y en a assez des vieilles lunes qui déstabilisent nos associations ! Je suis formel dans mes affirmations, car j'ai vérifié département par département.

**M. Jean-Louis Dumont** - Vous parlez des départements ministériels ?

**M. le Ministre délégué** - Je parle de ce qui relève de mes responsabilités. Monsieur Le Bouillonnet, vous plaisantez ! Dois-je vous rappeler pourquoi nous en sommes là ? Que vous donniez des leçons sur la situation dans laquelle se trouvent les quartiers, je trouve cela suffocant ! Le

gouvernement que vous souteniez avait promis aux quartiers, à l'occasion d'un comité interministériel à la ville de décembre 1998, 1 015 millions. Ces crédits ont été notifiés aux collectivités locales, et les préfets ont signé des conventions. Or, il manque 675 millions en autorisations de programme et 68 millions en crédits de paiement au jour d'aujourd'hui, et les créances que détiennent les HLM sur l'Etat ne sont pas honorées. Je ne dis pas que vous en êtes responsables. C'est le produit d'une mécanique budgétaire, et j'évite d'incriminer mes prédécesseurs.

Aujourd'hui, et pour la première fois, il existe une loi de programmation, il existe une clé de répartition entre autorisations de programme et crédits de paiement sur trois ans de 40-40-20, garantie par un « bleu » de Matignon. De plus, et par anticipation, la loi de finances rectificative pour 2003 comporte 106 millions de crédits. Alors, vos leçons sur le taux de couverture CP/AP sont inconcevables !

Quant aux zones franches urbaines, quand je constate la polémique qui oppose à Lyon M. Collomb à M. Hamelin pour que La Duchère soit éligible, je m'interroge sur une schizophrénie qui fait parler le député dans un sens et le maire dans l'autre ! Je reconnais qu'il n'existe pas de dispositif parfait, mais reconnaissez que celui qui existe ne marche pas si mal. Nous allons travailler à ce que La Duchère en profite.

S'agissant des métiers qui demeurent inscrits dans le budget de la politique de la ville, leurs crédits demeurent au même niveau ou augmentent. Les ZFU, elles, disposent de 400 millions. Nous sommes passés de 160 millions de reports de crédits à 68 millions, et le taux de consommation atteindra cette année 96 %.

Oui, les actions de rénovation urbaine conduites par le ministère de la ville sont partenariales. C'est ensemble que nous avons monté des opérations, et je n'oublie jamais de rappeler que ce sont les programmes de tout le monde ! Pourquoi cela ? Parce que le Gouvernement est décidé à mettre fin aux errances du passé, qui consistaient en particulier à « piquer » l'argent du 1 % pour faire les fins de mois de l'Etat (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP et du groupe UDF*).

**M. le Président de la commission des finances** - Nous en venons aux différentes interventions.

**Mme Irène Tharin** - Vice-présidente de la communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard, je me préoccupe des conditions de réalisation des GPV. La récente création de l'ANRU a permis de regrouper une grande partie des financements de l'Etat, de la CDC et des collecteurs du 1 % logement. Cette rationalisation des moyens s'accompagne néanmoins de nouvelles conditions d'attribution des crédits de l'Etat. Signée en février dernier, la convention d'application du GPV du Pays de Montbéliard subira un nouvel examen de passage en décembre prochain. L'obligation d'un nouvel agrément fait craindre aux différents partenaires une révision à la baisse de l'engagement de l'Etat. Que puis-je leur répondre, et comment conserver à ce partenariat toute son efficacité ? Si la démarche d'optimisation des interventions de l'Etat est tout à fait légitime, il ne faut pas porter atteinte à l'ambition d'un GPV dont dépend tout le visage de notre Pays.

Je vous fais donc part de mon inquiétude face à une possible remise en cause de ce grand projet dans nos cinq quartiers sensibles. Enfin, je vous invite, Monsieur le ministre, à venir sur place constater le travail accompli, et qui ne demande qu'à être poursuivi.

**M. Pierre Cohen** - Féliciter le ministre, c'est une chose, décortiquer les moyens mis au service de sa politique en est une autre, et vous n'avez aucune raison de vous indigner. Cherchez plutôt les arguments propres à nous convaincre.

Au cours de la discussion de la loi d'orientation pour la ville, beaucoup ont été surpris du caractère limité de son périmètre d'application. Cette conception restrictive s'était déjà manifestée sous le gouvernement Balladur. Pourtant, lutter contre la ghettoïsation et en faveur de la mixité sociale, exige de prendre en compte la ville dans toutes ses dimensions.

Que M. Balladur ait commis une erreur en 1994 est à la rigueur compréhensible, mais ce l'est beaucoup moins de la refaire aujourd'hui. Ainsi, une fois que vous aurez financé votre programme de démolitions, comment pourrez-vous reloger les habitants avec votre budget ? Il ne vous restera pratiquement plus aucune marge de manœuvre pour reconstruire dans le reste des agglomérations concernées. Et ne me répondez pas que vous pourrez y pourvoir grâce à la baisse du taux du livret A ou à la revente de logements ! Vous êtes bien dans une impasse.

Croyez-vous également que vous pourrez réaliser l'égalité devant l'emploi dans des quartiers où le taux de chômage atteint 30 à 40 %, si, dans le même temps, la politique du Gouvernement consiste à accepter les licenciements massifs et à réduire le nombre des emplois publics ? En dépit de vos bonnes intentions, vous ne ferez qu'aggraver la stigmatisation de ces quartiers en passe de devenir des ghettos.

Vous vous rendez dans les quartiers, dites-vous. Mais nous y sommes nous aussi et, personnellement, je puis vous garantir que, dans l'agglomération toulousaine, certains crédits de votre ministère sont en baisse, de sorte que nombre d'associations se trouvent en difficulté. Vous aviez promis des emplois « de l'humain » pour prendre le relais des emplois-jeunes : où sont-ils ? Quant à la prévention, M. Sarkozy vous a tout pris. Enfin, je ne puis qu'être choqué par la façon dont vous parlez de la DIV et dont vous invitez les opérateurs à se consacrer à une réflexion stratégique. Il n'est de pires ennemis de la politique de la ville que ceux qui considèrent que mettre de l'argent dans les villes est un gâchis (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP*).

**M. Gilbert Meyer** - La création d'un guichet unique pour le financement de la rénovation urbaine visait à vous permettre d'utiliser pleinement les crédits européens, « libérant » ainsi les financements traditionnels. Par là également, vous vous donnez davantage de moyens pour accompagner les programmes de rénovation. Pouvez-vous donc faire un premier point sur le montant des crédits européens que vous pourrez mobiliser en 2004 ?

**M. David Habib** - Ma question portera sur les missions que vous assignez à la Caisse des dépôts. D'après les documents dont nous disposons, la participation de la CDC à l'effort public global tomberait de 229 à 123 millions d'euros, soit une

baisse de 45 % entre 2003 et 2004. Pour le financement de l'ANRU, 8 millions seulement sont inscrits sur les 90 attendus. D'autre part la DSU restera à 448 millions, exactement comme cette année. Comment expliquez-vous cette baisse des dotations aux collectivités ?

Vous vantez la réactivité de votre ministère dont vous voulez faire le ministère de la transparence et du dialogue, mais je vous ai envoyé en vain quatre lettres l'an passé pour avoir des explications sur cette baisse de la DSU, et vous n'avez pas répondu, pas plus d'ailleurs que M. Sarkozy que j'ai également interrogé. Pourrions-nous un jour constater, comme je le souhaite, que votre ministère est celui de toutes les villes, du nord comme du sud, de droite comme de gauche ?

**Mme Annick Lepetit** - Revenant sur le fonds d'intervention pour la ville, le FIV, j'espère ne pas provoquer chez vous la même suffocation que M. Le Bouillonnet ! Je ne puis cependant m'empêcher de constater que les crédits de fonctionnement de ce fonds ont diminué de 9,8 % par rapport à 2003 et de 36 % par rapport à 2002. Or il s'agit d'un instrument essentiel pour le financement des associations. Comment comptez-vous donc soutenir celles-ci ?

Comment allez-vous garantir un service continu et égal pour tous lorsque les crédits de fonctionnement de votre ministère baissent de 40 % ? Le relèvement des crédits destinés aux adultes-relais ne peut à l'évidence compenser ce désengagement de l'Etat. Sera-ce aux collectivités d'y pourvoir ? Si tel est le cas, dites-le franchement.

Vous supprimez le fonds de revitalisation économique au prétexte qu'il était difficile d'y recourir et qu'il a donc été peu utilisé. Cependant, il permettait de créer des entreprises dans les quartiers. Désormais, ce soutien économique sera-t-il réservé aux seules zones franches urbaines ?

Vous prévoyez la démolition de 200 000 logements entre 2004 et 2008, mais vous n'avez toujours pas répondu à la question que nous vous posions en juillet sur les moyens d'accompagnement humain que vous comptez mettre en place. N'oubliez pas que les logements détruits sont dans leur grande majorité habités : qu'allez-vous faire pour les locataires ?

**M. Léonce Deprez** - Je suis de ceux qui partagent, Monsieur le ministre délégué, votre colère devant toutes les formes d'immobilisme et d'inertie, ainsi que devant l'état où se trouvent certaines de nos villes. Pensez-vous possible de créer une nouvelle dynamique, un nouvel état d'esprit qui suppriment les raisons de se révolter ? En construisant 200 000 logements locatifs sociaux, en en réhabilitant et en en démolissant autant, on peut sans doute créer un choc dans l'opinion qui facilitera la reconquête des territoires et je vous suggère donc de publier chaque trimestre un tableau récapitulatif de l'état d'avancement de ce programme. Cela aiderait grandement à convaincre du bien-fondé de votre politique.

Etes-vous prêt à mettre à profit la chance historique que constitue ce programme pour lancer une nouvelle politique d'aménagement du territoire ? Il ne faut surtout pas retomber dans l'aberration qui a consisté après guerre à construire des barres. Les contrats d'agglomération et de pays donnent de nouveaux moyens de

reconquête pour revitaliser ces territoires, mais il conviendrait aussi que votre ministère coopère avec celui de l'aménagement du territoire...

Au sein de cette commission élargie, il n'y a aucune raison de reproduire les faux débats qui se déroulent parfois dans l'hémicycle. Nous sommes tous, que je sache, pour la justice sociale. Mais nous sommes aussi pour le droit de propriété dont on m'a appris qu'il est assorti de devoirs. Or, dans ma commune, on compte 700 logements vacants et le cas n'est certainement pas unique. Cela n'est pas tolérable quand on demande aux gens d'aller chercher un logement ailleurs. Ne pourrait-on obliger les propriétaires à exercer leurs droits sans en abuser, pour mettre fin à ces vacances ?

**M. Jean-Louis Dumont** - Il faut appliquer la loi Meyer !

**Mme Nathalie Gautier** - Vous avez l'ambition de casser les ghettos en cinq ans et nous ne pouvons que souscrire à ce projet, ainsi qu'à votre programme de démolitions, de constructions et de réhabilitations. Pourtant, il semble que les conditions d'une véritable crise du logement soient réunies : à euro constant, le budget du logement diminue de plus de 8 % alors que le coût des opérations ne cesse de s'élever et que le montant et le nombre des aides au logement baissent. Les offices HLM sont ainsi obligés de mobiliser leurs fonds propres. Les réhabilitations se concentreront sur les territoires de la politique de la ville, au détriment du parc HLM, pendant que le parc privé à vocation sociale va rejoindre le marché libre. Dans ces conditions, comment pensez-vous réaliser la mixité dans les quartiers ? Croyez-vous possible d'accueillir les populations les plus pauvres et les plus fragiles si l'Etat n'assure pas une production de logements suffisante ? Enfin, pensez-vous que le rythme des reconstructions pourra être tenu ? En 2002 on était bien loin des 8 000 opérations prévues.

**M. Nicolas Perruchot** - Je n'entends parler que de baisse des crédits mais je puis témoigner que ce qui baisse dans nos quartiers, c'est bien plutôt la délinquance de voie publique, le nombre de voitures brûlées, de logements vacants, de ghettos, de caillassages des voitures de pompiers et d'ambulances, de tags à nettoyer, ainsi que le montant des crédits de réparation dépensés par les bailleurs sociaux.

C'est sans doute lié à la volonté des acteurs locaux d'accompagner l'action du ministère de la ville. Je ne veux pas croire que l'opposition laisse entendre que ce mouvement va échouer : ce serait un pari risqué. A mon arrivée à la mairie de Blois, le grand projet de ville portait sur 300 logements à démolir et à reconstruire, et le déficit atteignait 55 millions. Je ne veux pas savoir qui a consommé bien ou mal, mais avec M. Borloo nous sommes passés à 1 400 logements à démolir et nous avons triplé les prévisions de constructions. Nous redonnons ainsi espoir à la population, et je pense que se focaliser sur des baisses techniques est quelque peu réducteur.

**M. Michel Delebarre** - M. Deprez a évoqué le droit de propriété. Je voudrais rappeler l'existence de la déclaration d'abandon manifeste : il s'agit d'une procédure très lourde, mais nécessaire. L'alléger pour qu'elle ne prenne plus qu'un

an au lieu de deux en ferait un moyen d'action beaucoup plus efficace pour les maires.

Le rapporteur spécial a rappelé les préoccupations de la Cour des comptes quant à la mise en oeuvre de la politique de la ville. Les compétences de la Cour des comptes sont absolument indiscutables, mais je ne suis pas sûr que sa manière d'analyser les choses puisse s'appliquer à une action transversale comme celle de la politique de la ville. Analyser ce budget ligne par ligne ne peut donner une vision juste des choses. Il est donc urgent de déterminer des critères d'évaluation, idée sur laquelle je crois que nous sommes tous d'accord.

**M. le Rapporteur spécial** - Je partage entièrement cette dernière remarque : les critères d'évaluation doivent être valables pour chaque contrat de ville. En revanche, je regrette les propos manichéens qu'ont tenus certains de nos collègues. On n'est pas loin du procès d'intention quand on laisse entendre que d'aucuns considéreraient que l'argent investi dans la politique de la ville ou dans les zones urbaines sensibles le serait forcément à fonds perdus... Ma ville compte 78 % de logements sociaux. Est-il normal que plus de 10 % des dépenses du FIV n'y aient rien à voir avec la politique de la ville ? A quel titre le contrat de ville devrait-il financer le collaborateur pour la toxicomanie du préfet, qui était détaché d'ailleurs par une association ou encore un festival de musique dont aucun concert n'était donné en zone urbaine sensible ? Nous avons l'obligation de distinguer entre ce qui relève de la solidarité, absolument nécessaire, et ce qui relève de la connivence, voire du copinage. La politique de la ville a connu certains errements qui n'ont aujourd'hui pas complètement disparu. Une grille d'évaluation de chaque contrat de ville est donc nécessaire.

En ce qui concerne la politique de l'emploi, nous avons parlé des adultes-relais, qui sont absolument nécessaires. Je crois que les communes et les associations ont cependant tendance à confondre aides à l'employeur et aides à l'employé. Les emplois-jeunes, les contrats emplois solidarité et les contrats emplois consolidés sont d'abord des aides à l'insertion, mais le système a souvent été détourné et ils sont devenus des aides aux employeurs.

**M. le Ministre délégué** - Madame Tharin, je vous assure qu'aucun nouvel agrément n'est institué, en aucune manière. Croyez bien que l'idée d'une agence partenariale n'a pas fait plaisir à tout le monde ! La nouvelle traçabilité des crédits oblige en effet les administrations à mettre les moyens prévus à disposition : c'est à cause de cela que certains services se sont livrés à une véritable opération de déstabilisation. Il est vrai que la politique de la ville a longtemps été une variable d'ajustement budgétaire : ses actions sont éparpillées, et il est facile de les reporter d'année en année sans que cela se voie. Depuis dix ou quinze ans, le contrôle financier du pays a véritablement tué les initiatives des ministres successifs, et je suis en mesure de le prouver... Pour en revenir à l'agrément, il s'agit d'une pure et simple opération de déstabilisation. J'ai été invité à Montbéliard, et j'ai pu y constater que le grand projet de ville avançait. S'il y a trois fois plus de moyens, nous n'allons pas vous freiner par un nouvel agrément !

M. Cohen a évoqué la concertation ; le rapport très intéressant de Zaïr Kedadouche vient de m'être remis et que je tiens à sa disposition. La concertation est rendue difficile à la fois par le fait qu'elle doit précéder de très peu l'action et parce qu'elle exige un savoir-faire complexe. Cependant, il est devenu inenvisageable de faire progresser des dossiers sans concertation, et tous les partenaires HLM et les collectivités ont intégré cette obligation.

En ce qui concerne la prévention, qui est un domaine interministériel, la loi en a confié le pilotage au ministère de la ville, qui représente par ailleurs l'Etat dans les instances internationales. Le sujet est par nature interpartenarial, et mon ministère doit collaborer avec les collectivités locales, mais aussi avec d'autres grands ministères régaliens.

M. Meyer m'a interrogé sur les crédits européens. Je ne crois pas qu'il y ait de difficultés d'alimentation des lignes de requalification urbaine, ou en tout cas il n'y en avait pas lors de l'évaluation de mai dernier. Le taux de consommation est plus ou moins élevé, et il faut donc organiser une réunion avec le secrétariat général aux affaires régionales et le conseil régional pour discuter du redéploiement, mais nous sommes de manière générale plutôt en retard qu'en avance pour la consommation des crédits. Dans le Nord-Pas-de-Calais, une réunion doit avoir lieu et dans votre circonscription la gestion est intégralement assurée par le conseil régional.

M. Habib m'a demandé une explication sur les 8 millions de la CDC. Il s'agit tout simplement de sa quote-part pour l'aide au fonctionnement de l'agence : 20 millions au total, dont 8 tout de suite. La question de la stratégie à adopter est cruciale, et elle n'est pas complètement résolue. La CDC a plusieurs moyens d'intervention. Il y a par exemple les prêts bonifiés que nous utilisons tous sans aucun problème. Les crédits qui y sont relatifs ne se trouvent pas dans ce budget, mais dans la réduction de la quote-part financée par la ville sur le 1 %. Ce système fonctionne très bien et nous lui apportons des modifications techniques de façon consensuelle lorsque c'est nécessaire. Enfin, les 455 millions de contribution de la CDC au FRE, sur ses fonds propres, recouvrent trois types d'intervention. Dans le premier, les partenaires privés ou parapublics servent de déclencheurs : il peut manquer par exemple 10 % de participation dans une clinique. Ce type d'intervention relève par nature de la CDC, même s'il est normal qu'elle soit coordonnée avec l'Agence. La deuxième activité est le financement de la rénovation urbaine ; tous les partenaires prennent part à la fongibilisation, et il est logique que la Caisse fasse de même. Le troisième type d'intervention regroupe en fait toute la « boîte à outils » de la CDC, comme, par exemple, les avances sur subventions. Les équipes ont changé et l'état d'esprit est bon. Je crois que nous arriverons à un dispositif intelligent.

La stabilité des crédits consacrés à la DSU équivaut en fait à une réduction, c'est vrai, mais ce n'est pas ce qui me préoccupe le plus. J'en profite d'ailleurs pour faire un appel aux parlementaires : la DSU a été une avancée, mais elle est maintenant dépassée. Elle échoue à répondre aux difficultés de certaines collectivités. Il est possible que la solution passe par la modification de certains critères. En l'état, la DSU profite plus aux grandes collectivités qu'aux petites – il y

a plus d'argent à Toulouse qu'à Montfermeil ! Cela appelle en tout cas un débat de fond. En région parisienne, de nombreuses villes de taille moyenne ne sont pas concernées par les critères actuels de la DSU. Certaines par exemple ont une forte proportion de familles de plus de dix enfants, et la dotation ne prend pas leurs problèmes spécifiques en considération.

Il faut donc faire évoluer ce dispositif qui, à dire vrai, est indigne, car ce n'est pas en saupoudrant des aides « bouche-trou » que l'on réglera le problème de fond. Je sais bien qu'il y a des princes et même des cardinaux des finances locales (*Sourires*)... les plus riches... mais ils apparaissent assez ouverts à la discussion...

Enfin, je pense vraiment être le ministre de toutes les villes, qu'elles soient de droite ou de gauche, et le calendrier de mes déplacements, cette semaine, devrait vous en donner l'absolue conviction.

Je pense comme vous, Madame Lepetit, que la présentation budgétaire des aides n'a aucun sens en matière de politique de la ville, puisque chaque ministère se limite à annoncer sa quote-part dans les termes qui lui conviennent ; la loi organique permettra d'être un tout petit peu plus précis, et donc d'améliorer l'évaluation. A propos d'évaluation, justement, je compte beaucoup sur les maires et sur les présidents de communautés d'agglomération, puisque nous avons obtenu – en nous y acharnant ! – que le décret prévoie que l'administration fiscale leur envoie les critères quartier par quartier. Cela dit, l'évaluation de la politique globale, somme des politiques conduites dans chaque quartier, n'en sera pas plus facile. Je pense, comme vous, qu'une politique interministérielle ne peut être évaluée par la Cour des comptes. C'est manifeste pour la politique de la ville, puisque l'exonération fiscale est à elle seule supérieure au budget du ministère ! Autant dire que les observations formulées sont plutôt théoriques...

S'agissant du FRE, je partage votre opinion sur les besoins mais je n'ai trouvé aucun soutien pour ces opérations, sauf dans un département. Peut-être le dispositif aurait-il pris de l'ampleur avec le temps, mais l'on peut en douter. Et puis, j'ai tellement dû me bagarrer avec Bercy pour les zones franches urbaines que je ne pouvais demander tout, partout et tout le temps ! (*Sourires*)

Je ne sais que vous dire, Monsieur Deprez, à propos des rapports trimestriels, mais vous voudrez bien reconnaître que nous avons organisé la traçabilité et la transparence des financements quartier par quartier, ce qui est une première. Je rappelle par ailleurs qu'un film a été réalisé, qui retrace la politique conduite. Il est à la disposition des maires, conformément à l'engagement que j'avais pris.

S'agissant de la propriété privée, je partage votre point de vue et celui qu'a exprimé M. Delebarre. Encore faut-il distinguer propriété privée individuelle et copropriété. Dans ce dernier cas, vous savez que nous avons progressé pour ce qui est des copropriétés dégradées, même si le texte n'est pas encore pleinement satisfaisant. Il reste, en particulier, à accélérer la procédure d'abandon manifeste,



encore exceptionnelle et particulièrement lente. Nous souhaitons réduire de moitié les délais constatés actuellement, en espérant les faire passer à 16 mois.

Je partage l'avis de Mme Gautier sur la crise du logement. On s'accorde à penser que de 80 000 à 100 000 logements sociaux nouveaux seraient nécessaires chaque année. Or, on a assisté à une très forte diminution de la construction au cours des dernières années, pour des raisons multiples, dont un télescopage législatif qui n'explique cependant pas à lui seul que, de 80 000 logements par an, on soit passé à 40 000. La tendance est désormais inversée, et l'on remonte vers 50 000, mais il faut faire mieux.

La difficulté tient pour partie au financement, mais il n'y a pas que cela. Vous avez eu raison d'évoquer un problème rarement mentionné : l'évolution du coût de production. On ne se félicitera jamais assez qu'elle ait été compensée par la baisse des taux. En aurait-il été autrement que nous serions en plein drame. Le sujet est préoccupant, et difficile à traiter. M. de Robien et moi-même l'avons évoqué, mais la difficulté tient à ce que le coût de production n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire. Dans tous les cas, un changement est nécessaire, et il faut tout faire pour empêcher les cautions de la CGLLS de sauter.

S'agissant de l'Ile-de-France, le rapport Pommelet recense 3 millions de mètres carrés d'emprises étatiques et para-étatiques assez facilement appréhendables. Cela ne résoudra pas tout, mais c'est une piste intéressante. Ailleurs, on constate un vrai problème avec les agriculteurs, et il serait bon de parvenir à un échange de bons procédés, notamment dans le sud de la France. Tout devra être fait pour augmenter la construction dans les meilleurs délais. Il faut dire, aussi, que nous refusons la construction industrialisée – une phobie française ! –. Certes, nous sommes les leaders mondiaux de la cimenterie, mais quand même ! Nous étudions tous ces problèmes, et nous travaillons aussi à la généralisation de l'habitat social universel, c'est-à-dire adapté aux besoins des personnes handicapées. Il faut savoir que le surcoût n'est que de 1 % !

**M. Gérard Bapt** - Je suis quelque peu interloqué par la procédure choisie pour l'examen de ce budget. En effet, la commission des finances, qui n'a pas eu de note préliminaire du rapporteur spécial, est maintenant invitée à se prononcer sur un rapport pratiquement définitif. Ce texte pourra-t-il encore être modifié, comme nous le souhaitons ? Le ministre lui-même a évoqué une sorte de monde virtuel, dans lequel chaque ministère fait ce qui lui plaît. Dans ces conditions, que devient le pouvoir de contrôle du Parlement ? L'interrogation est d'autant plus légitime que l'exécution du budget de la ville ne laisse pas d'inquiéter. C'est bien pourquoi le rapport de M. Grosdidier devrait être modifié, de manière que le tableau qui figure en page 37 ne s'arrête plus au 13 août 2003. Il est en effet indispensable de pouvoir mesurer l'effet des gels. On sait que 16,7 millions de crédits de paiement ont été gelés, mais ensuite 18,4 millions ont été annulés. De plus, le rapporteur spécial nous explique que les reports ont été gelés à hauteur de 34 millions pour le chapitre 67-10 et de 0,04 million pour le chapitre 57-71, ce qui représente la moitié des reports globaux. Chacun sait que si ces crédits ne sont pas réinscrits, ils seront annulés. Qu'en sera-t-il ? Sur la forme, j'observe que les commissions élargies se transforment en tribune, et que l'on est

loin de l'esprit dans lequel se déroulent les réunions ordinaires de la commission des finances.

J'approuve sans réserve les propos de mon collègue Pierre Cohen. Comme la sienne, ma commune fait l'objet d'un contrat de ville, et comme lui j'ai reçu du préfet une lettre par laquelle il me fait savoir qu'en raison des gels budgétaires, l'Etat n'honorera pas l'engagement qu'il avait pris de contribuer, modestement, à un projet dans ce cadre. Je tiens ce courrier à votre disposition. Il ne devrait pas vous étonner outre mesure puisque, à la page 42 de son rapport, M. Grosdidier « s'inquiète du désintérêt dont semble être victime le FIV ». Le rapporteur spécial rappelle que « le ministère de la ville doit apporter des moyens en complément de la participation des autres ministères » et que « l'effort en faveur du programme national de rénovation urbaine ne doit pas être réalisé au détriment des contrats de ville ». Pourtant, nous sommes bel et bien soumis aux fluctuations des gels budgétaires, et la lisibilité de votre action en souffre. A la réduction des crédits s'ajoute la baisse des reports, dont vous avez laissé entendre qu'ils ne seraient pas intégralement repris, tant s'en faut. Ainsi, les crédits réellement disponibles seront davantage réduits que le rapport ne le laisse entendre. Cela doit apparaître dans le rapport définitif et figurer dans la loi de finances initiale.

**M. Gilbert Meyer** - Puis-je rappeler que, grâce à la loi Meyer, proposée par la droite et approuvée par la gauche, ce qui tend à montrer qu'elle devait être bonne (*Sourires*), la question du patrimoine privé est réglée, puisque les organismes sociaux sont désormais autorisés à le gérer pour le réhabiliter ? Le texte est d'autant plus utile que les plafonds de ressources ont été rehaussés par M. de Robien. J'utilise ces dispositions à Colmar, et cela fonctionne très bien.

Il a été dit, à juste titre, que les opérations de rénovation urbaine sont l'affaire de tous, et les communes s'y impliquent fortement. C'est pourquoi de nombreuses opérations de démolition-reconstruction ont été prévues dans des contrats de ville. Depuis lors, vous avez formulé une nouvelle proposition plus favorable que le dispositif ancien. Il y a là une profonde injustice envers les bénéficiaires de celui-ci. Monsieur le ministre, confirmez-vous votre volonté de rattraper ces opérations pour les loger à la même enseigne, si j'ose dire, que celles relevant du nouveau dispositif ? Vous aurez compris que je suis un peu concerné. (*Sourires*).

**M. Jean-Louis Dumont** - Les maires que nous sommes pour beaucoup d'entre nous sont particulièrement attentifs à la lisibilité, à la continuité et aux perspectives que trace ce budget. Nous avons plus que jamais besoin de moyens financiers, opérationnels et administratifs. S'agissant de l'ambitieux objectif de 85 000 nouveaux logements sociaux par an, les collectivités, auxquelles on demande beaucoup, auront-elles vraiment les moyens d'y participer ? La baisse des taux d'intérêt est un élément déterminant, mais elle n'est pas une panacée !

Par ailleurs, vous avez vous-même admis que la politique de la ville ne pouvait réussir que s'il y avait du foncier. Alors, je vous le demande, comment fabriquer du foncier à bâtir, au service de la mixité sociale ? En ce qui concerne

l'accession sociale, nous déplorons que l'excessive concentration des crédits prive nombre de candidats de la possibilité de réaliser leur projet. N'oublions pas en outre que la participation obtenue au titre du 1 % est théoriquement constitutive de l'apport personnel, et qu'il faut faire respecter cette caractéristique, trop souvent oubliée.

Qu'en sera-t-il, par ailleurs, de la participation du budget du logement au financement de l'ANRU si de nouvelles annulations de crédits interviennent cette année ?

S'agissant des contrats de ville, je partage l'inquiétude de M. Bapt, car j'ai constaté lors de mon dernier conseil municipal une légère régression des crédits. Qu'en sera-t-il en 2004 ? La création de l'ANRU contribue à la débudgétisation croissante des moyens de l'Etat, cependant qu'est constamment affirmée la nécessité de rendre plus cohérente l'intervention publique. Pouvez-vous nous faire part de votre sentiment à ce sujet ?

J'appelle enfin votre attention sur le fait qu'il est de plus en plus difficile d'obtenir des crédits de la CDC. Le démantèlement programmé de cette excellente maison ne risque-t-il pas de contribuer à l'assèchement des ressources du logement social ?

**M. Robert Lecou** - Je salue, Monsieur le ministre, l'intérêt que le Gouvernement porte à la ville et à la rénovation de nos quartiers, et je tiens à souligner votre réactivité. Ayant dû mener à Lodève une opération de démolition-reconstruction très délicate, j'ai été très sensible à votre capacité à réagir dans l'urgence.

Je considère que la légère régression de vos crédits de fonctionnement n'est pas significative. L'essentiel à mes yeux, c'est de mieux suivre les crédits engagés et de simplifier les procédures.

Je veux plaider auprès de vous la situation des villes-centres, qui rayonnent sur un territoire souvent rural pour lui apporter les indispensables services de proximité. Ces communes, souvent de taille moyenne, sont fragiles, et leurs difficultés risquent d'entraîner le repli économique de l'ensemble de leur aire d'influence. Or, elles échappent en règle générale aux mesures de discrimination positive réservées aux zones urbaines. Je vous fais confiance pour prendre en compte leurs difficultés particulières en rétablissant des dispositifs de péréquation réellement adaptés. Au reste, je serais favorable à ce que votre département ministériel devienne le référent des autres pour ce qui concerne le développement urbain.

M. Ollier remplace M. Méhaignerie au fauteuil présidentiel.

PRÉSIDENCE de M. Patrick OLLIER

**M. Gilles Artigues** - J'associe à mon propos M. Dino Cinieri. Merci, Monsieur le ministre, pour la loi d'orientation de cet été. Elle constitue une réelle

avancée sociale, et c'est sans doute pour cela qu'elle embarrasse tant nos collègues socialistes !

S'agissant de la présentation des projets à l'ANRU, pouvez-vous préciser quel sera le rôle exact des préfets ? Quant à la présentation elle-même, s'agira-t-il d'un « grand oral » ou du point d'aboutissement d'un travail de concertation approfondi ? Lorsqu'une commune comprend plusieurs quartiers en difficulté, sera-t-il possible de présenter les projets séparément ? Enfin, est-il toujours prévu que l'ensemble des crédits pour la période 2004-2008 soient répartis dès l'été prochain ?

**M. Gilbert Biessy** - L'effort demandé aux communes les plus pauvres en contrepartie du soutien de l'Etat aux opérations de rénovation urbaine reste trop important. S'agissant des opérations prévues dans l'agglomération grenobloise, êtes-vous en mesure de couper court à la rumeur selon laquelle l'Etat n'assumerait pas la totalité de sa part de financement ? Une telle décision serait lourde de conséquences dans la mesure où elle nous priverait des fonds européens.

Nous déplorons le recul de la DSU. Pour perfectible qu'il soit, le dispositif était favorable aux collectivités les moins favorisées.

Le bâti est certes emblématique de la crise urbaine, mais son amélioration ne résoudra pas tous les maux de la société française. A cet égard, nous ne pouvons que regretter la baisse de 10 % des crédits de fonctionnement des contrats de ville.

S'agissant des opérations de démolition-reconstruction, l'urgence porte à nos yeux davantage sur la construction que sur la démolition. Pour faire face à la pénurie de logements sociaux, il faut construire partout. C'est à ce prix que nous réaliserons une avancée vers l'objectif, toujours actuel, de donner à chacun une vraie liberté dans le choix de son lieu de vie. Nombre de partenaires jugent hors d'atteinte l'objectif de construire 80 000 nouveaux logements sociaux chaque année. Ce chiffre intègre-t-il bien les opérations de démolition-reconstruction ? Pouvez-vous nous indiquer le nombre de nouvelles constructions intervenues cette année et prévues en 2004 ?

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** - Lors de la discussion de la loi d'orientation, nous vous avons fixé, Monsieur le ministre, trois rendez-vous : le vote du présent budget, la communication des modalités de constitution de l'ANRU et, *in fine*, les résultats dans les quartiers dans les deux prochaines années. A l'occasion de la première de ces échéances, notre question est simple : le ministre que vous êtes a-t-il obtenu des moyens suffisants pour mener à bien tous ses projets ? Nous le souhaitons sincèrement, mais, à dire vrai, nous n'en sommes pas très sûrs !

Comment expliquez-vous le décalage entre les chiffres annoncés dans le dossier de presse et le jaune ? Pourquoi n'y indiquez-vous pas explicitement que la progression de l'effort public est essentiellement liée à l'intégration des moyens de l'UESL ? Avez-vous obtenu un engagement clair de la CDC à participer au financement de l'ANRU et des autres dispositifs ? Les maires que nous sommes constatent la tendance récente de la CDC à se désengager des opérations d'ingénierie sociale. Pouvez-vous nous donner des éclaircissements à ce sujet ?

Comment le comité d'engagement de l'ANRU fonctionnera-t-il ? N'est-il pas envisageable de sanctuariser la participation des crédits du logement et de la ville au budget d'investissement de l'agence ?

**M. Daniel Garrigue** - Je salue, Monsieur le ministre, votre volontarisme et je souhaite, après M. Lecou, appeler votre attention sur la situation des villes moyennes. On ignore parfois que certaines cités de Bergerac sont plus dégradées que celles de grandes agglomérations !

Je souhaite également vous interroger sur la situation financière relative des organismes HLM car elle pose problème. Les plus endettés portent en effet souvent le patrimoine le plus dégradé. Comment tourner cette difficulté ?

Est-il envisageable d'expérimenter en France le « busing », pratique introduite aux Etats-Unis sous Kennedy, qui consiste à répartir les élèves des cités dans les différents établissements scolaires de la commune ? J'interrogerai également M. Ferry sur ce point dès mercredi.

**M. Rodolphe Thomas** - Vous avez expérimenté à Valenciennes, Monsieur le ministre, un service d'accueil des victimes d'urgence – SAVU –, qui, au vu de ses bons résultats, va être étendu à six villes pilotes. Ce service permet aux victimes d'agressions de bénéficier 24 heures sur 24 de mesures d'assistance et d'accompagnement.

L'application de ce dispositif montre que plus précoce est l'intervention, meilleure est l'aide apportée aux victimes. Beaucoup de villes disposent ainsi d'un service d'aide. Celui de l'agglomération roubaisienne, cher à mon collègue Vercamer, emploie 9 salariés et traite 2 300 dossiers par an. Ses activités augmentent régulièrement. Il a été décidé en 2002 que ce SIAVIC opèrerait en soirée et le week-end, mais ses capacités d'intervention demeurent insuffisantes faute de moyens. Son éligibilité au SAVU permettrait de faire face aux besoins. Dans quelles conditions le SAVU pourra-t-il être pérennisé en 2004 ?

**M. le Rapporteur spécial** - Pour établir notre rapport, nous avons utilisé les données dont nous disposons, la dernière étant le décret de régulation du 3 octobre. Je confirme les inquiétudes que j'ai exprimées, et la nécessité de recentrer certaines dépenses. A mon sens, l'évaluation ne doit pas seulement porter sur la situation des quartiers, mais aussi sur les actions menées dans le cadre des contrats de ville.

**M. le Rapporteur pour avis** - S'il est vrai, comme l'a dit Jean-Louis Dumont, que la politique de la ville existe depuis de nombreuses années, il n'en reste pas moins qu'elle vient d'opérer un virage significatif, recevant un élan incarné par un ministre au tempérament particulier. C'est pourquoi je suis optimiste. Souvent, l'histoire fait l'homme, ici, il semble que l'homme fasse l'histoire (« Ah ! » *sur de nombreux bancs*). De ce fait, la dispute sur les chiffres me paraît un peu dérisoire. L'urgence aujourd'hui, c'est d'agir. La loi de programmation constitue en soi une petite révolution, dont les critiques exprimées par nos adversaires témoignent de leur regret de n'en pas être les auteurs.

**M. le Ministre délégué** - Je m'associe à l'hommage rendu à la loi Meyer par son auteur... Ce ne sont pas les programmes qui changent, ce sont les moyens qui leur sont destinés à tous, et qui augmentent.

Je suis conscient d'un phénomène grave qui affecte les bourgs et les villes moyennes, que j'ai constaté personnellement aux Andelys, et qui existe aussi à Pont-Audemer et à Vernon. Il y a là des sortes de morceaux de quartier, qui sont comme en état d'apesanteur par rapport au reste de la ville, et qui n'entrent pas dans les zonages traditionnels. C'est à leur situation que répondra la nouvelle Agence. Mais je demande, en contrepartie, aux collectivités locales d'entreprendre un effort pédagogique et de soutien scolaire vigoureux.

**M. Léonce Deprez** - Très bien !

**M. le Ministre délégué** - Le président Dumont a évoqué le rôle de la CDC...

**M. Jean-Louis Dumont** - Je m'appuie sur une pratique de terrain !

**M. le Ministre délégué** - Ne parlez pas de démantèlement, mais plutôt de recentrage sur des actions d'intérêt général.

Monsieur Biessy, le dispositif PICURBAN ne présente pas de problème de contrepartie. Le vrai problème est celui de la mobilisation, pour l'avenir, des fonds structurels pour la requalification urbaine.

Monsieur Le Bouillonnet, vous vous inquiétez des autres domaines d'intervention de la CDC, à savoir les SEM et l'ingénierie. Il s'agit là d'une vraie question. Si la CDC ne peut pas agir, qu'elle nous le fasse savoir, plutôt que de pratiquer un désengagement lent et silencieux. Si, en revanche, elle souhaite intervenir, il nous restera simplement à clarifier les interventions de cet important partenaire.

Monsieur Thomas, le SAVU fonctionne plutôt bien, et nous souhaitons pérenniser ce dispositif. Mais cette question n'est pas du ressort du ministère de la Ville, qui se consacre aux seules expérimentations. Je regrette que l'évaluation du dispositif relève d'un ministère dont les conceptions sont assez différentes des nôtres. Mais je me rassure en constatant que le Président de la République s'est saisi du dossier.

\*

\* \*

Après l'audition de M. Jean-Louis Borloo, Ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine, lors de la réunion de la commission élargie, **la commission des Finances a, conjointement avec la commission des Affaires économiques, examiné les crédits de la Ville et de la rénovation urbaine.**

Suivant l'avis favorable de  **votre Rapporteur spécial**, elle a *adopté* ces crédits et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

Rapport spécial n° 1110 annexe 7 de M. François Grosdidier au nom de la commission des finances sur le budget de la ville et de la rénovation urbaine du projet de loi de finances pour 2004