Document
mis en distribution
le 21 octobre 2002

N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE **loi de finances** *pour* **2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 7

AFFAIRES SOCIALES, TRAVAIL ET SOLIDARITÉ :

VILLE

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS GROSDIDIER

Député

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES TENDANCES DU BUDGET 2003 7

INTRODUCTION 9

I.– UNE POLITIQUE AUX PROCEDURES RENOUVELEES 11

A.– DES PROCEDURES JUSQU'A PRESENT MARQUEES PAR DES RESULTATS INEGAUX ET INSUFFISAMMENT EVALUES 11

1.– Des procédures à l'efficacité variable 11

a) Les contrats de ville 11

b) Le programme de renouvellement urbain 15

c) Les mesures de zonage 17

2.– Une évaluation insuffisante 20

a) L'évaluation au niveau national 21

b) L'évaluation au niveau régional 22

c) L'évaluation au niveau local 22

B.– LE RENOUVELLEMENT DES PROCEDURES 23

1.– Simplifier les procédures pour mieux associer les habitants 23

a) L'association des habitants 24

b) La participation des associations 25

2.– Approfondir la dimension interministérielle de la politique de la ville 27

a) Les instances nationales 27

b) Les instances locales 30

c) L'approfondissement de la dimension interministérielle 33

II.– UN BUDGET CLARIFIE AUX PRIORITES REDEFINIES 35

A.– DES DOCUMENTS BUDGETAIRES QUI GAGNENT EN CLARTE ET EN SINCERITE 35

1.– Un budget clarifié 35

a) Les modifications prévues par le projet de loi de finances pour 2003 35

b) Les perspectives d'évolution de la présentation du budget de la Ville 37

2.– Une présentation du fascicule retraçant l'effort global financier en faveur de la politique de la ville enrichie mais perfectible 38

B.– DES PRIORITES BUDGETAIRES REDEFINIES 39

1.– Le budget de la Ville 40

a) L'exécution des budgets 2001 et 2002 40

b) Les dotations demandées pour 2003 42

2.– L'effort public global en faveur de la ville et du développement social urbain 46

a) Les crédits spécifiques de la ville 47

b) Les crédits relevant de divers ministères contractualisés dans les contrats de plan 48

c) Les crédits relevant de divers ministères contribuant à la politique de la ville 48

d) La solidarité urbaine 49

e) Les exonérations fiscales et sociales 50

f) Les fonds communautaires concourant à la politique de développement social urbain 52

g) Les apports de la Caisse des dépôts et consignations 53

h) Les autres interventions 54

i) La contribution des collectivités locales 55

III.– UN PROGRAMME ARTICULE AUTOUR DE QUATRE GRANDS AXES 57

A.– LE RENOUVELLEMENT URBAIN 57

1.– Le programme d'amélioration du cadre de vie 58

a) La réhabilitation 59

b) La démolition 59

c) La résorption de l'habitat insalubre 59

d) Les interventions en direction des copropriétés en difficulté 60

e) Les perspectives 61

2.– Les prêts de la Caisse des dépôts et consignations 62

3.– Les actions en faveur de la diversité de l'habitat 63

B.– LES INTERVENTIONS EN MATIERE DE PRÉVENTION ET DE SÉCURITE 64

1.– La prévention de la délinquance 64

2.– Le renforcement de la police de proximité 66

3.– L'accès à la justice 67

C.– LES INTERVENTIONS RELATIVES AU LIEN SOCIAL ET AUX SERVICES PUBLICS 68

1.– Le droit à l'éducation 69

a) Les projets éducatifs locaux 69

b) Le dispositif d'éducation prioritaire 71

2.– L'accès aux soins 72

3.– L'accès à la culture 72

4.– L'implantation des services publics 73

a) Les services publics de quartier 73

b) La revalorisation du rôle des agents publics impliqués dans la politique de la ville 74

c) Les délégués du Médiateur 74

5.– Le dispositif adultes–relais 75

D.– LA REVITALISATION ÉCONOMIQUE ET L'EMPLOI 76

1.– Les exonérations en faveur de l'emploi 76

2.– Le Fonds de revitalisation économique 79

3.– Les mesures en faveur du commerce et de l'artisanat 80

4.– Les équipes emploi insertion 81

5.– Le plan emplois jeunes 81

EXAMEN EN COMMISSION 84

LES PRINCIPALES TENDANCES DU BUDGET 2003

– **Le budget de la Ville** s'élève à 371,12 millions d'euros en 2003 contre 368,86 millions d'euros en 2002 (+ 0,6 %). Les dépenses relatives aux moyens de fonctionnement sont en recul dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques. Les crédits d'intervention sont recentrés sur les dispositifs les plus performants, notamment le programme de renouvellement urbain.

– L'effort prévu pour 2003 porte essentiellement sur les dépenses d'investissement. Le montant des autorisations de programme pour 2003 est de 240 millions d'euros alors qu'il n'était que de 228,67 millions d'euros en 2002, soit une progression de 5 %. Les crédits de paiement s'élèvent à 96,69 millions d'euros, en forte hausse (+ 54 %) par rapport à ceux prévus en 2002.

– **L'effort public global en faveur de la politique de la ville** est de 5,7 milliards d'euros en 2003, en légère diminution par rapport à 2002 où il était de 5,9 milliards d'euros.

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

A cette date, 84 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Votre Rapporteur spécial regrette que les réponses apportées au questionnaire budgétaire soient de qualité très inégale.

INTRODUCTION

La politique de la ville vise à réinsérer durablement dans la ville les quartiers en difficulté. Elle entend mettre en œuvre, dans le cadre d'un projet global de territoire, un véritable développement économique, social et urbain des quartiers défavorisés où vivent cinq millions de personnes.

Pour réussir, la politique de la ville ne doit pas être une politique sectorielle parmi d'autres. Elle doit traduire l'engagement de tous les acteurs, ministères, collectivités locales, associations et surtout habitants des quartiers concernés, autour d'une cause commune. Aussi, le Gouvernement entend-il associer davantage l'ensemble des intervenants, d'une part en simplifiant les procédures et en facilitant leur financement, et d'autre part en approfondissant la dimension interministérielle de la politique de la ville. Les expérimentations locales, souvent riches d'enseignements, feront l'objet d'une attention particulière de la part du Gouvernement.

Le budget de la Ville mobilisera, en 2003, 371 millions d'euros en crédits de paiement et 240 millions d'euros en autorisations de programme, en progression par rapport au budget voté en 2002. L'estimation de l'effort public global, qui retrace les contributions des différents ministères, des collectivités locales, de l'Union européenne, du Fonds d'action sociale, des caisses d'allocations familiales et de la Caisse des dépôts et consignations, est de 5,7 milliards d'euros.

L'exclusion est territoriale et se manifeste dans les quartiers, il faut donc une action d'envergure sur le cadre de vie et l'habitat. Aussi, le Gouvernement a-t-il affirmé sa volonté de mettre l'accent sur les opérations de restructuration urbaine. Dans cette optique, les dépenses d'investissement prévues dans le présent projet de budget progressent fortement, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme. Il s'agit en effet, de favoriser les dépenses d'avenir. Mais, le Gouvernement entend également avoir une implication plus grande dans les actions de solidarité, notamment en favorisant l'insertion sociale et l'accès à l'emploi. En effet, les actions menées, d'une part en matière de revitalisation économique, et d'autre part pour l'insertion et l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville sont déterminantes pour réintroduire ces quartiers dans les dynamiques de développement des agglomérations et favoriser le rééquilibrage social et urbain. Enfin, le Gouvernement souhaite intervenir de manière privilégiée en matière de prévention et de sécurité, afin de lutter contre le découragement qui touche trop souvent les habitants des quartiers concernés par la politique de la ville.

I.– UNE POLITIQUE AUX PROCEDURES RENOUVELEES

Les procédures mises en place dans le cadre de la politique de la ville sont d'une efficacité variable et souffrent d'une faiblesse des outils d'évaluation. Aussi, le Gouvernement entend-il renouveler ces procédures en les simplifiant et en approfondissant la dimension interministérielle de la politique de la ville.

A.– DES PROCEDURES JUSQU'A PRESENT MARQUEES PAR DES RESULTATS INEGAUX ET INSUFFISAMMENT EVALUES

Le financement de la politique de la ville souffre d'un certain nombre de défauts comme l'excessive complexité des circuits, le manque de souplesse des procédures, l'insuffisante coordination des sources de financement et la lenteur des mécanismes de délégation des crédits. Par sa vocation transversale et son imbrication dans les dispositifs contractuels mis en oeuvre au niveau local, la politique de la ville implique une gestion à la fois interministérielle et déconcentrée, particulièrement délicate à développer.

1.– Des procédures à l'efficacité variable

a) Les contrats de ville

La ville constitue une des priorités des contrats de plan Etat-région (CPER) pour 2000-2006. L'enveloppe totale réservée par l'Etat au volet ville CPER pour 2000-2006 s'élève ainsi à 1,95 milliard d'euros, soit une progression de 34 % par rapport aux crédits inscrits dans les contrats de plan couvrant la période 1994-1999. Cette enveloppe est ventilée en 1.362,89 millions d'euros au titre du ministère de la Ville et 592,42 millions d'euros au titre de la participation des autres ministères.

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

CRÉDITS DU VOLET « VILLE » DES CONTRATS DE PLAN ETAT - RÉGION 2000-2006

Crédits de l'État : 1 955,31 dont :		*(en millions d'euros)* **Crédits des régions**
Crédits ville	**Autres ministères**	
1.362,89	592,42	**778,40**

Source : Délégation interministérielle à la ville.

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

CRÉDITS DES CONTRATS DE VILLE 2000-2006

Crédits de l'Etat : 3.436,20 [(1)] dont :				*(en millions d'euros)* **Crédits des régions**
Crédits ville	**Autres ministères**	**Autres crédits (dont FAS et RHI)**	**Crédits GPV et ORU**	
1.362,89	457,35	853,71	762,25	**778,40**

(1) y compris l'enveloppe de 0,76 milliard d'euros ouverte en faveur des grands projets de ville
Source : Délégation interministérielle à la ville.

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

(en millions d'euros)

Ministères	**2000-2006**	**dont CPER 2000-2006**	**Rappel CPER 1994-1999**
Ville	1.362,89	1.356,80	533,57 (2)
Logement	571,68	190,56	658,27
Emploi	85,37	85,37	–
Solidarité	88,88	88,88	–
Justice	28,66	28,66	–
Jeunesse et sports	16,00	16,00	–
Aménagement du territoire	60,98	–	52,14
Culture	64,03	–	54,88
DOM-TOM	177,15	–	118,91
Fonds d'action sociale	245,44	–	173,79
Total	**2. 601,09** (1)	**1.766,27**	**1.591,56**

(1) hors enveloppe supplémentaire de 0,76 milliard d'euros ouverte en faveur des grands projets de ville
(2) hors grands projets urbains
Source : Délégation interministérielle à la ville.

Les crédits mobilisés par l'État regroupent :

- les crédits du budget de la Ville contractualisés dans le cadre des contrats de plan Etat-région et les engagements pluriannuels (1.362,89 millions d'euros) ;
- les crédits des autres ministères contractualisés dans différents volets des contrats de plan Etat-région (0,46 milliard d'euros) ;
- des crédits d'origines diverses, et notamment ceux dégagés par le Fonds d'action sociale et les dotations en faveur de la résorption d'habitat insalubre (0,85 milliard d'euros au total) ;
- l'enveloppe supplémentaire de 0,76 milliard d'euros consacrée à partir de 2001 aux grands projets de ville.

En 2000, des crédits ont été ouverts pour un montant de 284,78 millions d'euros (170,90 millions d'euros en fonctionnement et 80,34 millions d'euros en investissement). La loi de finances initiale pour 2001 a ouvert des crédits pour 455,98 millions d'euros (279,90 millions d'euros en fonctionnement et 176,08

millions d'euros en investissement). En 2002, des crédits ont été ouverts en loi de finances initiale à hauteur de 291,48 millions d'euros en crédits de fonctionnement et 228,67 millions d'euros en dotations d'investissement. Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit 261,45 millions d'euros en fonctionnement et 236,30 millions d'euros en investissement, témoignant de la volonté du Gouvernement de privilégier les dépenses d'investissement.

Pour leur part, les conseils régionaux ont contractualisé au titre de la politique de la ville un total de 778,40 millions d'euros [(1)].

S'agissant des conseils généraux, les décisions sont prises au cas par cas par les assemblées départementales à partir de l'examen des dossiers. La contribution financière des départements pour 2001 est évaluée à 120 millions d'euros. En ce qui concerne les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, les crédits sont mobilisés lors des programmations annuelles des contrats de ville, dans le cadre d'avenants financiers prévisionnels. Le montant de leur participation financière est estimé à 715 millions d'euros en 2001.

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

Non seulement les crédits du volet ville des contrats de plan Etat-région ont été fortement revalorisés, mais il a également été décidé de tirer les leçons de la génération précédente des contrats de plan en termes qualitatifs. Un premier bilan montre que, si l'inscription des contrats de ville dans le XI^{ème} plan a constitué un atout, les conseils généraux n'ont toutefois pas pris toute la place que leurs compétences justifiaient. De plus, si le choix de la formule contractuelle pour la mise en œuvre de cette politique s'est avéré positif, certains contrats ont été signés sans que les objectifs et les modalités de pilotage en aient été suffisamment précisés. En outre, les contrats de ville n'ont pas toujours rassemblé l'ensemble des politiques publiques concourant à la cohésion sociale des territoires prioritaires. D'une manière plus générale, leur mise en œuvre s'est heurtée à l'émergence trop lente de la coopération intercommunale et à la difficile coordination des services de l'État. L'ensemble de ces constats a été pris en compte dans la préparation de la nouvelle génération des contrats de ville.

Aussi le volet ville des contrats de plan Etat-région a-t-il été négocié par les préfets de région en fonction de trois objectifs principaux :

- la mobilisation de l'ensemble des moyens inscrits aux contrats de plan Etat-région et s'intégrant dans les différentes dimensions de la politique de la ville, qui ne doit plus être considérée comme une simple politique sectorielle ;

- la recherche d'une contribution importante des conseils régionaux ;

- la participation des conseils généraux auxquels a été proposée la signature d'une convention particulière sur la politique de la ville.

---

(1) Hors région Auvergne

Les nouveaux contrats de ville constituent le cadre par lequel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains quartiers. L'objectif est le développement d'une ville équilibrée permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes. Chaque contrat comporte des programmes d'action à l'échelle de la commune et de l'agglomération. Il prévoit par ailleurs des interventions sur des sites prioritaires définis localement (îlot, quartier, ensemble de quartiers…).

Tous les crédits contractualisés ont été regroupés dans les nouveaux contrats de ville qui ont ainsi vocation à devenir l'unique procédure de négociation et à traiter toutes les opérations auparavant dispersées dans plusieurs dispositifs. Ils intègrent notamment les programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT) urbains, mis en place en 1989, dès le X^{ème} plan, en faveur de zones en cours de reconversion industrielle, et pour lesquels le Comité interministériel des villes du 12 novembre 1992 avait institué une procédure contractuelle séparée. Seuls les contrats locaux de sécurité restent distincts dans la mesure où ils concernent des opérations de prévention de la délinquance qui gardent leur spécificité et demandent le maintien d'une procédure plus légère que les contrats de ville.

Les nouveaux contrats de ville ont ainsi pour but de proposer un cadre unique à géométrie variable, là où la génération précédente s'adressait aux zones les plus difficiles, d'autres procédures contractuelles étant prévues pour les zones intermédiaires.

La négociation des contrats de ville a été axée autour de trois objectifs :

- mettre en œuvre des politiques structurelles à l'échelle intercommunale ;
- mieux mobiliser l'ensemble des politiques sectorielles mises en œuvre par l'État ;
- renforcer la participation des conseils généraux.

247 conventions cadre ont été signées. Les conventions thématiques et territoriales correspondantes, qui prennent la forme d'avenants aux conventions cadre, ont été élaborées ou sont en cours de finalisation. Il ressort de l'analyse de ces 247 conventions cadre que la lutte contre la dévalorisation de certains quartiers et l'intégration de tous les habitants dans la ville en sont les priorités. L'autre caractéristique majeure des conventions est l'accent mis sur l'intercommunalité. En effet, alors que seulement 40 % des contrats de ville avaient été signés au niveau intercommunal lors de la précédente génération de contrats, 70 % des nouveaux contrats de ville sont intercommunaux. Dans certains cas, la préparation du contrat de ville a même été l'occasion d'accélérer la mise en place de nouvelles intercommunalités. Les contrats de ville contiennent désormais, au-delà des actions de proximité au niveau des quartiers prioritaires, des programmes à l'échelle des communes et des agglomérations, notamment dans les domaines de l'habitat, des transports et du développement économique. Ces programmes devraient permettre de peser plus fortement sur les mécanismes de la ségrégation urbaine et sociale. Par ailleurs, les contrats d'agglomération, dans lesquels s'insèrent les contrats de ville,

doivent favoriser la réintégration des quartiers les plus en difficulté par la mise en place de politiques urbaines à long terme.

Si des progrès dans la rédaction des contrats de ville doivent être salués, certains points appellent encore des améliorations. Ainsi, certains contrats de ville se caractérisent encore par le manque de précision des objectifs, notamment l'insuffisance d'objectifs chiffrés de résultats. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport de février 2002 consacré à la politique de la ville, « *les engagements financiers font l'objet de chiffrages fréquemment peu précis et, souvent, sans échéancier* ». En outre, ces engagements financiers ne concernent souvent qu'une partie des crédits nécessaires à la réalisation des opérations prévues, si bien qu'en fin de période les engagements financiers peuvent avoir été tenus alors que les opérations n'ont pas toutes été menées à leur terme. Enfin, il est parfois difficile de déterminer quels sont les financements engagés au titre de la politique de la ville. La Cour des comptes rapporte ainsi que *« dans certains cas, les engagements financiers affichés correspondent au total des dépenses faites sur le territoire des quartiers sensibles, sans que l'on puisse faire le partage entre les « dépenses de droit commun », qui relèvent de l'action « normale » de la collectivité, et les actions qui sont spécifiquement faites au titre de la politique de la ville ».*

b) Le programme de renouvellement urbain

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

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

Les GPV s'intègrent dans les contrats de ville. Il s'agit en fait de contrats de ville comportant d'importantes opérations de transformation urbaine concentrées sur certains de leurs territoires prioritaires. Les GPV font l'objet d'une convention territoriale, complétant ou précisant le contrat de ville.

Afin de renforcer le contrat de ville, le GPV se concrétise sous la forme d'un ensemble d'actions visant à :

- ancrer le quartier dans l'agglomération par :
  - une politique de l'habitat à l'échelle de l'agglomération, afin notamment de rééquilibrer l'offre de logements à vocation sociale et de permettre de retrouver une certaine diversité au sein des quartiers ;

  - des échanges entre les quartiers et l'agglomération grâce à un désenclavement des moyens de transport ;
  - une dynamique de développement économique à l'échelle de l'agglomération.

- renouveler l'offre urbaine par :
  - la restructuration du bâti en augmentant l'offre de logements, en intervenant sur les copropriétés en difficulté et en renforçant les centres de proximité ;
  - le réaménagement des espaces extérieurs et de la structure foncière (restructuration des dalles, remodelage des espaces extérieurs, adaptation et remodelage du système de voirie, hiérarchisation des espaces publics et des voiries, création d'une structure foncière) ;
  - l'implantation d'activités pour une revitalisation économique (réponse aux besoins en services marchands, recherche de synergie entre les investissements sur le quartier, le développement économique et l'accès à l'emploi des habitants, stratégie d'accueil d'entreprises et soutien à la création d'entreprises) ;

- améliorer la vie quotidienne au sein des quartiers par :
  - une réduction du processus d'exclusion (accès à l'emploi, réussite scolaire, lutte contre les discriminations) ;
  - un développement et une adaptation des services publics afin de restaurer le sentiment de sécurité, de valoriser le potentiel culturel et de rétablir l'accès aux soins.

Aux 53 grands projets de ville s'ajoutent 30 opérations de renouvellement urbain, dispositif moins lourd que celui des GPV. A la différence de ceux-ci, les ORU ne justifient pas l'ouverture de dotations de fonctionnement et ne bénéficient que de moyens d'investissement. Elles s'adressent à des communes en difficulté financière, souvent bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine, qui cumulent des difficultés en matière d'habitat (absence d'offre locative, habitat dégradé devant faire l'objet d'une réhabilitation ou d'opérations de démolition-reconstruction).

Les ORU se traduisent par un programme d'interventions portant sur l'amélioration et la diversification de l'habitat (passant par la réhabilitation, la démolition ou la reconstruction), et sur les actions qui leur sont liées (traitement des espaces publics, implantations d'infrastructures, soutien aux activités économiques et mise en place des actions de gestion urbaine et sociale correspondantes). Le ministère de la Ville consacrera aux ORU une enveloppe de 99,85 millions d'euros sur la période 2000-2006.

D'ici 2006, 1.183 millions d'euros seront consacrés au financement du programme de renouvellement urbain, se décomposant en 1.008 millions d'euros en investissement et 175 millions d'euros en fonctionnement.

En complément des moyens de « droit commun » de l'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 à mobiliser au profit du programme des GPV des crédits spécifiques pour un montant de 875 millions d'euros sur la durée du XII^{ème} plan, c'est-à-dire jusqu'en 2006.

Le programme de renouvellement urbain est financé par des crédits de fonctionnement intégrés au Fonds d'intervention pour la ville (article 10 du chapitre 46-60), et par des dotations d'investissement retracées dans une ligne spécifique du titre VI (article 30 du chapitre 67-10). S'y ajoutent les aides exceptionnelles versées depuis 1999 aux villes rencontrant des difficultés financières importantes, inscrites sur l'article 40 du chapitre 46-60. L'enveloppe totale consacrée au renouvellement urbain devrait atteindre, en crédits de paiement, 91,36 millions d'euros en 2003, contre 63,45 millions d'euros en 2002.

FINANCEMENT DU PROGRAMME DE RENOUVELLEMENT URBAIN

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

	2002	**2003**
Fonctionnement (art. 10 du chapitre 46-60)	29,00	13,00
Aides exceptionnelles (art. 40 du chapitre 46-60)	10,67	30,67
Subventions d'investissement (art. 30 du chapitre 67-10)	23,78	47,69
Total	**63,45**	**91,36**

Source : Délégation interministérielle à la ville.

Le Gouvernement montre, par cette forte augmentation des crédits (+ 44 %), l'importance qu'il attache à la problématique du renouvellement urbain. Des difficultés devront toutefois être surmontées. Alors que les GPV sont présentés comme faisant partie des contrats de ville, leur mode d'élaboration et de négociation est très différent de celui des contrats de ville en termes de calendrier, de procédure et de contenu. Ceci est une source de complication, de confusion, et parfois même de blocage pour les partenaires de l'Etat.

Par ailleurs, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport public consacré à la politique de la ville, les montants prévus pour financer les investissements semblent faibles lorsqu'ils sont rapportés à un GPV. Ainsi, le montant moyen des investissements par GPV est de 18 millions d'euros pour la durée des contrats de plan, soit environ 2,6 millions d'euros par an, « *ce qui conduit à douter de l'efficacité de ces moyens pour transformer en profondeur les quartiers concernés* ». La hausse des crédits en 2003 est un début de réponse à cette observation.

c) Les mesures de zonage

La politique de la ville repose sur la notion de géographie prioritaire. Cette notion a désigné successivement 22 quartiers faisant l'objet de la procédure de « développement social du quartier » au début des années 1980, 148 quartiers du

IX^{ème} plan, et 546 quartiers inscrits au X^{ème} plan. Elle désigne actuellement les pratiques de « zonage », en vigueur depuis plusieurs années.

Le principe de territorialisation a en effet été renforcé par la mise en place du « pacte de relance pour la ville » qui fait bénéficier les sites prioritaires de dispositifs dérogatoires importants. La politique de la ville repose donc actuellement sur des territoires d'intervention différenciés en fonction de l'échelle des problèmes à traiter et des solutions à mettre en œuvre. Cette géographie prioritaire regroupe 1.300 quartiers recensés dans les contrats de ville.

Les quartiers sont classés en trois sous-ensembles :

- Les 751 zones urbaines sensibles (ZUS) correspondent à des grands ensembles et à des quartiers d'habitat dégradé. Elles sont réparties sur 491 communes et 87 départements, représentent 4,7 millions d'habitants et bénéficient des mesures suivantes :

  – une dérogation aux plafonds de ressources du prêt locatif aidé et une exonération des surloyers HLM ;

  – un développement du programme « école ouverte » et une extension des zones d'éducation prioritaire ;

  – une possibilité d'exonération de taxe professionnelle sur décision d'un conseil municipal (exonération non compensée par l'État) ;

  – l'application de la nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires qui y sont affectés ;

  – enfin, divers avantages pour l'équipement et l'aménagement urbain.

- Les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) sont des ZUS, autrefois définies en raison de leur éligibilité à la dotation de solidarité urbaine, qui ont été sélectionnées en application de critères statistiques (taux de chômage des jeunes, de non-diplômés, population totale du quartier et potentiel fiscal de la commune). Il s'agit d'un dispositif qui vise à conforter ou à recréer de l'activité dans les quartiers très défavorisés par des exonérations fiscales ou sociales. Les ZRU couvrent 342 communes, soit 3,2 millions d'habitants.

- Les 44 zones franches urbaines (ZFU), créées par le pacte de relance pour maintenir ou créer des emplois, et agréées par la Commission européenne, sont des quartiers de plus de 10.000 habitants qui présentent les caractéristiques les plus dégradées en termes d'emplois, de chômage des jeunes, de qualification professionnelle ou de ressources des communes. Réparties sur 58 communes, elles concernent 768.000 habitants. Depuis le 1er janvier 1997, elles font l'objet de mesures fiscales et sociales dérogatoires renforcées, ainsi que de dispositifs spécifiques en matière de logement, de fonction publique, de rythmes scolaires et d'équipements culturels.

Ces dispositifs, malgré leurs retombées positives, ont présenté des limites. Ainsi, les modalités de définition de cette géographie prioritaire ont abouti à une

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

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

Il a également été décidé de moraliser les exonérations en vigueur et d'organiser une sortie progressive des dispositifs de ZFU et ZRU à partir du 1er janvier 2002.

Ainsi, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 contient les mesures de moralisation des ZFU décidées par le Comité interministériel des villes du 2 septembre 1999. Elle prévoit notamment :

- la suppression du régime d'exonérations fiscales en cas de transfert de l'entreprise d'une zone franche urbaine vers une autre zone franche urbaine ;
- le maintien d'une exonération totale de charges patronales pour les créations nettes d'emploi et sa réduction de moitié pour les emplois transférés ;
- la suppression du régime d'exonérations sociales en cas de transfert de l'entreprise d'une zone franche urbaine vers une autre zone franche urbaine, sans accroissement de l'effectif ;
- la suppression du droit à exonération des charges sociales patronales si l'entreprise a procédé à un licenciement dans les 12 mois suivant son installation dans la zone franche urbaine ou la création d'emploi ;
- la fixation d'un nombre d'heures minimum de travail hebdomadaire pour la comptabilisation des embauches ouvrant droit à application de la clause d'embauche locale ;
- l'instauration d'une déclaration préalable à l'embauche - à l'instar de ce qui existe pour les autres dispositifs d'aides à l'emploi - et d'une déclaration récapitulative des emplois occupés et exonérés lors de l'entrée en vigueur de la loi.

Le dispositif de sortie progressive des ZRU et des ZFU, qui s'applique depuis le 1er janvier 2002, comprend trois volets :

- *l'aménagement d'une sortie progressive des ZRU et des ZFU*

Le processus de sortie dégressive sur 3 ans concerne les entreprises qui ont bénéficié, sur la période 1997-2001, d'une ou plusieurs des exonérations et qui sont

présentes fin 2001 dans l'une de ces zones (ZRU ou ZFU). Elle ne vaut que pour les exonérations auxquelles l'entreprise était éligible sur cette période. L'aménagement des droits à exonération concerne, dans les ZRU, la taxe professionnelle, et, dans les ZFU, la taxe professionnelle, l'impôt sur les bénéfices (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés) et les charges sociales patronales dues pour l'emploi de salariés. La sortie dégressive du dispositif se traduit par une prolongation des exonérations de 3 ans à taux dégressif (60%, 40%, 20%) à l'issue des 5 ans de droits ouverts à taux plein.

- *un nouveau régime d'exonérations dans les 416 ZRU à compter du 1er janvier 2002*

Applicable jusqu'au 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. Ces exonérations concernent uniquement les entreprises qui n'ont pas bénéficié précédemment d'exonérations analogues au titre des régimes ZRU et ZFU en vigueur jusqu'au 31 décembre 2001.

En outre, afin de favoriser la réduction du temps de travail, il est prévu que les entreprises présentes le 1er janvier 2002 dans les ZRU ou qui s'y implanteront avant la fin de l'année 2004 bénéficient d'une majoration de l'allégement permanent de charges institué par la loi sur la réduction de la durée légale du temps de travail. Cette majoration est d'un montant unique de 213,43 euros par an et par salarié, comme c'est déjà le cas pour les employeurs implantés dans les zones de revitalisation rurale.

- *la création d'une prime pour l'emploi de demandeurs d'emploi de longue durée résidant dans les 751 ZUS*

Afin de favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée qui résident dans une ZUS, une prime de 6.000 euros par an est versée à l'employeur, pendant deux ans au maximum, en fonction de la forme et la durée du contrat de travail du salarié embauché. Cette prime est versée à l'employeur quelle que soit sa localisation.

Considérant les résultats positifs enregistrés dans les zones franches urbaines, le Gouvernement envisage de relancer ce dispositif.

2.– Une évaluation insuffisante

Malgré l'importance des montants financiers qui y sont consacrés, il n'est actuellement pas possible de disposer d'informations permettant de déterminer de manière claire l'impact de la politique de la ville sur la vie des habitants des quartiers concernés. Ceci est dû à l'insuffisance de la politique d'évaluation, qui souffre à la fois de l'imprécision des objectifs définis, des lacunes du système d'information et de la diversité des procédures et des périmètres retenus.

Conformément à la circulaire du ministère de la Ville du 13 novembre 2000, la politique de la ville doit faire l'objet d'une évaluation en 2006, avec un bilan à mi-parcours en 2003.

L'évaluation des contrats de ville pour la période 2000-2006 doit être faite en plusieurs étapes :

- une phase préalable de réflexion portant sur le cadre de l'évaluation, c'est-à-dire les priorités, enjeux et méthodes de la démarche évaluative, ainsi que sur la grille d'évaluation des actions menées ;
- des évaluations régulières, partielles ou globales, conduites sur la durée du plan ;
- une évaluation intermédiaire à mi-parcours, c'est-à-dire en 2003, et une évaluation en fin de plan.

Cependant, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport consacré à la politique de la ville, cette démarche est peu réaliste. En effet, « *elle suppose qu'après une première négociation entre les partenaires pour arrêter un projet de territoire, la négociation reprenne immédiatement sur les modalités de l'évaluation* ». Par ailleurs, le calendrier retenu semble difficile à respecter : les retards pris dans la mise en route des programmes risquent de rendre inopérante l'évaluation prévue à mi-parcours.

L'évaluation de la politique de la ville s'opère à trois niveaux : local, régional et national. Ces trois niveaux, liés à l'architecture même de la politique de la ville, ne comportent pas tout à fait les mêmes enjeux et ne dépendent pas strictement des mêmes acteurs, ce qui complique la démarche évaluative. En outre, les dispositifs d'évaluation sont très variables d'une procédure à l'autre (contrat de ville, dispositifs du programme de renouvellement urbain, ZUS, ZFU, ZRU), empêchant toute vision synthétique des effets de la politique de la ville.

a) L'évaluation au niveau national

Il revient au Comité national d'évaluation de la politique de la ville, avec le concours de la DIV et, en son sein, de la mission « Observation, veille scientifique, évaluation », de développer la démarche évaluative au niveau national. Le Comité national d'évaluation de la politique de la ville s'est réuni pour la première fois le 14 mars 2002. Un certain nombre de chantiers ont été engagés avec comme objectif de construire un référentiel d'évaluation transversal à la politique de la ville d'ici 2003. Ces chantiers doivent faire l'objet de groupes de travail qui ont été mis en place. Certains volets thématiques ou transversaux de la politique de la ville (lutte contre les discriminations, volets culturels…) ont commencé à être évalués, afin de fournir un éclairage à mi-parcours, fin 2003. La démarche évaluative au niveau national ne se situe donc qu'à un stade initial.

La connaissance précise, et par conséquent chiffrée, des populations vivant dans les quartiers concernés ainsi que de leurs conditions de vie est un élément indispensable pour définir les actions à mener et pour en mesurer les effets. Cependant, même si des progrès ont été faits, les travaux réalisés en la matière restent limités. Ne disposant ni d'un service ni des infrastructures nécessaires pour produire des informations statistiques, la Délégation interministérielle à la ville s'appuie essentiellement sur des partenariats avec l'INSEE et les autres administrations ou organismes détenteurs d'informations pour le développement de ces connaissances. Trois types d'instruments utiles à la connaissance de la politique de la ville et des populations concernées sont utilisés : les recensements de la

population, des sources d'origine administrative et des enquêtes par sondage auprès des ménages.

Afin de faciliter l'accès à ces informations pour le réseau de ses correspondants dans les services déconcentrés de l'Etat, la Délégation interministérielle à la ville a développé un système d'informations géographiques qui associe des données statistiques, cartographiques et textuelles sur les différents échelons territoriaux de la politique de la ville qui est opérationnel depuis quelques mois. Son objectif est de fournir aux responsables locaux de la politique de la ville un tronc commun de données permettant des comparaisons entre territoires et susceptible d'être enrichi par des donnés produites localement.

b) L'évaluation au niveau régional

Il existe un échelon régional de l'évaluation porté par les Secrétaires généraux à l'action régionale dans le cadre de l'évaluation des contrats de plan État-région, dont la politique de la ville constitue l'un des volets.

La place de l'échelon régional est difficile à définir : il n'est pas maître d'ouvrage de l'évaluation locale, bien qu'il assume cette fonction dans certains cas, mais joue un rôle plus important que celui d'appui à l'évaluation locale. À l'interface du local et du national, il doit être en mesure, par-delà l'examen de l'impact des mesures engagées par la région dans le cadre du CPER ou dans le cadre plus large de ses compétences, d'apporter un appui et une mise en perspective aux évaluations locales. Il a également un rôle à jouer dans la construction d'un système d'information adapté aux problématiques de la politique de la ville et dans sa redistribution vers le niveau local.

c) L'évaluation au niveau local

L'échelon local de l'évaluation est celui de l'évaluation des contrats de ville. Il relève de la compétence des acteurs locaux : élus, sous-préfets ville, chefs de projets. D'une manière générale, ce sont les signataires du contrat de ville qui définissent les modalités de son évaluation en faisant appel, le cas échéant, à un ou plusieurs prestataires extérieurs.

La Délégation interministérielle à la ville n'a pas de fonction de maîtrise d'ouvrage, mais elle contribue à travers sa mission « Coordination territoriale » à l'animation, à l'appui et à la sensibilisation des acteurs concernés par les enjeux de l'évaluation. La mission « Formation et méthode » de la DIV participe quant à elle à la qualification des acteurs en s'appuyant, entre autres, sur un guide méthodologique actuellement en cours d'actualisation et sur des actions en direction des personnes chargées de l'évaluation. Les Centres de ressources régionaux contribuent également à cette qualification.

A la diversité des intervenants dans la politique d'évaluation s'ajoutent la multiplicité des périmètres des zones concernées par les différentes procédures de la politique de la ville ainsi que la variété des thèmes traités. Ces difficultés se ressentent particulièrement dans le domaine de la collecte des informations. Ainsi, la

grande diversité des champs d'observations concernés par la politique de la ville rend nécessaire l'utilisation d'informations issues de sources dispersées et non homogènes, rendant difficile leur traitement et leur analyse.

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

B.– LE RENOUVELLEMENT DES PROCEDURES

1.– Simplifier les procédures pour mieux associer les habitants

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

Aussi la simplification des procédures constitue-t-elle en la matière une priorité absolue. Votre Rapporteur spécial tient à en souligner l'importance en matière de financement des dispositifs : la consommation des crédits ne doit pas être entravée par un excès de formalisme.

La démarche adoptée par le Gouvernement dans ce domaine est double. En effet, des mesures de simplification seront prises par le Gouvernement, mais elles pourront également faire l'objet d'expérimentations en partenariat avec les collectivités locales et s'inscrire, au-delà, dans un processus de décentralisation.

La simplification des procédures doit concerner tout particulièrement les relations avec les associations et les habitants des quartiers concernés, afin de les associer davantage à la politique de la ville.

a) L'association des habitants

La participation des habitants à la mise en œuvre de la politique de la ville est au cœur des réflexions sur le développement social urbain. Les principales mesures prises en faveur de cette participation sont d'abord incitatives : communication institutionnelle, informations, échanges d'expériences constituent une activité essentielle de la politique de la ville visant à convaincre ses principaux acteurs du bien fondé de l'idée de participation et à diffuser des éléments de méthode. Ceci se traduit par la production et la diffusion de brochures et de notes, la capitalisation d'expériences (site I-ville, par exemple) et l'organisation de journées d'études ou de colloques. Par ailleurs, des démarches de soutien aux réseaux d'acteurs engagés dans des dispositifs de participation sont systématiquement entreprises, notamment dans le cadre du partenariat national.

De manière plus formelle, trois dispositifs ayant pour objectif de favoriser la participation des habitants à la politique de la ville doivent être développés :

- les fonds de participation des habitants, destinés à financer des petits projets issus d'un groupe d'habitants ou d'une association. Il s'agit de favoriser les prises d'initiatives de groupes d'habitants, promouvoir les capacités individuelles et collectives à s'organiser, monter des projets et renforcer les échanges entre associations et entre habitants. Les opérations financées peuvent être par exemple des fêtes de quartier, des manifestations culturelles ou sportives, etc....
- les comités consultatifs d'habitants, installés dans le cadre des grands projets de ville. D'une manière générale, l'Etat incite les collectivités locales à réfléchir à la mise en place de formes collectives d'expression des habitants.
- les conseils de quartier, qui doivent être mis en place dans les communes de 80.000 habitants et plus. Il revient à chaque municipalité de fixer la composition et les modalités de fonctionnement des conseils de quartier. Réunissant des habitants volontaires et des élus, ces conseils peuvent saisir le maire de toute proposition concernant la vie de leur quartier. Les thématiques propres à la politique de la ville comme la gestion urbaine de proximité ou l'animation socio-culturelle constituent des sujets sur lesquels il sera possible de mieux associer les habitants aux décisions concernant leur quartier.

L'association des habitants à la politique de la ville suppose également une amélioration de leur cadre de vie. Afin de traiter les problèmes de logement et de renouvellement urbain, le Gouvernement envisage d'abandonner le financement associé à des procédures qui a prévalu jusqu'à présent, caractérisé par une faible fongibilité des crédits répartis par procédure et par département, pour promouvoir un financement associé à des projets. Dans cette logique, il a été décidé de simplifier le système de financement des opérations de construction de logements. Ainsi, un guichet unique sera créé, regroupant l'ensemble des crédits nécessaires.

Une plus grande implication des habitants dans la politique de la ville implique enfin une participation plus importante des associations à cette politique.

b) La participation des associations

Le souci d'être davantage à l'écoute des acteurs sur le terrain s'est traduit par l'organisation d'une consultation par le ministre de la Ville et de la Rénovation urbaine auprès des élus et des associations en juin 2002.

Deux types d'associations interviennent dans les quartiers concernés par la politique de la ville : les associations agissant sur les territoires et les grands réseaux nationaux.

Parmi les associations participant, dans les territoires, à la mise en œuvre de la politique de la ville, on peut distinguer :

- les associations nées d'initiatives propres à un quartier : associations de 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 champs 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 ou encore la rencontre intergénérationnelle.

Il ressort de la consultation lancée en juin 2002 que les conditions d'une meilleure participation de ces associations à la politique de la ville relèvent principalement de trois domaines :

- la reconnaissance générale des associations sous plusieurs formes : action sur un territoire donné, qualification dans le champ concerné, fonction d'observatoire que permet la proximité d'intervention, mode d'intervention spécifique caractérisé par l'articulation entre bénévoles et salariés.

- la simplification des procédures afin d'éviter le morcellement des projets associatifs qui aboutit parfois à les vider de leur sens.

- la nécessité d'un personnel stable et formé.

La démarche de reconnaissance des associations nécessite 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-mêmes.

Afin de mettre un terme à la lourdeur et à la lenteur des procédures de demande et d'octroi de subventions, seront établies au dernier trimestre de l'année des conventions entre les communes qui le souhaitent et les sous-préfets 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. Cette nouvelle procédure devrait également permettre

d'éviter que les mesures de régulation budgétaire ne concernent trop ces subventions.

Par ailleurs, le Gouvernement mène un travail important d'élaboration d'un véritable dossier unique pour tous les financeurs, administrations et collectivités, auquel un système de saisie informatique pourra contribuer.

Enfin, il apparaît nécessaire de faciliter l'inscription des associations dans les processus d'élaboration et de suivi des contrats de ville en ne demandant pas systématiquement une action nouvelle pour poursuivre un financement.

S'agissant des ressources humaines des associations, la possibilité de recruter des animateurs formés et compétents à travers, par exemple, le dispositif des postes FONJEP-DIV, qui regroupent aujourd'hui 200 postes correspondant à 7.320 euros par an pour une durée de trois ans, est une première réponse aux préoccupations des associations.

La participation des grands réseaux nationaux associatifs doit également être promue. En effet, 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 champ 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 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 de pratiques amateurs à des formes de professionnalisation.

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.

Il apparaît également nécessaire de soutenir la complémentarité entre l'action des associations locales et celle des grands réseaux nationaux. Ainsi, 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 », l'organisation de « Place Publique Junior » durant le festival de la ville de Créteil à l'initiative des Petits débrouillards et de l'OROLEIS, constituent autant d'exemples d'une collaboration réussie.

2.– Approfondir la dimension interministérielle de la politique de la ville

La politique de la ville est par nature interministérielle. En effet, l'action et les crédits du ministère de la Ville ont vocation à favoriser la mobilisation des autres ministères, dans une approche globale de la politique de la ville. Toutefois, la dimension interministérielle de la politique de la ville doit être approfondie, afin d'en accroître l'efficacité.

Différents organismes et instances interviennent dans la politique de la ville, tant au niveau national que local. Il est nécessaire que l'approche interministérielle soit renforcée à ces deux échelons.

a) Les instances nationales

Le décret n° 2002-976 du 12 juillet 2002 confie au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité les attributions relatives à la politique de la ville définies pour la première fois par le décret n° 91-33 du 11 janvier 1991. Le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine exerce, par délégation du ministre des Affaires sociales, ces attributions. Pour l'exercice de ses attributions, le ministre délégué à la Ville s'appuie sur la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV) et de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Au sein de l'Etat, la politique de la ville repose sur des actions de tous les ministères, coordonnées par des structures qui lui sont propres.

— Le Comité interministériel des villes et du développement social urbain

Présidé par le Premier ministre, le Comité interministériel des villes et du développement social urbain (CIV) réunit une quinzaine de ministres. C'est l'instance décisionnelle de la politique de la ville, chargée de définir et de coordonner les actions de l'État. Le CIV arrête les orientations de la politique de la ville et du développement social urbain, définit les programmes qui la mettent en œuvre et répartit les moyens, notamment financiers. Il se réunit au moins une fois par an en formation ministérielle et quatre fois par an en formation administrative.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le prochain Comité interministériel des villes et du développement social urbain devrait avoir lieu avant la fin de l'année.

— La Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain

Le ministre délégué à la Ville dispose, pour l'exercice de ses attributions, de la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV), administration de mission qui assure la mobilisation des différents acteurs mettant en œuvre la politique de la ville. Chargée d'animer les réseaux des professionnels du développement social urbain et des services déconcentrés de

l'Etat, elle a vocation à constituer un foyer d'initiatives, de réflexions et de propositions. La Délégation suit également l'exécution des contrats passés avec les collectivités territoriales. Elle assure enfin les échanges internationaux et européens avec les Etats confrontés à des problèmes de développement social urbain analogues.

Le Comité interministériel du 30 juin 1998 a renforcé le rôle de la DIV. En premier lieu, la Délégation a été mandatée pour présider un comité des directeurs de la politique de la ville, chargé d'assurer la mise en œuvre et le suivi des décisions. En outre, chaque Secrétaire général à l'action régionale dispose à la DIV d'un chargé de mission désigné pour suivre la mise en œuvre de la politique de la ville dans une région.

La DIV regroupe aujourd'hui 105 agents inscrits sur le cadre d'emploi ou mis à disposition par différents ministères, auxquels s'ajoutent trois emplois de direction. Elle a également recours à des vacataires pour des durées maximales de dix mois. En 2003, les effectifs seront portés à 108 agents.

En 2003, la DIV renforcera son action sur le programme national de renouvellement urbain en collaboration avec la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, notamment en développant un soutien opérationnel aux principaux sites inclus dans ce programme. L'adaptation de l'organisation interne de la DIV actuellement en cours devrait lui permettre de renforcer ses connaissances et ses capacités d'expertise afin de pouvoir apporter des solutions aux difficultés rencontrées par les acteurs locaux. Par ailleurs, dans la logique de la dimension interministérielle de la politique de la ville, la DIV opérera un recentrage de son action sur les domaines prioritaires que sont l'éducation, l'emploi et la prévention de la délinquance, dans le souci d'adapter les politiques structurelles de droit commun aux enjeux des territoires en difficulté. Enfin, la DIV préparera la présentation d'un nouveau dispositif de zone franche urbaine.

— Le Conseil national des villes et du développement social urbain

Le Conseil national des villes et du développement social urbain (CNV) est un organe consultatif de la politique de la ville. Placé auprès du Premier ministre qui le préside, il comprend vingt-cinq élus locaux ou nationaux, quinze personnalités qualifiées et, depuis le décret n° 2002-7 du 3 janvier 2002, quinze représentants d'associations, d'organismes ou de syndicats, désignés par le Premier ministre sur proposition du ministre chargé de la Ville. Il concourt à l'élaboration de la politique de la ville par des propositions d'orientation et de mise en œuvre, et suscite différents thèmes d'études et de recherches correspondant aux priorités de cette politique.

Les compétences du CNV ont été, de plus, étendues par le décret n° 2002-7 du 3 janvier 2002. Ainsi, le CNV 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'Etat et les collectivités territoriales et aux programmes de renouvellement urbain.

Une section permanente, créée par le décret du 3 janvier 2002, est associée au suivi de l'activité des conseils départementaux de prévention de la délinquance et des conseils communaux de prévention de la délinquance ainsi qu'à l'évaluation des contrats locaux de sécurité.

Le Conseil dispose de son propre secrétariat et présente des rapports élaborés dans le cadre des différents groupes de travail. Ses moyens de fonctionnement et d'études sont imputés sur le budget de fonctionnement de la DIV.

En 2001 et 2002, le CNV a rendu cinq avis portant sur :

- la mise en place de la police de proximité ;
- le rapport Brévan-Picard : *« Une nouvelle ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers » ;*
- le projet de loi relatif à la démocratie de proximité ;
- la mise en place des GPV et le soutien aux communes les plus déshéritées ;
- la nécessité d'une clarification et d'une meilleure articulation des dispositifs de sécurité, de prévention et de lutte contre la délinquance.

En 2002, à la suite de la réforme du CNV et du renouvellement de ses membres, de nouveaux ateliers de travail ont été mis en place sur les thématiques suivantes :

- la démocratie locale et la participation des habitants ;
- les relations entre l'Etat et les collectivités locales : la réforme de l'Etat et des collectivités territoriales, les finances locales et la politique de la ville ;
- le renouvellement urbain.

— L'Institut des villes

L'Institut des villes a été créé le 30 janvier 2001 par arrêté interministériel. Il répond à la volonté de mettre en place un organisme chargé de valoriser et diffuser les connaissances et les pratiques, notamment en encourageant les échanges entre les acteurs des politiques urbaines et en favorisant l'accès aux données de base.

L'Institut des villes est un groupement d'intérêt public qui a pour objet de *"capitaliser, valoriser et diffuser les travaux de recherches, les savoirs et savoir-faire sur les politiques urbaines en mettant en communication l'ensemble des acteurs du développement urbain, d'organiser des échanges, des rencontres et des débats entre ces acteurs du développement urbain, de faire connaître et discuter les expériences étrangères et de participer aux travaux menés dans ces domaines dans les enceintes européennes et internationales ".*

Ce Groupement d'intérêt public (GIP) est constitué entre l'Etat, représenté par six ministères, la Caisse des Dépôts et Consignations et les associations d'élus locaux. Il a vocation à coopérer, avec les réseaux, les pôles de compétences et les centres de ressources existant, à la fois pour mutualiser les savoirs et pour les diffuser. Son budget s'élève en 2002 à 1,68 million d'euros. Onze personnes travaillent au sein de l'Institut des villes, dont sept agents mis à sa disposition par différents ministères.

L'Institut s'est fixé un programme de travail qui s'organise autour des thèmes suivants :

- la conduite politique du projet urbain ;
- la fiscalité locale ;

- la ville numérique ;
- le temps de la ville ;
- les nouveaux territoires de l'art, lieux de requalification de friches urbaines ;
- l'application locale de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, notamment dans son articulation avec les autres lois récentes modifiant les modes d'intervention en matière de développement et d'aménagement urbains ;
- ville et vieillir.

Par ailleurs, l'Institut des villes a rédigé la contribution des villes et autorités locales au livre blanc préparatoire au sommet du développement durable.

b) Les instances locales

C'est sur le terrain que se met en œuvre la politique de la ville, sous l'impulsion des services déconcentrés de l'État et des représentants des acteurs locaux.

— Les services déconcentrés

La DIV ne dispose pas de services déconcentrés propres. La dimension interministérielle de sa mission est illustrée par le rôle joué par le corps préfectoral.

Au sein des services déconcentrés, plusieurs autorités jouent un rôle qui les place au centre du dispositif :

- le préfet de région qui, chargé d'un rôle d'animation et d'évaluation, programme et répartit les crédits entre les départements ;
- le correspondant régional de la politique de la ville, responsable du dispositif administratif dans chaque secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) ;
- les préfets de département, chargés de l'utilisation des crédits et de la coordination de l'action des services concernés ;
- les sous-préfets chargés spécialement de conduire cette politique dans les départements les plus en difficulté ;
- le « correspondant ville » nommés dans les autres départements concernés par la politique de la ville.

Le Comité interministériel des villes du 30 juin 1998 a renforcé les prérogatives des autorités déconcentrées. Pour permettre aux préfets de région et de département de mobiliser l'ensemble des services déconcentrés de l'État, chaque correspondant ville des SGAR dispose d'un correspondant spécifique à la DIV : un chargé de mission désigné pour suivre une région. Au niveau départemental, chaque service déconcentré désigne un cadre de haut niveau chargé de suivre la politique de la ville et d'animer la cellule constituée des représentants des services mettant en œuvre cette politique.

Le rôle des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville a également été réaffirmé. Sous l'autorité des préfets, ils doivent donner impulsion et

cohérence à l'action des services de l'État, en organisant le fonctionnement du travail interministériel local et en animant l'équipe des responsables de la politique de la ville au sein des services déconcentrés. Ils assurent la coordination des actions de l'État dans la lutte contre l'exclusion et veillent à la mise en cohérence des interventions du Fonds d'action sociale avec celles des services de l'État, à l'animation de la politique de prévention de la délinquance et à l'élaboration des politiques partenariales de sécurité. Outre leurs fonctions d'animation et de coordination, ils entretiennent le dialogue avec les collectivités locales. Aujourd'hui, 31 sous-préfets ville sont en poste dans les départements les plus concernés par la politique de la ville.

Parmi ces 31 sous-préfets ville, quinze sont assistés d'une « mission Ville » chargée d'assurer le suivi de la politique de la ville et, en particulier, d'instruire les dossiers de subventions relevant des crédits de fonctionnement. Dans les autres cas, c'est un bureau de la préfecture situé, la plupart du temps, au sein de la direction des actions interministérielles qui assume cette fonction. Au total, le personnel affecté à la politique de la ville dans ces préfectures s'élevait, selon la DIV, à 200 personnes en 2001. Or, près du quart de ces 200 personnes était des appelés du service national. La décision du CIV du 1er octobre 2001 de permettre que les crédits du chapitre 37-60 (article 30) puissent être éventuellement remplacés, ou complétés, par d'autres crédits de fonctionnement de l'Etat pour recruter jusqu'à la fin de l'année 2002 des personnels vacataires ne peut constituer qu'un palliatif provisoire. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport public de février 2002 consacré à la politique de la ville, les moyens humains dont disposent les sous-préfets sont limités. Dans ce contexte, la formule des délégations interservices dont le responsable dispose d'une délégation de signature du préfet et d'une autorité fonctionnelle sur les chefs de service concernés, dans la limite des attributions de la délégation, est une piste de réflexion intéressante. La création d'une telle délégation est actuellement à l'étude en Seine-Saint-Denis.

Autre acteur majeur de la politique de la ville, le « délégué de l'État », généralement fonctionnaire de catégorie A, est mandaté par le préfet pour lui rendre compte de la problématique de l'intervention de l'Etat dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ou sur un contrat de ville. Il s'agit d'un dispositif original créé en 1992 par le préfet du Rhône et actuellement étendu à 40 départements. On compte ainsi aujourd'hui 250 délégués de l'Etat. Chargés de représenter l'ensemble des services de l'État sur un quartier, ils coordonnent les interventions sur le quartier et sont les interlocuteurs privilégiés des acteurs locaux. Ils assurent par ailleurs un rôle de coordination des services déconcentrés pour la mise en œuvre des contrats de ville. Le réseau qu'ils constituent sur un département est animé par le sous-préfet ville ou par le secrétaire général adjoint de la préfecture en charge de la politique de la ville.

— Les instances associant services déconcentrés de l'Etat et partenaires locaux

- *les organismes prévus par les contrats de ville*

Chaque contrat de ville donne lieu à la mise en place d'un triple dispositif :

- un comité de pilotage, coprésidé par les signataires du contrat (préfet de département, maires, présidents d'établissements de coopération intercommunale), arrête les objectifs poursuivis, actualise les programmes d'action et met en place les dispositifs d'évaluation ;

- une instance de mise en œuvre technique qualifiée de « maîtrise d'œuvre urbaine et sociale », placée sous la responsabilité du comité de pilotage, a en charge l'ensemble des tâches d'animation, de coordination et de conception liées à la bonne conduite du contrat ;

- une instance de concertation associe les habitants, le réseau partenarial (agents des services publics de proximité, personnels des offices HLM…) et associatif à la conduite et à l'évaluation des actions menées.

- *les Centres régionaux de ressources*

Les Centres régionaux de ressources constituent des structures d'appui destinées à l'ensemble des professionnels et des institutions concernés par la politique de la ville. Il en existe actuellement quinze. Financés principalement par l'Etat, les collectivités locales et les utilisateurs, ils sont pour la plupart d'entre eux inscrits dans les contrats de plan Etat-région. Lieux de rencontre et d'échange entre élus, professionnels et acteurs de la ville mais aussi de capitalisation des savoirs, ils entretiennent des liens privilégiés avec les pôles universitaires et de recherche régionaux ainsi qu'avec les organismes de formation.

c) L'approfondissement de la dimension interministérielle

Les dispositifs de coordination interministérielle ont été récemment renforcés.

Au niveau national, les liens entre la DIV et les principaux ministères concernés par la politique de la ville ont été accrus dans la mesure où certains ministères, dont ceux de la Justice, de l'Education nationale et de la Culture, se sont dotés de services ou de cellules spécifiques à la politique de la ville. Par ailleurs des circulaires communes ont été prises, constituant des « chartes de coopération » définissant des programmes de travail sur la politique de la ville pour les ministères concernés.

La coopération accrue entre les ministères a permis la mise en place cette année d'un système d'information géographique sur les quartiers de la politique de la ville devant permettre de récolter davantage d'informations sur la situation des habitants des quartiers concernés par cette politique et favoriser l'évaluation. Ce système d'information résulte d'un partenariat entre la DIV, l'INSEE, l'ANPE, le ministère de l'Education nationale et le ministère de l'Equipement. La démarche évaluative devrait également bénéficier d'une plus grande collaboration entre les ministères puisque le Comité national d'évaluation de la politique de la ville, créé en 2002, comprend des représentants des directions chargées des études ou de l'évaluation des différents ministères impliqués dans la politique de la ville.

Au niveau local, la coopération a aussi été renforcée par le développement de liens étroits entre la DIV et les sous-préfets ville et correspondants régionaux. Ceci se traduit de manière très concrète par les nombreux déplacements des chargés de mission territoriaux de la DIV et les réunions fréquentes entre la DIV et son réseau déconcentré. Ainsi, a été mis en place un réseau actif de mise en œuvre coordonnée sur le terrain de la politique de la ville.

Mais surtout, les nouvelles compétences du ministre de la Ville en matière de rénovation urbaine ont conduit à mettre en œuvre une coordination opérationnelle avec le ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer. A ce titre, le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine dispose des services non seulement de la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain mais également de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Par ailleurs, dans certains domaines, le ministre chargé de la politique de la Ville entend procéder à des traitements conjoints avec les autres ministères. C'est notamment le cas dans le domaine scolaire, puisqu'il est envisagé de conclure des conventions entre le ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine et le ministère de l'Education nationale afin de mettre en œuvre des mesures parascolaires. De même, des actions conjointes sont envisagées le domaine de la santé avec les conseils généraux et le ministère de la Santé. Le problème du niveau élevé du taux de chômage dans les quartiers concernés par la politique de la ville devrait également faire l'objet d'une réflexion collective.

II.– UN BUDGET CLARIFIE AUX PRIORITES REDEFINIES

Le montant des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2003 au titre de la politique de la ville s'établit à 371,12 millions d'euros, en légère progression par rapport au budget voté en 2002. L'effort prévu pour 2003 se concentre sur les dépenses d'investissement, traduisant la volonté du Gouvernement de dégager les crédits nécessaires à la rénovation urbaine et à l'amélioration du cadre de vie. Il s'agit, pour le Gouvernement, d'accentuer l'effort financier en faveur de la politique de la ville et de privilégier les dépenses d'avenir, mais également de mobiliser le soutien de l'ensemble de ses acteurs (collectivités locales, Caisse des dépôts et consignations, Union européenne).

Par ailleurs, le ministère de la Ville et de la Rénovation urbaine s'est attaché à présenter au Parlement des documents budgétaires plus clairs et lisibles, reflétant mieux la réalité de la contribution financière de chacun des acteurs publics de la politique de la ville. Les modifications apportées vont également dans le sens d'une souplesse de gestion des crédits accrue.

A.– DES DOCUMENTS BUDGETAIRES QUI GAGNENT EN CLARTE ET EN SINCERITE

Depuis l'an dernier, la Délégation interministérielle à la ville a introduit une série de modifications de la nomenclature destinées à traduire de manière plus concrète les grands objectifs de la politique de la ville et à afficher une nouvelle cohérence dans la présentation de ses thèmes prioritaires. Celles-ci constituent une première étape vers une remise à plat plus complète qui s'inscrit dans les perspectives d'évolution de la procédure budgétaire, notamment dans le cadre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

1.– Un budget clarifié

a) Les modifications prévues par le projet de loi de finances pour 2003

Le présent projet de budget contient une série de modifications de la nomenclature des crédits qui répondent à un souci de simplification. Elles se traduisent ainsi par une réduction du nombre de titres dotés (3 au lieu de 4), du nombre de chapitres dotés (3 au lieu de 4) et d'articles de prévision (13 au lieu de 16).

S'agissant du chapitre 37-60, l'article 40 relatif au remboursement des frais de soins des appelés ville en quartier urbain n'a plus de raison de figurer dans la loi de finances dans la mesure où, le service national ayant été supprimé, la dette à l'égard du ministère de la Défense devrait être apurée à la fin de l'année 2002.

Est également proposée la fusion des articles 30 et 70 de l'article 37-60. En effet, les difficultés rencontrées pour opérer une répartition rigoureuse entre les

crédits relevant du fonctionnement des services publics de quartier et ceux relevant de la politique d'animation et de formation de l'Etat conduisent à fusionner les articles 30 et 70 en un seul article regroupant les crédits relatifs aux actions mises en œuvre par les services de l'Etat en matière de projets de services publics de quartier et d'animation et de formation, aux échelons régional et départemental. Cependant, en vue de conserver un suivi de l'exécution des actions financées à ce titre, cet article unique de prévision se déclinera en plusieurs articles d'exécution.

La création de l'article 80 intitulé « Dépenses de personnel » répond à des problèmes de rupture de paiement des salaires des personnels vacataires de la DIV. Afin d'y remédier, il a été proposé de recourir à des dépenses sans ordonnancement préalable, ce qui nécessite la création d'une ligne identifiée dans le budget du ministère de la Ville, exclusivement réservée à ce type de dépenses.

Comme en 2002, le chapitre unique de titre V (chapitre 57-71) n'est pas doté en 2003, les crédits de recherche et d'études étant désormais inscrits sur le titre III. Ce chapitre, qui a vocation à disparaître, reste ouvert en 2003 afin de permettre l'achèvement des opérations en cours.

Enfin, sur le titre VI, il est proposé de fusionner les articles 10 et 60 du chapitre 67-10 dans un souci de simplification et de souplesse de gestion. Il s'agit d'intégrer les crédits du Fonds de revitalisation économique (FRE) dans l'article relatif au Fonds d'intervention pour la ville (FIV).

Par ailleurs, l'article 40 du chapitre 67-10, support des opérations non déconcentrées du FIV doit disparaître, les programmes nationaux s'y rattachant étant désormais réalisés. Les crédits de paiement nécessaires au règlement des opérations non encore soldées ainsi que les autorisations de programme non engagées fin 2002 seront transférés sur l'article 10 relatif au FIV.

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

- le chapitre 37-60 – Moyens des services et animation de la politique de la ville – regroupe, pour l'État, l'ensemble des moyens d'animation de la ville, à l'exclusion des crédits d'intervention finançant le partenariat des contrats de ville qui figurent dans le titre IV ;

- le chapitre 46-60 – Interventions en faveur de la ville et du développement social urbain – rassemble tous les crédits d'intervention en les déclinant selon 6 articles :

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

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

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

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

– l'article 60 (Fonds de revitalisation économique) représente la partie fonctionnement du FRE permettant la mise en œuvre du programme à destination des quartiers prioritaires de la politique de la ville, en faveur de l'emploi et du développement économique ;

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

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

Votre Rapporteur spécial se félicite des mesures de simplification présentées dans le présent projet de loi de finances et suggère que cette démarche soit également appliquée au titre IV du budget de la Ville.

b) Les perspectives d'évolution de la présentation du budget de la Ville

Le budget de la Ville pour 2003 est présenté sous la forme d'un agrégat, ventilé en **cinq composantes** correspondant, d'une part, aux **moyens de fonctionnement et d'animation de la politique de la ville**, et, d'autre part, à quatre grands programmes thématiques **(prévention et sécurité, lien social et services publics, renouvellement urbain, revitalisation économique).**

Cette présentation vise à améliorer la lisibilité des objectifs assignés aux actions du ministère et **pourrait préfigurer le regroupement de crédits prévu par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances**. Afin de responsabiliser les gestionnaires de crédits et de permettre un contrôle de la

performance de l'action de l'État, la loi organique du 1er août 2001 modifie en effet, à compter du projet de loi de finances pour 2006, le cadre de la gestion publique en prévoyant une budgétisation par objectif et non plus par nature de dépenses et une globalisation des crédits au sein d'enveloppes fongibles. La nomenclature sera déclinée en missions, programmes et actions. Dans cette perspective, la nomenclature choisie apparaît pertinente. Elle permet en effet une présentation claire des grands domaines d'action de la politique de la ville et un chiffrage aisé du coût des programmes. Reste posée la question des indicateurs.

L'effort de présentation des crédits entrepris par le ministère de la Ville doit être poursuivi. En effet, certains indicateurs de résultats associés aux composantes de l'agrégat ne sont pas suffisants ou pertinents. Ainsi, le nombre de postes d'adultes-relais créés n'est pas un indicateur suffisant de la prévention de la délinquance et devrait être complété par des données portant par exemple sur le taux de délinquance ou le nombre d'actes de dégradation urbaine. Par ailleurs, les indicateurs de résultats présentés sont mal renseignés : à deux exceptions près, les derniers chiffres fournis sont ceux de 2000 voire de 1999.

Les perspectives d'évolution de la présentation du budget de la Ville dépendent du traitement qui sera réservé aux politiques interministérielles. La loi organique du 1er août 2001 donne en effet au Gouvernement la possibilité de regrouper, dans une même unité de vote, des crédits relevant de ministères différents, mais poursuivant la même finalité. Ainsi, les crédits du budget de l'État concourant à la politique de la ville pourraient être votés dans une mission unique, déclinée en plusieurs programmes ministériels. Cette solution reviendrait à faire figurer dans le fascicule bleu les crédits actuellement présentés dans les agrégats A1, A2 et A3 du fascicule jaune. Une telle présentation aurait l'avantage de la lisibilité puisque l'ensemble des crédits concourant au développement social urbain serait regroupé dans une même enveloppe. Elle suppose cependant que la participation des ministères autres que celui de la Ville fasse l'objet d'une prévision de crédits précise, et non plus de la simple évaluation actuellement utilisée pour confectionner le jaune.

2.– Une présentation du fascicule retraçant l'effort global financier en faveur de la politique de la ville enrichie mais perfectible

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

Votre Rapporteur spécial tient à souligner les améliorations apportées à la présentation de ce « jaune ». Figure en effet dans ce document une présentation thématique de l'effort financier global selon une approche fonctionnelle qui correspond à l'esprit de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, puisque cette présentation s'appuie sur les composantes de l'agrégat

budgétaire « politique de la ville et développement social urbain » telles que définies dans le « bleu » budgétaire. Cette présentation est complétée cette année par des tableaux précisant par thématique les interventions des ministères avec les intitulés et numéros de chapitres correspondants, permettant ainsi une vision plus claire de la contribution des différents départements ministériels.

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

Enfin, le « jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2003 est enrichi d'éléments de bilan sur la mise en œuvre des dispositifs les plus importants, comme le programme national de renouvellement urbain.

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

Votre Rapporteur spécial propose que les modifications de chiffrage observées d'un « jaune » à l'autre soient accompagnées d'un commentaire lorsqu'elles sont importantes. Les données chiffrées fournies peuvent en effet varier du simple au double, voire au triple, pour une même année de référence selon les jaunes. A titre d'exemple, le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2003 indique qu'en 2002 le montant de la contribution du ministère de l'Intérieur est de 933,08 millions d'euros et celui de l'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRU de 52,50 millions d'euros, alors que les montants inscrits dans le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2002 étaient respectivement de 537,67 millions d'euros et de 182,94 millions d'euros.

B.– DES PRIORITES BUDGETAIRES REDEFINIES

Les financements publics consacrés à la politique de la ville devraient s'élever à 5,7 milliards d'euros en 2003, contre 5,9 milliards d'euros en 2002. Toutefois, cette légère diminution recouvre des évolutions contrastées qui traduisent

une redéfinition des priorités. Ainsi, le budget de la Ville, en augmentation, privilégie l'investissement.

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

1.– Le budget de la Ville

Le projet de budget de la Ville pour 2002 s'élève à 371,12 millions d'euros en crédits de paiement, soit une progression de 0,6 % par rapport au budget voté en 2002, et à 240 millions d'euros en autorisations de programme, soit une hausse de près de 5 % par rapport au budget voté en 2002. L'effort prévu pour 2003 porte essentiellement sur les dépenses d'investissement, afin de répondre à la priorité que constitue la rénovation urbaine.

a) L'exécution des budgets 2001 et 2002

EXÉCUTION DU BUDGET DE LA VILLE EN 2001

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

Chapitre	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative	Virements, transferts et répartitions	Fonds de concours	Annulations	Reports	Crédits disponibles	Dépenses	Taux de consommation (en %)
37-60	4,60	-	+ 0,01	+ 0,07	-	+ 0,97	5,66	4,69	83
37-82	17,32	-	-	-	-	+ 1,65	18,97	15,26	80
46-60	266,61	- 10,67	+ 13,14	-	-	+ 30,24	299,32	224,47	75
57-71	0,91	-	-	-	-	+ 0,73	1,64	0,93	57
67-10	77,96	-12,19	+ 1,29	-	-	+ 81,90	148,96	100,49	67
Total	**367,41**	**- 22,86**	**+ 14,44**	**+ 0,07**	**-**	**+ 115,49**	**474,55**	**345,84**	**73**

Source : Délégation interministérielle à la ville .

La loi de finances initiale pour 2001 a ouvert 367,41 millions d'euros au budget de la Ville. Par la loi de finances rectificative, il a été procédé à des annulations de crédits pour un montant de 22,86 millions d'euros.

Ce budget a augmenté de près de 30 % par les modifications réglementaires qui lui ont été apportées en cours de gestion, passant à un total de crédits disponibles s'élevant à 474,55 millions d'euros. Cette hausse s'explique essentiellement par l'importance des reports qui ont représenté en 2001 un total de 115,49 millions d'euros. Sur le chapitre 37-60, les reports de crédits sont, en grande partie, la conséquence de la perte de délégations de signature due au changement de ministre de l'Emploi et de la Solidarité à la fin de l'année 2000. Sur le chapitre 37-82, les reports ont deux causes essentielles : le refus de certaines ANPE régionales d'utiliser les crédits destinés à la mise en place des équipes emploi-insertion dans le cadre des contrats de ville et la création moindre que prévue de GIP devant mutualiser les moyens mis en œuvre par les partenaires locaux au profit des contrats de ville. Enfin, sur le chapitre 46-60, les principaux reports concernent des crédits mobilisés au titre du programme adultes-relais et du Fonds de revitalisation économique.

Mais c'est sur le chapitre 67-10 que les reports sont les plus importants (81,90 millions d'euros) : ils sont supérieurs aux crédits ouverts en loi de finances initiale. A ce titre, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes souligne que la gestion des crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement est perturbée par l'importance des reports qui se perpétuent d'année en année. Or, la persistance de niveaux de reports élevés limite la portée du vote du Parlement. Le fait que les crédits réellement disponibles sur le titre VI excèdent largement les capacités de dépenses invite également à s'interroger sur les principes appliqués à la gestion des crédits.

Le budget de la Ville a bénéficié de 70.000 euros ouverts par fonds de concours correspondant à des recettes engendrées par les abonnements aux publications de la DIV.

Il a également été procédé en 2001 à des annulations d'autorisations de programme à hauteur de 21,88 millions d'euros. Ces annulations correspondent d'une part à la clôture d'autorisations de programme dormantes (5,11 millions d'euros), et d'autre part à l'application du décret d'avance du 21 mai 2001 (7,62 millions d'euros) et de la loi de finances rectificative (9,15 millions d'euros).

Sur un total de crédits de paiement disponibles s'établissant à 474,55 millions d'euros, 345,84 millions d'euros ont été dépensés, soit un taux global de consommation de 73 %. Ce taux de consommation est en progrès puisqu'il est supérieur à celui enregistré en 2000 (68 %), mais il demeure insuffisant. En 2001, les dépenses sont même inférieures aux crédits votés en loi de finances initiale : elles ne représentent que 94 % de cette dotation. La principale cause du faible taux de consommation des crédits est la mise en place difficile de deux dispositifs : le Fonds de revitalisation économique et les adultes-relais. **Il est préoccupant que les dotations d'investissement soient les plus concernées par la sous-utilisation des crédits**. La faiblesse du taux d'utilisation des crédits ouverts résulte en grande partie de l'importance des reports de crédits d'investissement.

EXÉCUTION DU BUDGET (AU 23 JUILLET 2002)

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

Chapitre	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative	Virements, transferts et répartitions	Fonds de concours	Régulation républicaine	Reports	Crédits disponibles	Dépenses	Taux de consommation (en %)
37-60	14,26	-	+ 0,05	-	- 6,79	+ 2,71	10,23	2,48	24
46-60	291,88	-	+ 9,67	-	- 131,66	+ 74,91	244,80	51,57	21
57-71	0,00	-	-	-	-	+ 0,71	0,71	0,42	59
67-10	62,72	-	-	-	-	+ 48,47	111,19	34,79	31
Total	**368,86**	**-**	**+ 9,72**	**-**	**- 138,45**	**+ 126,80**	**366,93**	**89,26**	**24**

Source : Délégation interministérielle à la ville.

La loi de finances initiale pour 2002 a ouvert 368,86 millions d'euros au budget de la Ville, soit une progression de 1,45 million d'euros par rapport au budget voté en 2001. Aucune modification n'a été apportée par la loi de finances rectificative. Il convient de souligner le caractère particulier de la gestion des crédits en 2002 en raison, d'une part des effets de la régulation républicaine qui a concerné

un total de 138,45 millions d'euros en crédits de paiement relatifs aux dépenses ordinaires et de 122 ,5 millions d'euros en autorisations de programme, et d'autre part des perturbations qui ont affecté la gestion centrale des crédits du fait de la perte de délégations de signature.

Les taux de consommation des crédits au premier semestre 2002 sont supérieurs à ceux enregistrés l'année dernière à la même période. Cette évolution correspond essentiellement, pour les dépenses ordinaires, à une augmentation mécanique due à la régulation républicaine qui a diminué l'assiette à partir de laquelle le taux de consommation est calculé. Le taux de consommation des crédits du chapitre 67-10 est de 31 %, en progression par rapport à celui enregistré en 2001 à la même période (19 %). Un progrès est d'ailleurs à noter quant à la gestion des crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement : à compter de 2002, la clé de répartition théorique permet un échelonnement plus réaliste des crédits de paiement sur quatre ans, ce qui devrait avoir pour conséquence de limiter les reports de crédits.

b) Les dotations demandées pour 2003

Le projet de budget de la Ville pour 2003 s'établit à 371,12 millions d'euros. Par rapport aux dotations votées pour 2002, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit d'augmenter les crédits de paiement de 2,26 millions d'euros (+ 0,6 %) et les autorisations de programme de 11,33 millions d'euros (+ 5 %). Ces progressions bénéficient surtout au programme de renouvellement urbain.

A structure et missions constantes, le budget de la Ville pour 2003 s'élève à 371,16 millions d'euros, en augmentation de 2,31 millions d'euros.

LES CRÉDITS DU BUDGET DE LA VILLE

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2002		**Projet de loi de finances pour 2003**	
	CP	**AP**	**CP**	**AP**
Moyens des services (titre III)	14,26	–	14,00	–
Interventions (titre IV)	291,88	–	260,43	–
Total dépenses ordinaires	**306,14**	**–**	**274,43**	**–**
Études et assistance technique (titre V)	–	–	–	–
Subventions d'investissement (titre VI)	62,72	228,67	96,69	240,00
Total dépenses en capital	**62,72**	**228,67**	**96,69**	**240,00**
Total général (DO + CP)	**368,86**		**371,12**	
Total général (DO+AP)	**534,81**		**514,43**	

Source : fascicule budgétaire « Ville ».

- ***Des priorités budgétaires redéfinies***

L'augmentation globale du budget recouvre deux évolutions de sens contraires. D'une part, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, les dépenses relatives aux moyens de fonctionnement sont en recul et les crédits d'intervention sont recentrés sur les dispositifs les plus performants. D'autre part,

l'accent est résolument mis sur les dépenses d'avenir : les dépenses d'investissement, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

– Les moyens de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement font apparaître une diminution apparente de 264.430 euros qui résulte des mouvements suivants :

- une mesure nouvelle de 40.468 euros est prévue afin d'augmenter les moyens de fonctionnement de la DIV qui souhaite mettre l'accent sur la poursuite de son plan informatique, notamment dans le cadre du passage à l'outil de gestion Accord ;

- la suppression du service national entraîne une réduction des frais de soins des « appelés ville » (- 304.898 euros) ;

- les crédits inscrits sur l'article 70 (« Animation et formation : crédits déconcentrés ») sont transférés sur l'article 30 (« Fonctionnement des services publics de quartier : crédits déconcentrés ») ;

- les crédits correspondants aux rémunérations des personnels vacataires et des stagiaires (130.000 euros) sont transférés de l'article 10 (« Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain ») sur un nouvel article, l'article 80, intitulé « Dépenses de personnel ». Cet article a été créé afin de permettre le versement, sans rupture de paiement, des indemnités des personnels vacataires et des stagiaires auxquels la DIV fait appel.

– Les crédits d'intervention

Les dotations du titre IV s'élèvent à 260,4 millions d'euros, en baisse de 31,4 millions par rapport aux dotations votées en 2002. Cette diminution, qui traduit la volonté de recentrer les crédits d'intervention sur les dispositifs les plus performants et le souci d'éviter le saupoudrage des subventions, recouvre des évolutions contrastées :

- une mesure nouvelle de 20 millions d'euros est prévue afin de renforcer les moyens consacrés au soutien des communes en grande difficulté engagées dans une procédure de renouvellement urbain. Cette mesure correspond à un triplement de l'aide exceptionnelle aux communes les plus en difficulté. Il s'agit de répondre aux problèmes rencontrés par les communes qui sont dans l'impossibilité de faire face à leur quote-part de financement au risque d'entraver la réalisation des opérations ;

- la mesure nouvelle négative de 34,06 millions d'euros concernant le Fonds d'intervention pour la ville correspond à un reformatage des crédits du FIV basé sur, d'une part, le montant des crédits inscrits en contrats plan État-région et, d'autre part, sur une progression des crédits consacrés aux équipes de projets des grands projets de ville. Le FIV a désormais vocation à recevoir seulement les crédits contractualisés ;

- la diminution de la dotation affectée au Fonds de revitalisation économique de 17,6 millions d'euros permet de réajuster cette dotation aux besoins réels ;

- la non-reconduction de la dotation inscrite au budget de 2002 à titre non renouvelable se traduit par une baisse de 30.400 euros ;

- le transfert des crédits consacrés au financement du programme « Ville, vie, vacances » en provenance du ministère de la Justice vers l'article 50 s'élève à 259.163 euros. Ce transfert de crédits, habituellement opéré en gestion, est désormais inscrit en loi de finances. Les autres ministères ont refusé cette démarche.

Ainsi, les crédits d'intervention sont recentrés sur les dispositifs les plus performants, notamment le programme de renouvellement urbain.

– Les subventions d'investissement

Les subventions d'investissement du titre VI connaissent une progression de 11,33 millions en autorisations de programme (+ 5 %), dont une dotation supplémentaire de 14,87 millions d'euros pour la réhabilitation d'établissements scolaires et une mesure nouvelle de 36,09 millions d'euros pour faire face à la montée en puissance du programme national de renouvellement urbain qui porte sur 53 projets de ville et désormais 70 opérations de renouvellement urbain. Les mesures nouvelles négatives concernent essentiellement le Fonds de revitalisation économique (- 38 millions d'euros) dont l'article 60 s'y rapportant est intégré dans l'article 10 relatif au FIV. Ainsi, les dotations du FIV en autorisations de programme comprennent désormais celles, actualisées, du FRE.

Les crédits de paiement inscrits sur le titre VI s'élèvent à 96,69 millions d'euros, en forte hausse (54 %) par rapport à l'année dernière. Ainsi, les crédits de paiement relatifs au Fonds d'intervention pour la ville progressent de près de 30 millions d'euros et ceux concernant les grands projets et le renouvellement urbain de 24 millions d'euros. Les crédits de paiement se rapportant au Fonds de revitalisation économique (19 millions d'euros) sont transférés sur le FIV. Comme ce dispositif est peu utilisé, il est en effet proposé de transférer les moyens correspondants revus en fonction de la consommation réelle des crédits dans le FIV, permettant ainsi une plus grande souplesse de gestion aux préfets.

- ***Un renforcement des principaux dispositifs***

CREDITS DU BUDGET DE LA VILLE PAR DISPOSITIF

(en millions d'euros)

	2002 (CP)	2003 (CP)
Fonctionnement de la DIV	6,55	6,59
Services publics, animation, formation	7,41	7,41
Frais de soins des appelés ville	0,30	0,00
Fonds interministériel pour la ville (fonct.)	179,88	145,81
Partenariat national et innovation	5,36	5,34
Soutien aux grands projets de ville	10,67	30,67
Ville-vie-vacances	7,62	7,88
Fonds de revitalisation économique (fonct.)	37,61	20,00
Adultes-relais	50,73	50,73
Fonds interministériel pour la ville (inv.)	19,54	49,00
Grands projets et renouvellement urbain	23,78	47,69
Fonds de revitalisation économique (inv.)	19,06	0,00
TOTAL	**368,51**	**371,12**

Source : jaune Ville.

Il résulte de l'étude de ce tableau que l'accent est mis en 2003 sur les dépenses d'investissement, c'est-à-dire les dépenses d'avenir, en ce qui concerne les principaux dispositifs de la politique de la ville.

Le Fonds d'intervention pour la ville bénéficiera ainsi de 49 millions d'euros en crédits de paiement relatifs aux dépenses en capital, soit une augmentation de près de 30 millions d'euros par rapport à 2002. Ces crédits, totalement déconcentrés auprès des préfets et libres d'emploi, serviront à financer les programmes inscrits dans les contrats de ville. Par ailleurs, l'augmentation des moyens d'engagement dans le cadre des contrats de ville non dotés de grand projet de ville ou d'opération de renouvellement urbain 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, notamment des opérations de réhabilitation d'établissements scolaires.

Le programme de renouvellement urbain devrait recevoir 78,36 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de près de 44 millions d'euros par rapport à 2002, pour verser des subventions d'investissement (dont le montant est doublé cette année) et soutenir les communes en difficulté (le montant de l'aide exceptionnelle étant triplé). Il devrait également bénéficier d'une quote-part des crédits de fonctionnement inscrits sur le FIV consacrés au volet social des grands projets de ville, qui est évaluée à 13 millions d'euros. Cette évolution traduit la volonté de prendre davantage en compte les besoins de fonctionnement nécessaires à la réussite des opérations de restructuration. En outre, l'augmentation des moyens d'engagement consacrés au programme de renouvellement urbain permettra de répondre à la montée en puissance du dispositif et de réaliser un effort particulier en direction des 155 quartiers les plus dégradés.

La dotation du dispositif adultes-relais est stabilisée. Toutefois, compte-tenu des blocages des postes en 2002, en application du « gel républicain » des crédits, cette dotation devrait couvrir les besoins, en progression.

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

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

Pour 2003, cet effort est évalué à 5,7 milliards d'euros, contre une estimation de 5,9 milliards d'euros pour 2002. Cette diminution résulte essentiellement de la moindre participation des ministères contribuant à la politique de la ville, de la baisse des dépenses fiscales et compensations et enfin d'une intervention moins importante de la Caisse des dépôts et consignations en équivalent subventions mais pas en termes de prêts.

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

(en millions d'euros)

	2002 (CP)	**2003 (CP)**
A-1. Crédits spécifiques ville	383,55	385,90
A-2. Crédits contractualisés relevant de divers ministères	67,39	67,39
A-3. Crédits relevant de divers ministères contribuant à la politique de la ville	2.636,05	2.556,45
A-4. Solidarité urbaine (loi du 13 mai 1991)	484,98	484,98
Total A	**3.571,97**	**3.494,72**
B. Dépenses fiscales et compensations	589,67	513,16
Total A+B	**4.161,64**	**4.007,88**
C. Fonds européens	221,60	221,60
D. Intervention de la CDC (équivalent subventions)	287,20	224,20
E. Autres financements publics	160,50	160,50
Total A+B+C+D+E	**4.830,94**	**4.614,18**
F. Contribution des collectivités territoriales	1.093,48	1.093,48
TOTAL GÉNÉRAL	**5.924,42**	**5.707,66**

Source : jaune ville.

a) Les crédits spécifiques de la ville

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

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

Ces crédits connaissent une augmentation de 0,6 % entre 2002 et 2003, essentiellement liée à la montée en puissance que connaît la mise en œuvre du programme national de renouvellement urbain.

CRÉDITS SPÉCIFIQUES DE LA VILLE

(en millions d'euros)

	2002 (CP)	2003 (CP)
Crédits budgétaires de la Ville	368,51	371,12
Transferts au FIV	9,15 (1)	9,15 (1)
Transferts pour l'opération « ville-vie-vacances »	3,06	2,80
Personnel DIV	2,83	2,83
Total	**383,55**	**385,90**

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

Source : jaune ville.

b) Les crédits relevant de divers ministères contractualisés dans les contrats de plan

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

La participation de chaque ministère au volet ville des contrats de plan est évaluée à partir d'un montant estimatif de dépenses. Pour 2003, dans l'attente d'un chiffrage définitif, la Délégation interministérielle à la ville prévoit un montant théorique identique à celui de l'année précédente.

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

(en millions d'euros)

	2002 (CP)	2003 (CP)
Logement Chapitre 65-48 (1)	27,44	27,44
FNADT (1)	8,69	8,69
Travail (1)	12,20	12,20
Solidarité (1)	12,65	12,65
Justice (1)	4,12	4,12
Sports (1)	2,29	2,29
Total	**67,39**	**67,39**

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

Source : jaune ville.

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

Ce troisième agrégat retrace les dotations non contractualisées, inscrites sur des budgets autres que celui de la Ville, qui peuvent être identifiées comme concourant à la politique de la ville. Onze ministères contribuent en effet au

développement social urbain par les interventions qu'ils financent dans leur domaine de compétence respectif. S'y ajoute la contribution spécifique du Fonds d'action sociale (FAS).

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

(en millions d'euros)

	2002 (CP)	2003 (CP)
Équipement/logement/transports	215,69	218,53
Culture	17,16	18,71
Environnement	3,06	3,86
Intérieur	933,08	939,01
Éducation nationale	547,53	546,47
Jeunesse et Sports	19,77	19,16
Outre-mer	15,92	21,74
Affaires sociales, travail, solidarité	692,85	590,45
Justice	55,77	63,30
Fonction publique	12,13	12,13
Défense	10,73	10,73
FAS *(1)*	112,36	112,36
Total	**2.636,05**	**2.556,45**

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

Source : jaune ville.

Un changement a été opéré dans le tableau cette année puisque n'y figure plus le ministère des Affaires étrangères et que le ministère de l'Environnement fait son apparition. La disparition de la contribution du ministère des Affaires étrangères dans l'agrégat serait simplement due, selon la DIV, à la non-communication de cette information par le ministère des Affaires étrangères dans les délais.

La diminution de la part relevant des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité (- 14,8 %) est liée à la décroissance du dispositif des emplois-jeunes. L'augmentation de la participation du ministère de l'Intérieur traduit les mesures en faveur de la sécurité. Votre Rapporteur spécial note également la progression de la participation du ministère de la Justice, lequel a pris plusieurs dispositions pour favoriser l'accès au droit dans les quartiers en difficulté ainsi que la protection judiciaire de la jeunesse.

L'écart constaté entre le montant de la contribution du ministère de l'Intérieur en 2002 présenté dans le « jaune » pour 2002 et celui figurant dans le « jaune » pour 2003 résulte, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial auprès de la DIV, de la modification de la politique gouvernementale en matière de police de proximité.

d) La solidarité urbaine

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

région parisienne apparaissant depuis cette année dans l'agrégat regroupant les contributions des collectivités territoriales.

SOLIDARITE URBAINE

(en millions d'euros)

	2002	2003 (2)
DGF – Dotation de solidarité urbaine (1)	484,98	484,98
Total	**484,98**	**484,98**

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

(2) Reconduction de l'enveloppe 2002 dans l'attente des chiffrages définitifs.

Source : jaune ville.

La dotation de 2002 est reconduite en 2003 pour un montant équivalent, traduisant ainsi l'effort que le Gouvernement entend mener en direction des collectivités en difficulté financière. En effet, malgré la progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 2,29 % en 2003, la DSU devrait diminuer de 20 % en raison notamment de l'augmentation de la dotation d'intercommunalité au sein de la dotation globale de fonctionnement. Aussi, l'article 32 du projet de loi de finances propose de majorer la DSU de 116 millions d'euros afin d'atteindre l'objectif de stabilisation.

e) Les exonérations fiscales et sociales

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

EXONERATIONS FISCALES ET SOCIALES

(en millions d'euros)

	2002	2003
Zones de redynamisation urbaine		
Exonération d'impôt sur les bénéfices	52,50	50,00
Réduction des droits de mutation sur fonds de commerce	3,13	3,13
Exonérations de taxe professionnelle	42,83	42,83
Exonération de charges patronales pour les embauches	9,58	4,57
Sous-total	**108,04**	**100,53**
Zones franches urbaines		
Exonération d'impôt sur les bénéfices	90,00	75,00
Exonération d'imposition forfaitaire annuelle	5,00	5,00
Taxe professionnelle	46,83	46,83
Taxe foncière sur les propriétés bâties	5,56	5,56
Exonération cotisations patronales 50 premiers emplois	244,00	190,00
Exonération personnelle des artisans et commerçants	5,64	5,64
Sous-total	**397,03**	**328,03**
Exonération partielle de taxes foncières sur le foncier bâti	**84,60**	**84,60**
Total général	**589,67**	**513,16**

Source : jaune ville.

S'agissant des zones de redynamisation urbaine, la forte baisse, de 52 %, du montant correspondant à l'exonération de charges patronales pour les embauches trouve une explication dans le moindre recours des entreprises à ce dispositif. Celles-ci préfèreraient en effet bénéficier du dispositif plus général et moins contraignant prévu dans la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail.

La réduction importante du montant correspondant à l'exonération de cotisations patronales pour les 50 premiers salariés dans les zones franches urbaines (54 millions d'euros, soit une baisse de 22 %) a deux raisons : l'arrêt des entrées dans le régime et la sortie progressive de certaines entreprises du dispositif. En effet, pour les entreprises implantées en zones franches urbaines avant le 1er janvier 2002 et bénéficiant des exonérations spécifiques, la loi de finances pour 2002 a institué une prolongation dégressive sur trois ans (60 %, 40 %, 20 %) de ces exonérations, applicable au terme de la période de cinq ans d'exonération à taux plein. Cette mesure explique également en grande partie la diminution du montant correspondant à l'exonération d'impôt sur les bénéfices (-15 millions d'euros, soit une baisse de 16,7 %).

Enfin, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial auprès de la DIV, l'écart de 130 millions d'euros entre le montant d'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les zones de redynamisation urbaine pour 2002 indiqué dans le jaune pour 2002 et celui figurant dans le jaune pour 2003 résulte de la prise en compte d'un périmètre différent. En effet, à partir de 2003, c'est désormais la part uniquement consacrée aux zones de redynamisation urbaine qui est inscrite, évaluée à 25 % de l'exonération applicable dans l'ensemble des zones prioritaires

d'aménagement du territoire. Il en va de même pour les réductions des droits de mutation sur fonds de commerce.

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

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

Le tableau ci-après permet d'apprécier l'importance de la contribution de l'Union européenne à la politique de la ville. La Délégation interministérielle à la ville estime que les évaluations avancées l'année dernière seront reconduites en 2003 pour des montants équivalents.

CRÉDITS COMMUNAUTAIRES CONCOURANT A LA POLITIQUE DE LA VILLE

(en millions d'euros)

	2002	**2003**
Objectif 1	42,7	42,7
Objectif 2	136,4	136,4
Objectif 3	20,6	20,6
Programmes d'initiative communautaire	21,9	21,9
Total crédits communautaires	**221,6**	**221,6**

Source : jaune ville.

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

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

Les programmes régionaux se déclinent en deux objectifs :

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

L'objectif 3 a vocation à appuyer les politiques nationales en faveur de l'emploi en soutenant l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation, et d'emploi. Il bénéficie au total de 24,05 milliards d'euros pour la France. La politique de la ville est plus particulièrement concernée par la mesure de l'axe 2 de l'objectif 3 qui vise à « *accompagner les politiques de*

l'Etat de l'insertion et contre l'exclusion » et prévoit notamment « d'agir particulièrement sur la situation des personnes résidant dans les quartiers urbains en difficulté ».

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

- le PIC Urban (96 millions d'euros pour la France) : ce programme, dédié aux problématiques urbaines, s'attachera à promouvoir des démarches innovantes de développement urbain durable sur 7 à 9 sites confrontés à des problèmes socio-économiques et urbains. Dans cette logique, l'ensemble des sites qui ont été choisis figure dans la géographie prioritaire de la politique de la ville, et URBAN viendra donc conforter les actions entreprises dans le cadre des contrats de ville ;

- le PIC EQUAL (301 millions d'euros pour la France) : ce programme vise à « *promouvoir de nouvelles pratiques de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail, dans un contexte de coopération transnationale* » ;

- le PIC INTERREG (397 millions d'euros pour la France) : en favorisant la « *Coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale* », ce programme visera à stimuler un développement harmonieux, équilibré et durable de l'ensemble de l'espace communautaire.

Une révision des programmes est prévue à mi-parcours de la période 2000-2006, c'est-à-dire en 2003. A cette occasion, un réajustement à la hausse ou à la baisse des crédits pour les années suivantes sera possible en fonction de l'évolution des caractéristiques des territoires urbains en difficulté et de l'efficacité des projets financés jusque là. Il sera également nécessaire, à l'occasion de cette révision, de s'interroger sur la consommation effective des crédits.

Par ailleurs, la Commission européenne a élaboré un « cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne » qui a été présenté au Forum urbain de Vienne en novembre 1998. Il s'agit d'un document de référence pour les politiques communautaires en matière d'intervention urbaine, qui a vocation à influencer tous les actes de l'Union qui ont une incidence sur les villes.

g) Les apports de la Caisse des dépôts et consignations

APPORTS DE LA CDC

(en millions d'euros)

	2002	2003
Intervention de la CDC		
Prêts projets urbains (versements)	550,00	550,00
Prêts renouvellement urbain (versements)	700,00	800,00
Fonds de renouvellement urbain	167,00	167,00
Pour information, intégralité prêts et FRU	**1.417,00**	**1.517,00**
Bonification des PPU sur fonds d'épargne	24	24
Bonification des PRU sur fonds d'épargne	52,40	18,10
Bonification des PRU sur le fonds de renouvellement urbain	43,80	15,10
Fonds de renouvellement urbain	167	167
Total équivalent subventions	**287,20**	**224,20**

Source : jaune ville.

Les montants présentés pour 2003 correspondent à des prévisions établies par la Caisse des dépôts et consignations, à l'exception du montant indiqué pour le Fonds de renouvellement urbain, simple reconduction du montant de 2002. La première partie du tableau présente les montants prévisionnels ou effectifs des prêts (prêts pour le renouvellement urbain (PRU) et prêts projet urbain (PPU)) et des aides du Fonds de renouvellement urbain, versés par la Caisse des dépôts. Le montant total devrait s'élever à 1,5 milliard d'euros en 2003, en progression de 100 millions d'euros par rapport à 2002 qui bénéficient exclusivement aux prêts pour le renouvellement urbain et correspondent à la montée en puissance du programme de renouvellement urbain. Si les prêts pour le renouvellement urbain sont très demandés dans le cadre des grands projets de ville, ils devraient également être sollicités dans le cadre des opérations de renouvellement urbain à partir de 2003.

La seconde partie du tableau présente le coût réel des interventions de la Caisse des dépôts. La baisse de ce coût résulte de la diminution du montant de bonification des prêts de renouvellement urbain sur fonds d'épargne et sur fonds de renouvellement urbain. Ces évolutions s'expliquent par le fait que la charge du différentiel entre le taux de prêt et celui de la ressource « livret A », exclusivement supportée par la Caisse des dépôts jusqu'au 31 décembre 2002, est assumée en partie par l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) à partir de 2003. Cette dernière s'est en effet engagée à mobiliser, chaque année, environ 80 millions d'euros au titre de la bonification des prêts de renouvellement urbain accordés par la Caisse des dépôts. Dans ses prévisions, la Caisse des dépôts envisage donc une participation de l'UESL d'un montant de 76,80 millions d'euros, laissant à sa charge 33,20 millions d'euros se répartissant en 18,10 millions d'euros pour les prêts de renouvellement urbain sur fonds d'épargne et 15,10 millions d'euros pour les prêts de renouvellement urbain sur fonds de renouvellement urbain.

h) Les autres interventions

Cet agrégat regroupe les dotations inscrites au Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) et les interventions des caisses d'allocations familiales.

AUTRES INTERVENTIONS

(en millions d'euros)

	2002	2003
FISAC	5,50	5,50
CAF	155,00	155,00
Total	**160,50**	**160,50**

Source : jaune ville.

Les données fournies sont des estimations. Les participations du FISAC et des caisses d'allocations familiales à la politique de la ville seraient reconduites en 2003 pour des montants identiques à ceux de 2002.

i) La contribution des collectivités locales

CONTRIBUTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (1)

(en millions d'euros)

	2002	2003
Régions, départements, communes et groupements	975,00	975,00
Fonds de solidarité des communes de l'Ile-de-France	118,48	118,48
Total	**1.093,48**	**1.093,48**

(1) estimation de la DIV.

Source : jaune ville.

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

Néanmoins, les données issues des contrats signés permettent de constater trois évolutions :

- une priorité donnée par certaines régions au volet ville des contrats de plan ;
- une plus grande implication des communes dans les contrats de ville qui couvrent désormais environ 1.500 collectivités contre 1.000 dans la génération précédente ;
- une participation accrue des départements dans les procédures contractuelles de la politique de la ville.

Ces évolutions devraient se traduire par une progression significative de la contribution financière des collectivités locales à la politique de la ville. La Délégation interministérielle à la ville estime cette participation à près de 1,1 milliard d'euros pour 2003.

Il faut souligner l'introduction, cette année, de la contribution du Fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSCRIF), qui figurait auparavant dans l'agrégat « Solidarité urbaine », dans l'agrégat regroupant les contributions des

collectivités territoriales. Ce dispositif assure une redistribution par prélèvement à la source sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées au profit des communes supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population, mais ne disposant pas de ressources fiscales suffisantes.

III.– UN PROGRAMME ARTICULE AUTOUR DE QUATRE GRANDS AXES

Le ministère de la Ville et de la Rénovation urbaine a choisi de ventiler ses crédits pour 2003 selon quatre composantes qui identifient, à côté des dotations prévues pour le fonctionnement et l'animation, les quatre objectifs thématiques assignés à la politique de la ville. Cette ventilation est retracée dans le tableau ci-dessous.

BUDGET DE LA VILLE PRÉSENTÉ PAR OBJECTIF DE DÉPENSE

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	
	Exécution	Exécution	Prévision	PLF	Prévision de dépenses en gestion
Moyens de fonctionnement et d'animation	37	49	55	55	55
Politique d'intervention en matière de prévention et de sécurité	27	49	51	50	54
Politique d'intervention relative au lien social et aux services publics	123	150	137	140	148
Programme de renouvellement urbain	57	75	78	95	95
Programme de revitalisation économique	14	21	29	31	31
Total	258	344	350	371	383

A.– LE RENOUVELLEMENT URBAIN

La rénovation urbaine et l'amélioration du cadre de vie constituent le volet prioritaire de la politique de la ville dont les enjeux ont été réaffirmés par le ministre de la Ville et de la Rénovation urbaine avec l'annonce du renforcement des moyens accordés au programme de renouvellement urbain, de la simplification du système de financement des travaux de rénovation et du projet de loi d'orientation pour le logement en cours de préparation.

La majorité des logements des zones urbaines sensibles fait partie du patrimoine du logement social et 61,6% des ménages habitant ces zones sont locataires de HLM, contre 14,6% pour la France entière. Près d'un tiers des logements sont situés dans des immeubles de 20 logements ou plus. En outre, les deux tiers des logements des ZUS ont été bâtis durant la période de construction des grands ensembles (1949-1974), alors qu'un tiers seulement des résidences principales en France datent de cette époque.

Dans certains quartiers défavorisés, on observe un taux de vacance du parc de logement social supérieur à la moyenne nationale, notamment dans les sites où le marché du logement est peu tendu. Il peut atteindre jusqu'à 20% des logements dans les cités de quartiers en difficulté à l'image très dégradée, contre 3 % pour la France

entière. Les derniers recensements montrent que, si l'équipement des logements situés dans les zones urbaines sensibles s'améliore, le taux de vacance se dégrade.

	Toutes ZUS de métropole		Unités Urbaines ayant une ZUS	
	1990	1999	1990	1999
Logement				
Taux de vacance	6,7	8,2	7,0	7,5
% de résidence principale «tout confort » (baignoire ou douche, WC intérieur, chauffage central)	88,0	92,5	82,2	88,7

Source : INSEE Recensements de la population

En 2003, le budget de la Ville devrait consacrer au renouvellement urbain une enveloppe de 95 millions d'euros en crédits de paiement, en forte augmentation par rapport à 2002 (78 millions d'euros). Ces crédits financeront, d'une part, les actions relatives à l'amélioration de l'habitat, à l'aménagement urbain et aux déplacements réalisées dans le cadre des contrats de ville, et, d'autre part, les mesures inscrites dans les grands projets de ville et les opérations de renouvellement urbain. La participation du ministère du Logement est estimée à 27,44 millions d'euros pour la part inscrite dans les contrats de plan, et à 218,53 millions d'euros pour la part non contractualisée.

Le programme de renouvellement urbain comprend désormais 53 grands projets de ville et 70 opérations de renouvellement urbain. Il est prévu que 1.183 millions d'euros seront consacrés à son financement d'ici 2006, se répartissant en 1.008 millions d'euros en investissement et 175 millions d'euros en fonctionnement.

Par ailleurs, la Caisse des dépôts et consignations assure une contribution importante à la politique de la ville par le biais du Fonds de renouvellement urbain qui est doté de 167 millions d'euros en 2003, et d'enveloppes de prêts pour un montant total de 1.350 millions d'euros en 2003.

1.– Le programme d'amélioration du cadre de vie

Initialement centrée sur la réhabilitation et la démolition de logements sociaux, l'amélioration du cadre de vie s'est étendue en direction de l'habitat insalubre et des copropriétés en difficulté.

Le programme d'amélioration du cadre de vie fait l'objet d'un effort financier particulier en 2003. Ainsi, les dotations figurant à l'article 30 du chapitre 67-10 intitulé « Grands projets et renouvellement urbain » s'élèvent à 155 millions d'euros en autorisations de programme (en hausse de 30 % par rapport à 2002) et à 47,69 millions d'euros en crédits de paiement (soit un doublement par rapport à 2002). D'une manière plus générale, sur l'article 67-10, les dotations en autorisations de programme progressent de 5 % pour atteindre 240 millions d'euros et les dotations en crédits de paiement augmentent de 54 % pour s'élever à 96,69 millions d'euros.

a) La réhabilitation

Dans les sites relevant de la politique de la ville, on compte environ un million de logements sociaux, soit 30 % du parc locatif social national. La réhabilitation des logements sociaux, construits pour durer entre 20 et 40 ans au maximum, est un élément essentiel de l'amélioration du cadre de vie des habitants des quartiers défavorisés.

Les crédits de subvention aux actions d'amélioration du parc social s'élèvent à 160 millions d'euros pour 2002. La DIV n'a pas été en mesure d'indiquer le nombre de logements sociaux réhabilités en 2002. Un objectif de 100.000 logements sociaux réhabilités est annoncé pour 2003.

b) La démolition

Dans certains cas, et notamment lorsqu'il existe une inadéquation forte entre l'offre et la demande de logements, ou lorsque des ensembles complets souffrent d'une image particulièrement dévalorisée, la réhabilitation ne suffit pas et la démolition peut s'avérer utile. L'accord du préfet, nécessaire à une telle opération, est soumis à une étude économique et sociale, examinant notamment les possibilités de relogement.

La progression du nombre de démolitions a été très forte. Ces démolitions sont passées de 1.291 logements en 1995 à 6.800 logements en 2001. Une enquête réalisée par le bureau d'études CREPAH fait apparaître des projets de démolition de 32.500 logements de 2001 à 2003, le chiffre de 12.000 démolitions pouvant être retenu pour 2003.

Pour 2002, une enveloppe de 76 millions d'euros a été prévue par le ministère de l'Equipement afin de démolir 12.000 logements. L'enveloppe pour 2003 sera inférieure (60 millions d'euros) compte tenu de la montée en charge des dispositifs de mobilisation du « 1 % logement » en matière de renouvellement urbain.

c) La résorption de l'habitat insalubre

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

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains contient plusieurs dispositions de nature à faire reculer l'insalubrité. Les procédures publiques d'intervention ont été modifiées avec un renforcement des pouvoirs du préfet et des maires, avec des mesures contraignantes pour les propriétaires et avec une protection des occupants, du fait notamment de la création

d'une notion de logement décent garantissant un équipement minimum de confort. Pour éviter que les travaux exécutés d'office par la collectivité publique ne soient jamais remboursés, leur paiement devient garanti par une hypothèque légale sur l'immeuble, publiée aux frais du propriétaire. En outre, dès qu'un immeuble est déclaré insalubre ou menaçant ruine, il ne peut plus être loué ni mis à disposition. De même, si les travaux nécessaires à la mise à un niveau de décence d'un logement ne sont pas exécutés, le juge peut en réduire le loyer, et, s'il est frappé d'une interdiction d'habiter, le propriétaire aura l'obligation de procéder au relogement ou à l'hébergement des occupants ou d'y contribuer.

Par ailleurs, la mise en œuvre dans onze départements à titre expérimental d'un plan d'éradication de l'habitat indigne, la réforme du cadre d'intervention de la résorption de l'habitat insalubre et la démarche de rénovation urbaine qui se met en place donnent des moyens nouveaux d'intervention efficace contre l'insalubrité. Un Pôle national d'appui à l'éradication de l'habitat indigne a également été constitué en avril 2002 par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, ministère du Logement, la DIV et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) afin de répondre aux demandes locales sur ces sujets, d'assurer la circulation des informations concernant les expériences positives et les difficultés et de mettre en place des formations adaptées.

En 2002, le ministère du Logement a disposé d'une enveloppe d'environ 9,91 millions d'euros pour réaliser des opérations de résorption de l'habitat insalubre. Cette enveloppe est fortement revalorisée en 2003 puisqu'elle s'élève à 69,9 millions d'euros.

d) Les interventions en direction des copropriétés en difficulté

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

Une enveloppe de 7,62 millions d'euros a été inscrite en 2002 sur les crédits du Logement. La politique d'amélioration de l'habitat est désormais gérée par l'ANAH dont les dotations budgétaires pour 2002 atteignaient 454 millions d'euros au total, soit 335 millions d'euros correspondant au secteur locatif, et 121,96 millions d'euros correspondant au secteur propriétaire occupant. Ces dotations devraient être reconduites en 2003.

Le programme national d'intervention sur les copropriétés en difficulté faisant l'objet d'un plan de sauvegarde, décidé par le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, se traduit essentiellement par deux mesures financières :

- une enveloppe de 1,52 milliard d'euros de prêts « renouvellement urbain » de la Caisse des dépôts et consignations, qui peut être mobilisée pour le financement des travaux et investissements décidés dans le cadre d'un plan de sauvegarde, ainsi que des opérations de restructuration et de démolition de copropriétés en difficulté portées par des opérateurs publics ou privés ;

- un Fonds de renouvellement urbain (FRU) doté de 0,46 milliard d'euros de fonds propres de la Caisse des dépôts et consignations, qui peut être mobilisé pour assurer le pré-financement de

subventions dans les copropriétés, ainsi que le financement de certaines dépenses d'ingénierie liées aux démarches de requalification.

Par ailleurs, pour favoriser la réalisation de travaux sur les parties communes et assurer la solvabilité des copropriétaires occupants, une prime à l'amélioration de l'habitat « parties communes » avait été créée. Applicable à des immeubles de plus de 10 ans, elle permettait de bénéficier d'un taux de subvention de 50 %, majoré de 10 % en cas de cofinancement d'une collectivité locale, sans condition de ressources et sans plafond de dépenses subventionnables. L'ANAH avait mis en place une mesure de même nature pour les propriétaires-bailleurs. Le conseil d'administration de l'ANAH a décidé, en décembre 2001, d'unifier et de simplifier ces mesures en attribuant une subvention aux syndicats de copropriétaires, tous statuts de propriété confondus. Depuis le 1er janvier 2002, les copropriétés en plan de sauvegarde bénéficient donc d'une subvention de 50 %, qui peut être abondée de 10 % dans les mêmes conditions que précédemment, sans plafond de travaux pour les travaux concernant les parties communes. Les travaux d'urgence destinés à assurer la sécurité des personnes et des biens ou la continuité du fonctionnement des équipements collectifs dans l'attente d'un programme définitif de travaux, réalisés sous la responsabilité du syndic, sont subventionnés de la même manière.

Depuis 2002, un Fonds de réserve nationale affecté aux copropriétés en plan de sauvegarde, réservé sur le budget de l'ANAH, s'élève à 22 millions d'euros.

Pour les sites cumulant les difficultés et appelant des démolitions partielles, un nouveau dispositif de financement pour l'acquisition et la démolition de lots de copropriété a été créé, doté de 7,62 millions d'euros par an à partir de 2002.

Enfin, des mécanismes de portage par des organismes relais ont été mis en place pour les copropriétés nécessitant des restructurations lourdes et le rachat de lots. La Caisse des dépôts et consignations a mobilisé en 2002 22,87 millions d'euros sur le Fonds de renouvellement urbain, pour participer pour moitié au capital de structures de portage, en partenariat avec des intervenants locaux.

e) Les perspectives

Se fondant sur le bilan établi en partenariat avec l'Union sociale pour l'habitat, les acteurs du « 1 % logement », l'ANAH, la Caisse des dépôts et consignations et les élus locaux, le ministre de la Ville et de la Rénovation urbaine a annoncé des mesures de grande ampleur en faveur du renouvellement urbain. Le diagnostic réalisé met en effet en évidence qu'il reste 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 et 100.000 sont disponibles immédiatement. Par ailleurs, 1,2 millions de logements doivent être détruits. Dans ce contexte, il convient de construire 25.000 logements par an. Le montant total des travaux est évalué à 30 milliards d'euros.

Afin de réaliser cet objectif, le Gouvernement a annoncé deux initiatives :

- la création d'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 ainsi que 500 millions d'euros du « 1 % logement » et 200 millions d'euros octroyés aux non-réservataires de ce 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. Le guichet unique sera doté 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.

- la présentation au Parlement d'un projet de loi d'orientation pour le logement qui définira trois orientations principales. La première orientation 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. Ensuite, il s'agira de 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 le problème des logements vacants en collaboration avec l'ANAH, 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.

2.– Les prêts de la Caisse des dépôts et consignations

Principal financeur des investissements réalisés dans les quartiers d'habitat social, la Caisse des dépôts et consignations s'est engagée à accompagner la politique de développement social urbain, à travers trois dispositifs de prêts qui ont bénéficié, au cours des deux dernières années, de financements publics accrus.

Dès 1989, ont été créés les prêts projets urbains (PPU), d'abord adossés sur la ressource du livret A, puis sur celle du livret d'épargne populaire. Ces prêts sont destinés au financement des investissements en matière de développement social urbain. Ils sont attribués dans le cadre de programmations concertées établies entre la Délégation interministérielle à la ville, les préfets et la Caisse des dépôts. Les enveloppes affectées aux PPU ont connu une augmentation régulière pour atteindre 1,52 milliard d'euros sur la période 2002-2004. Le taux de ces prêts s'élève à 4,20 %.

La Caisse des dépôts accorde également des prêts renouvellement urbain (PRU) à 3,25 % pour les actions prévues sur les sites nécessitant un remaniement

profond des quartiers et des espaces, prioritairement sur les GPV et les ORU. L'enveloppe consacrée aux PRU est de 2,3 milliards d'euros sur la période 2002-2004.

Enfin, la Caisse des dépôts a créé, sur fonds propres, un Fonds de renouvellement urbain, doté de 0,46 milliard d'euros, conçu pour impulser puis accélérer les investissements publics et privés, dans le champ du renouvellement urbain.

Au cours de l'année 2001, plus d'un milliard d'euros de prêts ont été versés. Les PPU et PRU apparaissent ainsi comme deux produits complémentaires, permettant de moduler l'importance de l'aide en fonction de l'acuité des difficultés à résoudre. L'enveloppe affectée aux PPU pour 2001, fixée par les pouvoirs publics dans un cadre triennal, était de 500 millions d'euros. Or, le montant versé s'élève à 478,9 millions d'euros, ce qui témoigne d'une bonne optimisation de l'enveloppe annuelle. Lancé fin 1999, le PRU connaît une forte progression puisque les montants versés sont passés de 327,6 millions d'euros en 2000 à 544,7 millions d'euros en 2001. Pour leur part, les actions engagées sur le Fonds de renouvellement urbain ont atteint 57,32 millions d'euros en 2000 et 112 millions d'euros en 2001.

3.– Les actions en faveur de la diversité de l'habitat

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

Selon la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, 593 communes seraient concernées par ce dispositif en 2002 pour un montant total de prélèvement s'élevant à 33 millions d'euros. 89 communes assujetties cette contribution s'en seraient libérées en engageant des opérations de construction de logement social.

Une convention relative à l'intervention du « 1 % logement » en faveur du renouvellement urbain a créé, en application de la convention du 11 octobre 2001, une structure dénommée « Foncière Logement » qui a pour objectif de favoriser la mixité urbaine et sociale. Elle devra en effet contribuer au financement de la réalisation des 20 % de logements sociaux dans les communes déficitaires et, dans

les quartiers relevant de la politique de la ville, au financement de la démolition du parc obsolète, social comme privé, et à la reconstruction d'une offre locative concernant un public plus varié.

Par ailleurs, il existe une taxe sur les logements vacants, applicable aux logements restés vacants depuis plus de deux ans du fait de la volonté de leur propriétaire, et destinée à mobiliser le parc de logements disponibles. Cette taxe, mise en œuvre dans 8 agglomérations, a alimenté à hauteur de 12,2 millions d'euros en 2002 le budget de l'ANAH qui a pu ainsi majorer sa subvention aux propriétaires privés effectuant des travaux avant de relouer un logement.

B.– LES INTERVENTIONS EN MATIERE DE PRÉVENTION ET DE SÉCURITE

La prévention et la sécurité devraient mobiliser 13,5 % du budget de la Ville, soit 50 millions d'euros. Cette composante regroupe les crédits inscrits dans les contrats de ville au titre de la prévention de la délinquance et de la récidive, de la lutte contre la toxicomanie et de l'aide aux victimes d'infractions pénales. Elle comprend également les actions permettant de mettre le citoyen au cœur de la politique de sécurité (développement des maisons de la justice et du droit, de la police de proximité, amélioration de la sécurité dans les transports, mise en œuvre de mesures de réparation pénale, dispositif de prise en charge des mineurs en grande difficulté). S'y ajoutent les aides accordées pour la mobilisation des postes d'adultes relais et les crédits réservés aux opérations ville-vie-vacances.

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

1.– La prévention de la délinquance

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

La contribution totale de l'État à la prévention de la délinquance est estimée à 603,68 millions d'euros. La participation des collectivités locales atteindrait 57 millions d'euros.

FINANCEMENTS MOBILISÉS AU TITRE DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE EN 2001

(en millions d'euros)

Organismes financeurs	État (ministère de la ville) (CP)	État (ministère de la justice) (CP) (1)	État (ministère de la défense) (1)	État (ministère de l'intérieur) (1)	Caisses d'allocations familiales	Collectivités locales (2)	Autres financeurs (2)
Montant	30,05	46,05	8,94	518,64	4,63	57,00	11,5

(1) source ministères
(2) sources préfectures

Le décret n° 2002-999 en date du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance crée des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

Ces nouvelles instances communales ou intercommunales, qui ont vocation à se substituer aux conseils communaux de prévention de la délinquance à partir d'octobre 2002, seront le lieu de concertation et de coordination de tous les acteurs concernés par la sécurité. Ces conseils participeront à l'élaboration des contrats locaux de sécurité et à leur suivi. Leur création répond de la volonté de simplifier et de coordonner les dispositifs et de conforter l'implication et l'information des maires.

Au niveau de chaque département, le conseil départemental de prévention sera chargé d'examiner l'état de la délinquance, d'encourager les initiatives en matière de prévention, d'aide aux victimes et de mise en œuvre des travaux d'intérêt général, de faire toutes propositions utiles aux organismes publics et privés dans le domaine de la prévention, et enfin de dresser le bilan de l'action préventive des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

Les contrats locaux de sécurité (CLS) ont pour objet de mettre en place « *une politique de sécurité privilégiant l'éducation à la citoyenneté comme axe de la prévention, la proximité comme objectif de redéploiement de la police et de la gendarmerie et l'efficacité par un renforcement de l'action concertée des services de l'Etat* ». Ils ont vocation à constituer le volet sécurité des nouveaux contrats de ville. 60% des CLS actuellement signés concernent des sites en contrat de ville. Plus de 90 % des sites en contrat de ville sont concernés par un ou plusieurs CLS. L'adéquation est donc croissante entre la géographie prioritaire de la ville et celle des CLS. En juillet 2002, le nombre de CLS signés s'élève à 599, dont les trois quarts en zone de police. 20 CLS concernent spécifiquement les transports collectifs. Actuellement, 197 CLS sont en cours d'élaboration, dont 4 relatifs aux transports.

En 2001, l'engagement financier de la politique de la ville en faveur des CLS des villes qui rencontrent des difficultés particulières et, lorsque la géographie ne coïncide pas, des volets « prévention-sécurité » des contrats de ville, s'élevait à 35 millions d'euros.

4 000 postes d'adultes-relais (sur le programme de 10 000 postes prévu par la circulaire en date du 26 avril 2000) sont réservés pour des actions développées dans le cadre des CLS et des volets prévention-sécurité des contrats de ville, afin de permettre la présence d'adultes dans les espaces publics, le soutien aux parents, la médiation et la régulation des conflits. Ce programme, élargi fin 2001 aux collectivités territoriales et personnes morales de droit public, est en plein développement, un nombre croissant d'adultes-relais étant recruté dans le cadre des CLS, sur un total de plus de 1 500 adultes-relais effectivement en poste à ce jour.

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

- plus de 16 500 adjoints de sécurité employés auprès de la police nationale, essentiellement pour des missions liées à la police de proximité et à l'accueil. La prise en charge est assurée à 100% par l'État.

- environ 8 000 agents de médiation sociale en poste auprès des collectivités locales, des bailleurs, des transporteurs, des associations. La contribution de l'Etat est à hauteur de 80 % du coût total.

Destinée aux jeunes âgés de 13 à 18 ans, l'opération "ville-vie-vacances" contribue à la prévention de la délinquance. Définie à l'échelon national à l'issue d'un travail interministériel, elle est ensuite mise en œuvre à l'échelon départemental en associant de nombreux acteurs publics et associatifs. Tous les départements comprenant au moins une zone urbaine sensible sont désormais concernés, ce que traduit l'évolution du nombre de jeunes accueillis (820.000 en 2002). Plus de 14.000 projets, représentant un financement total de 56 millions d'euros, sont mis en œuvre en 2002. L'État consacre au financement de ce dispositif près de 20 millions d'euros et neuf ministères participent à ce programme. Les autres principaux contributeurs sont les caisses d'allocations familiales, les conseils généraux et les associations. Cette année, le dispositif « ville-vie-vacances », en place depuis 20 ans, fait l'objet d'un travail d'évaluation qui doit permettre de diffuser les bonnes pratiques et de faire évoluer les opérations afin de les rapprocher des attentes des jeunes en matière de loisirs.

Le Comité interministériel des villes du 1er octobre 2001 a pris plusieurs décisions de nature à renforcer la présence humaine et à assurer la tranquillité dans les quartiers :

- l'obligation faite aux organismes HLM de doter leurs immeubles de gardiens ou d'agents de proximité, à hauteur d'un gardien pour 100 logements dans les quartiers sensibles ;

- 1.500 adultes–relais réservés aux organismes HLM ;

- 300 conventions territorialisées signées entre l'État et les organismes HLM, après consultation des collectivités locales, pour définir des interventions précises à effectuer dans les grands ensembles (installation de digicodes, de nouvelles portes d'entrée…) ;

- la mobilisation des crédits du Fonds interministériel pour la ville et du Fonds de revitalisation économique (228,67 millions d'euros) pour financer des projets d'implantation de professionnels de santé dans les quartiers. L'objectif est de contribuer à la sécurisation de l'exercice de leur profession, soit individuellement (accompagnement des professionnels dans leur visite), soit dans le cadre d'un regroupement, par exemple sous forme de maison médicale ou de santé.

2.– Le renforcement de la police de proximité

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

La police de proximité est mise en place de façon progressive, en trois vagues successives échelonnées sur trois ans. Sa généralisation à l'ensemble des circonscriptions devrait intervenir d'ici 2003. Le maillage territorial de la police de proximité concernera, en métropole, 1.555 secteurs qui couvrent une population de 18.500 habitants en moyenne. En contact permanent avec la population, la police de proximité exerce la plénitude des missions de police.

Le montant total des crédits prévus pour financer le programme de police de proximité s'élève à 931,43 millions d'euros en 2002, et la dotation prévue pour 2003 est de 937,36 millions d'euros.

Pour sa part, la gendarmerie nationale a créé quarante brigades de prévention de la délinquance juvénile afin de proposer une réponse pragmatique à l'augmentation régulière de la délinquance des mineurs. Elles ont à connaître des difficultés rencontrées par les jeunes et participent à l'action de proximité en liaison avec les unités territoriales compétentes, soit en amont pour éviter les violences, soit en aval pour rétablir la paix sociale. L'évaluation financière de la participation de la gendarmerie nationale s'élève à 9,7 millions d'euros en 2002.

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

3.– L'accès à la justice

L'accès à la justice est une caractéristique essentielle de tout Etat de droit qui doit être respectée dans les quartiers urbains défavorisés comme sur l'ensemble du territoire. Selon les informations fournies par le ministère de la Justice, son effort financier total en faveur de la politique de la ville s'élèverait à 83,56 millions d'euros en 2003, contre 52,57 millions d'euros en 2002, soit une progression de 59 %.

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

mise œuvre des modes alternatifs de règlement des conflits civils et des alternatives aux poursuites pénales.

Au 31 juillet 2002, elles sont au nombre de 85, rattachées à 54 tribunaux de grande instance. A cette même date, plus de trente projets de maisons de la justice et du droit sont en cours d'aboutissement. En 2003, il est prévu d'en créer une vingtaine. L'objectif à moyen terme est de couvrir toutes les zones prioritaires, avec une mise en cohérence avec la carte judiciaire et les territoires de la politique de la ville.

Les antennes de justice, structures plus légères, sont au nombre de 66, rattachées à 14 tribunaux de grande instance.

Actuellement, 69 Centres départementaux d'accès au droit sont installés afin de promouvoir de nombreuses actions dont les points d'accès au droit. Une dizaine de centres est en cours de création. Leur financement est assuré par l'Etat, les départements, les régions et plusieurs organismes juridiques. Le montant consacré à leur financement par le ministère de la Justice devrait s'élever à 3,28 millions d'euros en 2003.

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice crée par ailleurs une justice de proximité afin de résoudre les litiges de la vie quotidienne tant en matière civile que pénale. 3.300 juges de proximité seront recrutés sur cinq ans et bénéficieront d'une formation adaptée à leurs fonctions.

Enfin, l'aide aux victimes apparaît comme un volet essentiel de l'accès à la justice. Un plan d'action a été défini en 1999 visant à assurer une meilleure prise en compte des difficultés et des intérêts des victimes à tous les stades de la procédure. Le ministère de la Ville y apporte un soutien actif en finançant notamment 70% des 160 services et associations d'aide aux victimes. Pour sa part, le ministère de la Justice augmente sa participation : 4,02 millions d'euros y sont consacrés en 2002 et 4,42 millions d'euros sont prévus pour 2003. La loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice prévoit un plan national d'aide aux victimes, encourageant notamment une information plus large et plus rapide des victimes. Par ailleurs, un service d'aide aux victimes d'urgence (SAVU) fait actuellement l'objet d'expérimentations dans le cadre des contrats de ville. Si cette expérience se révélait être concluante, elle pourrait être généralisée.

C.– LES INTERVENTIONS RELATIVES AU LIEN SOCIAL ET AUX SERVICES PUBLICS

Les crédits destinés à renforcer le lien social et la présence de services publics dans les quartiers en difficulté sont estimés, pour 2003, à 140 millions d'euros inscrits sur le budget de la Ville, auxquels s'ajoutent les dotations inscrites sur les budgets de l'Education nationale, de la Culture, de la Jeunesse, des Sports, de la Santé et de la Fonction publique qui contribuent à cette composante de la politique de la ville.

Cette enveloppe comprend la part des crédits mobilisés, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement, pour des actions inscrites dans les contrats de ville en faveur de l'action artistique, de l'éducation culturelle, de la jeunesse et des sports, des familles, de l'enfance et des jeunes en difficulté d'insertion, de la santé (hors toxicomanie) et de la modernisation des services publics dans les quartiers (notamment, les moyens consacrés aux plates-formes de service public). Sont également concernées les dotations consacrées au financement des contrats éducatifs locaux conclus avec des communes n'appartenant pas à la géographie prioritaire, mais dont les difficultés justifient une intervention particulière. Elle comprend enfin les aides accordées pour le financement du programme adultes–relais.

1.– Le droit à l'éducation

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

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

Source : INSEE Recensements de la population

a) Les projets éducatifs locaux

Le Comité interministériel des villes du 30 juin 1998 a défini trois axes principaux :

- améliorer l'accueil dans les établissements scolaires, en revoyant leur implantation, leur taille et l'aménagement de leurs locaux ;
- ouvrir l'école sur son environnement culturel, sportif, scientifique et économique, afin d'en faire un outil d'apprentissage complet, notamment à travers l'opération « école ouverte » ;
- mettre en place des dispositifs d'aide aux jeunes les plus en difficulté de nature à assurer la rescolarisation des collégiens en rupture avec l'institution scolaire, en particulier en développant les classes relais.

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

Par ailleurs, le contrat éducatif local (CEL) a vocation à fixer l'organisation des activités périscolaires et extra-scolaires, en relation avec les projets des écoles et des collèges, afin d'offrir à tous les jeunes le soutien ainsi que les activités culturelles, artistiques et sportives nécessaires à leur réussite scolaire. Sont concernés par ces projets les enfants et les adolescents scolarisés de l'école maternelle au collège, situés prioritairement dans les zones urbaines et rurales en difficulté. Selon les dernières données disponibles, 2.171 CEL étaient recensés en 2001, dont 230 CEL sur des territoires en contrat de ville. Environ, 2.400.000 enfants dans 16.000 établissements et 6.500 communes étaient concernés par un CEL. Le Comité interministériel des villes du 1er octobre 2001 a décidé d'octroyer, en 2002, 15,24 millions d'euros supplémentaires pour les CEL conclus dans les communes les plus pauvres.

L'opération « école ouverte » consiste en l'organisation, durant les périodes de vacances scolaires, d'activités éducatives dans l'enceinte des établissements scolaires avec l'objectif de rétablir une image positive de l'école dans les quartiers. Cette opération tend progressivement à s'inscrire comme un élément du CEL. En 2002, ce sont 65.000 élèves qui ont été pris en charge dans 250 écoles et 450 collèges ou lycées pour un coût global de 9 millions d'euros. Le ministère de la Ville y a participé à hauteur de 1,9 millions d'euros. Le Gouvernement s'est fixé comme objectif de doubler en deux ans les capacités d'accueil du dispositif « école ouverte ». Dans cette perspective, il est prévu dans le projet de loi de finances pour 2003 que la participation du ministère de l'Enseignement scolaire augmente de 10 millions d'euros.

Pour les collégiens en risque de marginalisation, les dispositifs relais (classes relais et internats) permettent un accueil temporaire facilitant leur scolarisation. En 2001, 268 classes relais existaient. Le Gouvernement souhaite développer ce dispositif en doublant le nombre de classes relais d'ici 2004 et en créant des ateliers relais. Dans cette optique, 3,8 millions d'euros de crédits supplémentaires sont prévus dans le projet de budget du ministère de l'Enseignement scolaire. Pour ceux qui sortent ou qui sont susceptibles de sortir du système sans qualification initiale reconnue, le programme « nouvelles chances » apporte une contribution à la lutte contre les exclusions.

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

Enfin, la loi n° 2002-1095 du 29 août 2002 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprises prévoit la prorogation jusqu'au 30 juin 2003 des contrats des aides-éducateurs recrutés avant juin 1998.

b) Le dispositif d'éducation prioritaire

Le dispositif d'éducation prioritaire constitue la principale implication de l'Éducation nationale dans la politique de la ville.

De septembre à janvier 1999, les recteurs ont procédé aux concertations et aux consultations des partenaires du système éducatif sur les projets de nouvelle carte de l'éducation prioritaire. En tenant compte des évolutions démographiques et sociales intervenues depuis une dizaine d'années, ils ont ainsi constitué des réseaux d'éducation prioritaire (REP) qui regroupent des établissements et des écoles qui se situent dans des secteurs défavorisés en raison de leur environnement social, économique et culturel. Ils se sont efforcés de constituer ces réseaux sur des bassins scolaires cohérents et de petite taille permettant un pilotage de proximité en faisant participer à un même projet pédagogique des écoles ou des établissements dont les populations connaissent des difficultés sociales importantes, mais moins aiguës que dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP).

La carte des ZEP a été renouvelée en février 1999 afin d'étendre le territoire de l'éducation prioritaire. Entre les rentrées scolaires 1997 et 1999, ce territoire s'est accru de plus de 40 % et regroupe aujourd'hui 1.083 collèges, 7.291 écoles et 168 lycées généraux, techniques et professionnels. L'ensemble de l'éducation prioritaire concerne 899 REP et environ 1,6 million d'élèves. Plus de 58.000 enseignants du premier degré et plus de 56.000 enseignants du second degré effectuent leur service en ZEP.

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

Les crédits pédagogiques inscrits au budget 2002 pour les ZEP ont atteint 15,22 millions d'euros, dont 7,95 millions d'euros pour le 1er degré et 7,27 millions d'euros pour le 2nd degré de l'enseignement public. En outre, un certain nombre d'élèves ont bénéficié des bourses au mérite permettant à des collégiens ayant obtenu de bons résultats au brevet de se voir attribuer une aide financière complémentaire au cours de leur scolarité au lycée pour préparer un bac professionnel, technique ou général.

Les personnels en fonction sur le territoire de l'éducation prioritaire bénéficient de mesures spécifiques. Les personnels enseignants, d'éducation et de direction perçoivent une indemnité de sujétion spéciale. Les principaux et leurs adjoints mutés sur leur demande dans un établissement situé en ZEP reçoivent une indemnité différentielle. Les personnels administratifs, ouvriers et de service perçoivent une bonification indiciaire. Les assistantes sociales dont le secteur comprend au moins un établissement classé en ZEP bénéficient des mêmes mesures.

Enfin, la réhabilitation et souvent la reconstruction des écoles primaires posent des difficultés particulières aux communes pauvres supportant les charges sociales les plus lourdes. Aussi, le Comité interministériel des villes du 1er octobre 2001 a-t-il décidé de renouveler cette aide à hauteur de 15,24 millions d'euros.

2.– L'accès aux soins

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

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

Les moyens budgétaires consacrés à l'accès à la prévention et aux soins ont fortement progressé. Ainsi, le montant des crédits mobilisés dans le cadre des PRAPS est passé de 21,19 millions d'euros en 2001 à 31,56 millions d'euros en 2002. Certains de ces crédits financent des actions de santé situées sur des sites en contrat de ville. Des crédits des collectivités locales et des organismes d'assurance maladie sont également sollicités.

Par ailleurs, le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a décidé la création d'ateliers « santé ville » qui ont vocation à constituer le dispositif opérationnel de la convention thématique « santé » des contrats de ville. Ils visent à promouvoir le développement de programmes locaux de santé en cohérence avec les PRAPS, tout en améliorant l'articulation et la pertinence des actions, qu'elles soient menées par les institutions, le monde associatif ou les acteurs de santé du service public ou privé.

Le Gouvernement entend améliorer l'accès aux soins, notamment en menant des actions conjointes avec les conseils généraux et le ministère de la Santé.

3.– L'accès à la culture

L'implication du ministère de la Culture dans la politique de la ville est ancienne. Depuis plusieurs années, son budget, compte tenu de sa modicité, contribue au développement des quartiers dans une proportion qui n'est pas négligeable. L'apport direct des crédits de la culture à la politique de la ville est estimé, pour 2002, à 27,53 millions d'euros, se répartissant comme suit :

- 9,15 millions d'euros abondant le Fonds d'intervention pour la ville ;
- les actions d'accompagnement d'intérêt national (0,66 million d'euros) ;
- les opérations « ville, vie, vacances » ;
- les opérations de développement culturel menées localement (10,20 millions d'euros), les actions inscrites dans les contrats éducatifs locaux (1,42 million d'euros) et les contrats de ville-lecture (0,95 million d'euros) ;
- les opérations « Un été au ciné/cinéville » (2,19 millions d'euros) ;
- la construction ou la rénovation d'équipements culturels de proximité (2,44 millions d'euros) ;
- la mise en place d'espaces culture-multimédia (0,46 million d'euros).

En 2003, ces moyens seront portés à 29,08 millions d'euros et la progression des crédits concernera particulièrement les opérations de développement culturel menées localement (+ 1,55 million d'euros).

L'implication du ministère de la Culture dans la politique de la ville a vocation à s'inscrire au sein des nouveaux contrats de ville. Ainsi, les directions régionales des affaires culturelles ont reçu l'instruction d'élaborer, sous l'égide du préfet et en collaboration avec les partenaires locaux, de véritables projets de politique culturelle qui, à partir d'un diagnostic précis des besoins, se traduisent par des « programmes d'action culture-ville » susceptibles de former le volet culturel des contrats de ville.

De nouvelles formes d'action se développent dans le cadre de collectifs d'artistes réunis au sein d'espaces abandonnés (notamment d'anciennes friches industrielles), souvent situés sur les territoires de la politique de la ville. Le ministère de la Culture souhaite favoriser la mise à disposition de lieux désaffectés aux collectifs d'artistes. 2,74 millions d'euros sont affectés en 2002 au versement de subventions pour soutenir ces équipes.

4.– L'implantation des services publics

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

a) Les services publics de quartier

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

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

La modernisation et la réorganisation des acteurs publics de la politique de la ville font intervenir le Fonds pour la réforme de l'Etat. Ce fonds contribue, pour un montant de 1,52 million d'euros, à la politique de la ville, avec un important effet de levier. Il finance des opérations destinées à améliorer significativement le service rendu aux usagers, l'accès aux services publics et l'efficacité de ces derniers. Sont notamment prises en charge des actions portant sur l'information du public (ouverture de sites Internet des services déconcentrés, diffusant des informations sur la formation, l'emploi, la santé, le logement), l'accueil (création de guichet d'accueil commun ou regroupement des services) et le développement de services interministériels.

Selon les derniers chiffres fournis par la DIV, on dénombrait en 1999 environ 260 maisons de services publics dont la moitié est située dans des villes faisant l'objet d'un contrat de ville. Une trentaine de maisons de services publics supplémentaires devrait être créée, ce qui portera le nombre total de ces structures à près de trois cents. Il existe par ailleurs environ 70 plates-formes de services publics dans des territoires concernés par la politique de la ville.

Dans le présent projet de loi de finances, une dotation de 7,41 millions d'euros est demandée spécifiquement pour le fonctionnement des services publics de quartier. Par ailleurs, environ 10 millions d'euros de crédits demandés sur les autres lignes du budget du ministère de la ville (titres IV et VI) devraient être consacrés, en 2003, au financement des projets de services publics de quartier.

b) La revalorisation du rôle des agents publics impliqués dans la politique de la ville

Le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a arrêté un plan national de revalorisation des services publics œuvrant pour la politique de la ville. Ce plan comprend notamment les mesures suivantes :

- une priorité d'accès aux congés formation est accordée aux agents ayant exercé pendant au moins 3 ans leurs fonctions dans les quartiers prioritaires ;
- des moyens nouveaux afin d'aider les fonctionnaires affectés dans les quartiers difficiles à se loger dans leur agglomération d'exercice, comprenant des aides et prêts à l'installation dans un logement locatif, des réservations supplémentaires de logements sociaux et des prêts à l'accession à la propriété ;
- une préparation rémunérée au concours administratifs mise en place dans 16 départements regroupant 55% des habitants des ZUS, représentant un coût de 6,15 millions d'euros. Il s'agit ainsi de favoriser l'accès des habitants des quartiers défavorisés à la fonction publique ;
- l'extension de l'avantage spécifique d'ancienneté, afin de prendre en compte l'ancienneté de trois ans dans plusieurs quartiers de la politique de la ville ;
- des enveloppes supplémentaires de 7,62 millions d'euros en 2000 et de 30,49 millions d'euros en 2001, pour renforcer la nouvelle bonification indiciaire réservée à la politique de la ville et améliorer la gestion des carrières des fonctionnaires concernés. La DIV n'a pas été en mesure de fournir les chiffres pour 2002.

c) Les délégués du Médiateur

Depuis la décision du CIV du 14 décembre 1999, la présence des délégués du Médiateur de la République dans les sites prioritaire de la politique de la ville est développée, selon un programme étalé sur trois ans, devant aboutir au recrutement de 300 délégués supplémentaires. Ces délégués devront répondre aux besoins immédiats des populations les plus en difficulté résidant dans les sites de la politique de la ville. Ils établiront, chaque année, un rapport qui sera remis au préfet de département.

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

Une centaine de délégués nouveaux a été nommée en 2000 et 2001 et un budget de 0,32 million d'euros leur a été consacré. 23 départements prioritaires de la politique de la ville bénéficient de cette mesure. La priorité ayant été donnée aux quartiers en difficulté, les sous-préfets 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 et les mairies annexes. La DIV n'a pas été en mesure d'indiquer le nombre de délégués nommés en 2002. S'agissant des perspectives pour 2003 et des crédits prévus dans le présent projet de loi de finances, la DIV a indiqué que ces questions avaient fait l'objet d'une transmission au Médiateur qui souhaitait répondre directement aux parlementaires. Or, aucune communication n'a été transmise à votre Rapporteur spécial.

5.– Le dispositif adultes–relais

Décidée par le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, la création d'adultes–relais vise à améliorer, au sein des sites de la politique de la ville, les rapports entre les habitants, les services publics et les équipements de proximité. Les missions assignées aux adultes relais peuvent prendre différentes formes : accueil, information, accompagnement dans les démarches, aides au dialogue entre services publics et usagers, résolution de petits conflits de la vie quotidienne ou encore actions de médiation sociale. Au 31 janvier 2002, 1.498 postes avaient été créés.

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

Les crédits en faveur du dispositif adultes-relais prévus dans le présent projet de budget s'élèvent à 50,73 millions d'euros. Compte tenu des blocages des

postes en 2002, en application du « gel républicain » des crédits, cette dotation, stable par rapport à 2002, devrait permettre de couvrir les besoins, en progression.

D.– LA REVITALISATION ÉCONOMIQUE ET L'EMPLOI

Comme le montrent les données statistiques retracées dans les tableaux ci-dessous, l'importance du chômage dans les zones urbaines sensibles et les handicaps qui touchent les demandeurs d'emploi habitant ces zones justifient la mobilisation des moyens de l'Etat.

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

Source : INSEE Recensements de la population

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

Source : INSEE Recensements de la population

Le programme de revitalisation économique devrait mobiliser 31 millions d'euros inscrits sur le budget de la Ville, en progression de 2 millions par rapport à 2002. Le Gouvernement entend notamment mettre l'accent sur la relance des zones franches urbaines.

1.– Les exonérations en faveur de l'emploi

Depuis 1991, l'État a accordé des dérogations destinées à compenser les handicaps et les inégalités de certains quartiers, afin d'y favoriser la création ou le développement d'activités économiques et d'emplois marchands. Ces dérogations portent sur la fiscalité locale, la fiscalité de l'État ou les cotisations patronales de sécurité sociale. Elles s'appliquent sur les trois zones constituant l'actuelle géographie de la politique de la ville. Elles font l'objet, depuis le 1er janvier 2002, des modifications qui ont été présentées en première partie du présent rapport.

Dans les zones urbaines sensibles (ZUS) non classées en zones de redynamisation urbaine, il n'existe qu'une seule exonération, facultative et relative à la fiscalité locale : les collectivités peuvent, sur délibération, exonérer de taxe professionnelle, pendant 5 ans au plus, les créations et extensions d'établissements, quel que soit le secteur d'activité, dans une limite de base nette imposable. Seuls les établissements comptant moins de 150 salariés sont éligibles à ce dispositif. Les pertes de recettes résultant de cette exonération pour les collectivités locales ne sont pas compensées par l'État. En outre, afin de favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée qui résident dans une ZUS, leur embauche ouvre désormais à l'employeur, quelle que soit sa localisation, le droit au versement d'une prime mensuelle de 500 euros pendant une durée maximale de 24 mois.

Les tableaux suivants offrent une vision complète des différentes dispositions applicables en zones de redynamisation urbaine (ZRU) en fonction des dates d'entrée dans ce dispositif.

ZONES DE REDYNAMISATION URBAINE
EXONERATIONS APPLICABLES AUX ENTREPRISES IMPLANTEES AVANT LE 1ER 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 pour les établissements existants au 01/01/1997, plafond réduit de 50% 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'effectif	La loi de finances pour 2002 n'a pas modifié ce régime
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'allégement 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

ZONES DE REDYNAMISATION URBAINE

EXONERATIONS APPLICABLES AUX ENTREPRISES QUI SE CREENT OU S'IMPLANTENT EN ZRU ENTRE LE 1ER JANVIER 2002 ET LE 31 DECEMBRE 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'allégement 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

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des mesures applicables en ZFU.

ZONES FRANCHES URBAINES

EXONERATIONS APPLICABLES AUX ENTREPRISES IMPLANTEES 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 *(*emplois transférés en 2001: 50%)* 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'allégement 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 2001et 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%)

S'agissant des ZUS, il apparaît que les collectivités locales utilisent peu le dispositif d'exonération de taxe professionnelle. Au niveau national, le montant de

cette exonération est seulement de 1,07 million d'euros, selon les derniers chiffres disponibles qui datent de 2000.

L'impact des exonérations prévues dans les ZRU est limité en 2000 et 2001, avec une moyenne de 4.200 embauches exonérées par an. Une forte baisse se dessine pour 2002 en raison de la concurrence du dispositif plus général et moins contraignant prévu par la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail. Le coût du régime dérogatoire des ZRU en 2002 est estimé à 113,46 millions d'euros, en baisse de plus de 25 millions d'euros par rapport à 2001.

Le bilan des ZFU est positif dans la mesure où le parc d'entreprises implantées en ZFU a pratiquement doublé depuis 1997, pour atteindre fin 2001 environ 20.000 entreprises et où l'effectif salarié exonéré de ces établissements a progressé de manière continue, pour s'élever à 63.325 salariés fin 2001. Au total, ce sont près de 80.000 salariés qui sont embauchés dans des ZFU fin 2001, soit 45.000 emplois supplémentaires en cinq ans. La forte dynamique d'embauches en ZFU constatée année après année depuis 1997 se poursuit en 2002 : entre novembre 2001 et juin 2002, près de 2.200 embauches ont été enregistrées. Les créations d'emplois ont profité aux habitants de ces quartiers, puisque la part des salariés exonérés résidant dans la ZFU où ils sont employés est de 26 %, dépassant sensiblement le minimum de 20 % fixé par la loi. Le coût des exonérations dans les ZFU est évalué à 397,81 millions d'euros contre 413,67 millions d'euros en 2001.

Aussi, un aménagement du dispositif dérogatoire d'exonérations fiscales et sociales dans les zones franches urbaines est actuellement à l'étude, ainsi que l'extension à de nouveaux quartiers d'un régime dérogatoire d'exonérations de ce type.

2.– Le Fonds de revitalisation économique

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

- une aide à la réalisation d'investissements, réservée aux entreprises d'au plus 10 salariés, a pour objectif d'accompagner l'investissement dans les entreprises qui s'implantent dans les territoires prioritaires de la politique de la ville, ainsi que les efforts de modernisation des équipements du tissu économique existant dans ces quartiers. Elle est plafonnée à 22.870 euros par établissement bénéficiaire et par an.

- une aide à l'ingénierie, dans le cadre du volet « développement économique et emploi » des contrats de ville, vise à encourager la coordination et le renforcement des réseaux d'appui à la création et au développement d'activités

dans les quartiers. Elle est d'un montant maximum de 22.870 euros par action éligible et par an.

- une aide au démarrage des créateurs d'entreprises, réservée aux entreprises d'au plus 5 salariés, permet d'offrir aux créateurs de petites entreprises dans les ZUS le premier soutien nécessaire au lancement de leur projet, avant même le recours ultérieur aux autres formes d'aide à la création d'entreprises. Son montant, forfaitaire, est de 3.050 euros.
- une aide de soutien et de dynamisation du tissu économique existant, réservée aux entreprises d'au plus 5 salariés, vise à compenser les charges exceptionnelles de certains commerçants, artisans, très petites entreprises ou professions libérales exerçant leur activité dans les quartiers en difficulté. Annuelle et renouvelable dans la limite de trois ans, son montant est de 770 euros ou de 1.540 euros suivant les cas.

Il existe un problème de sous-consommation et de forts reports des crédits sur ce fonds. Ainsi, le taux moyen de consommation des crédits de fonctionnement pour 2001 est de 20,3 %. Cette faiblesse de la consommation des crédits s'explique en partie par la mise en place progressive du dispositif. Néanmoins, l'insuffisance de la consommation des crédits semble se poursuivre en 2002, en partie, il est vrai, du fait du « gel républicain » des crédits.

Le présent projet de budget prend en compte les niveaux moyens de consommation constatés en 2001 et 2002 et l'importance des reports de crédits correspondants. Il prévoit en effet une dotation de 20 millions d'euros en fonctionnement. En investissement, le chapitre consacré au FRE est supprimé et les crédits correspondants sont transférés au FIV, permettant une plus grande fongibilité entre les crédits.

3.– Les mesures en faveur du commerce et de l'artisanat

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

Le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), géré par le Secrétariat d'Etat aux PME, au Commerce, à l'Artisanat, aux Professions libérales et à la Consommation, permet la restructuration des sites commerciaux et artisanaux.

L'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) a pour principale mission de faciliter les opérations de remembrement des espaces commerciaux et artisanaux implantés dans les quartiers urbains en difficulté. Depuis sa création en 1996, l'EPARECA est intervenu dans la restructuration de 24 centres commerciaux et la réalisation d'une opération artisanale. Sa dotation initiale de 19,8 millions d'euros, provenant de l'excédent de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, sera

entièrement consommée en 2003, d'où la nécessité de donner de nouveaux moyens financiers à l'EPARECA. Cette structure, dont la tutelle est assurée par cinq ministères, est confrontée à des lourdeurs dans son action. Aussi, des mesures en faveur de la simplification administrative des conditions d'intervention de l'EPARECA seront prises par le Gouvernement.

4.– Les équipes emploi insertion

Le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a décidé de proposer aux collectivités locales la mise en place d'équipes emploi insertion dans des territoires bénéficiant d'un contrat de ville. L'objectif est double. 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, et, d'autre part, d'organiser un relais efficace avec les structures en place dans l'agglomération (agences locales pour l'emploi, missions locales, plan local pour l'insertion et l'emploi, ASSEDIC, services sociaux, structures d'appui aux projets).

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

67 équipes sont en place au 31 juillet 2002 et 48 agglomérations ou aires urbaines comptent une ou plusieurs équipes emploi insertion en leur sein. Ces équipes sont composées en moyenne de 4 personnes. Le noyau est constitué d'au moins un agent ANPE et d'un agent mission locale mis à disposition. L'équipe est renforcée par du personnel spécifique aux profils adaptés aux besoins locaux (agents des collectivités locales, emplois jeunes, adultes–relais, référents RMI).

A la contribution financière des partenaires locaux et notamment des collectivités locales, s'ajoute celle de la DIV plafonnée à 45.735 euros par an et par équipe et portant sur une période de trois ans. 70 équipes ont été financées dans le cadre de l'appel à projets, ce qui correspond à un montant total de subventions versées par la DIV de 5,95 millions d'euros cumulés pour les exercices budgétaires 2000, 2001 et 2002.

Une étude d'évaluation est engagée afin de mesurer le coût total exact de ce dispositif et d'en tirer les enseignements.

5.– Le plan emplois jeunes

Le CIV du 30 juin 1998 avait fixé un objectif de réalisation de 20 % des embauches au titre du programme « nouveaux services-emplois jeunes » pour les jeunes résidant dans les quartiers de la politique de la ville. Ce programme avait comme double objectif de développer des activités nouvelles à valeur ajoutée sociale et d'offrir à des jeunes une première expérience professionnelle.

Un premier bilan montre que la part des jeunes issus des quartiers concernés par la politique de la ville est de 8,4 %. Ils occupent principalement des postes d'animateurs ou d'éducateurs, de médiateurs locaux ou familiaux, d'animateurs socio-culturels et d'agents de sécurité. Au total, le nombre de créations nettes d'emplois sur les sites de la politique de la ville est estimé à 17.850. En ne retenant que les postes occupés par des jeunes issus de ces quartiers, le coût de ce dispositif pour l'Etat peut être évalué à 282 millions d'euros pour 2001 et 270 millions d'euros pour 2002.

Les objectifs de consolidation du programme des nouveaux services permettent de préparer progressivement la diminution des aides d'Etat auprès notamment de deux types d'employeurs très importants dans le cadre de la politique de la ville : les collectivités locales et les associations. Pour les emplois jeunes, liés aux établissements publics, l'avenir des jeunes réside davantage dans l'intégration au sein des entreprises.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de la séance du 16 octobre 2002, la Commission a examiné les crédits de la Ville.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Jean-Louis Dumont** a souligné la complexité des procédures de la politique de la ville. La décentralisation et la déconcentration sont des solutions possibles, mais il apparaît qu'elles ne réduisent malheureusement pas les délais d'exécution. Quelle est la politique menée par le ministre, qui d'une part a annoncé au congrès de l'Union des HLM un plan quinquennal de restructuration urbaine et, d'autre part, a affirmé sa volonté de coordonner les opérations de construction, destruction et réhabilitation ? Par ailleurs, il faut améliorer la rapidité d'exécution des dossiers sur le terrain. M. Jean-Louis Dumont a enfin proposé l'adoption d'une observation pour que les dossiers soient traités plus rapidement.

M. François Scellier a souligné les difficultés rencontrées pour mobiliser les crédits au titre de la politique de la ville. La déconcentration sans simplification des procédures est inefficace. Il a proposé la mise en place d'une grande commission chargée d'organiser la simplification des dispositifs de la politique de la ville.

M. Daniel Garrigue a souligné l'absence de cohérence entre la politique de la ville et les missions des centres d'action sociaux, financés par les caisses d'allocations familiales, le Fonds d'action sociale et les collectivités locales. Il est notamment regrettable que l'aspect pluridisciplinaire de la politique de la ville ne soit pas pris en compte par les centres d'action sociaux. Par ailleurs, s'agissant des opérations de démolition et de construction, certaines procédures, comme celle des prêts à taux zéro, ne devraient-elles pas être mieux intégrées dans la politique de la ville ? Enfin, il a souhaité une action spécifique de soutien à une pratique comme le ramassage scolaire mixte, dite « bussing ».

M. Marc Laffineur a rappelé le consensus qui existe pour dénoncer le manque de clarté de la politique de la ville. Toutefois, cette politique ne pourra qu'être confuse tant qu'elle sera décidée à Paris. Il a jugé nécessaire la réduction des crédits affectés au fonctionnement de l'Institut des villes dans le cadre du programme d'économies engagé par la Commission des finances. En effet, cet organisme mène des travaux de pure réflexion qui pourraient être assurés par d'autres structures existantes.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que le ministre de la Ville entendait mener une action significative en faveur de l'assouplissement des procédures, en particulier des contrats de ville. S'agissant de la déconcentration des opérations, le Fonds d'intervention pour la ville constitue un premier outil allant dans ce sens. Le ministre de la Ville souhaite également mettre en place un guichet unique regroupant l'ensemble des crédits de l'État consacrés à la politique de la ville, les crédits du Fonds de renouvellement urbain, de la Caisse des dépôts et consignations, de

l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), ainsi que 500 millions d'euros du « 1 % logement » et 200 millions d'euros octroyés aux non-réservataires de ce dispositif, afin de faciliter le financement des opérations de restructuration urbaine. Par ailleurs, il est effectivement souhaitable qu'une cohérence forte existe entre l'action des centres d'action sociaux et la politique de la ville. Ceci dépend en partie de la volonté des caisses d'allocations familiales. S'agissant de la reconstruction, on constate qu'actuellement les promoteurs ne s'installent pas dans les zones démolies.

La mixité sociale passe par l'accession sociale à la propriété par le biais de l'OPAC ou des promoteurs privés, mais il manque un financement public, qui pourrait prendre la forme d'une relance du prêt à taux zéro associé à un système avantageant les quartiers défavorisés. S'agissant du « bussing », ce dispositif ne fonctionne bien que lorsque les quartiers défavorisés sont moins importants que les quartiers favorisés au sein d'une même zone urbaine. Par ailleurs, il ne faut pas oublier le rôle joué par un certain nombre de dispositifs spécifiques aux quartiers défavorisés en matière d'éducation, comme les zones d'éducation prioritaire (ZEP).

Puis la Commission a examiné un amendement présenté par **M. Marc Laffineur** tendant à réduire d'un million d'euros la dotation de l'Institut des villes.

M. Pierre Bourguignon s'est prononcé contre l'amendement en expliquant qu'on ne pouvait pas juger le travail de l'Institut des villes au regard de sa contribution à la seule politique de la ville et que le mécanisme était en phase de démarrage, que la décentralisation accélérera.

M. Jean-Louis Dumont s'est également prononcé contre l'amendement, car il a pour effet de réduire le rôle d'impulsion de l'État dans un domaine sensible.

La Commission *a adopté* cet amendement. La Commission a ensuite *adopté*, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de la Ville et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*