



N° 258

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

TOME I

AFFAIRES SOCIALES, TRAVAIL et SOLIDARITÉ

VILLE

PAR M. PHILIPPE PEMEZEC,

Député.

Voir le numéro : 256 (annexe 7)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — LE BILAN TRES CONTRASTE D'UNE POLITIQUE DE LA VILLE EN QUETE DE STRUCTURATION	7
A. DES OBJECTIFS MAL AFFIRMES ET UNE VISION TROP DOGMATIQUE DU DEVELOPPEMENT URBAIN	7
1. Des objectifs mal affirmés : procédures contre projets.....	7
2. Une vision dogmatique	8
B. UNE POLITIQUE PARTENARIALE QUI N'A PAS TROUVE SES MARQUES : DES CONTRATS NON HONORES ET TROP NOMBREUX.....	9
a) <i>Des contrats trop nombreux</i>	9
b) <i>... que l'Etat ou certaines collectivités n'arrivent pas toujours à honorer</i>	9
C. UNE POLITIQUE INTERMINISTERIELLE MAL ASSUREE : COORDINATION LACUNAIRE ET FINANCEMENTS COMPLEXES	10
1. Une coordination encore insuffisante.....	10
a) <i>Une superposition d'instances au niveau national et local</i>	10
b) <i>L'empilement des instruments d'intervention</i>	12
2. Des financements complexes	12
D. UNE ABSENCE D'EVALUATION SURPRENANTE ET DOMMAGEABLE.....	14
II. — LE PROJET DE BUDGET POUR 2003 : CONSOLIDATION DANS UN CONTEXTE DE RIGUEUR BUDGETAIRE	16
A. LE BUDGET DU MINISTERE DE LA VILLE ET DE LA RENOVATION URBAINE	16
1. Des moyens de fonctionnement des services recentrés.....	17
2. Subventions de fonctionnement : un soutien accru aux communes les plus fragilisées.....	19
3. Subventions d'investissement en forte augmentation : consolider les opérations de renouvellement urbain et les grands projets de ville	19
a) <i>Le sort des subventions d'investissement du fonds de revitalisation économique : un regroupement sur le fonds d'intervention pour la ville tout à fait opportun</i>	20
b) <i>Un fort soutien aux opérations de renouvellement urbain (ORU)</i>	21
c) <i>La volonté de développer les grands projets de ville (GPV)</i>	22
4. Une présentation par thème clarifiée	23
B. LE JAUNE BUDGETAIRE : L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DES VILLES.....	24

III. — QUELQUES PROPOSITIONS POUR UNE POLITIQUE DE LA VILLE ENFIN OPERATIONNELLE	28
A. POUR UN URBANISME COHERENT QUI CONCILIE MIXITE URBAINE ET MIXITE SOCIALE	28
a) <i>Restaurer une réelle mixité sociale</i>	28
b) <i>Développer la mixité urbaine : stopper la division fonctionnelle des territoires urbains</i>	28
B. REMETTRE L'HOMME AU CŒUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	29
a) <i>La ville ne doit plus être un territoire d'expérimentations architecturales hasardeuses</i>	29
b) <i>Pour un développement d'actions cohérentes en faveur de « l'humain » : accession à la propriété, insertion, emploi</i>	30
C. SIMPLIFIER ET RATIONNALISER LES INTERVENTIONS DE L'ETAT POUR REDONNER DU SENS A L'ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES	32
a) <i>Simplifier et rationaliser les instruments d'interventions</i>	32
b) <i>Mieux coordonner les interventions locales et nationales : vers une décentralisation de la politique de la ville ?</i>	35
EXAMEN EN COMMISSION	43
ANNEXES	55
TABLE DES SIGLES	55
LISTE DES SITES GPV	59
EXEMPLES CONCRETS D'ACTIONS PREVUES DANS LES GPV	61
LES RÉGIMES D'EXONÉRATION EN VIGUEUR EN 2001 ET 2002 DANS LES ZRU ET LES ZFU	67

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre rapporteur est très heureux d'avoir eu à examiner le premier budget « ville et rénovation urbaine » de cette législature.

La politique de la ville doit être ambitieuse. Elle doit être mise au rang des grandes causes nationales au même titre que la lutte contre le cancer. Le cancer est une maladie qui ronge le corps humain, comme le mal-vivre des banlieues est la maladie qui ronge notre corps social.

Force est de constater, qu'en matière de politique de la ville, de nombreuses dérives et absurdités ont été commises ces dernières années, au delà même du bilan du gouvernement socialiste. La Cour des comptes l'a d'ailleurs largement souligné.

Le ministre l'a rappelé lors de son audition devant la commission, près de 250 quartiers sont au bord de l'insurrection. Le bilan de la politique de la ville est donc globalement mauvais. Il faut oser dire les choses telles qu'elles sont.

Monsieur le ministre souhaite replacer la ville au centre des dispositifs d'intégration, de développement social et économique, très bien ! C'est là toute la différence avec son prédécesseur. Monsieur Jean-Louis Borloo a décidé de traiter le sujet dans toute sa globalité. Ce budget permettra en effet, de mener véritablement des actions transversales, preuve que la ville est bien le point de jonction de toutes les politiques : politique de sécurité, politique éducative, urbanistique, économique, sportive, sociale ...

Si cette démarche avait été entreprise au préalable, les gouvernements auraient su, comme les élus locaux le clamaient depuis longtemps, que l'insécurité était la première priorité des habitants des quartiers dits difficiles. Ce gouvernement l'a bien compris et la situation s'améliore sous l'impulsion du ministre de l'intérieur, Monsieur Nicolas Sarkozy. Mais que de temps perdu par aveuglement idéologique.

La politique de la ville telle que nous voulons la redéfinir, et comme semblent l'esquisser les grandes orientations du gouvernement, doit se baser sur trois axes forts : proximité, pragmatisme et responsabilité.

I. — LE BILAN TRES CONTRASTE D'UNE POLITIQUE DE LA VILLE EN QUETE DE STRUCTURATION

Votre rapporteur refuse de se livrer ici au traditionnel exercice de critiques des actions du gouvernement précédent. Tout ce qui a été fait par le précédent ministre n'était pas mauvais. Certaines initiatives ont été fructueuses. Dont acte, même si le rapport de la Cour des comptes sur la politique de la ville, publié en février 2002, ainsi que les constats de terrain, permettent souvent, et à juste titre, de dénoncer certaines dérives et certaines absurdités de cette politique qui cherche encore ses marques.

A. DES OBJECTIFS MAL AFFIRMES ET UNE VISION TROP DOGMATIQUE DU DEVELOPPEMENT URBAIN

1. Des objectifs mal affirmés : procédures contre projets

Les Français, qui devraient être les premiers bénéficiaires de cette politique, sont probablement dans l'impossibilité de saisir la complexité des mécanismes et structures qui l'animent. Même les élus de terrain ont parfois du mal à en cerner les objectifs, encore mal affirmés, alors que cette politique est pourtant généreuse dans son concept. La lisibilité et l'intelligibilité des projets n'est-elle pas une exigence démocratique ?

Selon la Cour des Comptes⁽¹⁾, l'imprécision des objectifs viendrait notamment de l'élargissement progressif des domaines d'intervention géographiques et thématiques de la politique de la ville : « *L'extension des sites et la multiplication des thématiques abordées ne sont pas contrebalancées par la définition d'objectifs nationaux opérationnels et stables* ».

Plus grave, nous semble-t-il, la politique de la ville se base aujourd'hui d'avantage sur le respect de procédures – chaque dispositif devant répondre à un certain nombre de critères et d'étapes obligatoires – que sur l'examen attentif de projets cohérents et innovants. Dans ce cadre, l'univers de la politique de la ville ressemble plus à celui de Kafka qu'à celui d'un pays démocratique et développé. Lorsque des élus locaux ou des associations veulent mettre en œuvre des projets de territoires, mais que les critères imposés par la région ne rejoignent pas ceux de l'Etat – voire de l'Union européenne – les acteurs se heurtent alors à un dédale administratif qui semble intelligible aux seuls acteurs de la technostructure sociopolitique !

Les chiffres et les critères dominant encore trop la définition de la politique de la ville. Ainsi, ce sont les chiffres de la « détresse sociale » d'un territoire qui déterminent, par exemple, son appartenance à un Grand projet de ville (GPV). Comme l'ont souligné de nombreux collègues lors de la réunion de notre commission, certains territoires au sein desquels existent de véritables difficultés ou

(1) *La politique de la ville, Cour des Comptes, février 2002.*

des difficultés « en devenir » ne sont pas concernés par les grands projets de ville ou les contrats de ville. Une telle situation est absurde, voire contreproductive, puisqu'elle conduit à l'exclusion de la politique de la ville des territoires fragilisés, alors qu'une action préventive serait beaucoup moins coûteuse et contreproductive qu'une action « curative » plus tardive.

2. Une vision dogmatique

Le 23 juin 1999, lors des rencontres nationales « *Habiter, se déplacer, vivre la ville* », le Premier ministre M. Lionel Jospin avait souligné sa volonté de déployer une politique globale au service du développement urbain, qui prolongerait les textes adoptés par le Parlement sur l'intercommunalité et l'aménagement durable du territoire. Dans ce cadre, le ministre de l'équipement, des transports et du logement, ainsi que le ministre délégué à la ville et le secrétaire d'État au logement, avaient élaboré un projet de loi portant sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements.

Ce projet, devenu la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a été examiné avec une rare désinvolture, puisque ce texte, si ambitieux, a été débattu et voté en première lecture en quatre semaines.

Touffu, confus, voire parfois illisible : tels sont bien les qualificatifs que le texte inspire aujourd'hui. Comment qualifier autrement un projet qui, concomitamment, réforme en profondeur – et peut-être hâtivement – le droit de l'occupation des sols, révisé les règles de fonctionnement des copropriétés, permet aux organismes d'habitations à loyer modéré de venir concurrencer les opérateurs traditionnels du marché de l'accession à la propriété et prétend renforcer les moyens de la lutte contre l'habitat insalubre ? On ne peut qu'approuver les termes sévères employés à son propos par M. Jean-Bernard Auby, professeur de droit et président de l'Association française de droit des collectivités locales : « *Ne me parlez pas de grand projet urbain. Sur le volet urbanisme, c'est une loi baudruche, un ensemble de retouches du droit de l'urbanisme.* » ⁽¹⁾.

Cette loi est centralisatrice et ne propose aucune réflexion globale sur la politique de la ville. Par ailleurs, il ne paraît pas raisonnable d'imposer de façon uniforme 20 % de logements sociaux à toutes les communes sans prendre en compte la diversité des situations locales.

Plus généralement, les membres de la précédente majorité ont multiplié les cas d'intervention du représentant de l'État dans le département, amputant d'autant l'autonomie des collectivités locales. Cette loi prône la contrainte, la sanction et la densification autoritaire. Le Conseil constitutionnel en a d'ailleurs jugé ainsi, puisqu'il a censuré le caractère automatique du dispositif de sanction à l'encontre des communes n'ayant pas réalisé l'objectif de 20 % de logements sociaux prévu par l'article 55 de la loi ⁽²⁾.

(1) Source : Le courrier du logement, n° 97, 22 juin 2000, p. 8.

(2) Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000.

En définitive, près de dix ans après la loi d'orientation pour la ville, votre rapporteur regrette naturellement qu'une vision dirigiste du développement urbain et oublieuse des équilibres humains se soit imposée et espère que le Gouvernement actuel saura refondre le texte pour le rendre plus lisible.

B. UNE POLITIQUE PARTENARIALE QUI N'A PAS TROUVE SES MARQUES : DES CONTRATS NON HONORES ET TROP NOMBREUX

La politique de la ville est encore avant tout une politique de l'Etat. Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport ⁽¹⁾ : *« il en est l'initiateur et en définit les objectifs, le cadre et les instruments. Mais elle ne saurait être efficace sans la participation de nombreux autres partenaires qui détiennent des compétences sans lesquelles l'action de l'Etat ne serait que très partielle. »*.

Dans ce cadre, la mise en place de procédures contractuelles revêt tout son sens. Elle permet d'impliquer tous les partenaires dans un projet aux objectifs et aux moyens prédéfinis et normalement garantis par chacun des signataires au contrat. Pourtant, la mise en œuvre de ces procédures contractuelles pose deux types de problèmes : les contrats sont trop nombreux et l'Etat, voire certaines collectivités locales, semblent avoir bien du mal à respecter leurs engagements, remettant souvent en cause la parole qu'ils ont donnée.

a) Des contrats trop nombreux...

Les procédures contractuelles peuvent être classées en deux grandes catégories :

- les procédures contractuelles avec les collectivités territoriales mises en œuvre directement par le ministère de la ville et de la rénovation urbaine : contrats de ville, grands projets urbains (GPU), grands projets de ville (GPV) ;
- les procédures, plus ciblées, pilotées par d'autres ministères tels que les contrats éducatifs locaux (CEL) ou les contrats locaux de sécurité (CLS).

Or, comme le souligne la Cour des comptes, *« le désir d'affichage conduit l'Etat à lancer des « campagnes » de négociations contractuelles qui ne peuvent pas être simultanément adaptées à toutes les réalités locales et qui encouragent la signature d'accords ne reposant pas sur des projets aboutis »* ⁽²⁾. Cette multiplication de contrats « creux » ne peut qu'être dommageable à la crédibilité de la politique de la ville.

b) ... que l'Etat ou certaines collectivités n'arrivent pas toujours à honorer

En effet, *« les contrats signés entre les partenaires sont fréquemment peu précis sur les engagements financiers pris, sauf sur les crédits de l'Etat imputés au budget de la ville. Pour les autres sources de financement, les engagements sont*

(1) *La politique de la ville, Cour des Comptes, février 2002.*

(2) *La politique de la ville, Cour des Comptes, février 2002.*

plus vagues, en l'absence de chiffrage par les autres ministères et faute d'une définition précise des actions à mener par les collectivités locales »⁽¹⁾.

Les contrats locaux de sécurité semblent être dans ce cas dans un certain nombre de quartiers, comme l'ont fait remarquer les intervenants auditionnés par votre rapporteur.

C. UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE MAL ASSURÉE : COORDINATION LACUNAIRE ET FINANCEMENTS COMPLEXES

1. Une coordination encore insuffisante

a) Une superposition d'instances au niveau national et local

Les instances nationales de la politique de la ville, placées sous l'autorité du Premier ministre et du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, sont nombreuses :

- Comité interministériel des villes et du développement social urbain (CIV) ;
- Conseil national des villes et du développement social urbain (CNV) ;
- Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV).

Elles ont été créées par le décret n° 88-1015 modifié du 28 octobre 1988. Elles résultent également du décret n° 2002-976 du 12 juillet 2002 portant attributions du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité et du décret n° 2002-979 du 12 juillet 2002 relatif aux attributions du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine.

LE CONSEIL NATIONAL DES VILLES

Présidé par le Premier ministre, le CNV comprend 25 élus titulaires de mandats nationaux ou locaux, 15 personnalités qualifiées et 15 représentants d'associations, d'organismes ou de syndicats, désignés par le Premier ministre sur proposition du ministre chargé de la Ville.

Il met en place des ateliers dont les rapports constituent une source de réflexions importante pour la politique de la ville. Le CNV émet des avis sur saisine du gouvernement ou de sa propre initiative sur tout sujet relatif à la politique de la ville et du développement social urbain. Il concourt à l'élaboration de la politique nationale des villes et du développement social urbain par ses propositions d'orientation et de mise en œuvre.

Il suit le développement des nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants et contribue à la modernisation des relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales et aux programmes de renouvellement urbain.

Une section permanente est chargée de contribuer au suivi de l'activité des conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD) et conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) et à l'évaluation des contrats locaux de sécurités (CLS). Il contribue à l'information du public en établissant un rapport annuel.

(1) *La politique de la ville, Cour des Comptes, février 2002.*

L'outil principal de la gestion interministérielle de la politique de la ville est le comité interministériel des villes (CIV). Les décisions qu'il prend sont préparées par la délégation interministérielle à la ville (DIV) dans le cadre de groupes techniques interministériels qui en examinent au préalable le contenu. La mise en œuvre des décisions arrêtées par le comité interministériel des villes donne lieu à l'élaboration de textes d'application entre la délégation interministérielle à la ville et les administrations centrales concernées, ainsi qu'à la définition des modalités de suivi.

Au plan local, la complexité et les difficultés de coordination des instances, couplés avec les moyens souvent limités de l'autorité en charge de la coordination, alourdissent les procédures au lieu de les faciliter.

Ainsi, le comité inter-services, sous l'autorité des préfets, est la déclinaison locale du comité interministériel des villes. Par ailleurs, des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville ont été mis en place. Ils ont en charge, soit le seul dossier politique de la ville, soit une fonction associée de sous-préfet territorial ou de secrétaire général adjoint. Si la délégation interministérielle à la ville organise régulièrement des réunions de travail avec les sous-préfets chargés de mission pour la ville, le ministère de l'intérieur les a réunis pour la première fois le 9 janvier 2002.

Les sous-préfet ville

• *Une fonction d'animation et de coordination des services de l'État*

Le CIV du 30 juin 1998 a réaffirmé le rôle de ce fonctionnaire : sous l'autorité du préfet, il doit coordonner l'action des services de l'État. Il organise le travail interministériel local, il anime l'équipe des responsables de la politique de la ville des services déconcentrés.

Le sous-préfet ville est amené à collaborer, au sein du corps préfectoral, avec la plupart de ses collègues au titre du territoire ou d'un thème. Son rôle et sa marge de manœuvre seront différents selon l'organisation administrative de l'État (existence ou non d'un sous-préfet d'arrondissement par exemple), ou suivant la répartition des dossiers décidée par le préfet (le préfet peut, par exemple, confier entièrement la prévention de la délinquance au sous-préfet ville ou au directeur de cabinet).

• *Un rôle de dialogue avec les collectivités locales*

Outre cette fonction de coordination, le sous-préfet ville doit assurer le dialogue avec les collectivités locales. La décentralisation a modifié les relations entre les collectivités locales et l'État. Les élus doivent pouvoir trouver un interlocuteur direct en la personne du sous-préfet ville, qui a la confiance du préfet et parle au nom de l'ensemble des services de l'État.

Pour impulser et coordonner l'action des services de l'État, le sous-préfet ville s'appuie sur la « cellule inter-services départementale ». Cette cellule est composée de correspondants « ville » des principaux services de l'État dans le département, parfois de représentants de services de l'État dans la région à vocation interdépartementale (direction régionale des affaires culturelles par exemple), ainsi que de représentants de la Caisse des dépôts et consignations et du Fonds d'action sociale. Cette cellule est le lieu privilégié où s'élabore « la position » de l'État : elle a joué un rôle déterminant dans la préparation des contrats de ville 2000-2006 (élaboration « du point de vue de l'État » sur les territoires concernés).

Enfin, pour exercer leurs missions au quotidien, les sous-préfets ville disposent pour la moitié d'entre eux d'une équipe au sein des services de la préfecture, appelée « mission ville ».

Enfin, les sous-préfets ville sont parfois assistés de « délégués de l'Etat ». Par ce terme, on désigne des fonctionnaires mandatés par le préfet pour représenter l'Etat sur un quartier. Le sous-préfet à la ville ou le sous-préfet d'arrondissement ne

pouvant être, dans la durée, présent à cette échelle de territoire, les délégués de l'État assurent cette fonction. Si l'on ne peut nier l'intérêt de leur fonction, cette strate supplémentaire d'intervenants étatiques complexifie un peu plus la lecture de la politique de la ville pour les acteurs locaux.

Par ailleurs, ces délégués de l'Etat sont maintenus dans leur affectation et dans leur service initiaux et ne consacrent donc en général pas plus de 20 % de leur temps à l'exercice de cette mission.

b) L'empilement des instruments d'intervention

Votre rapporteur se permettra d'illustrer son propos par un exemple : à la suite du comité interministériel des villes d'octobre 2001, un travail interministériel a été entrepris avec le ministère de l'Education nationale sur la veille éducative ; avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sur la réforme du programme « adultes-relais » ; avec le ministère de la Justice pour l'affirmation d'une politique judiciaire de la ville (accès au droit, justice de proximité, formation civique) ; avec le secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports pour la définition des principes d'intervention et des conditions de mise en œuvre de l'utilisation des crédits déconcentrés de ce ministère dans les sites prioritaires de la politique de la ville ; avec la Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes sur le programme « mobilité des jeunes ».

Ainsi dans son rapport⁽¹⁾, la Cour des comptes concluait en ce sens en indiquant qu'au niveau local, « *cela conduit parfois à une juxtaposition de dispositifs multiples peu favorables à la cohérence et à l'efficacité des actions menées* » alors que « *l'enchevêtrement des procédures et des accords qui en résulte tend à rendre l'ensemble peu lisible, parfois pour les acteurs eux-mêmes (...). En outre, le foisonnement des procédures apparaît souvent disproportionné au regard des enjeux financiers en cause.* »

2. Des financements complexes

Les régimes dérogatoires d'exonérations fiscales ou sociales sont un autre exemple caricatural. Ils ont également perdu une bonne partie de leur lisibilité, en raison de la superposition des dispositifs, des périmètres, des délais d'application, qui se chevauchent plus qu'ils ne sont coordonnés.

Les régimes dérogatoires d'exonérations fiscales ou sociales actuellement en vigueur dans le cadre de la politique de la ville tirent leur origine législative, d'une part de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), d'autre part de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville (PRV). La loi du 14 novembre 1996 a créé ou redéfini les zonages prioritaires de la politique de la ville : zones urbaines sensibles (ZUS), zones de redynamisation urbaine (ZRU) et zones franches urbaines (ZFU), qui correspondent à une hiérarchisation des quartiers par ordre croissant de handicaps économiques et

(1) *La politique de la ville, Cour des Comptes, février 2002.*

sociaux. L'article 2 de la loi du 14 novembre 1996 modifie l'article 42 de la LOADT pour définir ces trois types de quartiers prioritaires.

Les zones urbaines sensibles constituent la géographie prioritaire réglementaire la plus large de la politique de la ville. Elles sont « *caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines.* ».

« *Les zones de redynamisation urbaine correspondent à celles des zones urbaines sensibles [...] qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique. Celui-ci est établi, dans des conditions fixées par décret, en tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées. La liste de ces zones est fixée par décret .* »

Pour **les zones franches urbaines**, dont la liste est fixée par la loi, des règles de délimitation spécifiques s'appliquent. Elles sont « *créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine. La liste de ces zones est annexée à la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Leur délimitation est opérée par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques.* ».

La LOADT permet également aux collectivités locales et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre d'accorder une exonération temporaire de taxe professionnelle aux créations et extensions d'établissements de moins de 150 salariés en zones urbaines sensibles, pour 5 ans maximum et dans la limite d'une base nette imposable de 127 380 euros pour 2002. Sous réserve des délibérations correspondantes, cette exonération, non compensée par l'Etat, est applicable depuis 1997 dans les quartiers classés en ZUS par le décret du 26 décembre 1996.

La loi PRV a institué des régimes dérogatoires d'exonérations fiscales et sociales pour certaines entreprises présentes au 1^{er} janvier 1997 ou implantées avant le 1^{er} janvier 2002 dans les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines, avec pour objectif le « maintien et la création d'activités et d'emplois dans ces zones urbaines » (Titre II de la loi).

La loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 a partiellement réformé le dispositif des ZFU, d'une part pour compléter les clauses anti-transferts déjà prévues par la loi PRV, d'autre part pour améliorer l'impact de ce dispositif sur l'emploi et notamment la création d'emplois pour les résidents des zones franches urbaines.

La loi de finances initiale pour 2002 a aménagé le dispositif dérogatoire d'exonérations applicable en zones franches urbaines et en zones de redynamisation urbaine, d'une part, en prolongeant de trois ans et de manière dégressive, pour les entreprises implantées dans ces quartiers avant le 1^{er} janvier 2002, la durée initiale de certaines exonérations, qui était de cinq ans et, d'autre part, en ouvrant le régime d'exonérations des ZFU, pour les implantations ou créations d'entreprises qui interviennent jusqu'au 31 décembre 2004. ⁽¹⁾

D. UNE ABSENCE D'EVALUATION SURPRENANTE ET DOMMAGEABLE

De manière générale, l'évaluation doit s'opérer à trois niveaux : local, régional et national. Ces trois niveaux, liés à l'architecture même de la politique de la ville (Contrats de ville, Contrats de plan Etat-région (CPER), Ministère de la Ville), ne comportent pas tout à fait les mêmes enjeux et ne dépendent pas strictement des mêmes acteurs : c'est pourquoi, premier handicap, ils ne sont pas reliés entre eux par une chaîne de décision simple qui procéderait d'une seule institution.

En deuxième lieu, l'imprécision des objectifs rend souvent difficile l'appréciation claire de l'efficacité de la politique de la ville.

Enfin, la connaissance ou même l'évaluation des résultats de la politique de la ville est compliquée par la faiblesse, voire l'absence, des informations disponibles concernant les quartiers et les populations touchées. La mise en place d'outils d'évaluation n'a pas été, pendant longtemps, comme le déplore la Cour des comptes, une priorité pour la délégation interministérielle à la ville (DIV). Il semble que certains progrès aient été réalisés, par le développement d'outils statistiques, selon les informations fournies à votre rapporteur par le ministère de la ville et de la rénovation urbaine. Mais la production de données statistiques pertinentes pour la conduite de la politique de la ville suppose des moyens importants et présente deux types de difficultés : les unes tiennent à la finesse et au caractère spécifique du découpage géographique des territoires prioritaires ; les autres au caractère global des interventions qui requiert de mettre en relation des champs d'observation multiples.

La DIV ne disposant pas d'un service ni des infrastructures nécessaires pour produire en interne les informations statistiques dont elle même ou les acteurs locaux de la politique de la ville ont besoin, elle s'appuie essentiellement sur des partenariats avec l'Insee et les autres administrations ou organismes détenteurs d'informations pour le développement de ces connaissances.

Mais la complexité des dispositifs mis en place laisse également présager une évaluation délicate pendant encore de nombreuses années, avant que le dispositif ne se « cale » convenablement sur les réalités des quartiers. Par ailleurs, la fiabilité de l'exploitation des données statistiques dépendra largement de la compétence des personnels affectés à ces tâches, les statistiques étant souvent complexes à exploiter.

(1) voir tableaux récapitulatifs des diverses exonérations en annexe.

Les outils statistiques de la Délégation interministérielle à la Ville

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, trois types d'instruments ont été utilisés : les recensements de la population, des sources d'origine administrative et des enquêtes par sondage auprès des ménages.

Pour pallier le manque de fraîcheur de l'information dans les années éloignées des recensements et permettre la couverture de thèmes nouveaux, d'autres sources ont été sollicitées en visant, lorsque l'objet le justifie, des mises à jour annuelles :

- Liste des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE (permettant de disposer d'indicateurs sur la situation du marché du travail et les caractéristiques du chômage dans la plupart des ZUS en fin d'année, depuis décembre 1998) ;
- Observation du tissu économique des quartiers : des dispositifs de comptage ont été mis en place par les administrations concernées pour instruire et suivre les demandes d'exonérations et les créations d'emploi correspondantes. Des descriptions plus larges et systématiques sont par ailleurs fournies par des exploitations spécifiques du répertoire SIRENE (immatriculation de toutes les entreprises et leurs établissements situés sur le territoire français).
- Observation des niveaux de revenus : accords régionaux associant des CAF et permettant un suivi de la précarité financière dans les quartiers. Un accord national en préparation avec la CNAF permettra un suivi des mêmes indicateurs à l'échelle communale.
- Education : accord conclu avec le ministère de l'éducation nationale. Mise à disposition d'indicateurs sur les établissements implantés dans des ZUS et sur les caractéristiques de leurs élèves (moyens en personnel des établissements, effectifs d'élèves, origine familiale, scolarisation précoce, retards scolaires, orientation à l'issue de la 3^{ème}, ...).
- Observation du parc social de logements dans les quartiers prioritaires : enquêtes annuelles DRE/HLM. Les principaux indicateurs portent sur le nombre de logements, la date de mise en service, la taille, le nombre des démolitions, le taux de mobilité, le taux de vacance (avec les causes), les taux de loyers, les impayés. Une généralisation à l'ensemble du territoire national est en préparation en partenariat avec les services du ministère de l'équipement.
- La DIV s'est associée à des enquêtes nationales ou monographiques sur quelques quartiers réalisées par l'Insee : enquête sur les conditions de vie dite « Situations défavorisées » (1993-1995), enquête sur les conditions de vie (avril 2001), enquête « construction des identités » (planifiée pour 2003).

II. — LE PROJET DE BUDGET POUR 2003 : CONSOLIDATION DANS UN CONTEXTE DE RIGUEUR BUDGETAIRE

POLITIQUE DE LA VILLE 2000-2003

(en millions d'euros)

		PLF 2000	PLF 2001	PLF 2002	PLF 2003
Effort public en faveur de la ville (DO + CP)		5380,00	5900,00 (+ 9,67 %)	5924,00 (+ 0,41 %)	5707,66 (- 3,65 %)
Budget ville Total (DO + CP)		250,44	367,21 (+ 46,63 %)	368,83 (+ 0,44 %)	371,12 (+ 0,61 %)
Dépenses ordinaires		168,58	288,33 (+ 71,03 %)	306,109 (+ 6,17 %)	274,43 (- 11,54 %)
Dépenses en capital	CP	47,18	78,88 (+ 67,19 %)	62,72 (- 20,49 %)	96,69 (+ 54,17 %)
	AP	81,87	177,12 (+ 116,34 %)	228,67 (+ 29,10 %)	240,00 (+ 4,95 %)

Source : ministère de la ville et de la rénovation urbaine.

A. LE BUDGET DU MINISTERE DE LA VILLE ET DE LA RENOVATION URBAINE

Le projet de budget pour 2003 porte les moyens du ministère de la ville à 371 millions d'euros (+ 0,61 % par rapport à 2002), dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques. Si les crédits de fonctionnement sont revus à la baisse, les dépenses en capital augmentent.

Le projet de budget prévoit en effet une réduction des crédits de fonctionnement (274,429 millions d'euros en 2003 contre 306,109 millions d'euros en 2002, soit - 11,54 %) qui s'accompagnera, compte tenu des orientations budgétaires, d'un recentrage sur les dispositifs les plus performants, notamment autour du programme de renouvellement urbain.

Dans ce cadre, l'accent est mis sur l'investissement puisque les autorisations de programme sont portées à 240 millions d'euros, contre 228,672 millions d'euros en 2002 (+ 4,95 %) alors que les crédits de paiement atteindront 96,69 millions d'euros (+ 54,17 %). L'augmentation des autorisations de programme permettra de répondre aux besoins générés par le programme de renouvellement urbain (Grands Projets de Ville – GPV – et Opérations de Renouvellement Urbain – ORU), et notamment à l'effort particulier en direction des 155 quartiers les plus dégradés. Par ailleurs, une augmentation des autorisations de programme dans le cadre des contrats de ville non dotés de GPV ou d'ORU permettra de réaliser des opérations qui, sans nécessiter des procédures plus importantes de renouvellement urbain, sont essentielles à la réalisation du volet

urbain des contrats de ville : opérations de réhabilitation d'établissements scolaires, renfort de l'aide aux communes les plus pauvres, aujourd'hui exsangues.

La nomenclature du budget ville a été simplifiée de façon constante depuis plusieurs années, et votre rapporteur s'en réjouit. Certes, l'apparition de nouveaux dispositifs, dont certains, comme les adultes-relais, nécessitent une procédure d'engagement budgétaire particulière, conduit parfois à créer de nouveaux articles. Mais, globalement, la tendance est cependant à un resserrement important de la nomenclature, qui se situe dans le droit fil de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ainsi, le budget ville est concentré en 2003 en trois titres, comprenant chacun un chapitre. Les imputations du titre III ont été clarifiées. Le titre IV est essentiellement axé autour du Fonds d'Intervention pour la Ville (FIV). Le titre V a été supprimé, et le titre VI est maintenant concentré en deux articles, dont l'un exclusivement dédié au financement du renouvellement urbain (GPV et ORU).

1. Des moyens de fonctionnement des services recentrés

Sont regroupés dans ce chapitre unique les moyens d'animation et de pilotage de la politique de la ville pour l'Etat, à l'exclusion des crédits d'intervention finançant le partenariat des contrats de ville, transférés au titre IV.

TITRE III (37-60)

(en millions d'euros)

CHAPITRE ET ARTICLES	INTITULES	LFI 2002	PLF 2003	VARIATIONS
Total	Moyens de fonctionnement des services en charge de la politique de la ville	14,26	14,00	- 1,86 %
Article 10	Fonctionnement DIV	6,55	6,46	- 1,39 %
Article 30	Fonctionnement des services publics de quartier	4,51	7,41	+ 64,30 %
Article 40	Remboursement des frais de soins des appelés ville	0,30	0	
Article 70	Dépenses déconcentrées d'animation et de formation	2,90	0	
Article 80	Dépenses de personnel (article nouveau)	0	0,13	

Source : ministère de la ville et de la rénovation urbaine.

Malgré un accroissement des dépenses liées au fonctionnement des services, notamment en matière de déplacements (suivi par les chargés de mission territoriaux du programme de renouvellement urbain), au développement d'un fonds en matière de bases cartographiques et d'une photothèque, à l'aménagement d'une salle réservée à l'archivage, et malgré l'impact, d'une part, de la création du conseil

national de l'évaluation, d'autre part, de la réorganisation du conseil national des villes, les dépenses de fonctionnement pourront être globalement contenues dans l'enveloppe 2002 reconduite en 2003.

La hausse, très importante, de la dotation de l'article 30 (fonctionnement des services publics de quartier) pour 2003, provient essentiellement d'un effet mécanique de basculement des crédits inscrits initialement sur l'article 70, ce dernier étant fusionné avec l'article 30. Cette ligne permet la prise en charge des indemnités des délégués de l'Etat et des frais d'installation et de fonctionnement des délégués du Médiateur, sur lesquels le ministère de la ville s'est engagé, et dont le nombre a augmenté. Par ailleurs, le montant même des indemnités des délégués de l'Etat a été revalorisé récemment. Enfin, le recrutement de vacataires au sein des missions ville en remplacement des appelés ville peut se poursuivre jusqu'à la fin de l'année 2002 et aura donc une incidence financière sur l'exercice 2003.

Les délégués du médiateur

Depuis la décision du CIV du 14 décembre 1999, la présence de ces délégués de proximité dans les sites prioritaires de la politique de la ville est développée, selon un programme étalé sur 3 années, devant aboutir au recrutement de 300 délégués supplémentaires. Si leur mission générale demeure inchangée, les nouveaux délégués ont vocation à répondre aux attentes spécifiques de publics en situation de fragilité : installés dans des équipements de proximité (maisons de la justice et du droit, maisons ou plates-formes de services publics, centres sociaux, maisons de quartier, etc.), ils sont chargés de recevoir les usagers et de faciliter leurs démarches administratives. Une centaine de délégués nouveaux ont été nommés. 23 départements prioritaires de la politique de la ville bénéficient d'ores et déjà de cette mesure, en plus de trois départements et territoires d'outre-mer. La priorité ayant été d'emblée donnée aux quartiers en difficultés, les sous-préfets à la ville ont privilégié les structures de proximité pour les accueillir, en particulier les Maisons de la Justice et du Droit et les maisons de quartier, puis les plates-formes de services publics, les centres sociaux, les mairies annexes.

Les délégués de l'Etat

La mission de délégué de l'Etat a été imaginée et mise en place en 1992 par le préfet du Rhône, étendue en 1996 dans le cadre du pacte de relance pour la ville et généralisée à l'ensemble des territoires en contrat de ville, suite à une décision du Comité Interministériel des Villes du 14 décembre 1999. Les délégués de l'Etat sont des fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat, en général de catégorie A, mandatés directement par le préfet sur un quartier prioritaire de la politique de la ville ou sur un contrat de ville.

Près de cent cinquante délégués de l'Etat ont été nommés dans les quartiers des contrats de ville. On compte en tout 250 délégués de l'Etat sur 40 départements. Ils sont majoritairement issus des administrations suivantes : emploi et solidarité, équipement, intérieur et éducation nationale. Ils consacrent en général de l'ordre de 20 % de leur temps à l'exercice de cette mission et bénéficient pour cela d'une décharge partielle de service.

2. Subventions de fonctionnement : un soutien accru aux communes les plus fragilisées

TITRE IV (46-60)

(en millions d'euros)

CHAPITRE ET ARTICLES	INTITULES	LFI 2002	PLF 2003	VARIATIONS
Total	Interventions en faveur de la politique de la ville	291,87	260,43	- 10,77 %
Article 10	Fonds d'intervention pour la ville (contrats de ville et autres actions déconcentrées)	179,87	145,8	- 18,94 %
Article 30	Partenariat national	5,36	5,33	- 0,56 %
Article 40	Grands projets de ville et ORU	10,67	30,67	+ 187,44 %
Article 50	Opérations ville-vie-vacances	7,62	7,88	+ 3,41 %
Article 60	Fonds de revitalisation économique	37,61	20,00	- 46,82 %
Article 80	Adultes-relais	50,73	50,73	0 %

Source : ministère de la ville et de la rénovation urbaine.

Les subventions de fonctionnement aux contrats de ville (46-60- article 10) sont le premier pilier budgétaire du ministère. Ces crédits sont entièrement déconcentrés aux préfets. 60 % environ des crédits vont aux associations et 40 % aux collectivités locales. Ils servent à financer les dépenses de fonctionnement des programmes inscrits chaque année dans les contrats de ville et constituent, avec les crédits d'investissement correspondants au titre VI (67-10- article 10), le FIV.

Les subventions de fonctionnement aux GPV et ORU (46-60- article 40) bénéficient, et votre rapporteur s'en réjouit, d'une mesure nouvelle importante permettant de consolider la mesure appliquée en 2001 au profit des communes les plus fragiles financièrement, et malgré tout engagées dans une procédure de renouvellement urbain. Ces communes ont souvent des difficultés à faire face à leur quote-part de financement, même réduite au minimum, ce qui entrave la réalisation d'opérations de renouvellement urbain pourtant indispensables à leur développement futur.

3. Subventions d'investissement en forte augmentation : consolider les opérations de renouvellement urbain et les grands projets de ville

C'est le second pilier du budget du ministère, désormais composé de la section investissement du FIV et des crédits de renouvellement urbain. Ces crédits sont totalement déconcentrés auprès des préfets.

Le Comité interministériel des villes du 1^{er} octobre 2001 a décidé de porter à 53 le nombre de grands projets de ville et à 70 celui des opérations de renouvellement urbain, dotant ainsi 123 contrats de ville de moyens financiers

conséquents. En outre, le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine souhaite accélérer la mise en œuvre des projets dans 160 quartiers prioritaires. Ces sites font donc l'objet d'un programme particulier de suivi, de mobilisation des ressources et d'expertises et d'aides concrètes conduit par la Délégation interministérielle à la Ville (DIV) et la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUIHC).

TITRE VI (67-10)

(en millions d'euros)

CHAPITRE ET ARTICLES	INTITULES	LFI 2002	PLF 2003	VARIATIONS
Total	Subventions d'investissement en faveur de la politique de la ville			
	AP	228,67	240,00	+ 4,9 %
	CP	62,72	96,69	+ 54,1 %
Article 10	Fonds d'intervention pour la Ville-FIV (contrats de ville et autres actions déconcentrées)			
	AP	70,13	85,00	+ 21,20 %
	CP	19,57	49,00	+ 150,38 %
Article 30	GPV – ORU			
	AP	118,91	155,00	+ 30,35 %
	CP	23,78	47,69	+ 100,55 %
Article 40	Fonds d'intervention pour la ville (national)			
	AP	1,52	–	
	CP	0,30	–	
Article 60	Fonds de revitalisation économique – FRE			
	AP	38,11	–	
	CP	19,06	–	

Source : ministère de la ville et de la rénovation urbaine.

a) Le sort des subventions d'investissement du fonds de revitalisation économique : un regroupement sur le fonds d'intervention pour la ville tout à fait opportun

Il convient de noter le sort particulier réservé aux subventions d'investissement du fonds de revitalisation économique (FRE). Le FRE a pour objectif de contribuer à la modernisation et au développement du tissu économique de proximité implanté dans l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville. La création de ce fonds résulte des décisions du Comité Interministériel des Villes (CIV) du 14 décembre 1999 et répond au souhait de mettre en place un dispositif d'aides directes aux petites entreprises, visant l'ensemble des territoires

prioritaires de la politique de la ville et dont l'attribution reposerait sur une logique de projets.

En effet, les régimes dérogatoires d'exonérations fiscales et sociales applicables au titre de la politique de la ville depuis le 1^{er} janvier 1997 constituaient jusqu'alors le seul dispositif d'aides directes aux entreprises, limité aux seules zones de redynamisation urbaine (ZRU) et zones franches urbaines (ZFU). De ce fait, d'une part, les entreprises implantées dans les zones urbaines sensibles (ZUS) non classées en ZRU, au nombre de 335 et représentant 45 % des 751 ZUS, ne pouvaient prétendre à aucune aide ; or les entreprises situées dans ces quartiers peuvent connaître des difficultés d'exploitation, d'environnement et de financement comparables. D'autre part, il n'était pas possible d'apporter une aide supplémentaire aux petites entreprises implantées dans les quartiers plus défavorisés classés en ZRU et en ZFU pour leurs projets d'investissement et de développement, ni de soutenir les initiatives de création d'entreprises par leurs habitants.

Enfin, les dispositifs existants d'aides aux entreprises mis en place par les autres ministères ainsi que par les collectivités territoriales, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, réservent le plus souvent en droit ou en fait leurs aides aux entreprises et aux projets à caractère industriel ou consistant en services aux entreprises et aux PME, en excluant les entreprises commerciales, artisanales et de services de proximité.

Le projet de loi de finances pour 2003 prend en compte les niveaux de consommation, très faibles, constatés en 2001 et 2002, liés au très faible taux de ces subventions (15 %), insuffisamment incitatif pour de petites entreprises, qui préfèrent perdre une subvention de niveau insuffisant aux regard des contraintes administratives qu'elle engendre (documents à fournir, déplacements, etc.). Dans un souci de simplification budgétaire, le chapitre 67.10 article 60 du titre VI est supprimé, compte tenu de la modicité de ces consommations. Les aides à l'investissement pour les petites entreprises des quartiers pourront désormais être financées sur les crédits d'investissement du fonds d'intervention pour la ville (FIV), une priorité étant accordée aux projets s'inscrivant dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine. L'enveloppe de l'article 10 étant gérée par le préfet, elle pourra tout aussi bien financer des opérations du FRE que les autres types d'opérations.

b) Un fort soutien aux opérations de renouvellement urbain (ORU)

Sur l'article 30, l'augmentation des autorisations de programme de 36,09 millions d'euros et des crédits de paiement de 23,91 millions d'euros correspond bien à la montée en puissance du programme national de renouvellement urbain, incluant ORU et GPV.

Les communes bénéficiant d'une opération de renouvellement urbain avaient fait acte de candidature à ce dispositif. La sélection des sites, s'est effectuée en fonction de l'engagement de la commune en matière de politique de la ville et de lutte contre les exclusions ainsi que des difficultés financières rencontrées par ces villes, souvent bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine. Les villes retenues cumulent le plus souvent des difficultés en matière d'habitat : insuffisance d'offre

locative de qualité – copropriétés fragilisées ou dégradées – habitat devant faire l'objet de réhabilitation ou d'opération de démolition-reconstruction.

Sites bénéficiaires d'Opérations de Renouvellement Urbain (ORU)

- **Depuis le CIV du 14 décembre 1999** : Arcueil-Gentilly / Athis-Mons-Juvisy / Bagneux / Bastia / Beauvais / Brest / Bruay-la-Buissière / Calais / Chalon-sur-Saône / Chenove / Choisy-le-Roi / Clermont-Ferrand / Dreux-Vernouillet / Evreux / Givors-Grigny / La Ciotat / la Rochelle Le Mans-Allonnes / Lorient / Montereau / Montgeron-Vigneux / Neuilly-sur-Marne / Nevers / Niort / Pau / Saint-Die / Saint-Nazaire / Saint-Priest / Troyes / Val-de-Reuil.

- **Depuis le CIV du 1^{er} octobre 2001** : Ajaccio / Angers-Trélazé / Angoulême / Auchel / Avignon / Bagnolet-les Lilas- Pré Saint Gervais / Bègles / Besançon / Blanc-mesnil / Bron / Canteleu-Saint Etienne du Rouvray / Charleville-Mézières / Cherbourg-Octeville / Clichy la Garenne / Colmar / Dijon / Dole / Douai / Drancy / Elbeuf / Epernay / Epinal / Gonesse / Henin-Carvin / Le Lamentin / Lunéville / Montluçon / Perpignan / Persan / Pierrefitte / Poitiers / Reims / Romainville-Bagnolet / Romans / Sainte Geneviève des Bois / Saint Ouen l'Aumône / Tarbes / Les Ulis.

c) La volonté de développer les grands projets de ville (GPV)

Les GPV font suite aux GPU (Grands Projets Urbains). Dès son origine, le GPV a été conçu pour s'inscrire dans la durée. Il s'agissait en effet de remettre à niveau des sites fortement handicapés sur les plans urbain, social et économique. Il convenait d'enclencher un processus de requalification dont les premiers résultats devaient être perçus le plus rapidement possible par les habitants mais dont la réussite à terme dépendait de la réalisation d'investissements importants pour des collectivités locales disposant souvent de peu de moyens financiers et de la mise en place de mesures d'accompagnement souvent complexes qui nécessitaient une programmation sur le court, le long et moyen termes.

Lors du comité interministériel des villes du 14 décembre 1999⁽¹⁾, le Premier ministre annonçait un programme national de renouvellement urbain, centré autour de 50 Grands projets de ville⁽²⁾ au bénéfice de quartiers accumulant les plus importants phénomènes de relégation urbaine et sociale. Ce nouveau programme intègre les 14 Grands projets urbains conduits durant le XI^{ème} plan. Il vise à permettre aux collectivités bénéficiaires d'engager des actions dans différents domaines concourant à l'amélioration de la vie du quartier inclus dans le périmètre du GPV, par le biais, par exemple, de restructurations du bâti, d'amélioration de l'environnement public et de la sécurité, par l'implantation de services publics, par la mise en place de programmes d'accès à l'emploi et par le renforcement de l'offre de soins⁽³⁾.

(1) Le CIV du 1^{er} octobre 2001 a complété le programme des GPV en retenant le projet de Pointe-à-Pître/les Abymes, et en complétant la dotation du GPV de Toulouse de 100 MF à la suite de la catastrophe du 21 septembre 2001.

(2) Voir liste en annexe.

(3) Voir exemples en annexe.

Calendrier d'élaboration des GPV

- Le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a décidé du lancement du programme national de renouvellement urbain et a fixé la liste des 50 sites susceptibles de bénéficier d'un grand projet de ville.
- Par lettre du 12 janvier 2000, le Ministre délégué à la ville a engagé, sur la base d'un cahier des charges national, les préfets de département et les maires des communes concernées en lien avec les présidents de conseils généraux et de conseils régionaux à un travail préliminaire destiné à déterminer les enjeux et les objectifs de chaque grand projet, à rechercher les cadres institutionnel et technique pertinents pour sa mise en œuvre ainsi que les possibilités de partenariat opérationnel et financier, et à donner les premières indications sur le coût global du grand projet et les engagements potentiels des différents partenaires pour sa réalisation.
- Sur la base de ces travaux, après instruction par la DIV, le Ministre délégué à la Ville a précisé par lettre du 2 août 2000 aux maires et préfets de département ses attentes et recommandations pour la réussite de chaque grand projet. Il a en outre précisé l'enveloppe de dotation spécifique de l'Etat par projet, selon une clé de répartition de 80 % en investissement et 20 % en fonctionnement.
- A partir des enveloppes de crédits spécifiques ainsi définies et en tenant compte des observations formulées, des conventions GPV ont été préparées par les maires, les préfets et les différents partenaires impliqués. Ces projets ont été soumis à l'administration centrale avant signature.
- Les conventions sont aujourd'hui toutes signées, la quasi totalité l'ayant été dans le courant de l'année 2001.

En supplément des moyens de « droit commun » de l'Etat et des moyens spécifiques de la politique de la ville attribués aux contrats de ville dans lesquels s'inscrivent les GPV, l'Etat s'est engagé en application du CIV du 14 décembre 1999, complété par le CIV du 1^{er} octobre 2001, à mobiliser au profit du programme des GPV 5 740 milliards de francs (875 millions d'euros) de crédits spécifiques pour la durée du XII^{ème} plan (2000-2006). On constate des effets multiplicateurs significatifs de la contribution spécifique de l'Etat (875 millions d'euros) puisqu'ils atteignent deux et demi à trois pour les sites ayant peu de marges de manœuvre financières et non inclus dans une coopération intercommunale forte, et quatre et demi à cinq et demi dans les cas plus favorables d'un partenariat étoffé et mobilisé.

Les crédits de subventions d'investissement pour 2003 affectés aux GPV s'inscrivent donc bien dans cette logique de dynamisation du dispositif.

4. Une présentation par thème clarifiée

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a par ailleurs instauré un vote des crédits par missions et programmes. A cette fin, dans le fascicule « bleu » qui lui est réservé, il a été décidé, dès 2001, de présenter le budget du ministère délégué à la ville sous forme d'un agrégat unique, décliné selon cinq sous ensembles correspondant, d'une part, aux moyens de fonctionnement et d'animation de la politique de la ville, d'autre part, à quatre grands programmes thématiques : Politique d'intervention en matière de prévention et de sécurité, politique d'intervention relative au lien social et aux services publics, programme de renouvellement urbain et programme de revitalisation économique.

PRESENTATION DES DEPENSES PAR OBJECTIF

(en millions d'euros)

	2000 Exécution	2001 Exécution	2002 Prévision	2003 PLF
Politique de la ville et du développement social urbain	258	344	350	371
Moyens de fonctionnement et d'animation de la politique de la ville	37	49	55	55
Politique d'intervention en matière de prévention et de sécurité	27	49	51	50
Politique d'intervention relative au lien social et aux services publics	123	150	137	140
Programme de renouvellement urbain	57	75	78	95
Programme de revitalisation économique	14	21	29	31

Source : ministère de la ville et de la rénovation urbaine.

B. LE JAUNE BUDGETAIRE : L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DES VILLES

L'effort public en faveur des villes est récapitulé dans le « jaune » budgétaire, rapport relatif au montant et à l'utilisation de l'ensemble des crédits consacrés à la politique des villes et du développement social urbain (disposition créée par l'article 115 de la loi de finances pour 1990). Ce document récapitule les différentes composantes de l'effort financier fourni en 2001 et prévu en 2002 et 2003 à l'appui de cette politique, par l'Etat et ses principaux partenaires.

EFFORT PUBLIC EN 2002 ET 2003

(en millions d'euros)

	2002 (DO+CP) ¹	2003 (DO+CP) ²
Ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine ³	383,55	385,90 (+ 0,09 %)
Autres ministères	2703,44	2623,84 (- 2,94 %)
Dotation de solidarité urbaine	484,98	484,98
Dépenses fiscales et compensations	589,67	513,16 (- 12,98 %)
Union européenne	221,60	221,60
Caisse des dépôts et consignations ⁴	287,20	224,20 (- 21,94 %)
Autres financements publics (FISAC et CAF)	160,50	160,50
Collectivités territoriales	1093,48	1 093,48
TOTAL GÉNÉRAL	5924,42	5707,66 (- 3,66 %)

(1) sont pris en considération les crédits votés en LFI.

(2) sont pris en considération les crédits inscrits en PLF.

(3) y compris les transferts en gestion et les dépenses de personnel.

(4) sont pris en compte l'équivalent subventions, ainsi que les aides accordées au titre du FRU.

Source : ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine.

Ce document appelle plusieurs commentaires. Tout d'abord sur les faiblesses du « jaune », comme l'a souligné le rapport de la Cour de comptes, qui tient partiellement à l'implication insuffisante de la DIV dans sa préparation, même si des progrès ont été réalisés dans le recueil et la diffusion des informations.

Votre rapporteur ne peut que regretter la diminution de l'effort public en faveur de la ville en 2003, alors que le renouvellement urbain et la sécurité constituent deux priorités du Gouvernement. Si le ministère de la ville et de la rénovation urbaine voit ses crédits légèrement augmenter, c'est la contribution des autres ministères qui diminue. Ce signal négatif nous semble problématique.

Ainsi, la contribution du ministère des affaires sociales accuse une baisse (- 102.4M€) explicable pour partie par la prorogation dégressive de certaines exonérations de cotisations sociales en zones franches urbaines (ZFU). Le pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996, qui avait institué ce régime dérogatoire d'exonérations, prévoyait sa clôture au 31 décembre 2001. La loi de finances initiale pour 2002 a prorogé le régime jusqu'au 31 décembre 2004, mais l'entrée de nouvelles entreprises en ZFU n'est plus possible depuis le 1^{er} janvier 2002. Votre rapporteur s'inquiète également de l'effet lié à la mise en œuvre des « 35 heures », dont les subventions ne sont pas cumulables avec les exonérations sociales prévues dans les ZRU et ZFU, et semblent plus facilement mobilisables.

Le dispositif de prolongation dégressive des exonérations pour les entreprises implantées en ZRU et en ZFU au plus tard le 31 décembre 2001

Dans les ZFU

Pour les entreprises présentes le 1^{er} janvier 1997 ou implantées avant le 1^{er} janvier 2002 en zone franche urbaine, le dispositif initial prévoyait le retour des entreprises concernées aux taux normaux de fiscalité (taxe professionnelle, impôts sur les bénéfices) et de charges de sécurité sociale (patronales et des artisans et commerçants) à l'issue des cinq ans d'exonération à taux plein.

Pour les entreprises bénéficiant des exonérations présentes en ZFU au moment de leur délimitation, le 1^{er} janvier 1997, ce retour aux taux normaux d'imposition et de charges sociales devait par conséquent intervenir dès le 1^{er} janvier 2002 en ce qui concerne la taxe professionnelle votée et perçue par les collectivités locales et leurs groupements, les cotisations sociales personnelles maladie des artisans et commerçants et enfin les charges sociales patronales de sécurité sociale dues pour l'emploi des salariés déjà présents dans l'entreprise fin 1996 et toujours employés en ZFU début 2002.

Toutefois, et compte tenu des caractéristiques du tissu économique de proximité de beaucoup de ces quartiers, à la fois souvent peu dense et fragile, un retour aussi brutal aux taux normaux d'imposition et de charges sociales risquait de faire disparaître nombre de ces petites et très petites entreprises, dont le maintien et le développement sont pourtant indispensables à l'amélioration de la qualité de vie dans ces quartiers défavorisés.

C'est pourquoi la loi de finances initiale pour 2002 a aménagé une sortie progressive sur trois ans des exonérations fiscales et sociales dont les entreprises implantées en ZFU avant le 1^{er} janvier 2002 ont pu bénéficier depuis le 1^{er} janvier 1997, ou à compter de la date de leur implantation ou création en zone franche urbaine si elle est postérieure.

Ces entreprises bénéficient désormais d'une durée totale de huit ans d'exonérations, soit cinq années à taux plein suivies de trois années à taux dégressif : 60 % d'exonération la première de ces trois années, 40 % la deuxième et enfin 20 % la troisième et dernière année de cette prolongation.

La loi de finances initiale pour 2002 prévoit en outre que l'exonération de charges sociales patronales en ZFU s'applique désormais aux embauches réalisées dans les cinq années suivant l'implantation ou la création de l'entreprise en ZFU, y compris lorsque ces embauches interviennent après le 31 décembre 2001. A l'issue des cinq ans d'exonération à 100 %, ces emplois bénéficieront également de la prolongation dégressive sur trois ans.

Aucune entreprise n'est par conséquent sortie en 2002 ni ne sortira en 2003 du dispositif d'exonérations fiscales et sociales des zones franches urbaines et les premières sorties n'interviendront qu'à partir du 1^{er} janvier 2005.

Dans les ZRU

De la même manière, la loi de finances initiale pour 2002 prolonge l'exonération de taxe professionnelle pendant trois années supplémentaires de manière dégressive (60 %, 40 %, 20 %), à l'issue des cinq ans d'exonération à taux plein, pour toutes les entreprises déjà présentes ou implantées en zone de redynamisation urbaine avant le 1^{er} janvier 2002 qui en ont bénéficié.

Comme cela a été exposé précédemment, le régime d'exonérations applicable en ZRU jusqu'au 31 décembre 2001 a été rouvert jusqu'au 31 décembre 2004 par la loi de finances initiale pour 2002, pour les créations, les changements d'exploitants et les implantations d'entreprises qui interviennent en zone de redynamisation urbaine entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2004.

Ce régime comprend des exonérations fiscales et sociales d'une durée de 5 ans en matière de taxe professionnelle, d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles, ainsi que de cotisations sociales personnelles maladie-maternité des artisans et commerçants.

Par ailleurs, votre rapporteur souligne l'intervention croissante du ministère de l'intérieur qui démontre, si besoin est, une implication déterminée dans la lutte contre la délinquance. Les moyens attribués à la police nationale pour la prévention de la délinquance augmentent de plus de 5 millions d'euros. De la même manière, il est important de mettre en exergue la hausse de l'intervention du ministère de la justice (+ 7,27 millions d'euros) en matière de prévention de la délinquance par l'intermédiaire de subventions aux associations et à la médiation sociale mais également pour développer les moyens à la disposition des services judiciaires.

Enfin, votre rapporteur tient à rappeler l'importance du rôle des transports publics dans la qualité du lien social. De ce fait, il se réjouit que le ministère de l'équipement, des transports et du logement voit sa participation augmenter pour des subventions d'investissements aux transports.

S'agissant des collectivités locales (départements et régions), et compte tenu de leur engagement croissant dans les multiples dispositifs de rénovation urbaine, la part financière de ces collectivités est amenée à prendre une part de plus en plus importante en matière de politique de la ville. Votre rapporteur souligne donc l'importance d'y associer une déconcentration des compétences de l'Etat pour développer la gestion de proximité.

Votre rapporteur se réjouit enfin des efforts de clarification que traduit ce document, même s'il convient de les poursuivre. En effet, afin de gommer l'hétérogénéité des contributions et de leur donner plus de cohérence, la présentation du jaune satisfait désormais à une approche thématique (moyens de fonctionnement et d'animation, prévention et sécurité, lien social et services publics, renouvellement urbain, développement économique et emploi). Cette approche devrait permettre d'affiner l'évaluation du coût pour l'Etat et ses partenaires des actions menées au titre de la politique de la ville.

III. — QUELQUES PROPOSITIONS POUR UNE POLITIQUE DE LA VILLE ENFIN OPERATIONNELLE

La politique de la ville, telle que nous voulons la moderniser, doit se baser sur quelques objectifs simples : proximité, pragmatisme et responsabilité doivent être les moteurs de notre action. La politique de la ville doit être le reflet de notre projet pour la société. Il ne faut pas le perdre de vue.

A. POUR UN URBANISME COHERENT QUI CONCILIE MIXITE URBAINE ET MIXITE SOCIALE

a) Restaurer une réelle mixité sociale

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains tient lieu, aujourd'hui, de « petit livre rouge » en matière de renforcement de la mixité sociale et de rééquilibrage de l'offre de logements. Or, ses insuffisances, déjà évoquées, doivent conduire le nouveau Gouvernement à développer une politique plus ambitieuse en la matière.

L'article 55 de la loi SRU

A compter du 1^{er} janvier 2002, 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 de logement comprend moins de 20% de logements sociaux, sont assujetties à un prélèvement d'au moins 150€ par logement social manquant par rapport à ce seuil.

Les communes assujetties à cette taxe doivent engager un programme pour rattraper ce retard en vingt ans. Elles devront réaliser, par période de trois ans, au moins 15 % des logements manquants.

La Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) a rendu publique, en Juillet 2002, la liste des agglomérations intéressées par ce dispositif, issue du décompte contradictoire 2001 des résidences principales.

La mixité sociale viendra naturellement avec la diversification de l'habitat et la construction de logements de belle qualité, aux lignes plus classiques, pour tous les habitants d'une même ville. Le logement social a fait des progrès en la matière mais ils ne sont pas encore suffisants. La mixité sociale doit être une réalité dans chaque immeuble et non pas seulement dans chaque quartier. Il convient d'adapter les dispositifs en ce sens.

b) Développer la mixité urbaine : stopper la division fonctionnelle des territoires urbains

La politique urbaine des soixante dernières années s'est appuyée sur une division fonctionnelle de notre territoire : zones agricoles, résidentielles, industrielles, centres commerciaux, centres historiques, zones de loisirs, campus universitaires... Dans ces zones, les règlements d'urbanisme et d'architecture édictés sont principalement de nature fonctionnelle et quantitative : coefficient d'occupation du sol (COS), hauteur des édifices, distance d'un édifice à l'autre, dimensionnement de la voirie, etc. Ces règlements sont accompagnés de très peu d'obligations qualitatives ou stylistiques.

Les conséquences de cette politique sont aujourd'hui dramatiques. Nous avons en effet abouti, d'une part, à une organisation de l'espace basée sur la ségrégation fonctionnelle, sociale et culturelle (version urbaine de la fracture sociale) et, d'autre part, à un urbanisme et une architecture faits « d'objets hétéroclites » de moyenne ou de grande dimension dans lesquels se juxtaposent, sans interagir, les différentes zones, l'ensemble étant relié plus ou moins efficacement par un réseau routier encombré.

Cette politique urbaine construite sur le « zoning » a conduit à interpréter l'urbanisme comme une technique de gestion d'objets hétéroclites que l'on additionne en fonction de nos besoins. Le résultat architectural est déplorable, puisqu'il aboutit à une absence totale de connexions spatiales.

Il convient aujourd'hui de renforcer la mixité urbaine des territoires, en développant les connexions, par le biais de transports publics fiables et modernes, en diversifiant les constructions en zones d'habitat comme en zones industrielles. Les programmes de renouvellement urbain, passant par une démolition-reconstruction, doivent nous permettre de reconstruire de beaux bâtiments, multifonctionnels, qui ne se vident plus après les heures de bureau. Les habitants doivent réinvestir tous les quartiers de leur ville.

B. REMETTRE L'HOMME AU CŒUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

a) La ville ne doit plus être un territoire d'expérimentations architecturales hasardeuses

Notre culture, notre économie, notre société sont aujourd'hui urbaines. Mais l'urbanisme et l'architecture des cinquante dernières années, bien souvent incontrôlés, ont abîmé nos villes, détruit nos campagnes, investi des zones non constructibles, encombré nos paysages avec les conséquences sociales, économiques, écologiques catastrophiques auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui. Les cités et grands ensembles sont aujourd'hui encore trop souvent des lieux de non-droit. Elles restent souvent, même après interventions de « réparation » et de réhabilitation, des environnements urbains peu attractifs.

Si nous ne contestons pas le fait qu'il s'agit en premier lieu de résoudre les problèmes sociaux auxquels les populations, les habitants sont confrontés, nous défendons l'idée qu'en amont le problème est architectural et urbain. Car l'urbanisme et l'architecture concrétisent en pierre et en béton le projet de société que nous voulons pour la France. Les barres de logements sur des espaces informes, les cages d'escaliers distribuant un nombre incalculable de logements sont le résultat d'une volonté politique du passé donnant priorité à l'industrialisation du bâtiment, au stockage à bas prix d'une main-d'œuvre souvent étrangère, d'une volonté politique de simplification de lecture de notre territoire, découpé de manière indifférenciée, en zones, quelles que soient les régions, afin d'en faciliter sa gestion.

Ce résultat architectural est aussi le fruit de la recherche éperdue des architectes pour créer des formes exceptionnelles, de plus en plus éloignées de la culture des habitants. Ils espèrent ainsi compenser, par la forme, la misère urbaine.

Et nous connaissons les résultats : ce sont par exemple des collèges et des lycées en forme d'ailes d'avion, implantés dans les villes bétonnées... ou dans les villages provençaux.

S'attaquer aux problèmes de l'urbanisme et de l'architecture permettrait de s'attaquer aux problèmes socio-économiques auxquels est confrontée notre société. Il convient donc aujourd'hui de redéfinir et de faire partager un véritable projet de ville qui matérialise notre projet de société pour la France.

b) Pour un développement d'actions cohérentes en faveur de « l'humain » : accession à la propriété, insertion, emploi

Accession à la propriété - Nous devons rendre les habitants des quartiers responsables de leur cadre de vie. Et pour cela l'encouragement à accéder à la propriété des logements sociaux doit devenir une priorité. C'est une solution pour combattre le déracinement, pour retrouver le respect du bien et du cadre de vie commun par chacun. Nous le savons malheureusement tous, l'homme est ainsi fait : il est plus respectueux de son propre bien que de celui d'autrui.

L'accession à la propriété présente plusieurs caractéristiques dont l'impact sur l'environnement socio-économique est suffisamment important pour justifier une attention particulière de la part des pouvoirs publics :

- elle répond aux aspirations d'une majorité de ménages ;
- elle permet d'accroître la mobilité dans le parc locatif social en autorisant une partie des locataires à s'inscrire dans un parcours résidentiel ascendant ;
- elle permet également de développer le parc de logements à un moindre coût budgétaire que dans le secteur locatif social, puisque l'accédant à la propriété accepte un taux d'effort en moyenne plus élevé qu'en secteur locatif ;
- l'accession à la propriété peut contribuer au soutien de l'activité et de l'emploi en mobilisant l'épargne des accédants aux côtés de l'aide budgétaire ;
- enfin, elle permet aux ménages de se constituer une réserve d'épargne en vue de leur retraite.

L'accession à la propriété nécessite néanmoins que le ménage intéressé puisse mobiliser un capital qui représente, dans les conditions actuelles du marché du logement, de l'ordre de trois fois et demi son revenu annuel. Dans ces conditions, le recours à l'emprunt est une nécessité quasi-systématique ; or, l'accès au crédit reposant essentiellement sur la capacité de remboursement des ménages, les moins solvables d'entre eux sont privés de la possibilité d'accéder à la propriété sans intervention de la collectivité.

La politique d'aide à l'accession à la propriété est basée aujourd'hui sur quatre dispositifs principaux : le prêt à 0 % (PTZ), le prêt d'accession sociale (PAS), les aides personnelles au logement et les fonds d'aides aux accédants en difficultés (FAAD). Elle a montré ses limites car elle ne permet pas aujourd'hui, à une majorité de ménages à faibles revenus, de devenir propriétaires de leur logement. Elle doit être simplifiée, assouplie et modernisée.

Il convient tout particulièrement d'insister sur la sécurisation de l'accès pendant toute la durée du remboursement des emprunts contractés, en cas de difficultés résultant « d'accidents de la vie » (chômage, décès, maladie, handicap, divorce...).

Revitalisation économique - La majorité des quartiers concernés par la politique de la ville sont des quartiers d'habitat social. Lutter contre les tendances lourdes de ségrégation sociale et spatiale, reconnaître aux habitants de ces quartiers le statut de citoyens à part entière, en améliorant la qualité du cadre de vie et des services qui y sont présents, sont des priorités en faveur desquelles le Gouvernement doit enfin agir.

De nombreux élus partagent l'analyse selon laquelle au temps de la réparation doit maintenant succéder celui de la transformation en profondeur de certains quartiers à l'urbanisme obsolète. Cette transformation lourde de certains quartiers dans le cadre de projets d'agglomération passe par des opérations de démolition de grande ampleur, par l'émergence d'une offre nouvelle de logements sociaux, d'une meilleure gestion urbaine de proximité, mais surtout par une bonne articulation entre renouvellement urbain et revitalisation économique.

Le dynamisme économique de ces zones leur rendra en effet une certaine attractivité et valorisera les habitants des quartiers concernés.

Dans ce cadre, les dispositifs existants doivent être repensés et mieux coordonnés, même si l'on ne peut nier l'intérêt de certains d'entre eux, notamment en matière d'insertion et de formation professionnelle, comme les équipes emploi-insertion (EEI), qui font suite à une décision du CIV du 14 décembre 1999. Dans le cadre de la circulaire du 18 avril 2000, un appel à projets a été lancé au niveau national, l'objectif étant la création de 150 équipes dans les villes dotées d'un contrat de ville afin de faciliter l'accès à l'emploi des personnes habitant dans les quartiers de la politique de la ville. Il s'agit, d'une part, d'assurer un appui de proximité aux chômeurs résidant dans les quartiers prioritaires des contrats de ville et ne fréquentant pas les services publics de l'emploi. L'équipe pluridisciplinaire permet d'assurer des permanences continues au sein des quartiers.

Il s'agit, d'autre part, d'organiser un relais efficace avec les structures de l'agglomération (agences locales pour l'emploi, missions locales, plan local pour l'insertion et l'emploi, ASSÉDIC, services sociaux) et de coordonner ces dispositifs d'insertion aujourd'hui dispersés.

Il existe à ce jour 67 équipes en place. 48 agglomérations ou aires urbaines possèdent une ou plusieurs équipes emploi insertion en leur sein. Sur le plan territorial, les régions qui ont répondu le plus massivement à l'appel à projets sont le Nord-Pas-de-Calais (10 équipes), la Réunion (9 équipes), l'Alsace, l'Ile-de-France (8 équipes chacune) et Rhône-Alpes (7 équipes). Ces équipes sont constituées en moyenne de quatre personnes : deux, employées par les collectivités locales, un agent détaché de l'ANPE, un agent détaché par une mission locale. Cette moyenne correspond aux exigences de la circulaire et elle est, en général, respectée.

Ce dispositif devrait permettre de mieux adapter les mesures d'insertion et de formation professionnelle aux caractéristiques des quartiers. Localement, les équipes commencent (avant de mener des actions, il a fallu dans un premier temps assurer les conditions matérielles de fonctionnement) à apporter des résultats en terme de nouveaux publics touchés, puisqu'elles « resocialisent » des publics qui avaient abandonné toute recherche d'emploi. Ces équipes deviennent, pour un certain nombre de personnes auparavant non suivies, voire inconnues, des services, la porte d'entrée dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle.

C. SIMPLIFIER ET RATIONNALISER LES INTERVENTIONS DE L'ETAT POUR REDONNER DU SENS A L'ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES

a) Simplifier et rationaliser les instruments d'interventions

Simplification des circuits de financement : les propositions du Ministère

En matière de crédits d'investissement, la DIV procède en début d'année à des enquêtes auprès des préfets de département, afin de connaître l'estimation de leurs besoins sur l'année. Une première délégation de crédits de paiement est effectuée entre janvier et mars, suivant les réponses transmises par les préfets. En cours d'année, des délégations complémentaires sont opérées, afin de réajuster les enveloppes disponibles localement au plus près des besoins locaux réels.

Par ailleurs, depuis trois ans, la délégation interministérielle à la ville met progressivement en œuvre un système d'information intégrant une plate-forme de gestion qui autorisera, notamment, au niveau national, la consolidation des données de prévision et d'exécution budgétaire locale (fonctionnement et investissement), ainsi que le suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement.

En outre, la délégation interministérielle à la ville a réalisé un guide pratique des GIP à destination des services de l'Etat et des différents acteurs de la politique de la ville, en collaboration avec la direction de la comptabilité publique. Dans le cadre des contrats de ville et notamment des grands projets de ville, ce type de structure peut contribuer à la mutualisation des crédits mobilisés par les différents partenaires. Elle permet également le recrutement de personnels contractuels propres.

Si la formule du GIP présente des garanties de stabilité financière et juridique plus grande que des dispositifs informels, elle doit sans doute être réservée à la gestion des contrats les plus importants, et notamment de ceux incluant des GPV. La DIV va procéder, en liaison avec les services du ministère des finances, à une évaluation des GIP en création ou en fonctionnement pour en mesurer l'efficacité en matière de circuits financiers.

i) Limiter et mieux coordonner les dispositifs existants

Comme l'indique le rapport de la Cour des Comptes⁽¹⁾ : « 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. ». Il convient de réfléchir à une simplification ou un regroupement plus opérationnel des dispositifs existants, car leur multiplication conduit aujourd'hui à une déperdition d'énergie et de moyens qui n'est plus acceptable.

(1) La politique de la ville, Cour des Comptes, février 2002.

Plus largement, si l'on prend l'exemple des GPV, l'écoute des acteurs locaux et l'analyse des expériences les plus fructueuses permet de dégager un ensemble de facteurs de réussite des dispositifs contractuels de ce type :

- *Une volonté politique très ferme... :*

La réussite d'un grand projet n'est assurée que s'il est considéré comme une priorité politique par les élus locaux et en premier lieu les maires. L'ensemble des acteurs de terrain doit être capable de dépasser les clivages politiques locaux pour porter de concert le projet.

- *... à l'échelle de l'agglomération :*

Il semble en effet que ce périmètre soit souvent le plus adapté à la gestion de l'ensemble des problématiques de la ville. Si certains quartiers méritent un investissement plus important, il convient, malgré tout, de ne jamais oublier de réfléchir au niveau de l'ensemble de l'agglomération, car un problème circonscrit à un quartier peut vite « contaminer » l'ensemble d'une commune, puis d'une agglomération. Par ailleurs, le problème trouve souvent son origine dans une faiblesse de la politique menée au niveau de l'agglomération (absence de transports en commun, zone économique en friche, etc.).

- *Une approche stratégique et globale :*

Les Grands Projets Urbains (GPU), qui ont précédés les GPV, ont d'abord abordé les dimensions physiques (aménagement, restructuration du bâti) des projets urbains. Le déséquilibre entre investissement et fonctionnement a conduit à une vision partielle de la complexité des problèmes. Plusieurs GPU ont, en effet, été pensés avant tout comme des grandes opérations d'urbanisme, alors même que la dimension sociale de la vie urbaine était aussi importante dans les quartiers (en matière d'emploi, d'éducation, de gestion urbaine de proximité, en matière de relations police-jeunes par exemple). Toutes ces autres dimensions de la vie sociale étaient abordées dans le cadre du contrat de ville, procédure située « à côté ». Ainsi, les deux aspects fonctionnement/investissement et court terme/long terme fonctionnaient en quelque sorte de manière parallèle sans vraiment se rencontrer. C'est ainsi qu'on a pu constater, comme à Argenteuil, Montfermeil, Gennevilliers, La Courneuve par exemple, que, trop focalisé sur les opérations urbaines longues et complexes à réaliser, le GPU n'a pas eu d'influence sur les problèmes de la vie quotidienne des habitants qui constituaient pourtant sa première préoccupation. L'enjeu de l'évolution vers les GPV est donc bien de progresser vers un projet plus intégré, dans un cadre unique, qui fasse, à l'occasion d'un investissement lourd sur l'urbain, converger l'ensemble des projets et actions au service d'un projet pour la société.

- *Une organisation de projet adaptée :*

L'organisation de projet doit identifier clairement le pilotage et l'équipe projet (référents mandatés par chacun des partenaires et la direction de projet). Ce système de pilotage politique et technique permet d'assurer la cohérence d'ensemble du projet vis-à-vis des structures opérationnelles et d'éviter que leurs actions et

interventions ne s'autonomisent, chacun agissant dans le cadre de pratiques cloisonnées liées à des cultures et des logiques professionnelles différentes. A titre d'illustration, certains anciens GPU ont été dominés par la seule dimension urbanistique, du fait de la confusion des rôles entre direction de projet et opérateur d'aménagement.

– *Une capacité opérationnelle réelle de la part des services et des opérateurs :*

Les difficultés du passage à l'acte tiennent au fait que l'ensemble des moyens opérationnels nécessaires au projet ne sont pas toujours rassemblés, qu'il s'agisse des financements, mais aussi des compétences, des méthodes, des savoir-faire. Ce n'est d'ailleurs parfois que le témoignage d'une volonté politique défaillante.

Afin de consolider la fonction de pilotage politique et technique des groupements d'intérêt public (GIP) souvent chargés de mettre en œuvre les GPV, la délégation interministérielle à la ville (DIV) a engagé un travail technique sur la question de la mutualisation des crédits auprès des partenaires locaux parfois réticents. Les expérimentations conduites au Havre et à Rouen sont tout à fait réussies de ce point de vue. Il convient donc que les conventions constitutives de GIP incluent la mise en commun de l'ensemble des crédits mobilisés, tant en fonctionnement qu'en investissement. Votre rapporteur a pu constater l'intérêt de ce dispositif à Rouen, alors que le problème de l'absence de mutualisation des crédits était soulevé à Mantes la Jolie.

ii) Améliorer la cohérence des périmètres d'intervention

Si l'on prend l'exemple des contrats locaux de sécurité (CLS), les deux tiers signés ou en cours d'élaboration restent des contrats comportant une seule commune. Or, dès lors que les phénomènes de délinquance ou de violence sont mobiles et communs à plusieurs villes et que la prévention ne peut être efficacement limitée à une seule commune, il apparaît souhaitable de promouvoir les contrats au niveau d'une agglomération.

Avec l'emploi, l'éducation et le renouvellement urbain, les CLS sont ainsi, dans les territoires concernés par la politique de la ville, une des composantes essentielles des 247 nouveaux contrats de ville. 60 % relèvent ainsi de territoires pourvus d'un contrat de ville. Plus de 90 % des sites en contrat de ville sont, pour leur part, dotés d'un ou plusieurs CLS signés, ce ou ces CLS prenant en compte tout ou partie du territoire du contrat de ville. Bien que restant encore minoritaire, un mouvement plus favorable à l'intercommunalité semble se dessiner sur les territoires dotés d'un contrat de ville. Ainsi, la conclusion des contrats de ville d'agglomération a pu être l'occasion d'un élargissement du territoire du CLS, comme à Laval et Nantes en 2000.

La recherche d'une meilleure adéquation entre les différents territoires objets des contrats existants, permettant par la suite de les coordonner, est un objectif primordial à atteindre pour que la politique de la ville retrouve sens et efficacité.

b) Mieux coordonner les interventions locales et nationales : vers une décentralisation de la politique de la ville ?

Compte tenu de l'effet conjugué de l'accroissement de la participation des régions, de l'engagement des départements, du nombre de contrats de ville ainsi que de l'intervention des communautés d'agglomération, ou autres établissements publics de coopération intercommunale, compétents en matière de politique de la ville, la contribution des collectivités locales au financement de la politique de la ville prend une part de plus en plus importante.

Dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, la contribution des régions au financement de la politique de la ville s'élève à 777,49 M€ (487,84 M€ durant le XI^{ème} Plan). Par ailleurs, les régions consacrent une large part de leurs crédits hors contrats de plan aux opérations inscrites dans le cadre des contrats de ville, concentrant davantage leur intervention sur les sites les plus difficiles, notamment en matière de formation et d'insertion économique. Enfin, plusieurs conseils régionaux se sont engagés aux côtés de l'Etat, dans la mise en place de centres de ressources régionaux, afin de favoriser les échanges et la qualification des intervenants. La participation financière des régions ⁽¹⁾ à la mise en œuvre de la politique de la ville peut être estimée à 115 M€ en 2001 (tous crédits confondus).

À la différence du XI^{ème} Plan, dans le cadre du XII^{ème}, la plupart des départements se sont engagés dans les contrats de ville. Selon les contextes locaux, cette participation peut prendre, soit la forme de la création d'une ligne budgétaire spécifique, soit d'un redéploiement et/ou de l'augmentation des moyens de droit commun engagés sur les territoires concernés. Ces moyens financiers se traduisent en subventions aux principaux maîtres d'ouvrage des contrats de ville ou en actions propres, dans le champ de leurs compétences propres (moyens de fonctionnement des collèges, fonctionnement de circonscriptions de travail social, dispositif d'insertion lié au RMI, logement des plus démunis) ou des autres politiques contractuelles auxquelles ils participent. La contribution financière des départements à la mise en œuvre de la politique de la ville peut être estimée à 120 M€ en 2001 (tous crédits confondus).

Le montant de la participation financière des communes et des EPCI est en nette progression en 2000 et en 2001 puisque les 247 contrats de ville sont désormais opérationnels. Le cadre intercommunal qui est la principale caractéristique de cette nouvelle génération de contrats de ville s'appuiera également sur les interventions financières des communautés d'agglomération constituées (environ une centaine) ou en cours de constitution. La participation financière des communes et des EPCI à la mise en œuvre de la politique de la ville peut être estimée à 715 millions d'euros en 2001 (tous crédits confondus).

En 2002, la contribution financière des collectivités locales à la mise en œuvre de la politique de la ville est évaluée dans le jaune budgétaire à environ 1 100 millions d'euros.

¹ Les montants donnés sont des estimations calculées à partir des résultats d'une enquête menée auprès des préfetures au cours du mois de juillet 2002, consolidés par ceux d'une exploitation des données fournies par le logiciel Poliville.

Dans ce cadre, il convient de redéfinir le rôle de chacun des partenaires. L'Etat, initiateur de la politique de la ville, « coproduit » et délègue de plus en plus. Il doit en assumer les conséquences en acceptant de réfléchir à une forme de décentralisation de la politique de la ville.

i) Les attributions de logements sociaux : un outil mal exploité

La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a réformé le régime des attributions de logements sociaux. Cette réforme se traduit par deux innovations majeures :

- un dispositif d'accords collectifs départementaux entre l'Etat et les bailleurs sociaux déclinés, par bassin d'habitat au travers des conférences intercommunales du logement, pour répondre à l'exigence d'une meilleure prise en compte de la demande des plus défavorisés ;
- un enregistrement départemental systématique de toutes les demandes pour répondre à l'exigence de transparence et d'objectivité des attributions de logements sociaux.

Conclus entre le préfet et les bailleurs sociaux, les accords collectifs départementaux définissent dans le respect de la mixité sociale, pour chaque bailleur, des engagements annuels chiffrés d'accueil des populations cumulant des handicaps économiques et sociaux. Ils définissent également des délais considérés comme anormalement longs au-delà desquels toute demande doit bénéficier d'un examen prioritaire.

Les améliorations en matière de rapprochement de l'offre et de la demande doivent désormais se concevoir par le dialogue entre les partenaires concernés au niveau territorial le plus adapté et non plus par le biais d'actions préfectorales unilatérales. Il faut arrêter de détruire l'équilibre difficile de certaines cages d'escalier par des attributions malencontreuses, rajoutant des problèmes là où il y en a déjà. La politique de la ville doit être conduite demain au plus près des attentes des citoyens, dans les immeubles, dans les quartiers, avec le maire comme acteur principal, car c'est lui qui connaît le mieux les équilibres de sa commune et se trouve être de ce fait le garant de la paix sociale. Il faut transférer aux acteurs locaux les moyens de conduire la rénovation des quartiers. C'est l'un des grands engagements de Jean-Louis Borloo et votre rapporteur s'en félicite.

Par ailleurs, selon les informations fournies par le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, des expérimentations en matière de décentralisation des responsabilités assumées aujourd'hui par l'Etat pour obtenir des bailleurs sociaux des engagements quantitatifs en faveur de l'accueil des populations les plus fragiles pourront être lancées dans les prochains mois là où les collectivités, ou, mieux, les EPCI compétents en matière de programmes locaux de l'habitat et de politique sociale du logement, en feront la demande. La décentralisation de cette responsabilité s'accompagnera de moyens tels que la mise à disposition du contingent préfectoral de réservations, mais aussi des moyens financiers du Fonds Solidarité Logement (FSL) et de moyens d'investissement permettant d'améliorer l'offre de logements.

ii) La nécessaire collaboration avec les associations

La diversité de la réalité associative nécessite de rappeler que deux grands types d'associations agissent sur les périmètres de la politique de la ville : les associations locales et les grands réseaux nationaux.

Associations locales - On peut là encore opérer une distinction entre :

– *les associations issues d'initiatives endogènes à un quartier* : défense d'intérêts (associations de locataires), associations de proximité assurant une prestation définie (soutien scolaire), associations porteuses d'un projet autonome dont la demande sociale fonde la légitimité (association de jeunes), associations de quartier se réclamant de l'éducation populaire,

– *les associations issues d'une initiative extérieure* (caritative, humanitaire ou relevant de l'éducation populaire). Leur action porte sur des domaines très variés tels que l'insertion sociale et professionnelle, l'animation auprès des jeunes, la prévention de la délinquance, l'aide aux victimes, le soutien scolaire, le développement culturel, l'accès aux nouvelles technologies, la rencontre intergénérationnelle...

Ces associations locales seront en mesure de mieux participer à la politique de la ville lorsque trois conditions principales seront réunies :

Leur nécessaire reconnaissance sous diverses formes

Cela implique la reconnaissance de leur existence sur un territoire et de leur qualification dans le champ concerné ; la reconnaissance d'une fonction d'observatoire que permet la proximité et la reconnaissance de leur mode d'intervention spécifique, une réflexion particulière devant être menée sur l'articulation entre bénévoles et salariés.

Cette démarche est la condition d'une réelle prise en compte du travail des associations dans des projets bien précis, et permettrait d'éviter la confusion existant actuellement dans certains cas avec le service public. Elle devrait s'accompagner d'un effort de cohérence et de coordination non seulement entre les acteurs du territoire, entre les acteurs et les pouvoirs publics, mais aussi parfois entre les administrations elles même. Par ailleurs, un contrôle effectif et efficace doit être mis en place afin que les fonds, mieux utilisés, servent réellement les causes qu'ils financent.

En effet, la deuxième condition porte sur la ***simplification des procédures*** qui apparaît toujours comme un enjeu fondamental, malgré les efforts déjà fournis. Un travail important doit donc être poursuivi pour parvenir à l'élaboration d'un véritable dossier unique pour tous les financeurs, administrations et collectivités, auquel un système de saisie informatique pourrait largement contribuer.

Il conviendrait à l'avenir de prendre en compte la réalité des coûts de fonctionnement des associations, en ne demandant pas toujours une action nouvelle pour poursuivre un financement. Il est également important de reconnaître que

certaines associations – dont les actions ne peuvent être solvabilisées – doivent être soutenues de manière pérenne et non soumises à un projet nouveau chaque année. Cela passe par le développement de conventions pluriannuelles d'objectifs, et une amélioration de l'instruction des dossiers pour garantir des paiements en début d'année.

Aujourd'hui, la multiplication des dispositifs contribue à la complexité des procédures. Même si la pratique du dossier unique tend à se répandre et qu'elle constitue une réelle avancée en terme de simplification (près de deux tiers des associations se déclarent satisfaites ⁽¹⁾), un tiers des associations le trouve encore trop complexe et, surtout, il ne permet pas d'éviter la multiplicité des exemplaires de dossiers et de pièces à fournir.

De même, les conventions pluriannuelles ont pour principal défaut de ne profiter qu'à une partie des associations, celles dont les budgets atteignent une certaine importance, ce qui exclut de la mesure les associations les plus petites qui auraient autant besoin de sécurisation financière.

Les délais d'instruction et de financement des dossiers déposés par les associations atteignent encore plus de six mois ⁽²⁾ et les engagements financiers de l'Etat ont lieu massivement en fin d'année budgétaire.

Enfin, troisième condition d'une collaboration plus efficace avec les associations, les associations doivent pouvoir bénéficier d'**un personnel stable et formé**, constituant un repère dans le quartier, capable de concevoir des projets adaptés aux besoins. Par ailleurs, au regard de la complexité des dispositifs et des procédures, les associations doivent également pouvoir bénéficier d'un secrétariat compétent et stable, quitte ce que des dispositifs de secrétariat partagé avec d'autres associations soient mis en place.

Cette stabilité doit pouvoir s'appuyer sur une formation permanente des bénévoles et des salariés. Pour les bénévoles, le Fonds National de Développement de la Vie Associative (F.N.D.V.A.) joue un rôle important. Mais il est indispensable que les associations forment également leurs agents salariés, leur permettent d'acquérir des compétences professionnelles, qu'il s'agisse de personnes embauchées dans le cadre des emplois aidés, sans formation, sans recul par rapport au quartier, de membres de l'association devenus salariés ou de personnes embauchées avec peu de qualification en raison des contraintes financières.

Grands réseaux nationaux - Les grands réseaux associatifs, qui se sont développés depuis l'après-guerre dans le domaine de l'animation socioculturelle et des loisirs, de l'action sanitaire et sociale, de l'activité sportive ou culturelle, ou de manière plus transversale dans le secteur de l'éducation populaire, ont produit d'importants efforts pour s'adapter aux problématiques spécifiques des quartiers et de leurs habitants. Souvent gestionnaires d'équipements et de services offerts à l'ensemble de la population, ils ont transformé leurs pratiques, qualifié leur

(1) Source : Ministère de la Ville et de la Rénovation urbaine, *résultats de la consultation lancée par le ministre en juin 2002 auprès des élus et associations.*

(2) Source : Ministère de la Ville et de la Rénovation urbaine, *résultats de la consultation lancée par le ministre en juin 2002 auprès des élus et associations.*

personnel et sont à l'origine de nombreuses initiatives qui se sont inscrites dans le champ de l'économie solidaire, de la création d'emplois de proximité et d'aide à la personne, dans l'accès aux nouvelles technologies, dans le champ culturel où ils permettent à des jeunes de passer des pratiques amateurs à des formes de professionnalisation.

L'histoire, les ressources, les richesses en expérience et expertise des associations nationales peuvent constituer un atout essentiel, complémentaire des associations locales. Afin de soutenir leur travail de sensibilisation, de formation, d'animation et d'accompagnement d'expérimentation, la DIV développe un partenariat national avec une soixantaine de réseaux.

Dans le même esprit, s'estimant encore insuffisamment engagées sur les territoires bénéficiant de la politique de la ville, une dizaine d'associations nationales, à l'initiative de la fédération nationale des Centres Sociaux, de la Ligue de l'Enseignement et des Scouts de France ont organisé une journée nationale « éducation populaire, politique de la ville et développement social » le 20 octobre 2001 afin de mettre à plat l'ensemble de ces questions. La DIV a saisi cette opportunité d'une réflexion engagée par des associations nationales avec les pouvoirs publics (Ministère Délégué la Ville, Ministère de la Jeunesse et des Sports, FAS...) pour inscrire cette démarche dans la durée. L'expérience des centres sociaux dans les quartiers, les projets des Scouts de France réunissant animateurs de quartier et animateurs scouts autour des « camps pour tous », sont autant d'exemples montrant l'importance qu'il y a à soutenir, mais surtout à développer cette complémentarité entre les associations locales et les réseaux nationaux.

D'une manière générale, d'après les résultats de la consultation lancée par le ministre en juin 2002 auprès des élus et des associations à ce sujet, les associations souhaitent se développer, améliorer les relations de confiance avec les institutions et être considérées comme des interlocuteurs légitimes lors des débats d'orientations et de choix stratégiques ou lors de l'élaboration des projets concernant les espaces où elles interviennent. Pour ce faire, elles souhaitent être soutenues dans leurs efforts de qualification, d'amélioration de leurs capacités de gestion ou encore dans leurs initiatives pour l'expérimentation de nouvelles approches sur les territoires.

iii) Redéfinir la présence des services publics

La présence des services publics dans les quartiers et leur accessibilité est un facteur important d'amélioration de la vie quotidienne des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville et un moyen privilégié de l'exercice de la solidarité à leur égard.

Le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a arrêté un ensemble d'orientations et de mesures dans le but de renforcer cette contribution des services publics à la solidarité et au développement urbain. Il a en particulier décidé un plan de renforcement de la présence et de la qualité des services publics. Celui-ci prévoyait :

- l'élaboration, au niveau national, par les ministères, les établissements publics de l'Etat et les entreprises publiques, d'un plan de renforcement de leur présence,
- la mise en place dans le cadre des contrats de villes, de projets de service public de quartier, visant à améliorer l'accueil des usagers, simplifier les procédures et faciliter l'accès aux droits,
- la nomination de délégués de l'Etat, désignés parmi les fonctionnaires et agents publics, pour animer les réseaux de services publics locaux dans les quartiers prioritaires des contrats de ville.

Par ailleurs, à la suite d'une circulaire du Premier ministre en date du 9 octobre 2000, qui demandait à chaque ministère d'identifier les opérations nationales pouvant bénéficier aux quartiers de la politique de la ville, des opérations de localisations d'équipements nationaux sur les territoires bénéficiant de contrats de ville ont été initiées. Le comité interministériel pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 9 juillet 2001 a renforcé ce mouvement en décidant de nouvelles opérations de délocalisation ou de créations d'emplois publics au bénéfice de communes en contrat de ville. Parmi ces opérations, l'observatoire français des drogues et toxicomanies a été installé à Saint-Denis, le centre scientifique et technique du bâtiment à Champs-sur-Marne, le laboratoire central des ponts et chaussées à Marne-la-Vallée, le futur centre pour les archives diplomatiques à La Courneuve.

Le ministère de l'Intérieur a mis en place une police de proximité avec, pour une part, le concours des crédits spécifiques de la politique de la Ville (créations de bureaux de police et équipements des fonctionnaires de police). Il a, par ailleurs, décidé l'implantation de l'école nationale de policiers auxiliaires et gardiens de la Paix à Oissel, de l'école nationale des gardiens de la paix et agents de sécurité à Nîmes-Courbessac, de l'école nationale des policiers auxiliaires et gardiens de la paix à Montbéliard, et le transfert de l'école nationale de police de Paris à Noisy-le-Grand/Bry-sur-Marne, toutes ces communes bénéficiant d'un contrat de ville.

Le ministère de la Justice a poursuivi, avec le soutien et la participation des collectivités locales, le maillage des territoires prioritaires de la politique de la ville par des Maisons de la Justice et du Droit (MJD). Le nombre de MJD est de l'ordre de 70. Près de trente nouvelles MJD sont en cours de réalisation. Chaque structure doit être dotée d'un greffier. Par ailleurs, cent nouveaux points d'accès au droit doivent être créés.

Dans le cadre d'une convention triennale avec l'Etat, conclue le 8 décembre 1998, La Poste a poursuivi ses actions d'adaptation de sa présence et de son offre de services aux quartiers concernés par la politique de la ville, notamment à travers un programme d'investissement comportant des actions de création, de délocalisation et de rénovation de bureaux. Près de cinquante opérations ont été réalisées. Cette convention a été reconduite le 11 mars 2002 pour une période allant jusqu'au terme de l'actuelle génération de contrats de ville.

Une convention de même nature a été signée avec EDF et GDF le 6 décembre 2001, portant en particulier sur les sites faisant l'objet de grands projets de ville. Elle prévoit notamment l'implantation de points d'accueil de ces entreprises dans chaque site GPV et le renforcement de l'implication d'EDF et de GDF dans les maisons de services publics actuelles ou en projet.

Il convient de poursuivre et d'intensifier ces efforts car la présence des services publics sur des territoires souvent en déshérence est fondamentale pour les réintégrer dans la cité.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du jeudi 10 octobre 2002, la commission a entendu M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, sur les crédits de son département pour 2003.

M. Patrick Ollier, président de la commission de la production et des échanges, a souhaité en préambule, qu'au-delà des questions strictement budgétaires, le ministre donne aux commissaires des éléments d'information sur le contenu du futur projet de loi d'orientation sur le logement social, annoncé au Congrès HLM de Lyon le 3 octobre, cette question préoccupant un bon nombre de députés sur le terrain. Il a regretté que la politique de la ville s'inscrive aujourd'hui dans un cadre trop restreint, celui des quartiers dits « sensibles », choisis selon un certain nombre de critères, car la violence et les incivilités sont aussi présents dans certains quartiers de villes plus aisées ou plus petites, qui ne répondent donc pas à ces critères. Il a souhaité que la politique audacieuse que le ministre a décidé de mettre en place puisse s'appliquer partout où ces problèmes se posent, sans critères préétablis.

Après avoir souligné qu'il convenait d'appréhender l'action de son ministère au delà du seul projet de budget pour 2003, M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a souhaité faire deux observations principales qu'il a jugées essentielles.

En premier lieu, il a précisé que le budget consacré à la ville donnait traditionnellement lieu à une faible consommation, aussi bien en moyens d'investissement qu'en dotations de fonctionnement, ce qui est plus grave. Il a signalé que le projet de budget de son département ministériel pour 2003 était quasiment constant par rapport aux moyens prévus en 2002, puisqu'il augmente de 0,7 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

En second lieu, il a souhaité évoquer les principales modifications qu'il entendait apporter à la politique menée en faveur de la ville. Soulignant que celle-ci était aujourd'hui très complexe, il a observé que les procédures de demande de subventions se caractérisaient par une lenteur à laquelle son prédécesseur avait tenté de mettre un terme en déconcentrant le plus tôt possible les crédits. Pour autant, a-t-il noté, cette mesure n'a pas été suivie d'effets, 60 % des crédits de subventions de fonctionnement alloués aux associations n'étant en effet versés que dans les deux derniers mois de l'année, en raison de la lourdeur de la gestion administrative des procédures par les sous-préfets à la ville ; ce sont ainsi tous les ans 20 millions d'euros qui ne sont pas consommés. Il a déploré qu'en raison de difficultés structurelles, les reports de crédits soient finalement supérieurs au budget lui-même, ce qui pourrait être compréhensible s'agissant des crédits d'investissement en raison de la lourdeur des opérations de rénovation urbaine, mais semble peu justifié s'agissant des dépenses de fonctionnement.

Il a annoncé que pour mettre un terme à ces lourdeurs inutiles, seraient établies au dernier trimestre de l'année des conventions entre les villes qui le souhaitent et les sous-préfets à la ville, afin que les collectivités bénéficient d'un virement, à charge pour elles de gérer cette somme sur leurs propres budgets et d'établir les partenariats nécessaires avec les associations concernées. Il a, par ailleurs, souligné que cette nouvelle procédure permettrait d'éviter que les mesures de régulation imposées en fin d'année par le ministère des finances ne ponctionnent trop ces subventions.

Par ailleurs, il a constaté que le fonds de revitalisation économique ne fonctionnait pas et que ses crédits n'étaient pas consommés, puisqu'on aboutissait aujourd'hui à 90 millions d'euros de report de crédits sur ce fonds. Il a indiqué qu'en conséquence, les dotations à ce fonds étaient réduites dans le projet de budget pour 2003, l'objectif étant plutôt d'octroyer des aides directes aux associations spécialisées et aux communes en grande difficulté ; une ligne budgétaire sera dotée de 20 millions d'euros à cet effet. Les reports de crédits seront évidemment utilisés pour l'action menée par le fonds. Il a estimé que l'octroi d'aides directes constituerait probablement la solution la plus appropriée et a cité en exemple le PACT-ARIM 93 qui, à la demande des communes de Clichy et Montfermeil, a repris les copropriétés privées très dégradées, pour un coût de 3,5 millions d'euros par an, coût qu'il est aujourd'hui incapable d'assumer ; les deux communes ne peuvent, elles non plus, en raison de leur déficit de fonctionnement chronique, assumer une telle charge. Dans ce cadre, le problème, a-t-il estimé, ne consiste pas à aider le PACT-ARIM 93 mais à traiter globalement le cas de Montfermeil et de Clichy.

Puis, le ministre délégué a souhaité souligner que la politique de la ville ne se résumait pas à de telles opérations, le vrai problème résidant dans l'état de certains quartiers qui se dégradent de semaine en semaine. Il a ainsi observé que si, dans les cinq dernières années, le taux de chômage avait baissé d'un tiers, il avait parallèlement augmenté dans la même proportion dans les quartiers concernés par la politique de la ville, qui regroupent 6,5 millions d'habitants, ce constat étant également applicable au RMI, à l'Allocation de solidarité spécifique ou au taux de signalement des mineurs. Il a également attiré l'attention sur le fait que plus de la moitié des enfants habitant dans certains quartiers fortement dégradés n'allait pas à l'école, alors que le taux d'absentéisme moyen s'élève à 21 % sur le territoire national. Il a en outre jugé que l'état du parc social privé et public se révélait dans certains lieux criminogènes ; ainsi, on a recensé 200 000 logements dans des bâtiments où existent cinq « points mortels ». Notant que cette situation pouvait grandement contribuer à la déstructuration de la personnalité des enfants, il a indiqué que, à l'heure actuelle, les opérations de réhabilitation menées dans le cadre de la PALULOS (Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale) ne permettaient plus de compenser la dégradation du parc social et que certains quartiers étaient dans une situation pré insurrectionnelle, et présentaient de réels risques d'affrontements ethniques, religieux et sociaux et une paupérisation croissante et alarmante de populations aux origines de plus en plus diverses.

Le ministre délégué a annoncé qu'il souhaitait donc privilégier les deux axes suivants :

– certains problèmes doivent donner lieu à un traitement conjoint de la part du ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine et d'autres ministères. C'est ainsi le cas dans le domaine scolaire ; il n'est pas normal que le taux d'effort consenti par l'éducation nationale en faveur, par exemple, de Montfermeil, ne soit que de 9 % supérieur à celui consacré au lycée Henri IV à Paris. Sur des territoires comparables, le Royaume-Uni alloue des moyens supérieurs de 45 %, tandis qu'au Canada, l'effort consenti est supérieur de 88 %. Il faut donc que soient conclues des conventions entre le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine et le ministère de l'éducation nationale pour mettre en œuvre des mesures parascolaires permettant à la fois de protéger l'école et de réduire le taux d'absentéisme. Un traitement conjoint du problème du chômage doit également être envisagé, en partenariat avec les chambres de commerce et d'industrie ou l'ANPE, afin de réduire le taux de chômage dans les quartiers sensibles, qui s'élève aujourd'hui à 40 %. De même, dans le domaine de la santé, des actions conjointes devront être menées avec les conseils généraux ou le ministère de la santé ;

– le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine traitera directement des questions de logement et de renouvellement urbain, à partir d'un diagnostic établi en partenariat avec l'Union sociale pour l'Habitat (ex- Union HLM), les acteurs du « 1 % logement », l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), la Caisse des dépôts et consignations et les élus locaux. Il reste en effet aujourd'hui 200 000 réhabilitations lourdes à entreprendre et 200 000 lots de copropriétés dégradés à rénover ; sur 2 millions de logements vacants, la moitié peut être occupée, 100 000 sont disponibles de suite ; On compte par ailleurs 1,2 million de logements à détruire. Dans ce cadre, il est aujourd'hui nécessaire et urgent de construire environ 25 000 logements par an.

Le ministre délégué a estimé que la situation actuelle résultait de l'échec des politiques menées depuis 20 ans, échec lié au fait que notre système repose sur le financement de procédures et non de projets. En effet, a-t-il indiqué, il est statistiquement improbable de parvenir à mobiliser les fonds nécessaires au bon endroit et au bon moment, étant donné notamment la faible fongibilité de ces crédits, répartis par procédure et par département. De plus, il est rare que les stratégies des partenaires impliqués soient identiques sur les mêmes quartiers. A titre d'exemple, il a indiqué que, en France, à l'heure actuelle, 500 bâtiments vides depuis plus de trois ans et squattés, n'ont pas encore pu être démolis en raison d'un manque de fonds.

Il a par ailleurs souligné qu'il était incohérent que les organismes HLM bénéficient d'aides identiques alors qu'ils sont dans des situations financières très diverses, certains, florissants, devenant de véritables propriétaires fonciers privés dotés de filiales sans vocation sociale, alors que d'autres, privés de moyens financiers suffisants car situés dans les zones les plus sensibles, ont à gérer des parcs très dégradés et des impayés de loyers importants. Il a estimé qu'un tel exemple montrait bien l'épuisement du système français du logement.

Evoquant le « 1 % logement », il a par ailleurs estimé que ce dispositif était une belle invention mais a noté qu'il ne bénéficiait qu'aux réservataires, c'est-à-dire les salariés des entreprises, partenaires du dispositif, les populations démunies, et notamment les chômeurs, n'y ayant donc pas accès. Le ministre délégué a jugé que ce modèle d'intervention devait être remis en cause, comme en sont d'ailleurs conscients les partenaires impliqués, afin d'assurer la mission sociale du logement. Il a à cet égard ajouté que sur les 117 sites qu'il avait visités, les intervenants de près de 115 d'entre eux étaient aujourd'hui convaincus que les financements ne pourraient être mobilisés au bon moment pour mener des opérations devenues urgentes, qui doivent être menées sur le moyen terme –deux à trois ans- et amorties sur 20 ans. Il a jugé qu'aujourd'hui se posait un réel problème de fiabilité des politiques menées, ce qui met à mal la confiance des intervenants dans le secteur et explique les inerties.

Le ministre délégué a indiqué que le montant des travaux à mener était évalué à 30 milliards d'euros. Il a annoncé que, pour réaliser cet objectif, le Gouvernement prendrait deux mesures :

– créer un guichet unique regroupant l'ensemble des crédits de l'Etat consacrés à la politique de la ville, auxquels s'ajouteront les crédits du fonds de renouvellement urbain, de la Caisse des dépôts et consignation et de l'ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat), ainsi que 500 millions d'euros du « 1 % logement » et 200 millions d'euros octroyés aux non-réservataires de ce dernier dispositif. Ce guichet unique bénéficiera d'un abondement de l'Etat situé dans une fourchette de 200 à 400 millions d'euros sur cinq ans, ce qui permettra de créer un effet de levier important afin de rénover les quartiers sensibles. Ce guichet unique sera doté au total de 1,5 milliard d'euros en faveur d'interventions marginales par rapport aux crédits de droit commun, eux-mêmes intégrés dans ce guichet unique. Une commission publique de contrôle sera mise en place pour vérifier l'utilisation de ces fonds. Il est certes difficile de faire admettre à certains intervenants l'idée qu'il ne s'agira plus de financer des procédures, mais il convient aujourd'hui de traiter les dossiers au cas par cas. Il a cité l'exemple du quartier de la Fouilleuse, à Rueil-Malmaison, qui pourrait, dans ce cadre, prétendre à des aides. Un projet de loi de programmation permettra de donner une visibilité à moyen terme à la politique de la ville, qui sera ainsi « sanctuarisée » pour les cinq ans à venir.

– Un projet de loi d'orientation pour le logement sera également présenté. Une telle démarche est aujourd'hui indispensable et pourra s'inspirer de la dernière grande loi adoptée dans le domaine de l'habitat, la loi du 13 juillet 1928, dite « Loucheur », qui reste finalement toujours d'actualité. Cette loi est à l'origine des quartiers pavillonnaires populaires dans nos villes.

Le projet de loi d'orientation définira trois orientations principales. La première consistera à permettre d'appliquer des règles exorbitantes du droit commun, dès lors que le préfet et le maire concernés s'accorderont sur un projet de rénovation urbaine ; il s'agira donc d'établir une sorte « d'extraterritorialité » pour mettre en œuvre ces projets, parallèlement au soutien logistique et financier apporté par le guichet unique. La deuxième orientation consistera à créer un outil pour traiter le problème des copropriétés dégradées : d'une part, un traitement spécifique sera

accordé aux copropriétés fragiles, comme le recommande le récent rapport du Conseil économique et social sur le sujet, et, d'autre part, l'Etat aura pour mission de contrôler et de prendre en charge les procédures de destruction des copropriétés dégradées, qui concernent aujourd'hui 200 000 lots. Cette intervention de l'Etat semble en effet indispensable afin d'éviter tout risque de pression à l'encontre des élus locaux. Enfin, la troisième orientation consistera à traiter, en collaboration avec l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), le problème des logements vacants, dont 80 % sont aujourd'hui détenus par des personnes âgées de plus de 75 ans qui ne souhaitent pas s'endetter ou faire face aux risques de non-paiement du loyer par le locataire. Il s'agira donc d'améliorer les garanties des bailleurs et d'accorder des facilités fiscales pour la réalisation des travaux.

En conclusion, M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a estimé que, si la situation était grave, les partenaires étaient motivés, ce qui permettait d'être optimiste sur l'issue de la bataille à mener pour simplifier et améliorer l'efficacité du dispositif français, dont l'enjeu est déterminant pour la France.

Puis, le président Patrick Ollier a remercié le ministre pour son analyse lucide et courageuse. Il a en outre émis le souhait que cette question grave fasse l'objet d'un consensus politique large.

M. Philippe Pemezec, rapporteur pour avis, a souligné que le ministre avait en grande partie répondu par son exposé complet aux questions qu'il s'appretait à lui poser. Il a seulement souhaité rappeler trois points essentiels pour rendre toute son efficacité à la politique de la ville :

– il a estimé en premier lieu que le maire devait retrouver toute sa place dans le contrôle de l'attribution des logements, car il est beaucoup plus au fait des problèmes et des équilibres de sa commune que le préfet, et peut donc empêcher les dérives ou les dégradations. Observant que le maire devait avoir un rôle central sur le terrain, il a jugé nécessaire de toiletter tous les textes, et notamment les plus récents, qui constituent des entraves à la libre administration des communes ;

– soulignant en deuxième lieu que l'accession à la propriété permettait de responsabiliser les habitants des quartiers sensibles, et ainsi de pacifier ces quartiers, notamment dans les villes où le pourcentage de logements sociaux est élevé, il a estimé fondamental de relancer l'accession à la propriété ;

– enfin, tout en admettant qu'il fallait détruire les constructions calamiteuses et délirantes qui ont été celles des trente dernières années, il a souligné qu'il fallait surtout reconstruire à la place « du beau », qui ne coûte pas plus cher, la rénovation urbaine et la mixité réussies passant nécessairement par de belles constructions de qualité. Il a, à cet égard, déploré que les écoles d'architecture ne l'aient pas encore compris.

Mme Arlette Grosskost, s'exprimant au nom du groupe UMP, s'est félicitée que le budget de la Ville augmente de 0,7 %, cette progression affectant les dépenses en capital alors que les dépenses ordinaires diminuent.

Elle a rappelé que le groupe UMP soutenait pleinement le recentrage du budget sur trois objectifs majeurs, à savoir :

- l'amélioration du cadre de vie par un développement des opérations de renouvellement urbain (ORU) et des grands projets de ville (GPV) ;
- le soutien fort aux acteurs locaux ;
- l'implication dans les actions de solidarité.

Elle a rappelé que la politique de la ville ne se limite pas aux seuls crédits gérés par ce ministère puisqu'il s'agit d'une action interministérielle à l'intersection des politiques du logement, de la sécurité, de la justice, de l'éducation et des politiques sociales de l'Etat, mais également liée à la politique économique et à la politique de l'emploi. Elle a souligné que, si l'Etat devait garder un rôle fédérateur, les partenariats avec les collectivités locales et les associations, la Caisse des dépôts et consignations et les grands services publics, pour parvenir à des actions concrètes et efficaces, devaient être poursuivis.

Elle a constaté que le bilan du précédent gouvernement était en demi-teinte car la prise de conscience de la nécessité d'agir avait été tardive et que la politique mise en œuvre avait été fort coûteuse sans faire, pour autant, preuve de son efficacité. Elle a déploré la complexité des mécanismes en cause et a cité pour exemple la ville de Mulhouse où de nombreux acteurs locaux ont renoncé à comprendre les objectifs poursuivis, y compris dans la mise en œuvre du contrat local de sécurité.

Elle a rappelé que la politique de la ville était un élément essentiel du renforcement de la cohésion nationale et de la politique d'aménagement du territoire et souligné la pertinence du diagnostic posé par M. le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine mais elle a toutefois souhaité l'interroger sur certains points :

– dans les procédures actuelles de rénovation de l'habitat dans le cadre des grands projets de ville, la prise en compte de la qualité du cadre de vie est-elle suffisante ? Dans le même ordre d'idée, intègre-t-on suffisamment la qualité environnementale dans ces opérations d'urbanisme ?

– Par ailleurs, compte tenu du manque de lisibilité des différentes procédures qui se superposent, n'y a-t-il pas lieu de clarifier et de réduire le nombre de procédures ou mécanismes d'aides et d'identifier clairement les rôles respectifs de l'Etat, des collectivités locales, des bailleurs sociaux et des associations ?

Abordant la question de la loi d'orientation sur le logement social, elle s'est félicitée que le ministre ait pu préciser aux commissaires les marges de manœuvre budgétaires qui seraient dégagées. Elle s'est déclarée rassurée par les explications du ministre sur la diminution des crédits du fonds de revitalisation économique (FRE).

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, intervenant au nom du groupe socialiste, après avoir souligné qu'il ne souhaitait pas intenter un procès d'intention à l'encontre du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a déploré la

faiblesse des moyens financiers mis en œuvre dans le projet de budget 2003. Rappelant que les crédits consacrés à la Ville avaient triplé ces quatre dernières années, il a jugé que l'effort financier du projet de loi de finances n'était pas à la hauteur des ambitions affichées puisque le budget de la Ville connaîtra une stagnation.

Il a émis la crainte que cette stagnation ne conduise à remettre en cause les actions engagées par le précédent gouvernement, dont la montée en charge des procédures contractuelles est progressive car elle implique un certain nombre d'études et de réunions préalables. Il a estimé qu'il s'agissait d'un budget en trompe-l'œil marqué par la baisse des subventions de fonctionnement allouées au Fonds d'intervention pour la ville (FIV), pourtant au cœur du dispositif des contrats de ville (- 34 millions d'euros), et par celles des subventions de fonctionnement du Fonds de revitalisation économique (FRE) (- 17 millions d'euros) dont les subventions d'investissement étaient par ailleurs supprimées.

Il a aussi regretté que la politique de la ville soit centrée uniquement sur les opérations de rénovation urbaine alors que les objectifs doivent être plus larges et concerner notamment des actions dynamiques en faveur de l'intégration et de la lutte contre le chômage. Il a ainsi déploré que les contrats d'aide à l'emploi tels que les contrats emploi-solidarité (CES), les contrats emploi-consolidé (CEC), les dispositifs « emploi-jeune » et le recours aux « adultes-relais » ne figurent plus parmi les priorités de ce ministère alors que leur rôle est fondamental en matière de prévention et de maintien du lien social.

Abordant la question de la loi d'orientation sur les logements sociaux, il a tout d'abord relevé que les déclarations volontaristes du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine contrastaient avec celles de M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, qui semblent beaucoup plus prudentes.

Tout en admettant que la mise en œuvre d'un « guichet unique » pour financer la réhabilitation du logement social pouvait paraître opportune, il a souligné que M. Jean-Louis Borloo n'avait pas précisé quel serait l'engagement financier de l'Etat, alors qu'il paraît improbable que les autres partenaires, tels que les bailleurs sociaux, soient en mesure de financer sur leurs fonds propres les travaux de réhabilitation, voire de reconstruction, du parc social, les habitants de ces quartiers ne pouvant à l'évidence supporter des augmentations de loyer pour financer ces programmes de rénovation.

M. Jean-Marc Nudant a affirmé qu'il ne partageait pas le pessimisme de M. Jean-Yves Le Bouillonnet et qu'il appuyait totalement le recentrage de la politique de la ville évoqué par le ministre. Il a néanmoins tenu à demander au ministre si les engagements pris par le précédent gouvernement en matière d'opération de renouvellement urbain (ORU), de contrat de ville et de contrat éducatif local (CEL) seraient tenus. Il s'est également interrogé sur les risques de « sur-consommation » des crédits et donc d'une rupture des financements, si, du fait de cette simplification des procédures, un plus grand nombre de demandes étaient examinées et acceptées.

M. Jean-Pierre Grand a souhaité aborder la question des quartiers non éligibles à la politique de la ville mais en voie de dégradation, notamment en raison de l'existence d'un parc privé très vétuste, occupé par des personnes à revenus modestes. Il a déploré que la loi solidarité et renouvellement urbains ne permette pas d'imputer les dépenses liées à la réhabilitation de ce parc privé dégradé sur le quota de logements sociaux à respecter, ce qui conduit à des aberrations, puisque les communes concernées paient la pénalité imposée par l'article 55 de cette loi. Il s'est interrogé sur la possibilité pour les sociétés d'HLM de racheter ces logements dégradés afin de procéder à leur rénovation.

Il a conclu en demandant à M. Jean-Louis Borloo si des maires pouvaient saisir directement son cabinet pour étudier plus rapidement la faisabilité d'opérations de rénovation urbaine sans passer par de multiples intermédiaires.

M. Jean-Charles Taugourdeau, après avoir assuré le ministre de son soutien, a observé que le milieu rural était souvent confronté aux mêmes difficultés que les villes, tant la mobilité de la délinquance était forte. Il a rappelé que ces problèmes existaient, même dans des logements en bon état et que, par ailleurs, certains propriétaires louaient encore aujourd'hui des logements insalubres, sans que la DDASS intervienne. Il s'est interrogé sur la possibilité de réquisitionner ces logements, afin d'y réaliser des travaux, et de les rendre à leurs propriétaires, incapables de les réaliser eux-mêmes, lorsque le coût des travaux serait amorti.

M. Georges Mothron, s'appuyant sur sa propre expérience dans le secteur privé, a estimé difficile de garantir une gestion économe des deniers publics en s'appuyant sur des offices HLM intercommunaux qui gèrent simultanément jusqu'à 12 000 logements. Il a estimé qu'une réforme de ces organismes était aujourd'hui nécessaire, leur gestion par des personnels de la fonction publique ne permettant pas d'utiliser efficacement les possibilités du marché du travail, et notamment d'embaucher des personnels contractuels.

Se basant sur l'exemple d'Argenteuil, où un grand projet de ville (GPV) a succédé au grand projet urbain (GPU) alors que les crédits globaux diminuaient dans le temps, il a dénoncé un dispositif « machine à gaz », qui n'a commencé à donner des résultats qu'après 8 ou 9 ans. Il a souligné qu'une gestion directe de ces questions par les maires lui paraissait nettement plus efficace.

M. David Habib, tout en souscrivant aux objectifs annoncés par le ministre, a dénoncé la remise en cause par le Gouvernement des dispositifs d'occupation et d'insertion professionnelle des jeunes, tels que les emplois-jeunes, qui risque d'aboutir à une augmentation des demandes de ce public aux collectivités locales, et particulièrement aux communes.

Il a en outre estimé que la diminution des crédits inscrits au titre IV du budget risquait d'accroître les charges pesant sur les collectivités locales de premier rang et demandé au ministre de réfléchir à un partenariat plus équilibré entre les communes et l'Etat.

En tant que maire d'une commune des Pyrénées-Atlantiques dotée de 67 % de logements sociaux, cas atypique dans ce département, il a par ailleurs insisté sur la nécessité de la mixité sociale, amorcée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Il a jugé qu'une remise en cause des quotas de logements sociaux conduirait à concentrer des populations en déshérence dans quelques enclaves.

Il a enfin appelé le Gouvernement à limiter les évolutions erratiques de la dotation de solidarité urbaine (DSU), qui baisse dans sa commune alors même que le nombre de logements sociaux est stable. Il a rappelé que les communes avaient besoin d'une vision plus stable à moyen terme, notamment dans le cadre du financement des programmes.

Il a demandé au ministre s'il était possible d'examiner plus avant le cas particulier et aujourd'hui problématique de Sarcelles et Mourenx, villes soumises à un régime particulier, dans le cadre d'un partenariat spécifique avec la Caisse des Dépôts et Consignations et la Société centrale immobilière de cette caisse (SCIC).

M. Antoine Herth a souhaité obtenir des précisions sur la possibilité de créer une police municipale intercommunale dans le cadre des contrats de ville. Il s'est par ailleurs interrogé sur la position du ministre concernant le financement des postes de gardiens d'immeubles. Enfin, il a demandé au ministre quel avenir serait réservé aux cellules de veille éducative, nouvellement créées et placées sous la responsabilité des maires.

En réponse aux intervenants, le ministre a apporté les précisions suivantes :

– l'accession à la propriété doit être évidemment fortement encouragée ; des réformes sont cependant nécessaires, notamment en matière de rémunération des dirigeants des offices, qui est aujourd'hui liée à la taille du parc. Par ailleurs, l'accession à la propriété ne peut se faire concrètement que dans le secteur du logement individuel ou du collectif résidentielisé (petites copropriétés), dans des quartiers qui ne relèvent pas de la politique de la ville, afin d'éviter de recréer de nouvelles copropriétés dégradées ;

– le souci de « faire du beau » en matière d'urbanisme est tout à fait légitime. Il faut par ailleurs rappeler que les villes se sont construites au fil des siècles, et observer que, partout où l'on a construit des villes pour ceux qui y vivent, les mamans par exemple, et non des lots d'habitation « pour salariés » absents toute la journée, les problèmes ont été beaucoup moins aigus. L'échec scolaire baisse dans ces quartiers de vie, et non plus uniquement d'habitation, et la mixité sociale se fait naturellement ;

– les moyens alloués au ministère de la ville ne devraient pas faire l'objet de polémique partisane ; ce budget permettra en effet de récupérer 700 millions d'euros pris par le budget de l'Etat sur la rénovation urbaine. Ces moyens financiers sont plus importants que ceux dont disposait le Gouvernement précédent et le ministère de la ville a un poids accru au sein du Gouvernement, les résultats du

premier tour des présidentielles ayant en effet permis une prise de conscience de la priorité que la République devait accorder à ces questions ;

– concernant la faiblesse des fonds propres des organismes HLM, les aides et exonérations de l’Etat sont les mêmes pour tous ces organismes, qu’ils gèrent un parc dégradé ou florissant, qu’ils disposent de fonds propres ou non. Des regroupements sont donc nécessaires et indispensables, ce qui suppose de dépasser les féodalités locales ;

– la gestion des ressources humaines dans les offices soulève des problèmes qu’il faudra traiter rapidement ;

– les engagements contractuels pris par le Gouvernement précédent seront honorés ;

– le principe du « guichet unique » répond à la nécessité de financer rapidement des projets, quelle que soit leur localisation, à partir du moment où la volonté politique existe. Dans ce cadre, l’action du Gouvernement vise à simplifier et à accroître la transparence des procédures, dans le respect des principes posés. Cela permettra de gérer les situations qui, sans être encore dramatiques, risquent de dégénérer, et, donc, de limiter le coût des opérations à réaliser ;

– une réflexion va être engagée sur les GPV et les GIP, afin qu’ils répondent enfin aux objectifs qui les ont fondés, et ne soient plus détournés ;

– l’ANAH étudie actuellement le dispositif des baux à réhabilitation et un recensement s’opère dans les territoires ruraux ;

– le Gouvernement est favorable à des contrats de ville incluant des polices municipales intercommunales ; la question des gardiens d’immeuble relève quant à elle du droit commun, et donc de la responsabilité des organismes HLM ;

– les cellules de veille éducative sont opérationnelles.

Répondant aux questions concernant les emplois jeunes, M. Jean-Louis Borloo a tenu à conclure en indiquant qu’il existait une véritable déperdition d’énergie dans l’action des travailleurs sociaux ; ceux-ci s’inscrivent dans des stratégies multiples et relèvent de divers organismes et de statuts différents et précaires, alors qu’ils exercent des métiers essentiels et témoignent d’un grand professionnalisme. Il a précisé que le Gouvernement envisageait de regrouper ces efforts, en s’inspirant de la logique du « guichet unique » à laquelle il a recours en matière de rénovation urbaine. Le Gouvernement a une volonté forte, dans la « guerre de l’humain » actuelle, de sortir de la précarité : il est donc nécessaire de préciser clairement les objectifs, le chef et les moyens de cette lutte, même si cela peut susciter un certain nombre de tensions.

Le président Patrick Ollier, a indiqué qu’il avait pris note avec intérêt des efforts décrits pour essayer de rationaliser l’utilisation des crédits, et a remercié le ministre pour le courage dont il avait fait preuve au cours de son intervention. Il a

constaté qu'un certain consensus se dégagait autour des objectifs, même si les moyens utilisés pour les atteindre pouvaient encore donner lieu à débat.



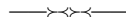
La commission a ensuite examiné les crédits de la ville pour 2003.

M. Philippe Pemezec a appelé à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a expliqué que le groupe socialiste voterait contre ce projet de budget, parce qu'il rompait avec la démarche initiée jusqu'alors, cela se traduisant notamment par une réduction de 34 millions d'euros des subventions de fonctionnement du Fonds d'intervention pour la Ville ; il a estimé que ce budget négligeait, au niveau des moyens mobilisés, ce qui devait être le deuxième objectif de la politique de la ville, à côté de la rénovation urbaine : les habitants.

M. Philippe Pemezec s'est dit surpris de cette réaction, eu égard à l'accord général qui s'était manifesté autour des objectifs.

A l'issue de l'audition de M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, conformément aux conclusions de M. Philippe Pemezec, rapporteur pour avis, la commission de la production et des échanges a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de la ville pour 2003.*



ANNEXES

TABLE DES SIGLES

ACCRE	Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ASI	Appui social individualisé
ATC	Assistant technique aux commerces
ATM	Assistant technique aux métiers
BPDJ	Brigade de prévention de la délinquance juvénile
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAPS	Contrat d'action et de prévention pour la sécurité
CAR	Conférence administrative régionale
CC(I)PD	Conseil communal (intercommunal) de prévention de la délinquance
CD AD	Conseil départemental d'accès au droit
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDPD	Comité départemental de prévention de la délinquance
CEL	Contrat éducatif local
CER	Centre d'éducation renforcée
CESC	Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté
CIDF	Centre d'information sur les droits des femmes
CIV	Comité interministériel des villes
CLS	Contrat local de sécurité
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNV	Conseil national des villes
CPAL	Comité de promotion et d'aide aux libérés
CPER	Contrat de Plan Etat-région
CPI	Centre placement immédiat
CSI	Conseil de sécurité intérieure
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGS	Direction générale de la santé
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DIF	Délégué interdépartemental à la formation
DIV	Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain
DOCUP	Document unique de programmation
DPM	Direction des populations migrantes
DSQ	Développement social des quartiers
DSU	Dotation de solidarité urbaine
EPARECA	Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPL	Établissement public local d'enseignement
FASILD	Fonds d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FEDER	Fonds européen de développement régional
FIDES	Fonds d'intervention pour le développement d'une économie solidaire
FISAC	Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce
FIV	Fonds d'intervention pour la ville
FONJEP	Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire

FRAD	Formateur relais anti-drogue
FRE	Fonds de revitalisation économique
FRE	Fonds pour la réforme de l'Etat
FREE	Formateur relais écologie environnement
FRU	Fonds de renouvellement urbain
FSE	Fonds social européen
FSL	Fonds solidarité logement
FSCRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
FSU	Fonds social urbain
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
GPU	Grand projet urbain
GPV	Grand projet de ville
IHESI	Institut des hautes études pour la sécurité intérieure
JAPD	Journée d'appel de préparation à la défense
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
MILDT	Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie
MJD	Maison de la justice et du droit
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
ORU	Opération de renouvellement urbain
PAD	Point d'accès au droit
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PAJECOT	Plan d'accueil des jeunes dans les communes touristiques
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PAS	Prêt d'accèsion sociale
PDS	Programme développement solidarité
PDS	Plan départemental de sécurité
PDU	Plan de déplacement urbain
PIC	Programme d'initiative communautaire
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLH	Programme local de l'habitat
PLIE	Plan local pluriannuel pour l'insertion par l'activité économique
PME	Petites et moyennes entreprises
PNAE	Plan national d'action pour l'emploi
PPU	Prêt projet urbain
PRAPS	Programme régional d'accès à la prévention et aux soins
PRU	Prêt renouvellement urbain
PST	Programmes sociaux thématiques
PTZ	Prêt à taux zéro
REP	Réseau d'éducation prioritaire
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
RMI	Revenu minimum d'insertion
SCIC	Société centrale immobilière de la caisse des dépôts
SEM	Société d'économie mixte
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SIFE	Stage d'insertion et de formation à l'emploi
SRU	Loi Solidarité et Renouvellement Urbains
TCSP	Transport en commun en site propre
TPE	Très petites entreprises
TRACE	Trajet d'accès à l'emploi

VW	Ville vie vacances
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZFU	Zone franche urbaine
ZRU	Zone de redynamisation urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible

LISTE DES SITES GPV

Région	Dépt	GPV	Dotation Etat (MF)
ALSACE	67	STRASBOURG	70
ALSACE	68	MULHOUSE	70
AQUITAINE	33	FLOIRAC/CENON/LORMONT/BASSENS	110
BOURGOGNE	71	MONTCEAU-LES-MINES/LE CREUSOT/TORCY	70
BRETAGNE	35	RENNES	80
BASSE NORMANDIE	14	CAEN/HEROUVILLE ST CLAIR/IFS	80
CENTRE	45	ORLEANS	70
CENTRE	41	BLOIS	70
CENTRE	37	TOURS/JOUE LES TOURS/ST PIERRE DESCORPS/LA RICHE	90
CHAMPAGNE ARDENNE	52	ST DIZIER	70
FRANCHE COMTE	90	BELFORT/MONTBELLIARD	70
HAUTE NORMANDIE	76	LE HAVRE	110
HAUTE NORMANDIE	76	ROUEN/SOTTEVILLE-LES-ROUEN	110
ILE DE France	77	MEAUX	80
ILE DE France	78	TRAPPES/LA VERRIERE	100
ILE DE France	78	MANTES LA VILLE/MANTES LA JOLIE/LIMAY	90
ILE DE France	78	CHANTELOUP LES VIGNES	70
ILE DE France	78	LES MUREAUX	80
ILE DE France	91	EVRY/CORBEIL ESSONNE	100
ILE DE France	91	GRIGNY/VIRY CHATILLON	130
ILE DE France	92	GENNEVILLIERS/VILLENEUVE LA GARENNE	100
ILE DE France	93	PANTIN/BOBIGNY/BONDY	130
ILE DE France	93	PLAINE COMMUNE/STAINS/LA COURNEUVE	300
ILE DE France	93	AULNAY SOUS BOIS/SEVRAN	100
ILE DE France	93	CLICHY SOUS BOIS/MONTFERMEIL	120
ILE DE France	94	NOISY LE GRAND/VILLIERS SUR MARNE	100
ILE DE France	94	CRETEIL	70
ILE DE France	94	CHAMPIGNY SUR MARNE	100
ILE DE France	95	ARGENTEUIL	90
ILE DE France	95	SARCELLES/GARGES LES GONESSE	130
LANGUEDOC ROUS.	30	NIMES	100
LANGUEDOC ROUS.	34	MONTPELLIER	100
LORRAINE	57	METZ	70
LORRAINE	57	NANCY/VANDOEUVRE LES NANCY	100
MIDI PYRENEES	31	TOULOUSE	200
NORD PAS DE CALAIS	59	LILLE/ROUBAIX/TOURCOING/WATTRELOS/HEM	400
NORD PAS DE CALAIS	59	DUNKERQUE/GRANDE SYNTHES/ST POL SUR MER	90
NORD PAS DE CALAIS	59	MAUBEUGE/VAL DE SAMBRE	90
NORD PAS DE CALAIS	59	VALENCIENNES	110
NORD PAS DE CALAIS	62	LENS LIEVIN	120
NORD PAS DE CALAIS	62	BOULOGNE SUR MER	80
PAYS DE LA LOIRE	44	NANTES	80
PACA	13	MARSEILLE/SEPTEMES LES VALLONS	200
PACA	83	LA SEYNE SUR MER	70
PICARDIE	80	AMIENS	90

PICARDIE	60	CREIL/MONTATAIRE/NOGENT SUR OISE/VILLERS ST PAUL	70
RHONE ALPES	69	LYON/VAULX EN VELIN/VENISSIEUX/RILLEUX LA PAPE	340
RHONE ALPES	38	GRENOBLE/ST MARTIN D'HERES	100
RHONE ALPES	73	CHAMBERY	60
RHONE ALPES	42	ST ETIENNE	80
MARTINIQUE	972	FORT DE France	70
REUNION	974	ST DENIS de la Réunion	70
GUADELOUPE	971	POINTE A PITRE/LES ABYMES	90

Source : Ministère de la Ville et de la Rénovation urbaine

EXEMPLES CONCRETS D' ACTIONS PREVUES DANS LES GPV

1- Restructuration du bâti / restructuration urbaine :

- ***GPV du Mantois : le projet du quartier des Peintres***

Situé à l'extrémité du Val Fourré, marqué par une forte densité et une conception urbaine enclavée, le quartier des Peintres est en train de connaître une profonde mutation. Afin d'ouvrir le quartier sur l'extérieur et de restaurer la qualité résidentielle, le programme de renouvellement urbain engage diverses opérations : dédensification (démolition de tours), réorganisation de la trame viaire, résidentialisation accompagnée de réhabilitation de logements, restructuration des commerces ainsi que des aménagements d'espaces publics (création d'un jardin public, etc).

- ***GPV de Meaux: un programme de démolition de grande ampleur au sein d'un véritable projet urbain***

L'état du patrimoine HLM du quartier Pierre Collinet et du secteur des « grandes caravelles à Beauval (vacance, poursuite de la dévalorisation en dépit des diverses actions menées, conceptions particulièrement aberrantes et rudes des immeubles) ont conduit la Ville de Meaux et l'Etat à programmer un vaste projet de démolition de 2 000 logements sur une période de 10 ans. Ce programme s'inscrit dans le cadre d'une véritable stratégie de requalification urbaine avec des investissements sur les équipements publics, la voirie, les espaces verts, la réhabilitation, la résidentialisation du patrimoine conservé et la restructuration des espaces commerciaux, ainsi que des programmes de reconstruction sur le site même ainsi qu'à l'extérieur du quartier et notamment à ses franges de façon à retisser les liens entre la ville et son quartier.

- ***GPV de Nantes : le désenclavement du quartier de Malakoff***

L'enjeu central de désenclavement physique et social du quartier de Malakoff a conduit le GPV à s'engager dans un projet urbain intégrant la réalisation de voies urbaines visant à réduire lourdement la coupure que constitue le faisceau ferré ceinturant le quartier, la dédensification avec la démolition de 600 logements (près de 40 % des logements du site), la requalification des espaces publics et la mise à disposition de l'offre foncière pour une diversification de l'habitat, la reconstruction d'équipements publics à vocation d'accueil large et la reconfiguration d'un cœur de quartier, autour de l'actuel centre commercial.

- ***GPV de Saint-Dizier : recréer de la continuité urbaine***

Outre la volonté d'effacer la rupture physique que constitue le remblai de la RN4 qui coupe véritablement la ville en deux parties, le GPV s'attaque à la reconquête des axes nord-sud pour retisser des liens entre le centre ville et les quartiers d'habitat social (Vert Bois, Etang Rozet): requalification de la RN35, création d'une rue sur l'emprise d'une voie ferrée désaffectée, traitement de l'axe principal reliant les centres villes de Saint-Dizier et Bettancourt et liaison directe de l'axe structurant du Vert Bois vers le centre ville de Saint-Dizier.

- ***GPV de Tourcoing : la restructuration du quartier de la Bourgogne***

Le quartier d'habitat social de la Bourgogne fait l'objet d'une transformation urbaine profonde avec la création d'une nouvelle voie d'accès au cœur du quartier, en complément de l'arrivée du métro et de l'aménagement d'espaces publics. De nouvelles implantations d'activités et services ont suivi (centre social, pôle de bureaux et services, ludothèque et médiathèque) et la redynamisation du centre commercial a été engagée.

- ***GPV de Trappes : un schéma de cohérence urbaine ambitieux***

Le schéma de cohérence urbaine pour la ville de Trappes envisage la couverture partielle de la RN10 afin de restaurer les liaisons et la continuité urbaine entre les différents quartiers de Trappes. Un appel à projets est lancé pour tirer au mieux partie de l'espace nouvellement créé sur la couverture de la RN10. Le schéma de cohérence urbaine dégage des orientations concrètes pour restaurer la lisibilité et la reconquête des quartiers des Merisiers et de la Plaine de Neauphle par des constructions nouvelles sur les disponibilités foncières qui sont situées en leur cœur.

2- Amélioration de l'environnement :

- ***GPV d'Aulnay-sous-Bois / Sevrans : l'enlèvement des véhicules hors d'usage***

Afin de lutter contre la présence d'épaves qui constitue un véritable « marquage » des quartiers GPV, la Ville (Services techniques, Police Municipale), l'Etat (Préfecture, Police Nationale, Justice), le Conseil Général et les bailleurs, se sont mobilisés pour diminuer la production d'épaves et réduire la durée du traitement des dossiers, notamment du temps de stationnement avant enlèvement des véhicules.

- ***GPV de Chanteloup-les-Vignes : un programme de gestion urbaine complet***

L'élaboration et la mise en œuvre du programme de gestion urbaine repose sur la collaboration entre les partenaires, avec notamment une clarification des responsabilités de chacun en fonction des différents espaces extérieurs (résidentiels ou à usage public). Démarche visant un retour à la normale de la qualité urbaine, le programme inclut trois types d'actions : amélioration des services urbains, programme de petites interventions et travail sur les modes de gestion et d'organisation (création d'une régie de ville, réorganisation de l'agence du bailleur, mobilisation et sensibilisation de la population).

- ***GPV de Grenoble : la résidentialisation du quartier Teisseire***

Le projet de renouvellement urbain du quartier Teisseire à Grenoble mise sur la résidentialisation pour offrir aux habitants un cadre de vie à échelle humaine et une meilleure identification entre espaces privés et publics. De petites unités résidentielles sont ainsi progressivement créées, regroupant un ou deux immeubles au plus (soit, au total, 25 unités résidentielles sur le site). Les résidences sont clôturées et les entrées requalifiées. Des jardins privatifs sont conçus pour les logements en rez-de-chaussée et la sécurisation des parkings rattachés aux unités résidentielles sera assurée.

- ***GPV de Strasbourg : un programme court terme de travaux de proximité***

Sur le quartier du Neuhof, le lancement du GPV nécessitait d'être crédibilisé aux yeux des habitants qui attendent du concret. Aussi, un programme de travaux de proximité a été engagé très rapidement afin d'améliorer immédiatement le quotidien des habitants. Ce programme comprend des travaux de sécurisation des voies, la protection des abords d'écoles et le renforcement de l'éclairage.

3- Implantation de services publics et de services urbains :

- ***GPV de Chanteloup-les-Vignes : Babyloop, une garde d'enfants adaptée***

Afin de répondre aux besoins diversifiés de garde d'enfants des familles et de lutter contre la garde informelle des enfants en bas âge, une crèche parentale s'est ouverte sur le quartier de la Noé. Elle pratique des horaires élargis (6h – 20h) 6 jours sur 7 et propose un service d'accueil d'urgence, en cas d'accident ou maladie des parents, par exemple. Cette crèche est aussi l'occasion d'employer et de qualifier des femmes vivant sur le quartier autour des métiers de la petite enfance.

- ***GPV de Chambéry : l'Escale, un lieu de vie pour les habitants***

Initiée par un groupe d'habitants et soutenue par des associations, l'Escale est un lieu d'exposition des œuvres et savoir-faire des habitants du quartier, un espace de concertation en raison de l'implication des habitants dans la programmation et la réalisation d'animations. Ouvert à tous et en soirée, l'Escale a permis de reconquérir l'espace public (la place des Combes) en le valorisant.

- ***GPV de Clichy-sous-Bois : la requalification du centre commercial du Chêne Pointu***

La requalification du centre commercial du Chêne Pointu vise la redynamisation de l'activité commerciale (réouverture de commerces, recherche de locomotives) et la réinsertion de cet espace dans la ville pour en faire un véritable lieu de vie. Ont été réalisés des travaux importants de restructuration du bâtiment, la remise à plat des règles de gestion, l'implantation de commerces de proximité, de la Poste et de services municipaux accessibles.

- ***GPV de Roubaix : la réhabilitation de l'école primaire Lavoisier***

La rénovation de l'école primaire Lavoisier intervient en cohérence avec l'aménagement d'autres équipements sur le quartier : l'implantation d'un centre social, la construction d'un nouveau commissariat, la rénovation du collège et la piscine. Cette rénovation scolaire conduit à supprimer les préfabriqués, améliorer la sécurité et l'accessibilité des locaux et ouvrir le groupe scolaire sur le quartier. Un effort particulier est accordé au renforcement d'initiatives pédagogiques en collaboration avec le centre social et le collège.

- ***GPV de Tourcoing : la redynamisation commerciale dans le quartier de la Bourgogne***

Dans le cadre de la restructuration lourde du quartier de la Bourgogne, l'offre d'activités commerciales a fait l'objet d'une réorganisation tenant compte des nouveaux besoins liés à l'arrivée de 150 emplois et l'évolution du poids de la population (8 500 résidents). Ont été réalisées la construction de 250m² de locaux

neufs pour l'accueil d'activités et la mise en place d'un système de vidéo-surveillance. Sont prévus l'installation d'un discount alimentaire, le renouvellement des façades, la réalisation d'agencement interne des locaux en pieds d'immeuble ainsi que la mise en place d'un plan de prospection des candidats.

- ***GPV de Vaulx-en-Velin : l'Espace Carco, une transformation d'usage complète***
Sur la partie Est de la ZUP de Vaulx-en-Velin, la transformation d'usage d'une résidence étudiante d'une centaine de logements (résidence Carco) a été l'occasion de transformer le bâtiment en un pôle fort du quartier, accueillant des entreprises et une pépinière d'entreprises, une crèche-halte garderie et un équipement de quartier réunissant les associations, le Centre Social et le local du GPV.

4- Programmes d'accès à l'emploi :

- ***GPV de Grigny / Viry-Châtillon : améliorer l'efficacité des dispositifs d'accès à l'emploi***

Afin de démultiplier les actions engagées par l'ensemble des acteurs concernés par la lutte contre le chômage, les partenaires du GPV ont réorganisé complètement les dispositifs existants pour mettre les moyens en rapport avec les besoins de retour à l'emploi des quartiers au niveau de la performance d'accueil, de l'orientation et de l'accompagnement dans les démarches d'accès à l'emploi. Concrètement, deux plateaux techniques d'accueil du public ont été mis en place, s'appuyant sur les deux équipes emploi-insertion qui ont été créées, ce qui a multiplié par 3 les équipes d'accueil et d'accompagnement vers l'emploi en mutualisant les ressources des différents financeurs et les dispositifs institutionnels des différents partenaires. Il semble aujourd'hui que l'objectif de retour à l'emploi au même rythme que dans le reste du département soit déjà atteint.

- ***GPV d'Amiens : créer des synergies fortes entre développement économique et programme d'accès à l'emploi***

Afin que le développement économique ait des retombées significatives pour l'accès à l'emploi du public en difficulté, une coordination étroite est établie entre le service de Développement Economique d'Amiens Métropole et l'équipe du PLIE. Le service de Développement Economique identifie les besoins en matière d'emploi et de qualification lors de l'accueil des entreprises, les transmet à l'équipe du PLIE qui anticipe ces besoins et agit sur la formation des populations locales.

5- Amélioration de la sécurité :

- ***GPV de Saint-Etienne : « Présence de nuit », un service pour rassurer les locataires***

Afin de diminuer le sentiment d'insécurité des locataires, un service de surveillance de 18 heures à 1 heure du matin, tous les jours de l'année, a été mis en place. Intitulé « Présence de nuit », ce service réunit 6 agents de médiation qui interviennent à la demande des locataires pour gérer les conflits et identifier les incidents techniques. Le lendemain matin, une « main courante » remplie par les agents de médiation permet de faire la liaison avec les chargés de mission prévention/sécurité de l'OPAC.

- ***GPV de Mulhouse : la mise en place d'un groupe de coopération Habitants-Professionnels***

Afin de remédier aux problèmes que posait l'usage d'un square (situations conflictuelles entre usagers et riverains, malpropreté, dégradations, tensions entre le foyer et certains usagers du square), un groupe de coopération habitants-professionnels (une quinzaine de personnes) a été mis en place pour parvenir à « mieux vivre ». Cette coopération a permis d'aboutir à des propositions concrètes d'amélioration, une meilleure communication entre habitants, professionnels et décideurs, une valorisation du rôle de chacun dans sa capacité à transformer positivement la situation.

- ***GPV de Vaulx-en-Velin : la création d'un centre de ressources des personnels de proximité d'HLM Vaulx-en-Velin***

Le centre de ressources des personnels de proximité d'HLM Vaulx-en-Velin est un dispositif né de la volonté des bailleurs de s'associer pour apporter à leurs personnels les plus exposés (particulièrement les gardiens d'immeuble), les moyens de remplir leur mission. Le centre de ressources leur propose un lieu d'échanges et de communication, un dispositif de formation, un dispositif de soutien individuel et un espace de réflexion. Des outils sont expérimentés, tels que la « fiche incidents », outil de liaison et de coopération entre les bailleurs, la police municipale et la police nationale.

6- Renforcement de l'offre de soins :

- ***GPV de Nantes : la création d'un Atelier Santé***

Face aux difficultés d'accès aux soins de la population du quartier (faiblesse des comportements préventifs en matière de santé, couverture sociale insuffisante, difficultés de repérage au sein du monde médical), les différents acteurs de la santé se sont réunis pour rechercher des pistes d'actions permettant aux habitants de mieux prendre en compte leurs besoins de santé, de mieux se soigner et aux acteurs de mieux coordonner leurs actions, notamment entre médecine de ville et milieu hospitalier, entre professionnels de santé et acteurs du champ social.

Source : Ministère de la Ville et de la Rénovation urbaine

Les régimes d'exonération en vigueur en 2001 et 2002 dans les ZRU et les ZFU

ZONES DE REDYNAMISATION URBAINE
EXONÉRATIONS APPLICABLES AUX ENTREPRISES IMPLANTÉES
AVANT LE 1^{ER} JANVIER 2002

Mesures d'exonérations fiscales et sociales	Rappel du régime 1997-2001 (taux plein, montants 2001 et 2002)	Régime 2002
Taxe professionnelle	Etablissements de moins de 150 salariés 5 ans d'exonération Montant des bases exonérées plafonné à 0,920 MF en 2001 (127.380 € pour 2002) pour les créations, extensions et changements d'exploitant après le 01/01/97 <i>Pour les établissements existants au 01/01/1997, plafond réduit de 50 %</i> Quelle que soit l'activité	Nouveau : au terme des 5 ans d'exonération à taux plein, prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %,40 %,20 %)
Impôt sur les bénéfices : régime des entreprises nouvelles	Entreprises nouvelles, indépendantes et dont tous les établissements sont implantés dans la ZRU 5 ans d'exonération, dégressive : 2 ans à 100 %, puis 75 %, 50 %, 25 % Bénéfice exonéré plafonné à 225.000 € par période de 36 mois Sans plafond d'effectifs	<i>La loi de finances pour 2002 n'a pas modifié ce régime</i>
Charges sociales patronales	Entreprises d'au plus 50 salariés au 01/01/1997 ou à la date de création si elle est postérieure Embauches en CDI ou CDD d'au moins 12 mois, accroissant l'effectif total de l'entreprise 12 mois d'exonération des cotisations de sécurité sociale (maladie, vieillesse, allocations familiales, accidents du travail), dans la limite de 1,5 SMIC mensuel et 50 salariés exonérés par mois	Nouveau : majoration de l'allègement de charges sociales lié à la RTT (régime ZRR-ZRU) : 228,58 € par an et par salarié à plein temps applicable au personnel en place et aux embauches
Cotisations sociales personnelles maladie des artisans et commerçants	Exonération non applicable en 2001	Nouveau : artisans et commerçants présents fin 2001 en ZRU : 5 ans d'exonération dans la limite d'un plafond annuel fixé à 20.289 € pour 2002

Source : Ministère de la Ville et de la Rénovation urbaine

ZONES FRANCHES URBAINES
EXONÉRATIONS APPLICABLES AUX ENTREPRISES IMPLANTÉES
AVANT LE 1ER JANVIER 2002

Mesures d'exonérations fiscales et sociales	Rappel du régime 1997-2001 (taux plein, montants 2001 et 2002)	Régime 2002 : sortie dégressive
Taxe professionnelle	Entreprises d'au plus 50 salariés au 01/01/1997 ou à la date de leur création si elle est postérieure 5 ans d'exonération Montant des bases exonérées plafonné à 2,482 MF pour 2001 et 344.420 € pour 2002 Quelle que soit l'activité	Nouveau : au terme des 5 ans d'exonération à taux plein, prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %,40 %,20 %)
Impôt sur les bénéfices (impôt sur les sociétés IS, impôt sur le revenu BIC-BNC)	Entreprises : - présentes le 01/01/97 dans la ZFU - implantées, créées ou reprises en ZFU avant le 01/01/2002 5 ans d'exonération Bénéfice exonéré plafonné, par période de 12 mois, à 400.000 F (60.980 €) pour 2001 Sans plafond d'effectif	Nouveau : au terme des 5 ans d'exonération à taux plein, prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %,40 %,20 %) Exercices clos à compter du 01/01/2002 : plafond de bénéfice exonéré = 61.000 €
Charges sociales patronales	Entreprises d'au plus 50 salariés au 01/01/1997 ou à la date de leur création si elle est postérieure Salariés en CDI ou CDD d'au moins 12 mois, présents en ZFU le 01/01/97, transférés avant le 01/01/02 ou embauchés 5 ans d'exonération à 100 %* des cotisations de sécurité sociale (maladie, vieillesse, allocations familiales, accidents du travail), du versement de transport et de la contribution au fonds national d'aide au logement, dans la limite de 1,5 SMIC mensuel et 50 salariés exonérés par mois <i>(*emplois transférés en 2001: 50%)</i> Clause d'embauche locale de 20 % au moins de résidents de la ZFU à partir de la troisième embauche Durée de travail hebdomadaire minimum de 16h pour les embauches à compter du 19/11/2001	Nouveau : 1°) les embauches effectuées après le 31/12/2001 par les entreprises présentes en ZFU à cette date sont exonérées (5 ans à 100 %) si elles interviennent dans les 5 ans de la création ou implantation en ZFU 2°) au terme des 5 ans d'exonération à taux plein, prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %,40 %,20 %) avec possibilité d'opter pour la majoration en ZRU de l'allègement de charges sociales lié à la RTT : 228,58 € par an et par salarié à plein temps
Cotisations sociales personnelles maladie des artisans et commerçants	5 ans d'exonération dans la limite d'un plafond annuel de 127.825 F pour 2001 et 20.289 € pour 2002	Nouveau : au terme des 5 ans d'exonération à taux plein, prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %,40 %,20 %)

Source : Ministère de la Ville et de la Rénovation urbaine

ZONES DE REDYNAMISATION URBAINE
EXONÉRATIONS APPLICABLES AUX ENTREPRISES
QUI SE CRÉENT OU S'IMPLANTENT EN ZRU
ENTRE LE 1ER JANVIER 2002 ET LE 31 DÉCEMBRE 2004

Mesures d'exonérations fiscales et sociales	Régime applicable en 2002 dans les 416 ZRU
Taxe professionnelle	Etablissements de moins de 150 salariés 5 ans d'exonération pour les créations, extensions et changements d'exploitant entre le 01/01/02 et le 31/12/2004 Montant des bases exonérées plafonné à 127.380 € pour 2002 Quelle que soit l'activité
Impôt sur les bénéfices : régime des entreprises nouvelles	Entreprises nouvelles, indépendantes et dont tous les établissements sont implantés dans la ZRU 5 ans d'exonération, dégressive : 2 ans à 100 %, puis 75 %, 50 %, 25 % Bénéfice exonéré plafonné à 225.000 € par période de 36 mois Sans plafond d'effectif
Cotisations sociales patronales	1°) exonération des embauches : Entreprises d'au plus 50 salariés au 01/01/1997 ou à la date de création si elle est postérieure Embauches en CDI ou CDD d'au moins 12 mois, accroissant l'effectif total de l'entreprise 12 mois d'exonération des cotisations de sécurité sociale (maladie, vieillesse, allocations familiales, accidents du travail), dans la limite de 1,5 SMIC mensuel et 50 salariés exonérés par mois 2°) majoration de l'allègement de charges sociales lié à la RTT (régime ZRR-ZRU) : 228,58 € par an et par salarié à plein temps Applicable au personnel en place et aux embauches
Cotisations sociales personnelles maladie des artisans et commerçants	5 ans d'exonération dans la limite d'un plafond annuel fixé à 20.289 € pour 2002

Source : Ministère de la Ville et de la Rénovation urbaine

N°0258-01.- Avis de M. Philippe Pemezec sur le projet de loi de finances pour
 2003 – Affaires sociales, travail et solidarité : ville