



N° 1112 – 1<sup>ère</sup> partie

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

TOME I

**AFFAIRES SOCIALES, TRAVAIL et SOLIDARITÉ**

**VILLE et RÉNOVATION URBAINE**

PAR M. PHILIPPE PEMEZEC,

Député.

---

---

Voir le numéro : **1110** (annexe 7)

Équipement et Aménagement du territoire - Environnement.

## SOMMAIRE

Pages

### 1ERE PARTIE DU RAPPORT

#### INTRODUCTION

#### I.— UNE AVANCEE MAJEURE : LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA RENOVATION URBAINE.....7

##### A.— DES OBJECTIFS ENFIN CLARIFIÉS ET UNE EVALUATION PLUS EFFICACE .....8

##### 1. Un observatoire national et des programmes précis..... 8

*a) La création d'un observatoire national des zones urbaines sensibles .....8*

*b) Des rapports d'évaluation annuels .....8*

*c) Le programme national de rénovation urbaine (PNRU).....8*

*d) Des programmes d'action locaux qui déclinent le programme national .....11*

##### 2. Une politique de projets et non plus de procédures..... 11

*a) Une Agence nationale pour la rénovation urbaine chargée du financement de ce programme.....11*

*b) Des procédures plus efficaces pour éradiquer les copropriétés dégradées .....13*

##### B.— DES MOYENS ACCRUS AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES QUARTIERS.....14

##### 1. Les zones franches urbaines (ZFU)..... 14

*a) Les premiers éléments de bilan sur la période 1997-2001 : un dispositif efficace15*

*b) La création de 41 nouvelles ZFU à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 : un fort effet de levier .....15*

##### 2. Les zones de redynamisation urbaine (ZRU)..... 17

*a) Quel bilan ?.....17*

*b) La prolongation du dispositif jusqu'en 2008.....18*

##### C.— UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT LES PLUS TRAGIQUES .....18

#### II.— LE PROJET DE BUDGET POUR 2004 : DES CRÉDITS RECENTRES ET ORIENTES VERS L'INVESTISSEMENT.....20

##### A.— DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES RECENTRES .....21

##### 1. Le renforcement de l'outil administratif (ligne 37-60-10)..... 21

##### 2. Une ligne « Fonctionnement des services publics de quartier » en baisse ... 22

##### 3. L'article 80 : des indemnités de personnels sanctuarisées..... 22

##### B.— SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT : UNE PRIORITE, RENFORCER LE LIEN SOCIAL .....23

##### 1. Les contrats de ville : premier pilier du budget..... 24

2. Le soutien aux communes les plus fragiles .....	25
3. Les opérations « Ville-Vie-Vacances » et les adultes relais, au service du renforcement du lien social .....	25
<b>C.— SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT EN FORTE AUGMENTATION : DES MOYENS CONSEQUENTS AU SERVICE DU PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE.....</b>	<b>26</b>
1. Le Fonds d'intervention pour la Ville (FIV).....	27
<i>a) Une procédure de rattachement des crédits aujourd'hui quasiment opérationnelle .....</i>	<i>27</i>
<i>b) Les circuits de financement du FIV : une simplification qui était la bienvenue.....</i>	<i>29</i>
2. Un fort soutien au nouveau programme national de rénovation urbaine (PNRU).....	29
<i>a) Les opérations de renouvellement urbain dans le cadre du nouveau programme national.....</i>	<i>30</i>
<i>b) Les grands projets de ville (GPV) .....</i>	<i>30</i>
<b>III.— LE JAUNE BUDGETAIRE : OUTIL DE LECTURE D'UNE POLITIQUE LARGEMENT INTERMINISTERIELLE ET MULTIPOLAIRE.....</b>	<b>32</b>
<b>A.— UN MINISTERE ENCORE JEUNE, PRINCIPAL ROUAGE D'UNE POLITIQUE LARGEMENT INTERMINISTERIELLE.....</b>	<b>33</b>
1. Genèse du ministère de la ville et de la rénovation urbaine .....	33
2. Une dimension interministérielle, territoriale et multipolaire : la nécessaire mobilisation de tous les acteurs nationaux et locaux.....	35
<i>a) L'échelle territoriale de la politique de la ville.....</i>	<i>35</i>
<i>b) La prééminence des actions sociales sur les interventions urbaines ?.....</i>	<i>35</i>
<b>B.— UN EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DE LA VILLE ENCORE LARGEMENT DEPENDANT DE LA CONTRIBUTION DE NOMBREUX ACTEURS .....</b>	<b>36</b>
1. L'effort des autres ministères : un tassement .....	38
2. Des exonérations fiscales et sociales en forte hausse : la priorité donnée au développement économique des quartiers .....	39
3. La contribution de la Caisse des dépôts et consignations .....	39
<i>a) L'activité de prêteur sur fonds d'épargne.....</i>	<i>39</i>
<i>b) L'activité du fonds de renouvellement urbain (FRU) .....</i>	<i>40</i>
<i>c) Le traitement des copropriétés dégradées.....</i>	<i>40</i>
<i>d) Le développement économique des quartiers.....</i>	<i>40</i>
<b>4.— L'effort croissant des collectivités locales.....</b>	<b>41</b>

## **2EME PARTIE DU RAPPORT**

### **EXAMEN EN COMMISSION**

#### **ANNEXES**

MESDAMES, MESSIEURS,

Vingt ans après sa création, la politique de la ville a aujourd'hui les moyens de ses ambitions. Grâce à la détermination de notre ministre, elle est enfin au cœur des préoccupations de l'Etat. Les efforts engagés ont permis d'obtenir des résultats sur la fracture territoriale. Le chemin semblait pourtant long pour aboutir à plus d'efficacité, mais, grâce à M. Jean-Louis Borloo, le bilan de cette année de travail est largement positif. Votre rapporteur, également rapporteur du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, ne peut que se louer d'un tel volontarisme politique qui, manifestement, a porté ses fruits. Il faut désormais soutenir le travail de réformes entrepris et continuer à donner une dimension sociale aux programmes de rénovation urbaine.

La loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine crée de nouveaux dispositifs financiers et juridiques, tout en simplifiant un certain nombre de procédures, afin de lutter contre la dégradation dramatique de l'habitat et des conditions de vie dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Ainsi, la disposition phare de cette loi est la création d'une agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), « guichet unique » de distribution des financements, regroupant l'ensemble des partenaires nationaux de la rénovation urbaine (Etat, Union d'Economie sociale du Logement - UESL <sup>(1)</sup>, Caisse des dépôts et consignations, organismes HLM - USH, Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat - ANAH). Ce texte a aussi permis de relancer la politique de développement économique des territoires les plus en difficulté à partir du dispositif des zones franches urbaines. Nous avons également apporté une véritable réponse aux problèmes des copropriétés dégradées.

Les sites sur lesquels se concentrent les actions de rénovation urbaine pour ce projet de loi de finances 2004 souffrent encore indubitablement de conditions d'habitat et de cadre de vie médiocres, voire indignes. Le rétablissement de conditions d'habitat décent, leur désenclavement et le développement d'activités et de services constituent l'étape essentielle pour sortir ces territoires de l'exclusion économique et sociale. Par ailleurs, le budget est également la traduction de la mise en œuvre des contrats de ville, qui se poursuit sur la base des engagements pris dans le cadre des contrats de plan Etat-Région.

---

(1) Gestionnaire du « 1% logement ».

Le projet de budget aujourd'hui soumis à notre Assemblée se veut la traduction financière de ce nouvel élan en faveur des quartiers les plus défavorisés de notre pays. A ce titre, et dans un contexte de grande rigueur budgétaire, votre rapporteur se félicite de la relative bonne tenue des crédits alloués à la politique de la ville. Certes, les crédits du ministère sont en baisse (- 7,04 %, soit 344,24 millions d'euros), mais les dépenses d'investissement sont en augmentation sensible (+ 13,76 % en crédits de paiement, soit 110 millions d'euros et + 10,42 % en autorisations de programme, soit 265 millions d'euros). En contrepartie, les dépenses de fonctionnement sont rationalisées et recentrées sur les programmes prioritaires (- 14,39 %<sup>234</sup>, 23 millions d'euros). L'effort public en faveur de la ville bénéficie quant à lui de l'implication financière de l'UESL (550 millions d'euros), ce dont votre rapporteur se réjouit.

Il passe de 5 369,71 millions d'euros à 5 967,69 millions d'euros (+ 11,14 %), notamment grâce à la montée en charge des zones franches, à l'effort croissant des collectivités locales et à la participation de nouveaux acteurs, comme l'UESL ou la CGLLS.

Ainsi, la politique de la ville, telle que la mène le gouvernement, se base aujourd'hui sur trois axes forts que votre rapporteur appelait de ses vœux en 2002 : proximité, pragmatisme et responsabilité. Il ne peut que s'en réjouir.

## I.— UNE AVANCEE MAJEURE : LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA RENOVATION URBAINE

L'objectif de la loi était clair, « *améliorer le cadre de vie et rendre leur dignité aux habitants des quartiers en difficulté* ». Objectif louable, certes, et très souvent présent dans les précédentes lois d'orientation relatives à la politique de la ville, mais objectif resté jusqu'à aujourd'hui lettre morte, tant cette politique a longtemps manqué d'efficacité. Aujourd'hui, la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée tente de répondre aux critiques les plus communément portées contre la politique de la ville, critiques que votre rapporteur avait relayées dans son avis budgétaire sur le projet de budget 2003. Il ne peut donc qu'être satisfait. Il conviendra sans doute par ailleurs d'évaluer, dans un à deux ans, la mise en œuvre sur le terrain de ces dispositions.

Pourquoi l'amélioration du cadre de vie constitue-t-elle un objectif primordial, alors que les détracteurs de la loi d'orientation le dénoncent comme réducteur ? Tout simplement parce que la majorité des quartiers concernés par la politique de la ville sont des quartiers d'habitat social. De ce fait, la lutte contre les tendances lourdes de ségrégation sociale et spatiale et l'amélioration de la qualité du cadre de vie et des services qui y sont présents sont des enjeux majeurs.

### **Etat du parc des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles (ZUS)**

*Ces chiffres sont issus du dernier recensement général de la population (1999)*

- 1 025 000 logements sociaux sont situés en ZUS sur un total de 3 800 000 logements sociaux sur l'ensemble du territoire français (soit 26,97 %).
- 61,3 % des ménages de ZUS sont locataires de HLM (14,6 % pour la France entière).
- 31,2 % des logements sociaux sont situés dans des immeubles de 20 logements ou plus, 30,2 % se trouvent dans des immeubles de 10 à 20 logements, la part du logement individuel étant seulement de 17 % dans les ZUS, contre 57 % au niveau national.
- 65 % des logements des ZUS ont été construits durant la période de 1949-1974 (période des grands ensembles) contre un tiers des résidences principales au niveau national.
- Les logements de trois et quatre pièces représentent 61,3 % des résidences principales en ZUS.
- Le taux de vacance moyen des logements sociaux en ZUS est de 8,7 % et concerne plus particulièrement le parc construit entre 1949 et 1974. Il peut atteindre jusqu'à 20 %, notamment dans les sites où le marché du logement est peu tendu et dans les cités de quartiers en difficulté ou à l'image très dégradée (contre 3 % au niveau national au 1<sup>er</sup> janvier 1998).

## A.— DES OBJECTIFS ENFIN CLARIFIÉS ET UNE EVALUATION PLUS EFFICACE

### 1. Un observatoire national et des programmes précis

#### *a) La création d'un observatoire national des zones urbaines sensibles*

L'article 3 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée crée un observatoire national auprès du ministère de la Ville afin d'assurer le suivi de l'évolution des 751 ZUS. Il centralisera les informations que devront lui fournir l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs, sur une série d'indicateurs, les analysera et mesurera l'efficacité des politiques suivies, notamment dans les domaines de l'emploi, du développement économique, de la formation scolaire, de l'accès au système de santé et de la sécurité publique <sup>(1)</sup>.

Cet observatoire sera rattaché fonctionnellement à la délégation interministérielle à la ville (DIV). Le coût de son fonctionnement sera imputé en 2004 sur le budget de fonctionnement de la DIV.

#### *b) Des rapports d'évaluation annuels*

- **Localement, dans les communes et les agglomérations comprenant une ou plusieurs ZUS**

Elles présenteront chaque année un rapport à leur assemblée délibérante, rapport qui exposera les actions menées, les moyens affectés à ces actions et l'évolution des indicateurs dans les différents domaines d'intervention prévus par les programmes d'action.

- **Un rapport d'évaluation annuel et un débat au Parlement**

A compter de l'automne 2004, le Gouvernement présentera un rapport annuel au Parlement sur l'évolution des ZUS et des ZFU, suivi d'un débat d'orientation. Ce rapport s'appuiera principalement sur les travaux de l'observatoire national.

#### *c) Le programme national de rénovation urbaine (PNRU)*

Ce programme sera mis en œuvre entre 2004 et 2008 dans les 751 ZUS, avec pour objectif, comme souligné précédemment, une amélioration rapide des conditions de vie des habitants grâce à un effort dans le domaine du logement, de l'habitat et de l'environnement urbain. Il devra restructurer en profondeur les quartiers en zone urbaine sensible. A titre exceptionnel, les quartiers hors ZUS mais présentant les mêmes caractéristiques pourront également en bénéficier.

Ce programme touchera donc différentes facettes de l'urbanisme et de l'habitat de ces quartiers : réaménagement des espaces publics – espaces verts,

---

(1) En analysant, par exemple, l'évolution du taux de chômage, du nombre de conventions de gestion urbaine de proximité, du nombre annuel de logements réhabilités, construits, vacants, du ratio des titulaires de la CMU, du nombre d'éducateurs spécialisés, etc.

centres commerciaux, espaces de loisirs –, des voiries, des équipements publics, construction de nouveaux logements, démolition ou réhabilitation d'immeubles d'habitation. Ce dernier aspect est central et stratégique. Comme nous l'avons souvent répété, il s'agit de « *casser les ghettos* » urbains.

Le programme national devra ranimer le marché de l'offre de logements dans les ZUS et permettre aux acteurs locaux de réaliser, plus facilement et plus rapidement, leurs projets urbains.

Il passe également par de nouvelles dispositions législatives permettant de renforcer la capacité de l'action publique à intervenir, en cas d'une carence manifeste de nature à mettre en danger la sécurité ou à compromettre gravement les conditions d'habitation des occupants dans les immeubles collectifs, dispositions que nous évoquons par la suite <sup>(1)</sup>.

Le programme est doté d'objectifs précis :

- La démolition de 200 000 logements locatifs sociaux que la réhabilitation ne permettrait pas de remettre au niveau ou dont la destruction est rendue nécessaire par les besoins de restructuration urbaine.
- La construction de 200 000 logements locatifs sociaux, par remise sur le marché de logements vacants ou par production de logements neufs. Leur conception doit résolument s'écarter de celle des programmes antérieurs (petits ensembles, faible hauteur, etc.). Ces logements seront construits au sein des ZUS ou dans les agglomérations dont elles font partie. Il convient de rappeler que ces constructions viendront en complément de celles destinés à l'accroissement du parc et réalisées hors besoins spécifiques liés à la rénovation urbaine.
- La réhabilitation ou la restructuration en profondeur de 200 000 logements locatifs sociaux.

#### **Démolition, construction, réhabilitation en France**

##### **• La démolition :**

Le nombre de logements démolis a largement progressé depuis 1996. 1 743 logements ont été détruits en 1996, 3 311 en 1997, 3 518 en 1998, et 5 502 en 1999 (+ 56 % par rapport à 1998), pour atteindre 6 107 en 2000 (+ 11,3 %) et 6 800 unités en 2001 (+ 11,3 %).

En 2002, la progression est forte (+ 60 %) puisque l'Etat a financé la démolition de 10 860 logements (enveloppe budgétaire de 75 millions d'euros), en raison d'une accélération des programmes de rénovation urbaine et la montée en charge progressive du dispositif d'intervention du 1 % logement.

Pour 2003, la prévision est de 12 000 démolitions, pour une demande potentielle de 20 000.

Au rythme actuel, l'extrapolation sur l'ensemble du parc HLM laisse envisager la possibilité de 300 000 démolitions sur 15 ans. Situé pour plus de la moitié dans des communes en déclin démographique et pour les deux tiers dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville

---

(1) Voir I-2-b.

(ZUS, ORU, GPV), ce patrimoine peut être sommairement classé en cinq groupes :

- les anciens programmes économiques (cités d'urgences, programme Million, LOPOFA, PSR...) datant principalement de la fin des années 50 au début des années 70. Ils représentent 10 % du parc identifié ;
- les immeubles de grande taille (tours, barres de grande dimension...) datant des années 1965-1974 pour la plupart d'entre eux. Ils totalisent 40 à 50 % du parc à renouveler ;
- les immeubles anciens, construits avant 1948, généralement bien situés, ne représentent que 2 % ;
- les immeubles ordinaires des années 50 et ceux des années 60-70, regroupent respectivement 10 et 30 % du patrimoine susceptible d'être démoli ;
- les immeubles construits depuis 1980 sont très peu nombreux (moins de 1 % du parc identifié), seuls des problèmes techniques graves justifiant alors en général une démolition à 15 ans.

Le coût moyen de la démolition d'un logement social est compris entre 18 000 et 22 900 euros <sup>(1)</sup>. C'est le coût technique de la démolition qui demeure le principal poste (55 % des dépenses). Viennent ensuite le coût financier (remboursement du capital restant dû et indemnités) pour 25 % puis les autres frais dont 8 % de coût social (relogement et accompagnement). La subvention moyenne que l'Etat apporte à ces opérations oscille entre 35 % et 50 % du coût moyen constaté.

• **La construction :**

L'évolution du nombre de logements locatifs sociaux (LLS) réalisés de 1993 à 2003 a été la suivante :

ANNEE	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
LLS (en milliers)	93	89	66	60	60	52	42	42,6	58	59,5	54

Source : ministère de la ville et de la rénovation urbaine

Depuis 1993, ce sont donc plus de 700 000 logements sociaux qui ont été réalisés. Si jusqu'en 1993-94, la construction de logements sociaux a été assez importante, elle a marqué un très net ralentissement depuis 1995. A l'inverse, l'année 2001 a été marquée par la mise en place d'un nouveau plan de relance de l'offre locative sociale par les pouvoirs publics. La mobilisation des organismes a été importante avec la signature de nombreux contrats de relance dans les départements.

L'objectif s'établit à 54 000 logements pour 2003. Grâce à la baisse du taux du livret A, il devrait être atteint à la fin de l'année. Le rythme de construction pour les années à venir devrait s'établir entre 70 000 et 90 000 logements par an - suivant les recommandations de l'Union Sociale pour l'Habitat et cela indépendamment des reconstructions liées aux opérations de démolition effectuées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. Le projet de budget 2004 du ministère de l'Équipement prévoit ainsi la construction de 80 000 nouveaux logements locatifs sociaux.

• **La réhabilitation :**

Le rythme de réhabilitation PALULOS (Prime pour l'Amélioration de Logement à Usage Locatif et à Occupation Sociale) est aujourd'hui de 100 000 logements sociaux par an en 2003 après avoir été plus élevé sur les années 2000-2002, notamment en 2001 avec 115 000 logements <sup>(2)</sup>.

(1) Selon les études conduites par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (ministère de l'équipement et du logement) et le club Ville Aménagement.

(2) Caisse des Dépôts et Consignations, étude sur la situation financière du secteur HLM.

***d) Des programmes d'action locaux qui déclinent le programme national***

La loi prévoit que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs devront « décliner » le programme national en mettant en œuvre des programmes d'action locaux dans leurs ZUS, tout en veillant à respecter le programme local de l'habitat (PLH). La mise en œuvre de ces programmes d'action locaux fera l'objet de conventions.

Ces programmes, de même durée que le programme national, devront réduire « *les écarts de développement entre les territoires* », dans les domaines d'intervention énumérés à l'annexe I de la loi : emploi et développement économique, habitat et environnement urbain, santé, éducation, sécurité et tranquillité publiques, services publics. Ils devront fixer des objectifs de résultat permettant de se rapprocher progressivement du « droit commun », c'est-à-dire de la moyenne nationale.

**2. Une politique de projets et non plus de procédures**

L'objectif de la loi, dans son volet programmation, est en effet de garantir sur cinq ans des moyens à la hauteur des enjeux. Ainsi, pour mener à bien le programme national et atteindre les objectifs ambitieux qu'il s'est fixé, des moyens financiers importants doivent être mobilisés de 2004 à 2008, garantissant ainsi une visibilité à cinq ans, afin de faciliter l'engagement des opérateurs sur des projets complexes.

***a) Une Agence nationale pour la rénovation urbaine chargée du financement de ce programme***

Le Programme national de renouvellement urbain représente 30 milliards d'euros d'investissement sur 5 ans.

L'Agence disposera de 5,5 milliards d'euros de crédits sur cinq ans, soit 1,2 milliard par an. Ses ressources proviendront pour moitié du budget de l'Etat, qui s'est engagé à verser 2,5 milliards d'euros sur les 5 prochaines années, dont 465 millions d'euros dès 2004 (chapitre 67-10 art. 30 du budget « Ville » pour 215 millions d'euros et chapitre 65-48 art. 80 du budget « Logement » pour 250 millions d'euros). La loi dispose d'ailleurs qu'aucune dotation annuelle de l'Etat ne pourra être inférieure à cette somme.

Ces crédits seront complétés par une contribution de l'Union d'économie sociale du logement pour 55 millions d'euros en 2004 et une contribution de 35 millions d'euros des organismes HLM. La Caisse des dépôts et consignations participera également par l'octroi de prêts aidés et la mobilisation de ses ressources propres.

Les subventions seront versées à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), établissement public à caractère industriel et commercial, créé par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée. Un décret en Conseil d'Etat doit encore

déterminer son organisation et son fonctionnement. Elle collectera l'ensemble des crédits nationaux et les affectera aux projets proposés par les collectivités territoriales. Dans l'attente de la création de l'Agence, une commission nationale est d'ailleurs déjà active et planche sur les premiers projets présentés.

Le conseil d'administration de l'Agence réunira pour moitié des représentants de l'Etat, et pour une autre moitié des représentants de la Caisse des dépôts et consignations, de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), de l'Union sociale pour l'Habitat (USH), des personnalités qualifiées et, suite à un amendement de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, il comprendra également des représentants des collectivités porteuses des projets (communes et leurs groupements, départements et régions).

### **Le rôle de l'ANAH en matière de politique de la ville**

La signature en 1994 des contrats de ville du XI<sup>ème</sup> Plan a donné une base formelle à l'action de l'ANAH, notamment dans le cadre des OPAH RU (opération programmée de l'amélioration de l'habitat – renouvellement urbain) spécifiques aux copropriétés dégradées, mais également dans la lutte contre la vacance dans les zones de marché tendu.

L'OPAH RU propose d'articuler, en une seule démarche, différentes procédures d'amélioration, de démolition-reconstruction et de résorption de l'habitat insalubre (RHI). Il met en œuvre un programme de restauration immobilière (PRI) et de curetage, dans le cadre d'un projet urbain global.

Concernant la requalification de copropriétés en difficulté, les premières démarches engagées dans le cadre de l'appel à candidature « sites-témoins des plans de sauvegarde », lancé conjointement par la DIV, la DHC, l'ANAH, la CDC en 1997, montrent la nécessité d'un travail préalable important de solvabilisation des ménages et de redressement des comptes, avant d'engager effectivement des travaux de réhabilitation dans les copropriétés dégradées.

Concernant les plans de sauvegarde, depuis 2002, les montants, en nombre de logements et en engagements financiers sont identifiés dans les comptes annuels de l'ANAH. Les opérations situées dans les communes en contrat de ville représentent la quasi-totalité de cette ligne (96 % des logements et 86 % des montants). Le montant moyen de subvention par logement est de 1 830 €, le plus souvent pour des travaux réalisés sur parties communes.

La mobilisation des logements vacants est également une priorité affichée par l'ANAH, notamment pour développer une offre locative sociale privée nouvelle. Les chiffres de remise sur le marché (France entière) accusent une baisse notable pour 2002 (30 600, alors qu'ils étaient stables, légèrement supérieurs à 34 000 depuis 1999) de même ceux qui font l'objet d'un engagement de modération de loyer continuent de se tasser (18 500 en 2000, 16 600 en 2001 et 13 770 en 2002).

En 2002, près de la moitié (49,5 %) du budget de l'ANAH (225,5 millions d'euros) a été consacrée à des opérations contractuelles avec les collectivités locales, et non avec des particuliers (OPAH notamment). La moitié restante a été mobilisée pour subventionner les travaux des propriétaires privés (secteur diffus).

Le rodage de la procédure, la montée en charge des candidatures « plan de sauvegarde » et le nombre de copropriétés en difficulté identifiées dans les sites relevant de la géographie prioritaire, devraient conduire toutefois au cours du XII<sup>ème</sup> plan, à augmenter significativement le montant des dépenses de l'ANAH dans les sites de la géographie prioritaire.

La centralisation des crédits au sein de l'ANRU donc un changement important dans la distribution des subventions d'investissement de l'Etat, qui va dans le sens d'une simplification et d'une meilleure lisibilité de l'action publique. Votre rapporteur s'en réjouit.

***b) Des procédures plus efficaces pour éradiquer les copropriétés dégradées***

**• Les nouveaux pouvoirs du maire en matière de sécurité des immeubles collectifs à usage d'habitation**

Deux nouvelles procédures d'urgence viennent compléter le dispositif existant (insalubrité et immeubles menaçant ruine), lorsque la sécurité des habitants d'immeubles collectifs est menacée du fait du défaut d'entretien des équipements communs.

En premier lieu, en cas de fonctionnement défectueux des équipements communs, le maire, par arrêté notifié aux propriétaires, peut prescrire leur remise en état ou leur remplacement.

L'arrêté fixe un délai d'exécution des travaux. S'ils ne sont pas réalisés, le maire peut saisir le tribunal administratif, qui décide alors des travaux à réaliser et fixe un nouveau délai. Le tribunal peut également autoriser le maire à faire exécuter d'office les travaux, aux frais du propriétaire.

La deuxième procédure est adaptée aux cas d'urgence ou de menace grave et imminente. Dans ce contexte, le maire, après en avoir informé les propriétaires, peut saisir le juge d'instance qui désigne un expert chargé d'examiner l'état des équipements de l'immeuble. Si son rapport confirme le caractère urgent de certains travaux, le maire pourra ordonner des mesures provisoires ou l'évacuation de l'immeuble dans un certain délai. Au-delà de ce délai, si rien n'est fait, le maire pourra, là encore, faire exécuter d'office les mesures prescrites, aux frais du ou des propriétaire(s).

**• L'état de carence dans la gestion d'un immeuble collectif**

Au cas où, du fait de graves difficultés financières, l'organisme gestionnaire de l'immeuble (le syndic) est dans l'incapacité d'exécuter les travaux prescrits et, plus globalement, ne peut plus assurer la gestion de l'immeuble, le maire ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent pourra faire constater l'état de carence par le président du tribunal de grande instance qui statuera comme en matière de référé, au vu des conclusions d'un expert. Si l'état de carence est constaté par le juge, l'immeuble devra alors être exproprié, au profit de la commune ou de l'EPCI compétent.

Ces dispositifs devraient permettre de lutter plus efficacement et plus rapidement contre la dégradation des copropriétés.

**B.— DES MOYENS ACCRUS AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES QUARTIERS**

**NOMBRE D'HABITANTS DES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

	Zones urbaines sensibles (ZUS)		<i>dont</i> Zones de redynamisation urbaine (ZRU)			<i>dont</i> Zones franches urbaines (ZFU)		
	Nombre de ZUS	Nombre d'habitants	Nombre de ZRU	Nombre d'habitants	en % des ZUS	Nombre de ZFU	Nombre d'habitants	en % des ZUS
France métropolitaine	717	4 463 000	396	3 057 000	68,5%	79	1 379 000	30,9%
% du total national	95,5%	95,0%	95,2%	95,6%	65,0%	92,9%	95,9%	29,3%
Nombre de communes	471		328			112		
Départements d'outre-mer	34	237 000	20	140 000	59,1%	6	59 000	24,9%
% du total national	4,5%	5,0%	4,8%	4,4%	3,0%	7,1%	4,1%	1,3%
Nombre de communes	20		14			7		
<b>TOTAL</b>	<b>751</b>	<b>4 700 000</b>	<b>416</b>	<b>3 197 000</b>	<b>68,0%</b>	<b>85</b>	<b>1 438 000</b>	<b>30,6%</b>
<b>Total communes</b>	<b>491</b>	<b>100%</b>	<b>342</b>	<b>100%</b>		<b>119</b>	<b>100%</b>	

Source : INSEE, recensement de la population de 1999

**1. Les zones franches urbaines (ZFU)**

Le dispositif des zones franches urbaines a été créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. A l'époque, 44 ZFU ont été retenues, 38 en métropole et 6 dans les départements d'outre-mer, réparties sur 58 communes et regroupant 768 000 habitants<sup>(1)</sup>. Le dispositif permet d'accorder aux entreprises de moins de 50 salariés, présentes dans ces zones et exerçant une activité économique de proximité, des exonérations de charges fiscales (taxe professionnelle, impôt sur les sociétés, droits de mutation, taxe foncière sur les propriétés bâties) et sociales (charges sociales patronales et cotisations sociales maladie et maternité pour les artisans et les commerçants), pour une durée de cinq ans<sup>(2)</sup>, qui viennent compenser en partie les difficultés rencontrées par l'entreprise du fait de sa localisation et offrent un soutien à la création d'activités dans ces quartiers en très grandes difficultés et particulièrement défavorisés.

La loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001, loi de finances pour 2002, organisait une sortie progressive sur trois ans (60 %, 40 %, 20 %) des exonérations des ZFU.

(1) Voir liste en annexe.

(2) Voir liste récapitulative des exonérations en annexe.

La loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002, loi de finances rectificative pour 2002, a finalement prolongé de cinq ans, pour les entreprises qui s'y créent ou implantent avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008, le dispositif.

La loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée crée quant à elle 41 nouvelles ZFU à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 <sup>(1)</sup>. Sur le plan juridique, la création de ces nouvelles ZFU se traduit par l'extension, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, du système d'exonérations fiscales et sociales, des ZFU de première génération. Ce régime dérogatoire s'applique aux petites entreprises déjà présentes dans ces quartiers au 1<sup>er</sup> janvier 2004, et à celles qui s'y créeront ou s'y planteront entre cette date et le 31 décembre 2008, sous réserve d'embaucher un tiers des emplois parmi les habitants des ZUS de l'agglomération.

***a) Les premiers éléments de bilan sur la période 1997-2001 : un dispositif efficace***

Un rapport, prévu par l'article 45 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée, a été déposé au Parlement en décembre 2002.

Ce bilan détaillé porte sur la période 1997-2001. Sur le plan quantitatif, le bilan du dispositif d'exonérations fiscales et sociales entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997 est positif. Le stock d'entreprises installées en ZFU a augmenté de 10 000 en cinq ans et le nombre d'emplois de 45 000. Ces emplois sont à 80 % à durée indéterminée et concernent pour 20 à 35 % des habitants des ZFU.

Sur les bases de l'année 2001, on estime que chaque emploi maintenu, transféré ou créé en ZFU a un coût fiscal et social d'environ 5 400 euros par an.

D'un point de vue qualitatif, le dispositif simple et incitatif des ZFU a été bien perçu par le monde des entreprises et a eu un impact positif sur la dynamisation de ces quartiers. Au niveau local, les meilleurs résultats ont été enregistrés dans les ZFU où la mise en œuvre du dispositif par les administrations a été accompagnée, dès le départ et de manière constante, par une véritable politique coordonnée d'accueil et de soutien aux entreprises : création d'une offre foncière ou immobilière adaptée, en lien étroit avec les bailleurs sociaux présents dans le quartier, soutien à la création d'entreprises et au développement des entreprises existantes, restructuration des pôles commerciaux et d'activités de proximité du quartier, programmes de formation ou d'accompagnement vers l'emploi favorisant l'accès des habitants des quartiers aux emplois créés dans les entreprises qui s'y développent, etc.

***b) La création de 41 nouvelles ZFU à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 : un fort effet de levier***

La relance du dispositif des zones franches urbaines doit à la fois favoriser le développement économique et l'emploi dans les quartiers urbains les plus défavorisés et servir de levier au programme de rénovation urbaine, en favorisant la transformation en profondeur des quartiers, dans le cadre de projets locaux intégrés.

---

(1) Voir liste en annexe.

Dans ce cadre, le gouvernement se fixe des objectifs ambitieux pour ces nouvelles zones.

– *Doubler en cinq ans le parc d'entreprises :*

Ces 41 nouvelles ZFU comptaient 670 000 habitants en 1999. Leur tissu économique est aujourd'hui très peu dense et fragile (9 000 entreprises en 2001, de petite taille pour la plupart, et 26 000 emplois dans le secteur privé marchand).

– *Créer près de 60 000 emplois :*

Ces emplois seront créés par embauches nouvelles et transferts de salariés, dont un minimum de 15 000 emplois nouveaux au profit des habitants des ZUS. La nouvelle clause d'embauche locale applicable dans les zones franches urbaines prévoit en effet qu'un tiers des recrutements bénéficie aux habitants des quartiers classés en zones urbaines sensibles de l'agglomération, ce qui est de bon augure pour la baisse du chômage dans ces quartiers.

– *Favoriser l'accès aux emplois dans l'ensemble de l'agglomération :*

Les habitants des zones urbaines sensibles doivent pouvoir bénéficier des dynamiques partenariales liées à la création de la ZFU, notamment dans le domaine de l'emploi. Les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi et de formation accueillant des habitants des quartiers prioritaires doivent être plus efficaces, afin de développer l'accès à l'emploi, dans l'ensemble de l'agglomération.

– *Contribuer au changement durable d'image de ces quartiers :*

Ceci grâce à l'implantation d'entreprises, d'équipements et de services publics, ainsi que par la promotion des initiatives et de l'esprit d'entreprise de leurs habitants.

L'impact budgétaire de la mise en œuvre de ces 41 nouvelles ZFU est évalué à 90 millions d'euros en 2004.

**Politique de la ville et création d'emploi : autres dispositifs**

**- La majoration de la prime à l'embauche en Contrat Initiative Emploi (CIE) pour les demandeurs d'emploi des ZUS**

Cette mesure tire toutes les conséquences des constats relatifs aux discriminations, notamment ethniques, dans le monde du travail, dont les habitants des ZUS sont souvent victimes. Le nombre d'entrées en CIE au sein des ZUS est estimé à 16 300 en 2000 et seulement 10 200 en 2001, en raison de la diminution importante des crédits disponibles.

**- Le Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale (CIVIS) pour les jeunes les plus en difficulté**

Le CIVIS doit faciliter l'insertion professionnelle et sociale des jeunes les moins bien formés et donc les plus menacés par le chômage. Le taux de subvention est doublé (66 % du SMIC) lorsque l'embauche concerne un métier destiné à favoriser le lien social ou l'intégration dans les quartiers de la politique de la ville.

## 2. Les zones de redynamisation urbaine (ZRU)

Les ZRU ont été créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Les petites entreprises implantées dans ces quartiers sont encouragées à embaucher, notamment par le biais d'exonérations de charges sociales patronales de sécurité sociale <sup>(1)</sup>.

La loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001, loi de finances pour 2002, a prolongé le dispositif, en ouvrant à nouveau le régime d'exonérations des zones de redynamisation urbaine aux entreprises qui se créent ou s'implantent dans ces quartiers jusqu'au 31 décembre 2004 inclus, ainsi qu'en y instituant une exonération de cotisations sociales personnelles maladie-maternité pour les artisans et commerçants, jusqu'alors réservée aux seules franchises urbaines et, d'autre part, en organisant une sortie progressive sur trois ans (60 %, 40 %, 20 %) des exonérations propres aux ZRU.

### a) *Quel bilan ?*

Ces exonérations ont concerné, en année pleine, 4 282 embauches en 2001 et 3 518 en 2002. Pour 2003, 1 854 embauches nouvelles étaient enregistrées à fin juillet, contre 2 061 pour la même période de 2002, soit une baisse de 10 %.

Outre des facteurs conjoncturels, la baisse du volume des embauches exonérées constatée depuis 2001 peut également s'expliquer par le passage à 35 heures des entreprises en ZRU, l'exonération « ZRU » n'étant pas cumulable avec les allègements de charges alors en vigueur au titre de la réduction du temps de travail.

	2001	2002	2003*
Nombre d'embauches exonérées	4 282	3 518	1 854

\* nombre total d'embauches exonérées pour la période de janvier à fin juillet 2003.

Source : DARES - Tableau de bord des politiques d'emploi

Au niveau local, l'impact des exonérations, notamment de taxe professionnelle, est fréquemment jugé très positif pour le maintien et la création d'activités de proximité. A cet égard, la prolongation de ce régime jusqu'à fin 2004 a conforté les projets de revitalisation économique conduits dans ces quartiers : restructuration et modernisation des équipements commerciaux et artisanaux, accompagnement des créateurs d'entreprise et des nouveaux commerçants, etc.

---

(1) Voir liste récapitulative des exonérations en annexe.

### ***b) La prolongation du dispositif jusqu'en 2008***

La création de 41 nouvelles ZFU par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée a soulevé par contre-coup la question du sort des ZRU.

Lors des débats parlementaires qui ont précédé le vote de cette loi, la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale a adopté un ensemble d'amendements prolongeant encore, pour une période allant de deux à cinq ans, sous conditions, le dispositif d'exonérations fiscales et sociales en zones de redynamisation urbaine.

### **C.— UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT LES PLUS TRAGIQUES**

Les zones urbaines sensibles regroupent une population à faible revenu qui connaît un taux de chômage pouvant aller jusqu'à 40 % et concentrent les difficultés sociales. Parmi celles-ci, le surendettement figure en bonne place. En France, près d'un million de familles sont en situation de surendettement, le plus souvent du fait d'un événement grave et imprévu (maladie, divorce, licenciement) intervenu au cours de leur vie. Ce surendettement concerne par ailleurs, plus de 3 fois sur 4, des personnes dont les ressources sont inférieures ou égales au revenu minimum d'insertion.

Les situations de surendettement « passif »<sup>(1)</sup> sont aujourd'hui à l'origine de près des deux tiers des cas de surendettement. Comme votre rapporteur l'indiquait lors de l'examen de cette loi, « *l'objectif général du législateur sur cette question doit être de rendre l'espoir aux personnes surendettées tout en leur permettant de renouer ensuite avec la responsabilité financière* »<sup>(2)</sup>.

La procédure instituée par la loi vise en effet à offrir une seconde chance à des personnes déjà durement éprouvées et pour lesquelles les commissions de surendettement sont impuissantes (sur les 1 100 000 ménages passés en commission de surendettement depuis 1989, seules 300 000 en sont sortis).

Le nouveau dispositif est inspiré du système de « faillite civile » en vigueur en Alsace-Moselle, où le taux de « rechute » des bénéficiaires de l'effacement est inférieur à 2 %. Le juge de l'exécution se verra confier le soin d'effacer les dettes des personnes dont la situation est « irrémédiablement compromise », après évaluation et liquidation de leur patrimoine par un mandataire. Ce dispositif ne se substitue pas à la procédure de surendettement existante, il s'y ajoute.

Le tableau ci-dessous résume les différentes hypothèses de surendettement et leurs modalités de traitement, ainsi que l'apport de la loi avec la nouvelle procédure de rétablissement personnel (en italique) :

---

(1) *Contrairement au surendettement actif, caractérisé par la multiplication imprudente des crédits, à l'origine cause principale de surendettement.*

(2) *Rapport n° 1003 de M. Philippe Pemezec sur le projet de loi relatif à la ville et à la rénovation urbaine, Assemblée nationale, 2 juillet 2003, p. 14.*



## II.— LE PROJET DE BUDGET POUR 2004 : DES CRÉDITS RECENTRES ET ORIENTES VERS L'INVESTISSEMENT

La politique de la ville n'a pas encore résolu la crise urbaine et sociale qui frappe un nombre croissant de villes et d'agglomérations. Plus de 750 territoires classés en zones urbaines sensibles (ZUS) restent en marge du développement de notre pays. Ces sites concentrent souvent des familles fragilisées, qui vivent dans des conditions d'habitat médiocres, voire indignes de la France.

Comme souligné précédemment, la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée doit désormais nous permettre de répondre à ce défi. Le projet de budget 2004 est donc fortement déterminé par la mise en œuvre de cette loi.

### POLITIQUE DE LA VILLE 2001-2004

(en millions d'euros)

		LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
Effort public en faveur de la ville (DO + CP)		5900,00 (+ 9,67 %)	5924,00 (+ 0,41 %)	5 351,25 (- 9,67 %)	5 950,99 (+ 11,52 %)
<b>Budget ville Total (DO + CP)</b>		<b>367,21</b> <b>(+ 46,63 %)</b>	<b>368,83</b> <b>(+ 0,44 %)</b>	<b>370,31</b> <b>(+ 0,40 %)</b>	<b>344,24</b> <b>(- 7,04 %)</b>
Dépenses ordinaires		288,33 (+ 71,03 %)	306,11 (+ 6,17 %)	273,62 (- 10,61 %)	234,23 (- 14,39 %)
Dépenses en capital	CP	78,88 (+ 67,19 %)	62,72 (- 20,49 %)	96,69 (+ 54,17 %)	110,00 (+ 13,76 %)
	AP	177,12 (+ 116,34 %)	228,67 (+ 29,10 %)	240,00 (+ 4,95 %)	265,00 (+ 10,42 %)

Source : ministère de la ville et de la rénovation urbaine

Dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, le projet de budget recentre les actions du ministère sur son « cœur de métier ». Il dote le ministère de la ville de 344,24 millions d'euros (- 7,04 % par rapport à 2003). Si les crédits de fonctionnement sont revus à la baisse, les dépenses en capital augmentent.

Le projet de budget prévoit en effet une réduction des dépenses ordinaires (234,234 millions d'euros en 2004 contre 273,618 millions d'euros en 2003, soit - 14,39 %) qui s'accompagnera d'un recentrage sur les investissements du programme national de rénovation urbaine.

L'accent est ainsi mis sur les dépenses en capital : les autorisations de programme sont portées à 265 millions d'euros, contre 240 millions d'euros en 2003 (+ 10,42 %) alors que les crédits de paiement atteindront 110 millions d'euros (+ 13,76 %).

## A.— DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES RECENTRES

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

### TITRE III (37-60)

(en millions d'euros)

CHAPITRE ET ARTICLES	INTITULES	LFI 2003	PLF 2004	VARIATIONS
<b>Total</b>	<b>Moyens de fonctionnement des services en charge de la politique de la ville</b>	<b>14,00</b>	<b>11,77</b>	<b>- 15,93 %</b>
Article 10	Fonctionnement DIV	6,46	5,77	- 10,69 %
Article 30	Fonctionnement des services publics de quartier	7,41	4,5	- 39,26 %
Article 80	Dépenses de personnel	0,13	1,5	+ 1 053,85 %

Source : ministère de la ville et de la rénovation urbaine

Malgré un accroissement de certaines dépenses de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville (DIV) – relance du conseil national des villes (CNV), création du conseil national d'évaluation, programme national de rénovation urbaine –, les dépenses de fonctionnement de la DIV seront encore diminuées par rapport à l'année 2003, grâce à un effort de rationalisation, et s'établissent à 5,77 millions d'euros (- 10,69 %).

#### 1. Le renforcement de l'outil administratif (ligne 37-60-10)

Le renforcement de l'outil administratif sera poursuivi en 2004, notamment par le biais de :

– *La poursuite du plan informatique* : ce plan comprend la création d'outils de gestion et de consolidation financières performants, connectés à la future application ACCORD (application coordonnée de comptabilité, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat)<sup>(1)</sup>. Ces nouveaux outils permettront également d'exploiter la base INDIA (Infocentre national de la dépense et des informations associées)<sup>(2)</sup> au niveau déconcentré. Parallèlement, des outils performants de contrôle de gestion seront mis en place.

(1) Ce projet vise à réaliser, pour tous les ministères, une application intégrée de suivi et de contrôle des dépenses et des recettes (hors impôts et domaine) de l'Etat. C'est donc une application d'exécution du budget de l'Etat au niveau central.

(2) Il s'agit d'un outil de suivi de la dépense publique qui stocke l'ensemble des informations relatives à l'exécution de la dépense publique (pour les services centraux, les services déconcentrés et l'étranger, si besoin). Il est entre autre alimenté par ACCORD.

– *La clôture du programme d'achat d'équipement bureautique* : l'obsolescence du parc informatique a nécessité un renouvellement du parc sur 2 ans et l'achat de nouveaux logiciels et de prestations de services.

– *Les déplacements* : les chargés de mission territoriaux de l'atelier urbain de la DIV suivront précisément la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine dans les sites sélectionnés.

– *Le développement du fonds documentaire* : une salle réservée à cet effet permettra de rassembler les bases cartographiques, la photothèque et de développer les missions d'archivage.

– *L'évaluation* : les travaux du conseil national de l'évaluation créé en 2002 se poursuivront et le futur observatoire créé par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée sera mis en place.

– *La réorganisation du conseil national des villes (CNV)* : cette organisation a relancé l'activité de ce service qui assure l'organisation et le suivi de différentes commissions thématiques auxquelles les élus membres du CNV participent très activement.

## **2. Une ligne « Fonctionnement des services publics de quartier » en baisse**

Elle permet notamment la prise en charge des frais d'installation et de fonctionnement des délégués du Médiateur, pour lesquels le ministère de la ville s'est engagé à hauteur de 0,23 million d'euros pour 2004, par transfert au profit du budget du Médiateur de la République (services communs du Premier ministre).

Par ailleurs, cette ligne retrace l'action des services déconcentrés de l'Etat en faveur des services publics de quartier et en matière d'animation et de formation. La baisse de la dotation tient compte de deux phénomènes :

– la tendance, de plus en plus forte, des services des préfectures à instruire les dossiers de formation, d'animation, voire de plates-formes de services publics, non plus sur le titre III, mais sur le titre IV des crédits de la Ville ;

– le basculement, sur l'article 80, des dépenses liées aux indemnités des personnels vacataires recrutés localement.

## **3. L'article 80 : des indemnités de personnels sanctuarisées**

Cet article a été créé pour le budget 2003, afin de permettre le versement régulier des indemnités des personnels vacataires et des stagiaires auxquels la DIV fait appel, sans risque de rupture de paiement. La hausse, très importante, de la dotation de cet article pour 2004, qui passe de 130 000 euros à 1,5 million d'euros, provient essentiellement d'un effet mécanique de basculement des crédits inscrits initialement sur l'article 30 et qui correspondent aux indemnités versées aux

délégués de l'Etat et aux vacataires recrutés au sein des missions ville, en remplacement des appelés ville.

**B.— SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT : UNE PRIORITE, RENFORCER LE LIEN SOCIAL**

Ces subventions, en baisse de 14,3 % à 222,46 millions d'euros, sont recentrées sur les programmes visant à renforcer le lien social dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (opérations « ville-vie-vacances » et adultes-relais).

**TITRE IV (46-60)**

(en millions d'euros)

CHAPITRE ET ARTICLES	INTITULES	LFI 2003	PLF 2004	VARIATIONS
<b>Total</b>	<b>Interventions en faveur de la politique de la ville</b>	<b>259,62</b>	<b>222,46</b>	<b>- 14,31 %</b>
Article 10	Fonds d'intervention pour la ville (contrats de ville et autres actions déconcentrées)	145,99	131,45	- 9,96 %
Article 30	Partenariat national et innovation	4,34	4,00	- 7,74 %
Article 40	Soutien aux grands projets de ville	31,67	20,00	- 36,85 %
Article 50	Opérations ville-vie-vacances	7,89	10,02	+ 26,96 %
Article 60	Fonds de revitalisation économique (supprimé)	19,00	0	
Article 80	Adultes-relais	50,73	57,00	+ 12,35 %

Source : ministère de la ville et de la rénovation urbaine

**La suppression du fonds de revitalisation économique**

Compte tenu de la prorogation par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée du régime d'exonérations des zones de redynamisation urbaine (ZRU) jusqu'à fin 2008 et du doublement en 2004 du nombre total de zones franches urbaines (ZFU) <sup>(1)</sup>, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit la suppression de la ligne spécifique de crédits de fonctionnement du fonds de revitalisation économique (ouverts en 2003 sur le chapitre 46-60 article 60 du titre IV), qui aurait fait double emploi avec les dispositifs en vigueur dans ces zones.

A compter de 2004, les actions d'animation et de développement économique local conduites dans les quartiers prioritaires et, en priorité, dans les ZFU existantes et nouvelles pourront être financées sur les crédits de fonctionnement du FIV (chapitre 46-60-10). Il convient de souligner que les collectivités et les organismes qui sont porteurs de ces actions peuvent par ailleurs faire appel aux crédits du fonds social européen (FSE) au titre de l'objectif 3, ou de l'objectif 2 pour les territoires éligibles.

(1) Les dispositifs en place dans ces zones ont les mêmes objectifs que le fonds de revitalisation économique (développement des commerces de proximité, de l'emploi, dynamisme économique des zones les plus gravement touchées par le chômage, etc.).

## 1. Les contrats de ville : premier pilier du budget

Les 247 contrats de ville signés pour la période 2000-2006 se poursuivent en 2004 sur la base des crédits contractualisés en fonctionnement et en investissement (au titre VI). Les évaluations locales, menées à mi-Plan, seront disponibles en 2004 et permettront aux acteurs locaux de réorienter, le cas échéant, leur action.

Ces crédits sont 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 régulièrement simplifiée, notamment au profit des petites associations. Ils servent à financer les programmes inscrits chaque année dans les contrats de ville. Ils constituent, avec les crédits d'investissement correspondants, le fonds d'intervention pour la ville (FIV).

La dotation proposée pour 2004 s'élève à 131,45 millions d'euros, contre 145,99 millions d'euros en 2003 (- 9,96 %). Elle comporte une mesure nouvelle négative de 14,36 millions d'euros qui traduit la volonté de recentrer les actions locales sur les thèmes prioritaires de la politique de la ville, compte tenu des contraintes budgétaires, une mobilisation plus forte des crédits de droit commun des autres ministères devant également être recherchée. En effet, il s'avère qu'une partie des crédits mobilisés sur le budget du ministère de la ville interviennent en substitution des crédits d'autres ministères. Il conviendrait donc de revenir aux principes qui avaient présidé à la création du ministère de la ville : il devait apporter des moyens en complément de la participation des autres ministères. Les crédits incitatifs du ministère de la ville doivent conserver leur effet levier, notamment en intervenant sur des actions où les autres départements ministériels ne peuvent le faire, et non comme crédits de droit commun.

### Les contrats de ville et l'emploi

L'emploi et l'insertion sociale et professionnelle sont pris en compte dans les contrats de ville sous trois angles :

- *L'insertion des personnes en difficulté* : il s'agit de favoriser leur mobilité, grâce à un accompagnement social individuel et à un meilleur accès à la formation (professionnelle, qualifiante, en alternance...).
- *L'organisation des structures d'insertion* : il s'agit d'optimiser les services existants grâce à une meilleure accessibilité au service public de l'emploi, à l'installation de dispositifs d'aide à l'insertion, à des actions d'orientation vers les métiers porteurs, à une meilleure utilisation des structures d'insertion par l'économique.
- *L'association des entreprises aux efforts de formation et d'insertion* : il s'agit sous cet angle de lutter contre toutes les formes de discrimination, de sensibiliser les employeurs à l'accueil par des chartes d'accueil ou par la création d'intermédiaires entre employeurs et personnes en réinsertion.

L'un des principaux enjeux de la mise en œuvre des contrats de ville réside dans la complémentarité entre les objectifs d'insertion et d'accès à l'emploi et ceux de la revitalisation économique. Cela passe notamment par l'amélioration des coopérations entre les divers services et institutions qui en ont la charge.

## **2. Le soutien aux communes les plus fragiles**

Les communes qui connaissent des difficultés financières importantes et sont engagées dans la rénovation urbaine pourront recevoir une aide spécifique de 20 millions d'euros.

Les subventions exceptionnelles de « soutien aux grands projets de ville » (GPV) ont été initiées en 1999. Elles ont permis aux communes connaissant les plus graves difficultés et impliquées à l'époque dans un grand projet urbain (GPU)<sup>(1)</sup>, de subvenir aux dépenses de fonctionnement induites par les importantes dépenses d'investissement engagées. Ces communes sont souvent dans des difficultés telles qu'elles ne peuvent faire face à leur part de financement du GPV, même réduite au minimum.

Après un triplement en 2003 par rapport à 2002 (de 10,67 millions d'euros à 31,67 millions d'euros), les subventions sont ramenées à 20 millions d'euros cette année, ce qui reste supérieur à 2002.

Cette évolution s'inscrit par ailleurs dans la perspective d'une réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) en faveur de ces communes.

## **3. Les opérations « Ville-Vie-Vacances » et les adultes relais, au service du renforcement du lien social**

Les crédits « Ville-vie-vacances », à l'origine destinés aux opérations « anti-été chaud », ont été étendus à des actions d'animation et d'insertion au bénéfice des jeunes, tout au long de l'année. Ils sont portés, pour 2004, à 10,02 millions d'euros (+ 26,96 %), du fait du transfert en base<sup>(2)</sup> sur le budget de la ville de la participation du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées, après le ministère de la justice, qui l'avait accepté en 2003.

Votre rapporteur regrette que les ministères de la culture, de la jeunesse et des sports aient refusé cette démarche pour 2004.

---

(1) Dispositif antérieur au GPV.

(2) c'est-à-dire directement sur le budget du ministère de la ville et de la rénovation urbaine en loi de finances.

### **Ville-Vie-Vacances**

#### **- Les objectifs du programme**

Il s'agit d'un dispositif intégré de prévention de la délinquance associant neuf ministères. Il est mis en œuvre pendant les périodes de vacances scolaires et bénéficie aux jeunes âgés de 11 à 18 ans résidant, en priorité, dans les quartiers populaires. Ce dispositif privilégie les actions destinées aux publics en voie de marginalisation ou risquant de tomber dans la délinquance et qui ne fréquentent pas spontanément les structures traditionnelles d'animation à leur disposition.

#### **- Les activités proposées**

Les activités proposées visent à la promotion du sport (20%) et de la culture (12%), l'organisation de sorties à la journée (22%) et de chantiers (13%). Une attention particulière est portée au contenu éducatif des actions proposées : potentialités d'épanouissement personnel, apprentissages sociaux, éducation à la santé, sensibilisation à la solidarité (locale ou internationale), responsabilisation des jeunes, en fonction de leur âge (en leur confiant des tâches d'organisation et de réalisation), implication des parents et des adultes. Les chantiers éducatifs et autres travaux saisonniers au profit de la communauté sont un moyen de motiver les jeunes, de les responsabiliser et de valoriser leur action aux yeux des adultes. Ces travaux d'intérêt collectif font souvent l'objet d'une rétribution qui permet aux jeunes de développer leur autonomie. Plus de la moitié de ces activités sont organisées dans la commune de résidence des jeunes, 13% des séjours ont lieu en dehors de leur région et 2% à l'étranger.

#### **- Bilan**

- En 2002, 14.500 projets ont été financés. Le programme continue d'être recentré sur les jeunes les plus en difficulté, notamment les jeunes filles. Leur participation a, cette année encore, dépassé 30% de l'effectif global. Les services de l'Etat participent largement à l'animation du dispositif : désormais, plus de 15% de l'encadrement est assuré par des fonctionnaires de la police nationale (150 policiers assistés de 52 adjoints de sécurité), la gendarmerie nationale (42 groupements concernés - 75 % des animations assurés par les BPDJ), la protection judiciaire de la jeunesse ou encore, de l'administration pénitentiaire. Les autres encadrants sont majoritairement issus des personnels communaux ou associatifs.

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

La ligne « adultes-relais », dotée de 50,73 millions d'euros en 2003, est en augmentation pour 2004 de 12,35 %, à 57 millions d'euros, afin de permettre la montée en puissance du dispositif, conformément aux décisions prises lors du comité interministériel à l'intégration d'avril 2003. Le nombre de conventions de recrutement devrait être ainsi porté, de 3 100 à 3 600 en 2004, ce dont votre rapporteur se réjouit.

### **C.— SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT EN FORTE AUGMENTATION : DES MOYENS CONSEQUENTS AU SERVICE DU PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE**

C'est le second pilier du budget du ministère, désormais composé de la section investissement du FIV (article 10) et des crédits de renouvellement urbain (article 30). Ces crédits sont, comme les subventions de fonctionnement, totalement déconcentrés auprès des préfets et libres d'emploi. Ils servent à financer les programmes inscrits chaque année dans les contrats de ville, aménagements souvent

modestes, tels que jeux pour enfants en pieds d'immeubles, placettes, squares, mais dont l'existence participe au « mieux-vivre » des quartiers, mais aussi au financement des dépenses liées aux opérations de rénovation urbaine, plus importantes, dont la réalisation nécessite le plus souvent des engagements pluriannuels de la part des partenaires concernés.

### TITRE VI (67-10)

(en millions d'euros)

CHAPITRE ET ARTICLES	INTITULES	LFI 2003	PLF 2004	VARIATIONS
<b>Total</b>	<b>Subventions d'investissement en faveur de la politique de la ville</b>			
	AP	<b>240,00</b>	<b>265,00</b>	<b>+ 10,42 %</b>
	CP	<b>96,69</b>	<b>110,00</b>	<b>+ 13,77 %</b>
Article 10	Fonds d'intervention pour la Ville-FIV (contrats de ville et autres actions déconcentrées)			
	AP	85,00	50,00	- 41,18 %
	CP	49,00	53,00	+ 8,16 %
Article 30	GPV et programme national de rénovation urbaine			
	AP	155,00	215,00	+ 38,71 %
	CP	47,69	57,00	+ 19,52 %

Source : ministère de la ville et de la rénovation urbaine

## 1. Le Fonds d'intervention pour la Ville (FIV)

La réduction de la dotation, de 85 millions d'euros en 2003 à 50 millions d'euros en 2004 (- 41,18 %), correspond à la non reconduction d'une mesure relative à la réhabilitation d'établissements scolaires. Cette mesure avait permis, à titre exceptionnel, de financer des opérations dans des communes à faible potentiel fiscal. Dans ce cadre, environ 150 écoles et groupes scolaires ont pu bénéficier d'une intervention.

### *a) Une procédure de rattachement des crédits aujourd'hui quasiment opérationnelle*

Depuis 1995, les crédits du FIV se composent des dotations inscrites en loi de finances initiale en fonctionnement sur le chapitre 46-60 article 10 et en investissement sur le chapitre 67-10 article 10. Ils étaient auparavant augmentés des transferts en gestion <sup>(1)</sup> provenant de différents ministères (affaires sociales, culture, environnement, aménagement du territoire, jeunesse et sport, justice).

(1) c'est-à-dire lors de l'exercice budgétaire et non pas lors de la loi de finances (comme les transferts en base).

Depuis l'année 2000, seul le transfert provenant du ministère de la culture continue à être opéré en gestion. Les autres ont été intégrés en base dans la loi de finances pour 2000, ce dont votre rapporteur ne peut que se féliciter, car cela améliore la lisibilité de la politique de la ville et permet une plus grande souplesse d'utilisation.

Par ailleurs, sont intervenues courant 2000 des modifications de nomenclatures. Celles-ci se sont traduites par la fusion sur le chapitre 46-60 des articles 10 (fonctionnement des contrats de ville et autres conventions) et 60 (modernisation des services publics), mais aussi par la fusion sur le chapitre 67-10 des articles 10 (fonds social urbain, opérations déconcentrées) et 20 (opérations d'investissement et autres conventions).

Pour 2004, selon les informations fournies à votre rapporteur par le ministère de la ville et de la rénovation urbaine, la DIV a proposé, une fois de plus, que la participation du ministère de la culture et de la communication soit inscrite en base en loi de finances initiale, à hauteur des 9,15 millions d'euros habituellement transférés en gestion, mais celui-ci a, de nouveau, refusé.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DU FIV (EN M€)**

RESSOURCES	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (prév.)
<b>1 - Transferts en gestion</b>									
Ministère de la culture	6,10	9,15	9,15	9,15	9,15	9,15	9,15	9,15	9,15
Ministère de l'environnement	3,32	2,44	2,44	2,44					
Ministère de la jeunesse et des sports	6,42	5,03	5,03	5,03					
Ministère de la justice	0,30	0,30	0,30	0,30					
Ministère de l'emploi et de la solidarité	24,70	17,53	17,53	17,53					
<b>Sous-Total</b>	<b>40,78</b>	<b>34,45</b>	<b>34,45</b>	<b>34,45</b>	<b>9,15</b>	<b>9,15</b>	<b>9,15</b>	<b>9,15</b>	<b>9,15</b>
<b>2 - Budget Ville</b> Chapitres 46-60-10 et 67-10-10 (20 avant 2000)	77,90	68,34	73,86	97,72	161,90	189,69	250,00	230,99	181,45
<b>TOTAL FIV</b>	<b>118,74</b>	<b>102,80</b>	<b>108,31</b>	<b>132,17</b>	<b>171,05</b>	<b>198,84</b>	<b>259,15</b>	<b>240,14</b>	<b>190,60</b>

Source : ministère de la ville et de la rénovation urbaine

**b) Les circuits de financement du FIV : une simplification qui était la bienvenue**

La quasi intégralité des crédits du FIV est déléguée aux préfets de département et constitue une dotation globale et fongible qui permet, dans le cadre du comité inter-services départemental, de financer les actions inscrites aux contrats de ville. Une circulaire annuelle en précise les priorités et les règles d'utilisation.

La mise en place du FIV se traduit très concrètement par une délégation unique (11 au minimum auparavant) et par une harmonisation des règles de financement, une circulaire unique remplaçant les nombreuses circulaires antérieures, ainsi que par une réduction du nombre de propositions d'engagement sur une même opération.

**2. Un fort soutien au nouveau programme national de rénovation urbaine (PNRU)**

Sur l'article 30, la mesure nouvelle de 60 millions d'euros correspond à la montée en puissance des opérations de rénovation urbaine, notamment à la suite du vote de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée. Elle porte les autorisations de programme à 215 millions d'euros (en complément des 250 millions d'euros débloqués par le ministère de l'Équipement qui viendront également abonder le budget de l'agence nationale de rénovation urbaine), soit une augmentation conséquente de 38,71 %, alors que les crédits de paiement atteignent 57 millions d'euros (+ 19,52 %). Les opérations de renouvellement urbain (ORU) et les grands projets de ville (GPV) viendront s'inscrire dans ce programme.

**LE FINANCEMENT DES GPV ET DES ORU  
(AP - SITUATION AU 31 DECEMBRE 2002, EN M€)**

Région	Enveloppe de référence	Enveloppe de référence (investissements)	AP engagées en 2000	AP engagées en 2001	AP engagées en 2002	Taux d'engagement de l'enveloppe (investissements en %)
Alsace	25,92	21,65		0,24	1,29	7,10
Aquitaine	23,63	20,28		1,35	1,07	11,93
Auvergne	6,10	6,10		0,03	0,25	4,52
Bourgogne	28,20	26,07		0,06	2,07	8,18
Bretagne	19,82	17,38		0,72	3,67	25,23
Centre	38,11	31,10		0,46	3,25	11,92
Champagne-Ardenne	29,73	27,59		0,71	0,56	4,79
Corse	7,62	7,62		0	0,41	5,35
Franche-Comté	20,58	18,45		0,16	0,30	2,48
Ile-de-France	379,60	321,97	15,55	27,66	26,04	21,51
Languedoc-Roussillon	38,11	32,01		1,94	2,44	13,69
Limousin	3,05	3,05		0	0,46	15,07
Lorraine	40,40	35,22		1,41	1,68	8,80
Midi-Pyrénées	36,59	30,49		0,66	1,74	7,90
Nord Pas-de-Calais	159,31	132,17	2,88	9,66	15,15	20,95
Basse-Normandie	18,29	15,85		0,09	0,74	5,26
Haute-Normandie	48,78	42,08		0,77	2,68	8,19
Pays de la Loire	30,49	28,05		0,15	3,53	13,11
Picardie	27,44	22,56		1,78	5,41	31,86
Poitou-Charentes	16,77	16,77		0,61	1,18	10,71
Provence, Alpes, Côte d'Azur	51,83	43,60	1,55	0,94	1,10	8,23
Rhône-Alpes	103,67	85,98	4,11	3,73	7,40	17,72
Guadeloupe	13,72	10,98		0	0	0,00
Martinique	13,72	11,59		0,59	0,33	7,03
Réunion	10,67	8,54		0,18	0,00	2,14
<b>TOTAL</b>	<b>1.194,68</b>	<b>1.018,67</b>	<b>24,09</b>	<b>53,90</b>	<b>82,73</b>	<b>15,78</b>

Source : ministère de la ville et de la rénovation urbaine

***a) Les opérations de renouvellement urbain dans le cadre du nouveau programme national***

Le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 avait arrêté une première liste de 30 communes bénéficiaires d'une opération de renouvellement urbain. Le CIV du 1<sup>er</sup> octobre 2001 a étendu ce programme à d'autres communes ainsi qu'à la ville de Paris qui bénéficie d'un Grand Projet de Renouvellement Urbain <sup>(1)</sup>.

Sur la base de rapports élaborés par les services déconcentrés en lien avec les collectivités locales, le ministère délégué à la ville a précisé, en octobre 2000, ses attentes et ses recommandations pour chaque opération, ainsi que l'enveloppe de dotation spécifique ORU de l'Etat. Depuis la fin de l'année 1999 jusqu'à la fin du mois de juillet 2003, soixante et une conventions ORU signées ont été adressées à la DIV.

Pour la sélection des sites, étaient pris en compte l'engagement en matière de politique de la ville et de lutte contre les exclusions ainsi que les difficultés financières rencontrées par les villes, souvent bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine.

La vocation du programme national de renouvellement urbain s'inscrit bien dans ce cadre, puisqu'il doit mobiliser, sur un nombre limité de sites, des moyens financiers exceptionnels. Pour transformer en profondeur certains quartiers, il est nécessaire de mener à bien des interventions lourdes sur un bâti dégradé et des formes urbaines obsolètes.

Il incombera désormais à l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) de poursuivre le soutien financier apporté aux opérations de renouvellement urbain. Ces opérations feront l'objet de conventions entre les collectivités locales et l'ANRU afin de donner un cadre juridique à ce soutien renouvelé.

***b) Les grands projets de ville (GPV) <sup>(2)</sup>***

Lors du comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, le Premier ministre centrait également le renouvellement urbain sur 50 GPV, au bénéfice de quartiers accumulant les plus importants phénomènes de relégation urbaine et sociale. Ce nouveau programme intégrait les 14 grands projets urbains (GPU) conduits durant XI<sup>ème</sup> Plan.

S'inscrivant dans la durée, un GPV est un projet global de développement social et urbain qui vise à réinsérer un, ou plusieurs, quartier(s) dans leur agglomération. Il permet la mise en œuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine. Il s'agit d'améliorer les conditions de vie des habitants et de transformer en profondeur et de manière durable l'image et la perception du quartier. Il s'agit

---

(1) Voir liste en annexe.

(2) Voir liste et exemples concrets d'application en annexe.

également, au travers des actions de revitalisation et de valorisation sociale, de redonner une valeur économique à ces territoires.

Les grands projets de ville permettent de concentrer les efforts de renouvellement sur certains territoires. S'intégrant dans la démarche globale des contrats de ville en cours, ils en constituent des conventions d'application. Ils sont destinés à renforcer l'efficacité de ces contrats dans les quartiers considérés, notamment dans les domaines sociaux, éducatifs et économiques. Ils mobilisent également les politiques conduites au niveau de l'agglomération et, en particulier, les politiques d'habitat, de transport, de développement économique, d'équipement et d'implantation des services publics.

Selon les informations fournies par le ministère de la ville et de la rénovation urbaine à votre rapporteur, les crédits véritablement disponibles pour les grands projets de ville en 2003 (LFI-LFR) sont respectivement de 63,60 millions d'euros en investissement et de 9,6 millions d'euros en fonctionnement, dont 80 % pour le financement des équipes de direction de projet des GPV.

Fin 2003, toujours selon le ministère de la ville et de la rénovation urbaine, compte tenu des reliquats antérieurs des moyens mis en place par les lois de finances depuis 2000, 246,9 millions d'euros d'autorisations de programme seront disponibles pour les grands projets de ville, ce dont votre rapporteur se réjouit, tout en soulignant la nécessité de les préserver de tout transfert ou annulation.

### **III.— LE JAUNE BUDGETAIRE : OUTIL DE LECTURE D'UNE POLITIQUE LARGEMENT INTERMINISTERIELLE ET MULTIPOLAIRE**

L'effort public en faveur des villes est récapitulé dans le «jaune» budgétaire, document récapitulant le montant et l'utilisation de l'ensemble des crédits consacrés à la politique des villes et au développement social urbain. Ce document a été créé par l'article 115 de la loi de finances pour 1990. Il décrit les différentes composantes de l'effort financier fourni et celui prévu en 2004 à l'appui de cette politique, par l'Etat et ses principaux partenaires.

Il est donc la traduction financière des objectifs de la politique de la ville, qui se sont largement multipliés au fil des années, pour tenir compte des différentes critiques formulées, dont une des plus récentes émane de la Cour des Comptes dans son rapport sur la politique de la ville publié en février 2002, dont votre rapporteur s'était fait l'écho.

La prise en compte de ces critiques s'est d'abord traduite par la création d'un ministère de la ville, chargé de coordonner les actions, le plus souvent interministérielles, en faveur de la ville.

Elle a ensuite conduit à une réflexion sur l'échelle territoriale pertinente (fallait-il agir uniquement sur le périmètre concerné ou, plus largement, sur la totalité de l'agglomération) et la nécessaire définition de priorités d'action (urbaines, sociales, économiques).

La politique de la ville s'est d'abord concentrée sur les périmètres concernés, appelés «quartiers prioritaires», mais les priorités d'action ont longtemps fait l'objet de débat : parmi les actions, sociales, économiques, urbanistiques, quelles sont celles qui doivent être prééminentes ? La solution du problème urbain permettra-t-elle de mieux soigner les «maux sociaux» et de revitaliser économiquement ces quartiers ? Le ministre de la ville et de la rénovation urbaine, M. Jean-Louis Borloo, par son action volontariste sur les problèmes urbanistiques, a fait un choix politique important.

L'amélioration de la qualité de vie revêt une importance fondamentale pour les habitants des zones urbaines sensibles ; c'est le premier pas vers une meilleure considération et donc vers une redynamisation à la fois économique et sociale.

Rétablir l'égalité des chances et l'équité territoriale est un enjeu vital pour les zones urbaines sensibles ou les quartiers souffrant de difficultés analogues. Le programme de rénovation urbaine est aussi l'occasion d'attirer de nouveaux investisseurs dans des zones souvent stigmatisées.

Agir sur la durée comme le prévoit ce budget implique de pouvoir mesurer les progrès pour mieux recadrer l'action au fur et à mesure de l'avancement des projets. Les objectifs de ce programme sont très ambitieux mais il ne peut en être autrement si l'on souhaite réellement agir pour les habitants des quartiers difficiles.

Cet acte fondateur est indispensable au regard de tout le chemin qui reste à parcourir pour casser ces « ghettos » de béton, triste symbole d'un urbanisme improvisé. Des barres, des tours, du vide... On a créé le mal vivre. Il nous faut aujourd'hui complètement restructurer ces quartiers laissés en déshérence.

Votre rapporteur est bien conscient que pour réussir, il faudra assurer une parfaite coordination, dans le temps et dans l'espace des actions sociales, économiques et urbanistiques.

### L'accès au logement comme moyen d'insertion

L'un des objectifs de la politique du logement est de permettre aux populations les plus fragiles d'obtenir un logement décent ou, pour celles qui sont déjà logées, de le conserver. A ce titre, une aide particulière est apportée aux ménages les plus en difficultés par le Fonds solidarité logement (FSL), ainsi que par le Fonds d'aide aux impayés d'électricité. Une aide à la médiation locative est également apportée aux associations qui pratiquent la sous-location au bénéfice des personnes défavorisées.

Par ailleurs, l'Etat finance des structures d'accueil telles que les résidences sociales, les foyers pour les jeunes travailleurs et les foyers pour les travailleurs migrants. La question de l'intégration de ces foyers dans la cité a été largement abordée au cours des actuels contrats de ville, dans le cadre du plan quinquennal de traitement des foyers de travailleurs migrants (cf. convention du 14 mai 1997 entre l'Etat et l'UESL réservant une enveloppe de 274,41 M€ sur cinq ans).

en M€

Organismes financeurs	Etat (ville)	Etat (équipement, transports, logement) <sup>(1)</sup>	Etat (affaires sociales) <sup>(1)</sup>	FASILD <sup>(2)</sup>	CAF <sup>(1)</sup>	Collectivités locales <sup>(1)</sup>	Autres financeurs <sup>(1)</sup>
Montant 2002	8,70	27,50	58,50	3,46	19,00	28,00	7,00

<sup>(1)</sup> données des préfectures

<sup>(2)</sup> données des ministères

Source : ministère de la ville et de la rénovation urbaine

## **A.— UN MINISTERE ENCORE JEUNE, PRINCIPAL ROUAGE D'UNE POLITIQUE LARGEMENT INTERMINISTERIELLE**

Comme l'indique le petit historique qui suit, les objectifs de la politique de la ville sont nombreux depuis l'origine, mais elle a été l'objet de tentatives successives de rationalisation, puis d'élargissement de son champ d'action à des secteurs de plus en plus variés.

### **1. Genèse du ministère de la ville et de la rénovation urbaine**

Dès 1981, les orientations d'une politique nouvelle en faveur des quartiers d'habitat social étaient arrêtées pour :

- agir sur les causes de la dégradation autant que sur la dégradation elle-même et donc enrayer la concentration de populations démunies dans certains quartiers dont la situation était aggravée par les conséquences de la crise économique ;

- équilibrer la composition sociale des quartiers par la mise en œuvre de politiques intercommunales ;
- traiter globalement les problèmes aigus de société traduits dans ces sites par la pauvreté, le chômage, l'échec scolaire ;
- insérer les jeunes ;
- redonner une valeur urbaine aux quartiers ;
- prévenir l'insécurité ;
- faire des habitants des acteurs du changement en leur donnant la possibilité de prendre en charge leur projet de transformation ;
- rendre les collectivités locales responsables des opérations, l'Etat devant les aider et les soutenir et non se substituer à leur responsabilité.

En 1984, l'apparition d'un comité interministériel des villes (CIV) est une petite révolution, puisqu'elle se propose, grâce au champ nouveau des possibles ouvert par la décentralisation, de généraliser les expérimentations menées jusqu'alors. Le CIV sera l'organe « *chargé de définir, d'animer et de coordonner les politiques relevant de la responsabilité de l'Etat destinées à favoriser la solidarité sociale en ville, à lutter contre l'insalubrité et à développer l'innovation pour améliorer le cadre de vie urbaine* » (décret du 16 juin 1984).

En 1988, la politique de la ville intègre dans une seule structure publique, le Conseil national des Villes (CNV), les trois programmes nationaux préexistants :

- la politique de développement mise en place dès 1981 après quelques années d'expérience des opérations dites «habitat et vie sociale» et conduite par la commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ) ;
- les programmes conduits par la commission nationale de prévention de la délinquance (CNPD) ;
- les actions impulsées par « Banlieues 89 » qui visaient la qualité urbaine et architecturale des banlieues.

Parallèlement se développera le comité interministériel des villes (CIV) et apparaîtra une Délégation interministérielle à la ville (DIV).

Le 21 décembre 1990, au lendemain des violences de Vaux-en-Velin, M. Michel Delebarre est nommé ministre chargé de la politique de la ville. En dépit du regroupement au sein d'une même structure ministérielle des trois programmes nationaux, qui est, somme toute, très récent, leur mise en œuvre coordonnée a cependant été très progressive en raison même du caractère innovant d'une démarche qui bousculait les logiques institutionnelles et professionnelles marquées par le cloisonnement ministériel et la spécialisation des acteurs professionnels et associatifs.

Par ailleurs, malgré l'institution d'un ministre de la ville, toutes les configurations de l'organigramme gouvernemental ont eu pour point commun de

laisser intacte l'organisation conçue et mise en place en 1988 en l'absence de ministre de la ville : un conseil chargé de définir des orientations (le conseil national des villes - CNV), une instance gouvernementale de décision présidée par le Premier ministre (le comité interministériel des villes - CIV), et une administration interministérielle (la délégation interministérielle à la ville - DIV).

## **2. Une dimension interministérielle, territoriale et multipolaire : la nécessaire mobilisation de tous les acteurs nationaux et locaux**

### *a) L'échelle territoriale de la politique de la ville*

La référence à « la ville » est liée aux origines de cette politique qui visait à remonter aux causes et non seulement aux symptômes du malaise urbain. Certes, dans un premier temps, cette politique a été portée par les seules villes qui connaissaient des difficultés et s'efforçaient de trouver en leur sein des réponses à leurs problèmes, en l'absence de solidarités territoriales plus larges.

Aujourd'hui, on est pourtant également conscient que l'ensemble du territoire des villes est concerné par la marginalisation d'une, ou plusieurs, de ses parties. Dans ce cadre, les remèdes à l'exclusion sont à rechercher principalement au sein même des agglomérations, dans une démarche de solidarité.

Pour autant, une action intensive de remise à niveau et de développement reste nécessaire pour raccrocher durablement ces quartiers en difficulté à l'agglomération. Ainsi, par exemple, il n'est pas rare de voir coexister un taux de chômage faible à l'échelle de l'agglomération et un taux très élevé dans des quartiers bien déterminés, problème qui peut trouver sa solution dans une action ciblée auprès des demandeurs d'emploi et, parallèlement, par des efforts simultanés en direction des entreprises et des organismes de formation de l'agglomération.

Il en est de même des réponses à la question de la concentration du logement social. Plus largement, les textes portant simplification de l'intercommunalité, en confiant les politiques d'habitat et la politique de la ville aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines, confirment la pertinence de cette échelle d'approche et de décision.

Ainsi, selon les informations fournies à votre rapporteur par le ministère de la ville et de la rénovation urbaine, alors qu'à peine un tiers des contrats de ville du XI<sup>ème</sup> Plan concernaient plusieurs communes, près de 80 % des contrats de ville de la période 2000-2006 sont intercommunaux.

### *b) La prééminence des actions sociales sur les interventions urbaines ?*

Au cours de la dernière décennie, la politique de la ville a surtout fait porter ses efforts sur les aspects liés à la vie sociale et à la réduction des inégalités. Parallèlement, les situations d'exclusion liées à la progression du chômage ont pris une ampleur considérable et constitué une priorité absolue.

Les aspects proprement urbains de la politique de la ville sont ainsi passés au second plan jusqu'en 1999. En effet, le programme « Banlieues 89 » n'était pas parvenu à mobiliser les moyens permettant d'intervenir de façon importante sur la restructuration des quartiers d'habitat social. Le plan de relance « ville », en 1993, a engagé des moyens financiers importants dont une partie a abondé les crédits banalisés des différents départements ministériels sans que le lien avec la mise en œuvre de la politique de la ville apparaisse toujours clairement (protections phoniques, commissariats de police, construction de trésoreries générales, élargissement d'ouvrages SNCF).

Puis les financements ont concerné directement l'amélioration de la vie dans les quartiers, mais l'aggravation de la situation de ces quartiers a conduit à travailler dans l'urgence, ce qui a rarement permis d'élaborer des projets de restructuration durable des quartiers. Les actions ont principalement concerné des aménagements ponctuels ou la réalisation de petits équipements.

En 1994, pourtant, l'engagement de 11 grands projets urbains (GPU), portés par la suite à 14, et dotés de 91,5 millions d'euros a été le premier signe de l'intérêt porté à la dimension urbaine du malaise des quartiers d'habitat social.

La nécessité de ne plus se limiter à des opérations urbaines superficielles dans les quartiers les plus dégradés est soulignée par le rapport Sueur <sup>(1)</sup>, « *demain la ville* », dès 1998. Partant de ce constat et conscients de l'absurdité d'une politique de balancier entre le tout social et le tout urbain, le ministère de la ville s'est alors attaché à travailler simultanément sur la dimension sociale et la dimension urbaine de la politique de la ville.

La préoccupation proprement urbaine est donc aujourd'hui très présente dans la politique de la ville qui repose de façon équilibrée sur ses deux bases, urbaine et sociale. L'enjeu essentiel est aujourd'hui d'assurer la cohérence locale des politiques de développement social et des programmes de réaménagement urbain, ces deux aspects apparaissant comme indissociablement liés dans la réussite ou l'échec des projets.

## **B.— UN EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DE LA VILLE ENCORE LARGEMENT DEPENDANT DE LA CONTRIBUTION DE NOMBREUX ACTEURS**

Comme l'avait souligné le rapport de la Cour de comptes, les faiblesses du « jaune », tiennent partiellement à l'implication insuffisante de la DIV dans sa préparation, les données fournies par les différents ministères n'étant pas toujours comparables, même si des progrès ont été réalisés dans le recueil et la diffusion des informations.

Votre rapporteur ne peut que se réjouir de l'augmentation de l'effort public en faveur de la ville en 2004, qui accompagne la mobilisation en faveur de la rénovation urbaine. Mais les crédits du ministère de la ville et de la rénovation

---

(1) Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans – Rapport présenté à Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité

urbaine, ainsi que ceux des autres ministères diminuent, ce qui pourrait constituer un signal négatif vis-à-vis des acteurs locaux, élus, professionnels et associatifs, d'autant plus que les collectivités locales s'impliquent de façon croissante dans ces projets.

**ÉVOLUTION DE L'EFFORT PUBLIC ENTRE 2003 ET 2004  
ET RÉPARTITION DES CRÉDITS**

	<b>LFI 2003 (DO+CP)</b>	<b>PLF 2004</b>	<b>REPARTITION</b>
A1 - Ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine <sup>1</sup>	384,61	356,39 (- 7,34 %)	5,97 %
A2 - Autres ministères	2 357,25	2 319,81 (- 1,59 %)	39,15 %
A3 - Dotation de solidarité urbaine <sup>2</sup>	448,91	448,91	7,52 %
B - Exonérations fiscales et sociales	528,20	655,60 (+ 24,12 %)	10,99 %
C - Union européenne	221,60	221,60	3,71 %
D - Caisse des dépôts et consignations <sup>3</sup>	190,00	123,00 (- 35,26 %)	2,06 %
E - UESL (nouveau)	0	550,00	9,22 %
E - Autres financements publics (CAF)	155,00	155,00	2,6 %
E - Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) (nouveau)	0	30,00	0,50 %
F - Collectivités territoriales	1 065,68	1 090,68 (+ 2,35 %)	18,28 %
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>5 351,25</b>	<b>5 967,69</b> (+ 11,52 %)	<b>100 %</b>

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

(2) dotation versée aux communes en contrat de ville

(3) bonification des prêts et concours sur fonds

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

Les montants inscrits en A1 correspondent aux crédits spécifiques de la politique de la ville, tels qu'ils sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.

## 1. L'effort des autres ministères : un tassement

Les montants des crédits mobilisés par l'Etat (A2) recouvrent également ses engagements contractualisés (agrégat A2. bis). Ils se répartissent comme suit :

	2003	2004
	M€	M€
	(DO+CP) <sup>(2)</sup>	(DO+CP) <sup>(3)</sup>
<b>A-2. Crédits relevant de divers ministères</b>		
Affaires étrangères	0,43	0,43
Travail	247,41	172,66
Culture et communication	27,23	27,35
Défense	15,18	15,18
Écologie et développement durable	4,05	7,83
Économie, finances et industrie (FISAC)	7,00	7,00
Équipement, logement, transports	208,05	218,70
Fonction publique, réforme de l'Etat et AT	13,99	12,69
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	931,71	931,71
Jeunesse, éducation et recherche	563,67	589,37
Justice	75,42	73,74
Outre-mer	17,29	17,72
Santé, famille et personnes handicapées	136,12	133,59
Sports	6,55	6,55
FAS <sup>(4)</sup>	121,62	121,62
<b>Sous-total A-2</b>	<b>2 357,25</b>	<b>2 319,81</b>

	2003	2004
	M€	M€
	(DO+CP) <sup>(1)</sup>	(DO+CP) <sup>(1)</sup>
<b>A-2 bis dont crédits <sup>(2)</sup> contractualisés (CPER 2000-2006)</b>		
Logement	27,44	27,44
Aménagement du territoire (FNADT)	8,69	8,69
Emploi	12,20	12,20
Solidarité	12,65	12,65
Justice	4,12	4,12
Jeunesse et Sports	2,29	2,29
<b>Sous-total A-2 bis</b>	<b>67,39</b>	<b>67,39</b>

<sup>(1)</sup> annuités théoriques.

<sup>(2)</sup> organisation gouvernementale de 1999.

Source : jaune budgétaire 2004

Votre rapporteur regrette la diminution de l'effort du ministère du Travail, lié à une baisse de l'effort en faveur de l'insertion professionnelle, dommageable en cette période de hausse du chômage préoccupante, alors même que la nécessité de l'insertion de ces zones en déshérence par l'économie ne fait aucun doute et que des efforts importants ont été consentis pour dynamiser les zones franches et les zones de redynamisation urbaine.

## 2. Des exonérations fiscales et sociales en forte hausse : la priorité donnée au développement économique des quartiers

	2003 <sup>(2)</sup>	2004 <sup>(2)</sup>
	M€	M€
<b>B. Exonérations fiscales et sociales et compensations <sup>(1)</sup></b>		
<b>B.1. Zones de redynamisation urbaine</b>		
Exonération d'impôt sur les bénéfices	51,00	61,50
Réduction droits de mutation	3,90	3,90
Exonération de taxe professionnelle	33,38	30,00
Exonération de cotisations patronales	11,00	10,53
<b>Sous-total B.1.</b>	<b>99,28</b>	<b>105,93</b>
<b>B.2. Zones franches urbaines</b>		
Exonération d'impôt sur les bénéfices	75,00	70,00
Exonération d'imposition forfaitaire annuelle	1,00	1,00
Taxe professionnelle	48,96	75,00
Taxe foncière sur les propriétés bâties	6,23	15,00
Exonération de cotisations patronales	204,00	294,94
Exonération de cotisations maladie	5,64	5,64
<b>Sous-total B.2.</b>	<b>340,83</b>	<b>461,58</b>
<b>B.3. Exonération partielle TFPB</b>	<b>88,09</b>	<b>88,09</b>
<b>Total général B</b>	<b>528,20</b>	<b>655,60</b>

Source : jaune budgétaire 2004.

Cette hausse conséquente de plus de 24% est liée à la montée en puissance des nouvelles zones franches urbaines, qui seront opérationnelles au 1<sup>er</sup> janvier 2004 et à la prolongation des zones de redynamisation urbaine, évoquée précédemment <sup>(1)</sup>.

## 3. La contribution de la Caisse des dépôts et consignations

	2003 <sup>(1)</sup>	2004 <sup>(1)</sup>
	M€	M€
<b>D. Intervention de la Caisse des dépôts et consignations</b>		
Prêts projets urbains (versements)	350,00	500,00
Prêts renouvellement urbain (versements)	630,00	680,00
Fonds de renouvellement urbain	150,00	150,00
<b>pour information, intégralité prêts &amp; FRU</b>	<b>1 130,00</b>	<b>1 330,00</b>
<b>Sous-total D (équivalent subventions)</b>	<b>190,00</b>	<b>183,00</b>

Source : CDC, à l'exception du montant indiqué FRU 2004, simple reconduction du montant 2003

### a) L'activité de prêteur sur fonds d'épargne

La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) a engagé des actions dans le cadre de son programme de renouvellement urbain, issu d'une convention signée avec l'Etat en octobre 1998, actualisée en juin 2000, et qui a pour objet de favoriser des investissements de renouvellement urbain, notamment à travers :

(1) Voir I du rapport.

- des prêts pour le renouvellement urbain (PRU) ;
- des prêts projets urbains (PPU).

Les PPU concernent le financement d'aménagements d'espaces extérieurs, d'équipements publics, d'investissements à caractère économique ou d'actions foncières sur les zones prioritaires de la politique de la ville. Sur ces territoires, ils interviennent en complément du prêt PRU qui se concentre sur les zones les plus « sensibles ».

### ***b) L'activité du fonds de renouvellement urbain (FRU)***

Un vivier de 300 projets est répertorié et tenu à jour, au sein duquel plus de 100 projets opérationnels inscrits dans le cadre de GPV, d'ORU ou d'autres projets de renouvellement inscrits en contrats de ville, font l'objet d'une implication significative de la CDC.

Ces projets portent principalement sur le réaménagement de grands ensembles d'habitat social - opérations de démolition et de reconstruction de logements sociaux, aménagements, équipements publics, infrastructures de transports, opérations de développement économique et commercial. Mais ils concernent également des opérations de requalification de friches urbaines ou industrielles (Seine-Saint-Denis, banlieue lyonnaise, agglomération de Creil, etc.) et des opérations de traitement de quartiers anciens dans des centres-villes (Roubaix, Bordeaux, Perpignan, etc.).

#### **DESTINATION DES CREDITS DU FRU**

	<b>réalisations 2001</b>	<b>réalisations 2002</b>	<b>prévisions 2003</b>
Investissements en capital	45 M€	61 M€	98 M€
Ingénierie	15 M€	17 M€	23 M€
Préfinancement de subventions	53 M€	42 M€	29 M€
<b>Total</b>	<b>113 M€</b>	<b>120 M€</b>	<b>150 M€ <sup>(1)</sup></b>

<sup>(1)</sup> 75 M€ au titre du fonds de renouvellement urbain puis 75 M€ de concours sur fonds propres.

Source : ministère de la ville et de la rénovation urbaine

### ***c) Le traitement des copropriétés dégradées***

Des actions particulières ont également été engagées, sur le traitement des copropriétés en difficulté. Les interventions financières de la CDC se développent dans le cadre d'une convention passée avec l'ANAH, de manière à offrir aux collectivités locales, et aux opérateurs via les banques locales, un service financier global comprenant les subventions de l'ANAH et des financements de la CDC.

### ***d) Le développement économique des quartiers***

La CDC a mis en place un nouveau dispositif visant à promouvoir les activités économiques et l'emploi dans les quartiers en renouvellement urbain. Ce

dispositif associe les quatre principaux réseaux d'appui à la création d'entreprises <sup>(1)</sup> fait l'objet d'une coordination étroite et avec le programme «renouvellement urbain » et le programme d'appui à la création d'entreprises et de développement de l'économie solidaire de la CDC.

Une nouvelle convention Etat/CDC 2004-2008 est actuellement en cours de validation. Elle comporte la mobilisation de 450 millions d'euros de fonds propres de la CDC pour les opérations relevant de la politique de la ville

#### 4.— L'effort croissant des collectivités locales

	2003 <sup>(1)</sup>	2004 <sup>(1)</sup>
	M€	M€
<b>F. Contribution des collectivités territoriales</b>		
Contribution des régions, départements, communes et groupements <sup>(2)</sup>	950,00	950,00
Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France <sup>(3)</sup>	115,68	115,68
<b>Sous-total F</b>	<b>1 065,68</b>	<b>1 065,68</b>

(1) Estimation : ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine – sources préfectorales de département et de région. Les prévisions pour 2003 et 2004 ont été calculées en considérant que l'effet levier des crédits spécifiques de la politique de la ville joue pleinement son rôle sur ceux des collectivités locales.

(2) L'enveloppe versée, au titre de la dotation de solidarité urbaine, dotation de l'Etat, aux communes dotées d'une ZUS, est retranchée du montant global de la participation des collectivités locales pour éviter tout risque de double compte.

(3) 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. Dotations versées aux seules communes dotées d'une ZUS.

Compte tenu de leur engagement croissant dans les multiples dispositifs de rénovation urbaine, les collectivités locales seront amenées à prendre une part de plus en plus importante en matière de politique de la ville. Votre rapporteur souligne donc l'importance d'accompagner cette évolution d'une déconcentration des compétences de l'Etat pour développer la gestion de proximité. Dans ce contexte, le projet de loi relatif aux responsabilités locales, qui viendra en discussion à l'Assemblée nationale en début d'année prochaine, marquera un grand pas en avant.

Dans le cadre des contrats de plan Etat-régions (CPER), la contribution des régions au financement de la politique de la ville s'élève à 777,49 millions d'euros contre 487,84 millions d'euros pour le XI<sup>ème</sup> Plan. De plus, les régions consacrent une large part de leurs crédits de droit commun aux opérations prévues par les contrats de ville, concentrant davantage leurs interventions sur les sites les plus difficiles, notamment en matière d'investissements, de formation et d'insertion économique. Enfin, plusieurs conseils régionaux se sont engagés aux côtés de l'Etat, dans la mise en place de centres de ressources régionaux, afin de favoriser les échanges et la qualification des intervenants.

La plupart des départements participe également à la mise en œuvre de la politique de la ville. Il est à noter que certaines assemblées départementales ont

---

(1) L'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), France Active, France Initiative Réseau et le réseau Entreprendre.

décidé d'identifier, dès leur débat budgétaire, la part des crédits qu'elles entendaient réserver à la politique de la ville. Dès lors, ces crédits sont inscrits sur une ligne budgétaire spécifique unique et fongible, et donc d'utilisation souple. D'autres, au contraire, se sont engagées à mobiliser plus de crédits de droit commun départementaux au profit des territoires prioritaires de la politique de la ville, en réservant, sur chaque ligne budgétaire concernée, une part aux zones urbaines sensibles. Cette deuxième méthode, si elle permet d'identifier clairement les moyens affectés à chaque type d'actions, n'est pas sans risque pour les zones en question, une opération plus urgente pouvant conduire à « détourner » les crédits dédiés à la politique de la ville. Il serait d'ailleurs intéressant de disposer d'une évaluation de ces deux méthodes de répartition de crédits, afin de mieux mesurer leur efficacité.

Ces moyens financiers se traduisent en subventions aux maîtres d'ouvrage ou en actions propres dans le champ des compétences départementales (moyens de fonctionnement des collèges, fonctionnement de circonscriptions de travail social, dispositif d'insertion lié au RMI, logement des plus démunis) ou des autres politiques contractuelles auxquelles les départements participent.

Les contrats de ville s'appuient également sur les interventions financières des communautés d'agglomération, le cadre intercommunal étant la principale caractéristique des contrats actuels (2000-2006), contrairement aux précédents, très largement communaux.

Votre rapporteur se réjouit des efforts de clarification du jaune, suite aux critiques apportées par la Cour des comptes dans son rapport en 2002. Il convient de poursuivre ces efforts. Pour tenir compte de ces critiques, la DIV produit également parallèlement, depuis 2 ans, un rapport d'activité dont le contenu permet d'éclairer le débat parlementaire sur l'utilisation des crédits votés. Ce rapport d'activité complète ainsi utilement le contenu du jaune, qui doit rester un document budgétaire.

Afin de gommer l'hétérogénéité des contributions et de leur donner plus de cohérence, la présentation du jaune est également thématique (« rénovation urbaine », « équité sociale et territoriale », « stratégie, ressource, évaluation »). La contribution de chaque ministère ou organisme public se doit d'en respecter la trame. Cette approche devrait permettre d'affiner l'évaluation du coût pour l'Etat et ses partenaires des actions menées au titre de la politique de la ville.

En matière de suivi et d'illustrations des différents dispositifs de la politique de la ville, le jaune est illustré d'exemples concrets et enrichi d'éléments de bilan sur la mise en œuvre des dispositifs phares comme les GPV et les ORU par exemple.



Votre rapporteur est très satisfait des différentes simplifications en cours en matière de politique de la ville, qui devraient redonner tout son sens à cette politique interministérielle longtemps malmenée. Le programme national de rénovation

urbaine est un grand chantier pour les 4 prochaines années. Nous devons, en tant que parlementaires, mais surtout en tant qu'élus locaux, nous y atteler de toute notre force, avec conviction. Le maire, principal acteur de cette politique, en raison de sa proximité avec les différentes problématiques de la politique de la ville (logement, chômage, délinquance, intégration, etc.) doit continuer à disposer d'un rôle décisionnel prépondérant. Dans le cadre du projet de loi relatif aux responsabilités locales, deuxième volet de la décentralisation, puis dans le futur projet de loi « un logement pour tous » de M. Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, il conviendra de le réaffirmer.

### Suite du rapport

---

Avis n° 1112 tome I de M. Philippe Pemezec au nom de la commission des affaires économiques sur le budget de la ville et de la rénovation urbaine du projet de loi de finances pour 2004